



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

SÔNIA MARIA SANTOS ASSUNÇÃO

**AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE AÇÃO INTEGRADA PARA O APOSENTADO
(PAI), DO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, À LUZ DA LEI N.º 8.842/94 –
A SITUAÇÃO FEMININA**

FORTALEZA
2025

SÔNIA MARIA SANTOS ASSUNÇÃO

AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE AÇÃO INTEGRADA PARA O APOSENTADO (PAI),
DO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, À LUZ DA LEI N.º 8.842/94 –
A SITUAÇÃO FEMININA

Dissertação submetida à banca examinadora do Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará – UFC, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em avaliação de políticas públicas.

Orientadora: Prof^ª Dr^ª Inez Silvia Batista Castro

FORTALEZA

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

A873a Assunção, Sônia Maria Santos.

Avaliação do Programa de Ação Integrada para o Aposentado (PAI), do Governo do Estado do Ceará, à luz da Lei nº 8.842/94 - A situação feminina / Sônia Maria Santos Assunção. – 2025.

89 f.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2025.

Orientação: Profa. Dra. Inez Sílvia Batista Castro.

Coorientação: Prof. Dr. Carlos Américo Leite
Moreira.

1. Lei nº 8.842/94. 2. Programa de Aposentadoria. 3. Pai. I. Título.

CDD 320.6

SÔNIA MARIA SANTOS ASSUNÇÃO

AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE AÇÃO INTEGRADA PARA O APOSENTADO (PAI),
DO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, À LUZ DA LEI N.º 8.842/94 –
A SITUAÇÃO FEMININA

Dissertação submetida à banca examinadora do Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará – UFC, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em avaliação de políticas públicas.

Aprovada em: 26/06/2025

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Inez Silvia Batista Castro (orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. Dra. Jacqueline Franco Cavalcante
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Carlos Américo Leite Moreira
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. José Sydrião de Alencar Jr
Universidade de Fortaleza (UNIFOR – aposentado)

RESUMO

O Censo Demográfico de 2022, realizado pelo IBGE, revela que a população idosa no Brasil chegou a 32.113.490 pessoas, representando um aumento de 56% em relação a 2010, com as mulheres compondo mais da metade dessa população. Nesse contexto, a financeirização da economia, que prioriza ajustes fiscais e a redução de gastos públicos para atender aos interesses do capital financeiro, tem impactado significativamente as políticas públicas, incluindo aquelas voltadas para a educação e para o bem-estar dos idosos. No cenário atual, é imperativo aprimorar programas voltados para a população com 60 anos ou mais, destacando a aposentadoria como um processo de transformação que afeta não apenas a vida profissional, mas também aspectos sociais, emocionais e identitários. A aposentadoria para os professores, por exemplo, é uma fase de significativa reconfiguração, dada a natureza vocacional da profissão. Neste contexto, surgem questionamentos. O primeiro é, considerando a Lei n. 8.842/94, capítulo II, artigo 3º, parágrafo 1, a existência de algum tipo de apoio para o aposentado no estado do Ceará? Para esta pergunta a resposta é sim. O segundo ponto indagado é dado que o Governo do Estado do Ceará tem um Programa de Ação Integrada para o Aposentado (PAI). Diante disso temos o seguinte questionamento: O Programa de Ação Integrada para o Aposentado (PAI), do governo do Estado do Ceará, atende às disposições estabelecidas na Política Nacional do Idoso? Estabelecemos como objetivo geral desta dissertação: Avaliar a conformidade do Programa de Ação Integrada para o Aposentado (PAI) com as disposições estabelecidas na Política Nacional do Idoso. Como objetivos específicos, destacamos: a) Avaliar as particularidades do programa quanto à aposentadoria dos servidores públicos; b) Investigar quais as percepções das mulheres participantes programa apresentam sobre a aposentadoria; c) Identificar elementos específicos da vivência feminina no programa. A pesquisa utiliza uma abordagem qualitativa, com revisão bibliográfica, análise de documentos e entrevistas com gestores e usuárias do programa. A análise revelou que, embora o PAI adote uma abordagem multifacetada, oferecendo suporte psicológico, social e educacional, ele apresenta lacunas importantes, principalmente na consideração dos aspectos emocionais, sociais e econômicos da aposentadoria. O programa carece de personalização no atendimento e de ações voltadas para a reintegração social dos aposentados, além de não contar com um monitoramento contínuo que permita avaliar seu impacto na qualidade de vida dos beneficiários. A pesquisa também destacou desafios administrativos, como a dificuldade de acesso às gestoras do programa, o que limitou a compreensão da implementação e das estratégias do PAI. Para garantir a eficácia e sustentabilidade do programa, é necessário fortalecer sua estrutura institucional, incluindo a autonomia administrativa e financeira, bem como a alocação de um orçamento regular e a estabilização de seu quadro técnico. Assim, o PAI tem potencial para promover um envelhecimento ativo, mas precisa de ajustes estruturais para ampliar seu impacto e assegurar sua continuidade.

Palavras-chave: Lei n.º 8.842/94; Programa de Aposentadoria; PAI.

ABSTRACT

The 2022 Demographic Census, conducted by IBGE, reveals that the elderly population in Brazil reached 32,113,490 people, representing a 56% increase compared to 2010, with women making up more than half of this population. In this context, the financialization of the economy, which prioritizes fiscal adjustments and the reduction of public spending to serve the interests of financial capital, has significantly impacted public policies, including those focused on education and the well-being of the elderly. In the current scenario, it is imperative to enhance programs aimed at the population aged 60 or older, highlighting retirement as a process of transformation that affects not only professional life but also social, emotional, and identity aspects. For teachers, for example, retirement is a phase of significant reconfiguration due to the vocational nature of the profession. In this context, questions arise. The first question is, considering Law No. 8,842/94, Chapter II, Article 3, paragraph 1, whether there is any kind of support for retirees in the state of Ceará? The answer to this question is yes. The second question is given that the Government of the State of Ceará has an Integrated Action Program for Retirees (PAI). Based on this, we have the following question: Does the Integrated Action Program for Retirees (PAI) of the Government of the State of Ceará meet the provisions established in the National Elderly Policy? The general objective of this dissertation is established as: To analyze the conformity of the Integrated Action Program for Retirees (PAI) with the provisions established in the National Elderly Policy. The specific objectives are: a) To analyze the particularities of the program regarding the retirement of public servants; b) To investigate the perceptions of the women participants in the program about retirement; c) To identify specific elements of the feminine experience in the program. The research uses a qualitative approach, with a literature review, document analysis, and interviews with program managers and users. The analysis revealed that, although PAI adopts a multifaceted approach, offering psychological, social, and educational support, it presents significant gaps, especially in considering the emotional, social, and economic aspects of retirement. The program lacks personalized service and actions aimed at the social reintegration of retirees, in addition to lacking continuous monitoring to evaluate its impact on the beneficiaries' quality of life. The research also highlighted administrative challenges, such as the difficulty in accessing program managers, which limited understanding of the implementation and strategies of PAI. To ensure the effectiveness and sustainability of the program, it is necessary to strengthen its institutional structure, including administrative and financial autonomy, as well as the allocation of a regular budget and stabilization of its technical staff. Thus, PAI has the potential to promote active aging, but it needs structural adjustments to increase its impact and ensure its continuity.

Keywords: Law No. 8,842/94; Retirement Program; PAI.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAPFESP	Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
COPAI	Coordenadoria de Promoção da Qualidade de Vida do
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
IAPs	Institutos de Aposentadorias e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
PAI	Programa de Ação Integrada para o Aposentado
PEA	População Economicamente Ativa
PIS	Programa de Integração Social
PROUNI	Programa Universidade para Todos
SEPLAG	Secretaria de Planejamento do Estado do Ceará
UFAC	Universidade Federal do Acre

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	População idosa residente no Brasil – (1980/2022).....	16
----------	--	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Distribuição do nível de escolaridade das usuárias.....	69
Gráfico 2	Distribuição do Tempo de Aposentadoria das Usuárias.....	71
Gráfico 3	Perfil Socioespacial das Entrevistadas: Local de Moradia.....	76
Gráfico 4	Estrutura familiar das entrevistadas.....	76

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
2	PERCURSO METODOLÓGICO.....	23
2.1	O campo da pesquisa.....	23
2.2	Inspiração Avaliativa: a avaliação em profundidade.....	25
3	POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS: A HISTÓRIA COMO MEDIAÇÃO ANALÍTICA.....	33
3.1	O Percurso histórico das políticas públicas no Brasil.....	35
3.2	Avanços Normativos e Institucionais na Proteção da Pessoa Idosa.....	41
4	APOSENTADORIA: CONQUISTAS E DESAFIOS.....	44
4.1	O envelhecimento feminino e a construção social da velhice: identidade, corpo e reconhecimento.....	45
4.2	Aposentadoria: Perspectivas Teóricas e Desafios na Transição.....	54
4.3	O idoso no mercado de trabalho.....	56
5	PROGRAMAS DE APOSENTADORIA.....	61
5.1	Criação e Implantação do Programa de Ação Integrada para o Aposentado (PAI).....	61
5.2	Vozes da Experiência: Relatos das Usuárias do PAI.....	67
5.2.1	<i>Perfil das Entrevistadas.....</i>	68
5.2.2	<i>Relação com o Local de Moradia e Estrutura Familiar.....</i>	74
5.2.3	<i>Impressão e Expressão das Entrevistadas sobre o PAI.....</i>	76
5.3	Gestoras do PAI: Perspectivas e Desafios na Gestão do Envelhecimento Ativo.....	79
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	83
	REFERÊNCIAS.....	86

1 INTRODUÇÃO

Nasci há exatos 57 anos na cidade de Rio Branco, capital do estado do Acre. Tenho uma irmã mais nova (1 ano e 7 meses) e um irmão que foi gestado quase uma década depois de mim. Nessa época, os recursos eram poucos e não tínhamos carro, mas já possuíamos nossa casa própria. Isso sempre foi muito importante para nós, trouxemos como um exemplo vivo a ser seguido.

Nosso pai nunca frequentou escola e isso fez com que ele “investisse” em minha mãe e nos próprios filhos. Ela e nós, os filhos, aprendemos a amar ler e estudar. Minha mãe cursou Pedagogia e foi a responsável direta pelo meu encantamento pelas letras, onde quer que elas estivessem. Eu a via lendo livros, fotonovelas e afins e me sentava ao lado dela para folhear as páginas como se leitora fosse. Ela virava uma página da leitura dela, eu virava a minha também, ela lia e lia e eu a imitava e imitava!

Não à toa, quando entrei na escola, aos seis anos de idade, já conhecia o código alfabético e nunca encontrei a mínima dificuldade no quesito estudos. Tenho as melhores memórias de infância, pois cresci em meio à natureza, convivendo com animais, banhos de açude e numa família numerosa, pois minha mãe tem 12 irmãos. As “festas” eram garantidas, já que dois dos tios tinham idades bem próximas às de minha irmã e minha.

Tive os melhores avós (refiro-me aos maternos). Meu avô me ensinou de forma mágica o que depois já na faculdade soube ser “o pacto da ficcionalidade”, ou seja, os pássaros e todos os animais, bem como as flores, frutas e até mesmo as pedras, tinham vida, falavam e sem movimentavam!

Hoje tenho consciência dessa riqueza que é ter nascido e crescido entre eles, eu me alimento disso até hoje em meu percurso profissional. Como já disse, minha mãe foi a primeira professora da família. Eu fui a segunda, porque sempre tive a clareza do compromisso de poder eternizar em outras pessoas a nobreza que é ajudar na travessia da leitura das palavras para a leitura de mundo!

Escolhi, portanto, ser professora e percorri caminhos bonitos até ser aprovada em concurso público no município de Maracanaú - CE, onde ingressei em agosto de 2004. Lá se vão 20 anos! A primeira escola em que trabalhei chamava-se EMEF Júlio César Costa Lima II. Lembro que assumi uma turma de crianças de 6 anos e ir descobrindo que o processo de

alfabetização vai acontecendo no dia a dia só me trouxe certezas de que o meu caminho, definitivamente, era esse, era o tempo dos ciclos¹.

Saí de lá em janeiro de 2007 para assumir a gestão da EMEIEF Narciso Pessoa de Araújo, cuja função foi a de vice-diretora. A nomenclatura à época, era essa. As atribuições são ampliadas, mas não nos distancia do atravessamento que é acompanhar o processo de aprendizagem das crianças. Essa experiência durou até julho de 2013.

Em agosto de 2013, assumi a função de técnica no Conselho Municipal de Educação. Apesar de ser interessante o trabalho, não chegou a ser exatamente prazeroso. Portanto, em julho de 2014, voltei a pisar em chão de escola e migrei para a EMEF Adauto Ferreira Lima, em cuja escola fiquei responsável pelo reforço escolar. Ou seja, trabalharia com as crianças com maiores dificuldades em aprender a ler e/ou escrever. Nem preciso dizer do quão gratificante foi, mas preferi continuar trabalhando nas dificuldades das crianças em outra comunidade.

Em fevereiro de 2015, eu me inseri na gestão da EMEF Maria Pereira da Silva, no bairro da Pajuçara. Trabalho maravilhoso que durou até fevereiro de 2018. Nesse meio tempo, houve um processo seletivo e a gestão foi alterada. Quando damos início ao ano de 2018, sigo dando suporte à gestão da EMEIEF Maestro Eleazar de Carvalho. Uma nova gestão, que me acolheu de braços abertos e elasteceu a minha trajetória, no sentido de fortalecer os meus laços com a comunidade escolar inteira!

Em março de 2020, vivemos as inconstâncias e apavoramentos que uma pandemia pode trazer e convivemos com todos os transtornos e dores que podem dela advir. Em janeiro de 2021, fui convidada para assumir a gestão geral da EMEIEF Genciano Guerreiro de Brito e procurei primar, mais uma vez, pelo trabalho de excelência e reconhecimento que fiz um bom trabalho.

Busquei aliar à experiência de já ter estado como vice-diretora e outras tantas, como apoio à gestão para trabalhar numa escola que atende em tempo integral. Ou seja, as crianças entram na escola às 7h da saem às 17h. Cumprem carga horária diferenciada e ainda tomam banho, almoçam e descansam na própria escola. Nem preciso detalhar o quão enriquecedor foi tal experiência.

¹Os ciclos de aprendizagem na educação cearense, implementados a partir dos anos 2000, foram uma proposta pedagógica adotada para reorganizar o ensino fundamental. Essa abordagem foi inspirada em experiências internacionais e visava a reduzir a repetência e a evasão escolar, além de promover uma aprendizagem mais contínua e significativa. Tinham as seguintes características: Agrupamento por Ciclos; Progressão Continuada; Avaliação Formativa; Ensino Personalizado; Integração de Disciplinas; e, Envolvimento da Comunidade.

O processo seletivo, rotina no município de Maracanaú, tornou efetivo o outro grupo que concorreu e eu saí de lá e retornei à EMEIEF Maestro Eleazar de Carvalho, onde estou até a presente data. E este é um breve relato sobre a história de uma mulher, negra, de origem humilde, professora de escola pública municipal, que vive num Brasil tão desigual desde sua origem, que resolveu ingressar em um Mestrado de Avaliação de Políticas Públicas, na Universidade Federal do Ceará.

E o retorno à condição de discente em um curso de mestrado, trouxe todo um conjunto de sentimentos e fatores que acentuam e demonstram, por si, as motivações que me levaram a escolher a voltar a ser estudante. Todavia, como a caminhada foi muito pessoal, íntima, preciso dizer-lhes com todas as vozes, com todos os sentimentos, com todas as cores e sabores, embora muitos deles amargos iguais ao líquido biliar, ao fel.

Meu pai nunca teve acesso à escola, não havendo nenhum documento que comprove que um dia se sentou em um banco escolar. Talvez por isso, ele primou tanto por saber e conhecer e “jogou” as dores por não conhecer, sequer, o código alfabético, em minha mãe e nos três filhos.

Minha mãe cursou supletivo e depois Pedagogia na Universidade Federal do Acre (UFAC) e fez questão de que os filhos gostassem de estudar. Meu pai foi feliz nessa empreitada, pois minha mãe nos alfabetizou antes mesmo de estarmos na escola. Como afirmei, sou professora, minha irmã é jornalista e meu irmão é bacharel em segurança pública e em direito, resultado de muito esforço de meus pais, cada um a seu modo e força.

Aqui, resumo a minha trajetória de uma mulher negra, natural de Rio Branco, Acre, que desde cedo foi inspirada por sua mãe a amar a leitura e a educação, o que me levou a me tornar professora. Ao longo de minha carreira, desempenhei diversas funções no sistema educacional de Maracanaú-CE, incluindo cargos de vice-diretora e técnica no Conselho Municipal de Educação. Com quase duas décadas dedicadas à educação pública, venho aqui refletir sobre os desafios enfrentados por professores aposentados, em um contexto de ajustes fiscais e financeirização que impactam negativamente as políticas públicas.

Diante disso, a busca por um estudo voltado à avaliação de políticas públicas é em razão de vários fatores, os quais não posso ocultar, deixar guardado em um baú de lembranças pessoais, do contrário, incorreria em contrassenso, em contraposição ao escopo ético da pesquisa, de não atender a uma necessidade social, coletiva, que é um dos objetivos centrais da pesquisa acadêmica: atender a toda sociedade.

A escolha por realizar este trabalho, portanto, é fruto da minha trajetória de vida, em razão da necessidade em ter que travar batalhas pela transformação e mudança dos processos

discriminatórios negativos suportados, vivenciados diuturnamente, e que são impostos, todos os dias, às várias mulheres que possuem as mesmas características, mas que não podem mais perdurar. Nesse sentido, a educação surge como um dos caminhos mais promissores para combater essas discriminações, pois é através dela que se pode promover a conscientização e a mudança social. No entanto, essa educação à qual me refiro não é a educação mercantilizada, que no Brasil tem sido cada vez mais comercializada e atacada por meio de reformas recentes. Um exemplo disso é a Reforma do Ensino Médio, implementada através da Lei Federal nº 13.415/2017, que tem sido alvo de críticas e debates amplos dentro das instituições públicas, em redes sociais e na produção acadêmica (Cabral; Carvalho, 2024).

Mas se há um amplo processo de financeirização da educação, inclusive com propostas que visam privatizar escolas, como no recente caso do estado do Paraná, a partir do Projeto de Lei 345/2024, que foi encaminhada pelo governador paranaense à Assembleia Legislativa do Estado, e que foi discutido no último dia 03 de junho de 2024, estes processos de depreciação educacional terminam por impactar, de modo negativo, na vida daqueles que estão no dia a dia da educação básica, que são os/as docentes, o que pode trazer prejuízos às suas jornadas na atividade, mas também quando de suas aposentadorias.

O cenário de financeirização não se restringe à educação. De fato, faz parte de um quadro mais amplo em que a dinâmica econômica passou a incorporar cada vez mais os imperativos do capital financeiro. Como observa Chesnais (1996), a mundialização do capital se caracteriza justamente pela hegemonia das finanças sobre a produção, subordinando as decisões dos Estados nacionais à lógica especulativa e rentista dos mercados globais. Neste contexto surge como política macroeconômica a necessidade de ajustes fiscais, pautado pelo sistema capitalista, ou seja, da necessidade de criação de metas pelo Estado para fazer vezes à dívida pública ou aos interesses do capital.

Significa com isso que houve uma profunda alteração quanto à forma como até então se relacionavam produção e finança, pois agora era esta última que dominava o processo de acumulação como um todo, submetendo a primeira (Paulani, 2012), resultando, assim, no abandono de projetos de cunho produtivo para buscarem a especulação financeira, por meio de investimentos em títulos da dívida pública, por exemplo.

É perceptível que, diante de um contexto de desinvestimento nas camadas produtivas sociais, especialmente marcado pela ausência do Estado, acentuada pelas políticas de ajuste fiscal — isto é, pela redução de gastos com projetos de desenvolvimento —, os efeitos sobre as políticas públicas tendem a ser devastadores. Essas políticas tornam-se secundárias, uma vez que, em cenários de ajuste das contas públicas, os investimentos sociais, entre eles os

voltados à educação, deixam de ser prioridade. Em seu lugar, prevalece o objetivo de atender aos interesses do capital financeirizado, o que significa, na prática, reduzir os gastos públicos para garantir o pagamento da dívida contraída via negociação de títulos do Estado, favorecendo o capital especulativo em um contexto de financeirização mundializada.

O processo de financeirização, contudo, não se limita à área da educação. Ele integra um quadro mais amplo de reorganização do capitalismo, no qual a dinâmica econômica é progressivamente comandada pelos imperativos do capital financeiro. Como observa Chesnais (1996), a mundialização do capital se caracteriza justamente pela supremacia do capital financeiro sobre o produtivo, consolidando uma nova etapa do capitalismo marcada pela mobilidade internacional dos fluxos financeiros e pela subordinação das decisões dos Estados às exigências dos mercados globais. Essa configuração, longe de significar a diminuição do papel estatal, exige sua reorientação funcional: o Estado passa a atuar como garantidor da rentabilidade do capital, por meio da implementação de políticas de ajuste fiscal, cortes em gastos sociais e desregulamentações, sob o discurso da modernização e da responsabilidade fiscal.

A financeirização, nesse sentido, não apenas redefine as prioridades das políticas públicas, como também impõe severas limitações à capacidade de ação dos governos em áreas estratégicas como a educação, a saúde e a previdência. As consequências dessa lógica se materializam diretamente em programas voltados à população idosa, que passam a operar com orçamentos restritos, sob abordagens gerencialistas e com baixa sensibilidade às dimensões subjetivas, sociais e afetivas da aposentadoria.

Em resumo, a financeirização configura-se como um processo devastador de acumulação de capital, gerador de desigualdades, no qual o Estado exerce um papel ativo, como destaca Carvalho (2013). A autora afirma que, no caso brasileiro, o Estado historicamente desempenhou a função de locomotiva do processo de acumulação — notadamente durante o período do nacional-desenvolvimentismo (1930 a 1970) — e, mais recentemente, no chamado neodesenvolvimentismo, assumindo uma postura ambígua entre a lógica dos ajustes e a tentativa de promover desenvolvimento. Essa dualidade expressa os limites estruturais impostos pela lógica do capital financeiro às políticas públicas voltadas para o bem-estar social.

É neste caminho, de um Estado ajustador, curvado ao capital financeiro que se busca seguir trilhando esforços no sentido de criar, implementar e consolidar políticas públicas. Arregimentar recursos financeiros para políticas públicas voltadas para o idoso pode ser bastante desafiador. Em nível mundial, em 14 de setembro de 1978, através da Resolução

33/52, foi convocada uma Assembleia Mundial sobre Envelhecimento. Em 1982, em Viena, foi criado o Plano Internacional sobre o Envelhecimento, objetivando “fortalecer a capacidade dos países para abordar de maneira efetiva o envelhecimento (...) e atender às preocupações e necessidades especiais das pessoas de mais idade e fomentar uma resposta internacional adequada aos problemas de envelhecimento com medidas para o estabelecimento da nova ordem econômica internacional e o aumento das atividades internacionais de cooperação técnica, em particular entre os próprios países em desenvolvimento” (ONU. Plano de Ação Internacional de Viena sobre o Envelhecimento, 1982). Quase uma década depois, em 1991, a Assembleia da Organização das Nações Unidas adotou os princípios das Nações Unidas para o Idoso. No Brasil, somente em 1994, foi instituída a Política Nacional do Idoso (Lei n. 8.842/94). Ao mesmo tempo, percebe-se a mudança demográfica no mundo em geral, e no Brasil, com o crescimento da parcela de idosos na população.

Segundo o Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE – do ano de 2022, a população idosa residente no Brasil é de 32.113.490 pessoas, sendo 56% maior do que àquela recenseada em 2010. Destacamos que, em 2010, do total da população, mais da metade era composta por mulheres, o que correspondia a um valor total de 17.887.737 (55,7%), e o restante, ou seja, 14.225.753 (44,3%) eram homens. (IBGE, 2022)

Diante dos dados expostos anteriormente, fica evidenciado que a população brasileira está envelhecendo. E o envelhecimento populacional ocorre quando os grupos de jovens passam a compor uma menor parcela em comparação aos grupos de adultos e idosos. Esse fenômeno é impulsionado, principalmente, pela queda progressiva e acelerada no número médio de filhos por mulher, um processo observado no Brasil desde o final dos anos 1960. Além disso, a redução das taxas de mortalidade em todas as faixas etárias, inclusive entre os idosos, contribui para esse cenário de envelhecimento demográfico.

Se fizermos um levantamento histórico do envelhecimento da população segundo dados do IBGE, em “Em 1980, o Brasil tinha 6,1% da população com 60 anos ou mais de idade. Já em 2022, esse grupo etário representou 15,8% da população total e um crescimento de 46,6% em relação ao Censo Demográfico 2010, quando representava 10,8% da população. No outro extremo da pirâmide etária, o percentual de crianças de até 14 anos de idade, que era de 38,2% em 1980, passou a 19,8% em 2022.” (IBGE, 2022, p.2) Para uma melhor visualização da evolução da quantidade de idosos no Brasil, trazemos a tabela 1.

Tabela 1 – População idosa residente no Brasil – (1980/2022)

Ano	População de 60 anos ou mais de idade (%)
1980	6,1
1991	7,3
2000	8,6
2010	10,8
2022	15,8

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1980/2022.

A tabela 1 revela um crescimento significativo da população com 60 anos ou mais no Brasil ao longo das últimas décadas. Em 1980, apenas 6,1% da população brasileira tinha 60 anos ou mais. Essa proporção cresceu de forma consistente, passando para 7,3% em 1991, 8,6% em 2000 e 10,8% em 2010. O salto mais expressivo ocorreu em 2022, quando essa faixa etária representou 15,8% da população.

Esse aumento reflete uma tendência de envelhecimento populacional, impulsionada por fatores como a queda das taxas de natalidade e o aumento da longevidade, e indica desafios para políticas de saúde, previdência e assistência social, que precisam se adaptar a essa nova realidade demográfica.

Ao analisarmos a distribuição de idosos por região no Brasil, observamos que as regiões Sul e Sudeste apresentam a maior proporção de população idosa, chegando a 17,6%. Em contraste, a região Norte possui a menor proporção de idosos, com apenas 10,4%, refletindo uma população mais jovem. No Nordeste, 14,5% dos habitantes são idosos, enquanto no Centro-Oeste essa parcela é de 13,2%. (IBGE, 2022, p. 4)

Em 2022, os Estados com a maior proporção de jovens (até 14 anos) são Roraima, Amazonas e Amapá, onde esses grupos representam 29,2%, 27,3% e 27,0% da população, respectivamente. Esses mesmos Estados registram as menores proporções de pessoas com 60 anos ou mais: Roraima (7,9%), Amapá (8,4%) e Amazonas (9,1%). Já os Estados com as maiores concentrações de população idosa são Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Minas Gerais, onde 20,2%, 18,8% e 17,8% da população têm 60 anos ou mais, respectivamente. (IBGE, 2022, p. 4).

A análise revela uma clara divisão demográfica entre as regiões brasileiras, com diferenças notáveis no perfil etário de cada Estado. Nos Estados do Norte, como Roraima, Amazonas e Amapá, predominam populações mais jovens, com percentuais mais altos de pessoas até 14 anos e baixas proporções de idosos. Essa juventude demográfica está

frequentemente associada a taxas de natalidade mais altas e condições socioeconômicas distintas.

Em contraste, Estados como Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Minas Gerais apresentam populações mais envelhecidas, com percentuais elevados de pessoas com 60 anos ou mais. Esse cenário reflete não apenas menores taxas de natalidade, mas também melhores condições de saúde e longevidade, exigindo políticas voltadas para o atendimento de uma população idosa cada vez mais expressiva.

Essas diferenças destacam a necessidade de políticas públicas regionais e diversificadas para atender às especificidades de cada população, com ações que vão desde o suporte à juventude nos Estados mais jovens até iniciativas de inclusão e qualidade de vida para a crescente população idosa nas regiões mais envelhecidas. No entanto, o desafio de mobilizar recursos e atenção para a velhice é complexo e pode ser ilustrado pela reflexão de Bosi (1994, p. 77), que critica a postura da sociedade em relação aos idosos, observando que: “A sociedade rejeita o velho, não oferece nenhuma sobrevivência à sua obra. Perdendo a força de trabalho, ele já não é produtor nem reprodutor [...]”. Esse comentário reforça a urgência de ações que promovam o valor e a inclusão da população idosa em um contexto em que, frequentemente, ela se vê marginalizada e desvalorizada.

Assim, dadas as mudanças demográficas em um mundo financeirizado, urge analisar e aprimorar os programas voltados para a população de sessenta anos ou mais. Nesta etapa da vida, a aposentadoria se revela como um processo a ser participar.

A aposentadoria é um marco significativo na trajetória de qualquer profissional, mas para os professores ganha uma profundidade singular. Além de implicar mudanças administrativas, a aposentadoria afeta dimensões sociais, emocionais e identitárias, pois a docência não se resume apenas a uma ocupação, mas a uma vocação fortemente associada ao papel social do educador. Para esses profissionais, deixar a sala de aula significa, em muitos casos, um afastamento de uma rotina que define suas vidas por décadas.

Se na trajetória do magistério já não é fácil o cotidiano dos profissionais da educação, imagine quando a docente resolve se despedir da vida ativa no magistério. É que, no Brasil, há constantes processos de desmonte das políticas públicas, implementadas por meio de ajustes fiscais, com a redução dos gastos públicos com políticas de cunho social, dentre as quais as aposentadorias e todo o contexto circundante. Isto porque, quando um profissional decide se aposentar, ao chegar seu tempo, em regra, outro deveria ser contratado, o que demandaria realização de concurso público, dentre outras medidas necessárias, a fim de evitar prejuízos ao contexto escolar.

A política voltada à pessoa idosa no Brasil assume importância crescente, particularmente no que se refere à aposentadoria de profissionais considerados essenciais, como os professores. No contexto do Ceará, a aposentadoria docente apresenta um conjunto de desafios e expectativas que expressam, simultaneamente, as especificidades locais e as orientações estabelecidas pelas políticas nacionais de previdência e assistência social.

Neste contexto, surgem questionamentos. O primeiro é, considerando a Lei n. 8.842/94 (Política Nacional do Idoso), capítulo II, artigo 3º, parágrafo 1, a existência de algum tipo de apoio para o aposentado no estado do Ceará? Para esta pergunta a resposta é sim.

O segundo ponto indagado e é dado que o Governo do Estado do Ceará tem um Programa de Ação Integrada para o Aposentado (PAI). Diante disso, temos o seguinte questionamento: O Programa de Ação Integrada para o Aposentado (PAI), do governo do Estado do Ceará, atende às disposições estabelecidas na Política Nacional do Idoso?

Estabelecemos como objetivo geral desta dissertação: Avaliar a conformidade do Programa de Ação Integrada para o Aposentado (PAI) com as disposições estabelecidas na Política Nacional do Idoso.

Como objetivos específicos, destacamos:

- a) Avaliar as particularidades do programa quanto à aposentadoria dos servidores públicos;
- b) Investigar quais as percepções das mulheres participantes programa apresentam sobre a aposentadoria;
- c) Identificar elementos específicos da vivência feminina no programa.

Para alcançar esses objetivos, será utilizada uma abordagem metodológica qualitativa, a começar pela revisão bibliográfica de literatura especializada, análise de documentos oficiais e entrevistas com gestores do Programa e usuários dele. O público-alvo foi composto por dois gestores do PAI e 30 usuárias deste mesmo programa.

A relevância do tema está relacionada a diversos fatores sociais, econômicos e institucionais que tornam a aposentadoria uma questão importante no contexto atual. Inicialmente, envelhecimento da população brasileira impõe novos desafios às políticas públicas voltadas ao bem-estar dos idosos. Nesse sentido, o PAI “O Programa de Ação Integrada para o Aposentado (PAI) é uma política pública desenvolvida pela Secretaria do

Planejamento e Gestão do Ceará (Seplag), por meio da Coordenadoria de Promoção da Qualidade de Vida do Aposentado (Copai)².

A análise do PAI à luz da Lei n.º 8.842/94, que institui a Política Nacional do Idoso, é de grande relevância, pois essa legislação enfatiza a criação de programas que assegurem uma aposentadoria adequada. Por meio de simpósios, seminários e outras iniciativas, busca-se promover um envelhecimento ativo e saudável. Avaliar o alinhamento do PAI com essas diretrizes permite verificar se os direitos e necessidades dos aposentados estão sendo plenamente atendidos, garantindo-lhes suporte efetivo nessa fase da vida.

Além disso, o tema fomenta a reflexão sobre a importância de políticas públicas eficazes para garantir uma vida ativa na aposentadoria, um período que pode trazer incertezas e desafios para muitos servidores. Ao examinar as especificidades do PAI e seu alinhamento com a legislação vigente, este estudo poderá fornecer subsídios para o aprimoramento das políticas de acolhimento aos aposentados no Ceará e, potencialmente, em outras regiões do Brasil.

Este é um tema essencial na análise das políticas públicas voltadas para a terceira idade, refletindo as transformações demográficas e sociais do século XXI. O aumento da longevidade das mulheres, resultado de avanços médicos e melhorias nas condições de vida, traz novos desafios e oportunidades para a formulação de políticas sociais eficazes. A análise do envelhecimento feminino permite compreender as desigualdades de gênero na velhice e enfatiza a necessidade de políticas adaptadas às experiências e desafios específicos das mulheres idosas. Esta seção explora como o envelhecimento das mulheres é moldado por fatores sociais, econômicos e culturais, destacando a importância de políticas públicas que atendam às suas necessidades particulares.

Para atingir os objetivos expressos, este estudo está dividido em cinco capítulos além desta introdução.

No capítulo 2, intitulado **Percurso Metodológico**, é introduzido o uso da Avaliação em Profundidade como o paradigma avaliativo da pesquisa, destacando suas principais características e diferenciais em relação a outras abordagens. O texto também pretende esclarecer a metodologia qualitativa adotada, explicando os quatro eixos analíticos que estruturam a análise das políticas públicas em questão, como forma de garantir uma compreensão mais abrangente e profunda das dinâmicas locais e das percepções dos diferentes atores envolvidos na pesquisa. Esse capítulo subdivide-se em dois. São eles: o

² Disponível em: < <https://www.seplag.ce.gov.br/gestao-do-servidor/menu-pai/conhecendo-o-pai/>.> Acesso em: 31.mar.2025.

Campo da pesquisa, onde se contextualiza o Programa de Ação Integrada para o Aposentado (PAI), objeto de estudo deste trabalho. Outro tópico desse capítulo é denominado de **Inspiração Avaliativa: a avaliação em profundidade**, quando é exposta a metodologia utilizada na pesquisa, mais especificamente, sobre avaliação em profundidade.

O Capítulo 3, intitulado **Políticas Públicas Sociais: A História como Mediação Analítica**, organiza-se em dois subcapítulos: **O Percurso Histórico das Políticas Públicas no Brasil** e **Avanços Normativos e Institucionais na Proteção da Pessoa Idosa**. Inicialmente, apresenta-se um panorama histórico das políticas públicas sociais, adotado como instrumento analítico para a compreensão das dinâmicas e transformações ocorridas ao longo do tempo. Nele, se discute as políticas públicas como ações coletivas planejadas pelo Estado para atender às demandas sociais, destacando sua complexidade e vínculo com disputas de poder e contextos históricos. Essas políticas, não neutras, tendem a reproduzir desigualdades em sociedades capitalistas, a menos que sigam uma lógica emancipatória. A evolução das políticas públicas no Brasil, de ações elitistas na Primeira República até a Constituição de 1988, reflete avanços e retrocessos, com momentos de fortalecimento, como nos governos de Lula e Dilma, e desmonte progressivo após 2016. As políticas voltadas para a pessoa idosa evoluíram de ações previdenciárias, iniciadas pela Lei Eloy Chaves (1923), para um arcabouço jurídico robusto, como a Política Nacional do Idoso (1994) e o Estatuto do Idoso (2003). No entanto, a efetivação dos direitos ainda enfrenta desafios estruturais, como a baixa participação social e a precariedade das instituições representativas, exigindo controle social ativo e articulação entre governo e sociedade para garantir uma política pública eficaz.

O Capítulo 4, intitulado **Aposentadoria: Conquistas e Desafios**, aborda a aposentadoria como um processo multifacetado, que vai além do fim da vida laboral, sendo uma transição que envolve questões econômicas, identitárias e simbólicas, especialmente para os docentes, cuja relação com o trabalho é marcada por significados sociais e afetivos. O capítulo é estruturado em três subcapítulos que discutem, respectivamente, o envelhecimento feminino, as perspectivas teóricas da aposentadoria e os desafios enfrentados pelos idosos no mercado de trabalho. A análise do envelhecimento feminino, em consonância com as perspectivas de Bosi (1994) e Motta (2010), destaca a construção social da velhice e as especificidades das mulheres na transição para a aposentadoria, incluindo os impactos das desigualdades históricas e sociais, e como essas influenciam a identidade e o papel das mulheres após a aposentadoria. A aposentadoria é, então, vista como uma fase de reconfiguração, que gera angústia devido à ruptura de papéis sociais, sendo uma oportunidade de ressignificação da vida, conforme proposto por Giddens (2002) e Motta (2010). Além

disso, o capítulo aborda o impacto da financeirização do mercado, que tem marginalizado os idosos, especialmente as mulheres, no mercado de trabalho, e como as políticas públicas, como a Política Nacional da Pessoa Idosa, devem ser fortalecidas para promover um envelhecimento ativo e digno. Assim, a aposentadoria deve ser acompanhada de políticas que reconheçam as especificidades dessa fase da vida, promovendo a inclusão social e a dignidade dos aposentados.

O quinto capítulo desta pesquisa, intitulado **Programa de Aposentadoria**, é composto por três subcapítulos: **5.1 - Criação e Implantação do PAI**, **5.2 - Vozes da Experiência: Relatos das Usuárias do PAI** e **5.3 - Gestoras do PAI: Perspectivas e Desafios na Gestão do Envelhecimento Ativo**. O primeiro subcapítulo analisa o desenvolvimento inicial do programa, seus objetivos e desafios. O segundo apresenta relatos de 30 usuárias, destacando suas experiências, percepções e dificuldades durante a transição para a aposentadoria. O terceiro subcapítulo foca nas entrevistas com as gestoras do Programa de Aposentadoria Institucional (PAI), abordando os desafios administrativos e as perspectivas sobre o envelhecimento ativo. O capítulo oferece uma análise abrangente da implementação do PAI, considerando as experiências dos participantes e a gestão do programa.

Nas considerações finais deste trabalho, busco analisar criticamente os principais achados da pesquisa, com foco na adequação do Programa de Ação Integrada do Aposentado (PAI) às diretrizes da Política Nacional do Idoso. O objetivo geral é analisar a conformidade do Programa de Ação Integrada para o Aposentado (PAI) com as disposições estabelecidas na Política Nacional do Idoso, considerando as particularidades de gênero. Os resultados indicam que as mulheres vivenciam desafios específicos nessa transição.

2 PERCURSO METODOLÓGICO

Nesta seção, apresentamos de forma detalhada o caminho metodológico adotado nesta pesquisa, enfatizando a importância de cada etapa na construção do estudo. Inicialmente, revisitamos os objetivos traçados no início do trabalho, assegurando que as estratégias metodológicas estejam alinhadas com as questões centrais que orientam a investigação.

Ao abordar os métodos utilizados para a coleta dos dados empíricos, oferecemos uma explicação minuciosa das técnicas escolhidas, justificando a sua adequação ao contexto do estudo e às particularidades do fenômeno investigado. Este processo incluiu a consideração cuidadosa de abordagens qualitativas, conforme necessário, para capturar a complexidade da pesquisa.

2.1 O Campo de Pesquisa

O Programa de Ação Integrada para o Aposentado (PAI), vinculado à Coordenadoria de Promoção da Qualidade de Vida do Aposentado (Copai), da Secretaria de Planejamento do Estado do Ceará (SEPLAG), está em funcionamento há 34 anos e atende anualmente cerca de 30 mil aposentados, com idades entre 60 e 94 anos³. As atividades do Programa são fundamentadas nos quatro pilares do envelhecimento ativo: saúde, aprendizado contínuo, participação e segurança/proteção. As ações são organizadas de forma pedagógica, abrangendo as dimensões biopsicossociais do indivíduo, com o objetivo de melhorar sua qualidade de vida, incentivando a socialização e o exercício pleno da cidadania.

O Programa de Ação Integrada para o Aposentado (PAI), vinculado à Secretaria do Planejamento e Gestão do Ceará (SEPLAG), foi criado em 1990 pelo Decreto nº 21.088/90, sendo anterior à Política Nacional do Idoso e consolidando-se como uma iniciativa pioneira no Brasil. Desde então, tem promovido ações integradas e sistemáticas voltadas para o envelhecimento, alinhadas às diretrizes das instituições que orientam a formulação de políticas públicas nessa área. (Copai, 2016).

³ Informação disponível em: < [PAI celebra 31 anos com homenagens - Secretaria do Planejamento e Gestão \(seplag.ce.gov.br\)](https://seplag.ce.gov.br)>. Acesso em: 9.out.2024.

Com o fortalecimento do PAI, sua relevância foi amplamente reconhecida, levando à sua expansão e participação em fóruns estratégicos de debate e deliberação sobre políticas para o envelhecimento. Esse avanço resultou na criação da Coordenadoria de Promoção da Qualidade de Vida do Aposentado (COPAI) dentro da estrutura da SEPLAG, por meio do Decreto nº 31.262/13. A COPAI foi organizada em duas células – Planejamento e Acompanhamento, e Desenvolvimento e Capacitação – permitindo que o PAI e o Projeto Integrado de Preparação para Aposentadoria (PIPA) fossem incorporados de maneira mais estruturada à secretaria.

Diante do aumento da longevidade da população, que representa um avanço social, mas também impõe desafios significativos, torna-se essencial que o Estado desenvolva estratégias eficazes para atender às necessidades dos aposentados. Nesse contexto, a COPAI atua com base nas diretrizes governamentais, promovendo ações alinhadas às políticas públicas contemporâneas.

Para ampliar e aprofundar a pesquisa, conduzimos entrevistas com 33 usuárias do Programa de Ação Integrada para o Aposentado (PAI) e dois membros da equipe gestora. As participantes trouxeram perspectivas pessoais sobre a experiência com o programa, os gestores contribuíram com uma visão estratégica e operacional, esclarecendo os processos, desafios e impactos da iniciativa. Essas entrevistas permitiram uma análise abrangente, combinando as dimensões institucional e individual, para avaliar o funcionamento e a efetividade do PAI.

Para que possamos abarcar a maior quantidade de informações sobre nossos entrevistados e sobre o PAI, elaboramos alguns questionamentos a serem feitos com os usuários deste Projeto. São as questões:

- 1) Qual atividade laboral exercia antes de se aposentar?
- 2) Qual o seu grau de instrução?
- 3) Há quanto tempo está aposentada?
- 4) Como sua família se estrutura?
- 5) Você mora perto do Cambé?
- 6) Em que bairro você mora?
- 7) Você mora sozinha?
- 8) Dorme sozinha em seu quarto ou divide com alguém?
- 9) Como soube do PAI?
- 10) Quando começou a desenvolver atividades no PAI?
- 11) Qual ou quais são as atividades preferidas e porquê?

12) De que maneira aconteceu sua aposentadoria?

13) Participar do PAI faz alguma diferença em sua vida?

Para aprofundar o entendimento sobre a gestão e os impactos do projeto PAI, foi realizada uma entrevista com os responsáveis pela sua administração. Para orientar essa conversa e obter uma visão mais abrangente, preparamos um roteiro com diversas perguntas:

1) Qual é a faixa etária das usuárias do programa?

2) Quais atividades permanecem ativas desde o início do projeto até o momento?

3) Quantas pessoas foram inscritas desde o lançamento do projeto até hoje?

4) O que motivou a criação do PAI?

5) Como é feita a seleção de atividades para atender às necessidades das usuárias?

6) Quais são os principais desafios enfrentados na gestão do programa?

7) Como é avaliado o impacto do programa na qualidade de vida das participantes?

8) Há parcerias externas que contribuem para a realização das atividades?

9) Se sim, quais?

10) Como é feito o acompanhamento das usuárias ao longo do tempo?

11) Quais são as metas futuras para o desenvolvimento do PAI?

Essas perguntas permitiram explorar o histórico, os desafios, os sucessos e as perspectivas futuras do projeto, oferecendo um panorama maior sobre o seu papel na vida das usuárias e no contexto da política de atenção à pessoa idosa.

2.2 Inspiração Avaliativa: a avaliação em profundidade

Antes de defender o paradigma avaliativo utilizado na pesquisa, qual seja, a inspiração em avaliação em profundidade (Rodrigues, 2008), necessário explicitar quais as noções introdutórias a essa perspectiva, a fim de evitar eventuais dificuldades de interlocução, posto que, conforme menciona a autora, avaliar em profundidade não é necessariamente a imersão no campo de investigação, mas abarcar a um só tempo a dimensão dada no sentido longitudinal – extensão no comprimento – como na latitudinal – extensão na largura. Rodrigues acentua ainda que, nesta perspectiva, quanto mais se mergulha na situação estudada mais se amplia o campo de investigação.

A complexidade dos conceitos relacionados à avaliação evoluiu significativamente ao longo da história. Embora não exista uma definição única e universal, alguns conceitos se alinham mais estreitamente à nossa perspectiva ideológica e são passíveis de transformação.

No Brasil, a partir da segunda metade da década de 1990, a avaliação de políticas públicas começou a receber maior atenção. Até então, a abordagem predominante era gerencialista, focada na medição e na avaliação de políticas por meio de instrumentos que priorizavam a obtenção de melhores resultados.

Saliente-se que a pertinência concedida à questão a partir da década de 1990 deveu-se, essencialmente,

à situação de dependência do país frente às agências financiadoras internacionais, como o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento – BIRD e Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, que passaram a exigir, com mais critério, a elaboração de sistemas de monitoramento de avaliação dos projetos por eles financiados. (Rodrigues, 2008, p. 8).

Esse modelo positivista, fortemente vinculado à agenda neoliberal e ao contexto hegemônico da época, tende a seguir uma lógica linear. Essa abordagem limita-se à “mensuração do objeto de estudo”, o que restringe tanto a aprendizagem quanto a compreensão do fenômeno (Rodrigues, 2016, p. 105), distanciando-se do contexto e da diversidade dos sujeitos envolvidos. Diante dessas limitações, opta-se neste trabalho por uma abordagem metodológica qualitativa, que possibilite explorar as complexidades e nuances dos fenômenos em questão.

Sobre avaliação em profundidade Rodrigues (2016) apresenta dois modelos inovadores avaliação de políticas públicas, são eles: o Método Experiencial, de Raul Lejano e a Avaliação em Profundidade, de Lea Rodrigues.

Para Rodrigues (2016) o Método Experiencial de Raul Lejano é inovador porque desafia os métodos positivistas, que se concentram na mensuração e na linearidade dos processos.

O modelo experiencial, apresentado por Lejano (2012), é uma proposta inovadora porque fornece novos referenciais teórico-metodológicos capazes de integrar as perspectivas quantitativas e qualitativas de análise, de forma a alcançar um nível mais profundo de compreensão de questões não resolvidas pelos métodos tradicionais. Em vez disso, ele enfatiza a experiência vivida e a interação contínua entre teoria e prática. (Rodrigues, 2016, p. 104-105)

Para Rodrigues (2016), Lejano defende que os métodos tradicionais, baseados em uma lógica linear e focados em testes de hipóteses, limitam a compreensão e a aprendizagem,

pois impõem um modelo rígido que não captura a complexidade real das políticas, vivenciadas por diversos atores.

O argumento central do autor é que os métodos clássicos – que partem de uma lógica linear, calcada em testes de hipóteses –, centrados na mensuração do objeto de estudo, constroem a aprendizagem e o entendimento a um modo predeterminado que impede a compreensão da política na forma como ela realmente ocorre e é vivida, experienciada, ele diz, por uma multiplicidade de atores (Rodrigues, 2016, p. 105).

O modelo de Avaliação em Profundidade de Lea Rodrigues adota uma perspectiva qualitativa e multidimensional, focando nas noções de tempo (percursos e trajetórias) e espaço (territorialidade). Diferente dos métodos tradicionais, a avaliação em profundidade não se limita à mensuração de resultados, mas busca entender a coerência interna das políticas, sua trajetória institucional, e os contextos socioeconômicos e culturais em que são implementadas. (Rodrigues, 2016)

Para Rodrigues (2016), a avaliação em profundidade exige uma abordagem interdisciplinar que vá além do cumprimento de metas e indicadores, incluindo a interpretação dos significados atribuídos pelos beneficiários. A proposta valoriza a descrição densa e a integração de dados qualitativos e quantitativos, promovendo uma análise holística.

Assim, a exigência de que a avaliação seja extensa e ampla indica que uma avaliação em profundidade não poderá se restringir a um olhar focado apenas na averiguação do cumprimento das metas propostas pela política e seus resultados, ou nos itens priorizados por um programa, bem como tão somente no atendimento às suas diretrizes. Quanto ao aspecto da densidade, a referência fundamental é ao principal pressuposto das abordagens interpretativas, seguindo as proposições de Geertz (1978) da busca de significados, no caso os significados da política para os que as formulam, executam ou vivenciam. Isto implica, em primeiro lugar, que a pesquisa qualitativa ganha destaque nesta abordagem [...]. (Rodrigues, 2015, p. 107)

A avaliação em profundidade requer uma abordagem ampla que vá além da simples verificação do cumprimento de metas ou diretrizes de um programa, focando em uma análise densa e qualitativa dos significados atribuídos pelas pessoas envolvidas na formulação e execução das políticas. Dessa forma, no estudo proposto, serão utilizadas metodologias como revisão bibliográfica, análise de documentos oficiais, incluindo a legislação do PAI e a Lei nº 8.842/94, além de entrevistas com gestores e usuários do programa. Essa combinação metodológica busca superar as limitações das abordagens quantitativas tradicionais, proporcionando uma compreensão mais profunda das dinâmicas locais e das percepções dos diferentes atores envolvidos.

A escolha pela adoção de uma abordagem de pesquisa de natureza qualitativa permitirá alcançar uma maior abrangência e aprofundamento do tema, pois esse tipo de pesquisa é essencial para a análise e interpretação de experiências e conceitos sociais dentro de seu contexto, visando compreender, descrever, interpretar e desenvolver novos *insights* (Lüdke & André, 1986).

Sobre a abordagem metodológica, Gamboa (2012, p. 94) declara que

[...] podemos chamar de abordagem metodológica, que fundamenta as técnicas utilizadas, pois acreditamos que as técnicas são formas de operacionalizar essas abordagens, [...] Nesse sentido, o método é considerado como a maneira de se relacionar o sujeito e o objeto, ou como o caminho do conhecimento que o sujeito cognoscente realiza ante o objeto que o desafia. Em termos gerais, consideramos que as abordagens metodológicas se identificam com as categorias em que inicialmente classificamos as investigações; isto é, as abordagens empírico-analíticas, fenomenológico-hermenêuticas e crítico-dialéticas. Os métodos são tomados como pontos de partida para recuperar a lógica que articula os outros níveis teóricos, epistemológicos e os pressupostos filosóficos. [...]

De fato, a pesquisa qualitativa destaca de forma eloquente uma mudança de paradigma liderada por Poupart (2008). Neste sentido, planeja-se analisar os alicerces teóricos, epistemológicos e metodológicos das pesquisas qualitativas, levando em conta que a avaliação atual é um processo de natureza sociopolítica, seguindo os princípios de uma análise robusta. (Rodrigues, 2008).

Em resumo, o que se pretende com a avaliação em profundidade é buscar, a partir de diversas dimensões, que ela denomina de eixos analíticos, uma análise mais aprofundada sobre a política pública em avaliação, abandonando, com isso, o paradigma positivista de linearidade, que não observa o sujeito beneficiário da política, que não consegue ampliar a lente de visão para verificar a trajetória de construção da política, ela estabelece, então, quatro eixos analíticos, quais sejam: a análise de conteúdo; a análise de contexto; trajetória institucional; e os espectros temporal e territorial da política.

Embora esses elementos possam estar presentes em outros modelos de avaliação, nesta proposta eles assumem uma relevância central e inquestionável. São considerados pilares para analisar a coerência e a efetividade da política, desde o momento de sua formulação até a maneira como é executada nas instituições responsáveis. Além disso, a avaliação também leva em conta a interação da política com o contexto social, econômico e cultural no qual está inserida, observando como ela se adapta às particularidades institucionais e aos desafios operacionais. Um ponto de destaque é a forma como os atores envolvidos desempenham seus papéis e como as relações de poder influenciam as decisões e o

andamento do processo. Esse enfoque revela não apenas a complexidade da implementação de políticas públicas, mas também a importância de considerar as dinâmicas internas e externas que moldam seu sucesso ou fracasso (Guedelho, 2017).

A **Análise de conteúdo** consiste na observação metódica e imparcial dos recursos de comunicação, como documentos, textos, discursos e outros formatos comunicativos importantes. O objetivo é identificar e interpretar as mensagens e significados presentes nos textos, reconhecendo padrões, temas, significados e direcionamentos nos conteúdos.

A Análise de Conteúdo, enquanto procedimento de pesquisa, desempenha um importante papel nas investigações no campo das pesquisas sociais, já que analisa com profundidade a questão da subjetividade, ao reconhecer a não neutralidade entre pesquisador, objeto de pesquisa e contexto. O que não a descredencia no aspecto da validade e do rigor científicos, já que tem status de metodologia, com princípios e regras bastante sistematizados. (Cardoso; Oliveira e Ghelli, 2021, p. 100)

Na **Análise de contexto** examina-se o ambiente no qual uma política ou evento ocorre. Incluindo fatores sociais, econômicos, políticos e culturais que podem influenciar o desenvolvimento e a implementação de políticas. Ela tem o objetivo de compreender os fatores externos que afetam a formulação e execução das políticas, identificando as relações de poder e interesses que moldam o contexto.

O Programa de Ação Integrada para o Aposentado (PAI) foi instituído pelo Governo do Estado do Ceará em 6 de novembro de 1990, por meio do Decreto nº 21.088/1990. Esse programa é coordenado pela Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG) e visa desenvolver ações voltadas ao apoio e bem-estar dos servidores públicos estaduais aposentados. O PAI integra atividades de capacitação, desenvolvimento biopsicossocial, inclusão digital e empreendedorismo, promovendo a qualidade de vida e o protagonismo dos aposentados em suas novas fases de vida.

Como uma das iniciativas do PAI, sua implementação ocorreu em um contexto em que o Brasil e diversos outros países enfrentavam desafios decorrentes do envelhecimento populacional e da crescente demanda por políticas públicas voltadas aos direitos e necessidades dos idosos. Naquele período, ampliava-se a compreensão sobre a importância de preparar os trabalhadores para uma aposentadoria ativa e saudável.

Esse cenário foi impulsionado por marcos legais significativos, como a Política Nacional do Idoso (Lei nº 8.842/1994) e o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003), que incentivaram a criação de programas voltados ao envelhecimento ativo. Essas políticas refletiam não apenas o aumento da expectativa de vida, mas também a necessidade de

promover a inclusão social dos idosos, garantindo seu bem-estar e valorizando sua participação contínua na sociedade.

O envelhecimento populacional, uma conquista da sociedade moderna, traz consigo desafios, exigindo do Estado uma atenção especial e adaptada às necessidades dos idosos. Nesse contexto, a Coordenadoria de Políticas de Atenção Integrada (COPAI) atuou de forma alinhada com diretrizes governamentais contemporâneas para responder aos desafios impostos por uma sociedade em envelhecimento. Com a missão de “Promover a qualidade de vida do servidor aposentado do sistema público estadual do Ceará com foco no envelhecimento ativo, alinhado à política de inclusão social da Secretaria do Planejamento e Gestão do Ceará.”, a COPAI, por meio de programas baseados nos princípios do envelhecimento ativo, visa promover a inclusão e a valorização do idoso, sendo reconhecida por sua excelência e compromisso com o bem-estar dos servidores aposentados. (Copai, 2016).

O Programa de Ação Integrada para o Aposentado (PAI), desenvolvido pela Secretaria do Planejamento e Gestão do Ceará (SEPLAG), está diretamente alinhado aos princípios da Lei nº 8.842/94, a Política Nacional do Idoso, especialmente no que se refere ao Artigo 3º da Lei. Esse artigo, que estabelece as diretrizes gerais da Política Nacional do Idoso, enfatiza a garantia de direitos ao idoso, incluindo a promoção do bem-estar e da qualidade de vida, além de assegurar o acesso à educação, saúde, cultura e lazer. Também é destacado o direito do idoso à autonomia e à independência, com um enfoque especial no combate ao isolamento social e na promoção da participação ativa do idoso na sociedade.

O PAI se insere de maneira eficaz dentro desses parâmetros, pois foi criado com o objetivo de promover uma transição mais saudável e integrada para a vida pós-aposentadoria, buscando garantir a qualidade de vida dos servidores que estão na fase de aposentadoria. Através de atividades diversificadas, como cursos de capacitação, eventos sociais e acolhimento psicológico, o programa contribui significativamente para o bem-estar social e emocional dos aposentados, assegurando-lhes uma maior autonomia e integração social. Essas ações proporcionam não apenas suporte à saúde física e psicológica dos aposentados, mas também ampliam suas possibilidades de participação ativa nas questões sociais, conforme preconizado pelo Art. 3º da Lei nº 8.842/94.

Ademais, o PAI visa promover a socialização dos aposentados, evitando o isolamento social e incentivando sua participação na vida comunitária e cidadã. Isso está plenamente alinhado com o princípio da inclusão social defendido pela Política Nacional do Idoso, que assegura ao idoso o direito de continuar contribuindo para a sociedade de maneira ativa e respeitada. O programa, portanto, não só auxilia na adaptação dos aposentados a uma nova

fase da vida, mas também assegura que esse processo ocorra de maneira digna e integrada, promovendo saúde, bem-estar e autonomia.

Ao vincular-se diretamente ao Art. 3º da Lei nº 8.842/94, o PAI cumpre um papel fundamental na promoção do envelhecimento ativo, permitindo que os aposentados vivam de forma plena e participativa, com condições adequadas para o exercício de sua cidadania e para a manutenção de sua qualidade de vida.

O PAI surge, portanto, em resposta a essa nova realidade, promovendo atividades que vão além do suporte financeiro, com ênfase no bem-estar psicológico, social e físico dos aposentados.

Já a **Trajetória institucional** examina o desenvolvimento histórico e a evolução das instituições e políticas ao longo do tempo, incluindo a análise de mudanças nas estruturas organizacionais, processos de decisão e dinâmicas institucionais. Tem por objetivo entender como as instituições se adaptam e respondem a desafios e oportunidades. Um dos métodos utilizados neste eixo são entrevistas com atores-chave para obter informações sobre processos institucionais que é o que pretendemos fazer em nossa pesquisa. E para executar esse método utilizarei a entrevista guiada, onde as usuárias responderão perguntas preestabelecidas. Esta parte da trajetória institucional poderá ser apreendida a partir dos roteiros de entrevista com os gestores bem como por meio de documentação institucional.

E por último, os **Espectros temporal e territorial da política** consideram a dimensão temporal (passado, presente e futuro) e a dimensão territorial (local, regional, nacional, internacional) das políticas, examinando a maneira pela qual as políticas se desenvolvem e se implementam ao longo do tempo e em diferentes contextos geográficos. Para este tópico serão essenciais os roteiros de entrevista com os participantes, inclusive para definir as diferenças de situação entre homens e mulheres no contexto do programa.

Esses quatro eixos analíticos fornecem uma estrutura abrangente para analisar políticas e programas, levando em consideração múltiplas dimensões e perspectivas. Rodrigues (2008) divide a análise de conteúdo da seguinte forma:

- formulação: objetivos, critérios, dinâmica de implantação, acompanhamento e avaliação;
- bases conceituais: paradigmas orientadores e as concepções e valores que os informam, bem como os conceitos e noções centrais que sustentam essas políticas;
- coerência interna: não-contradição entre as bases conceituais que informam o programa, a formulação de sua implementação e os itens priorizados para seu acompanhamento, monitoramento e avaliação. (Rodrigues, 2008, p. 11).

Este estudo se inspirou na abordagem de avaliação em profundidade, que serve como diretriz para a análise tanto do conteúdo quanto do contexto da política avaliada. Inicialmente, a pesquisa foi orientada pela revisão de legislações, documentos oficiais e dados estatísticos relacionados ao Programa de Ação Integrada para o Aposentado (PAI), com ênfase na Lei n. 8.842/94, Capítulo II, Artigo 3º, parágrafo I. Em um segundo momento, foi realizada uma análise mais ampla por meio do levantamento de dados secundários, considerando o contexto político, social, econômico e cultural que cercou a implementação da política. Essa abordagem oferece uma compreensão detalhada e crítica sobre o impacto e a efetividade do programa em diferentes dimensões.

Para concluir este tópico, é válido destacar que as entrevistas realizadas foram gravadas, seguindo o cronograma e as preferências das entrevistadas quanto ao dia, horário e local. Após a gravação, as entrevistas foram transcritas, conferindo aos relatos orais uma “materialidade documental” (Meihs & Seawright, 2021) que permitiu uma análise mais profunda e detalhada. Esse processo não apenas enriquece a pesquisa, mas também prepara o terreno para o próximo capítulo, onde será explorada a história das políticas públicas.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS: A HISTÓRIA COMO MEDIAÇÃO ANALÍTICA

O conceito de políticas públicas é vasto e complexo, pois integra várias demandas da sociedade, partindo do princípio de que existem áreas da vida que vão além do âmbito privado ou individual, abrangendo o coletivo (Silva; Silva; Silva, 2016). As políticas públicas são desenvolvidas para identificar e abordar as deficiências presentes na sociedade em diferentes esferas, propondo soluções para atender a essas necessidades.

O significado de políticas públicas está intrinsecamente ligado à ação pública, ou seja, ao que pode ser feito em benefício do coletivo. O governo assume a responsabilidade de conceber e implementar projetos que visem ao bem-estar da sociedade como um todo. Contudo, a eficácia dessas políticas pode ser comprometida por obstáculos como a corrupção, que interfere no alcance dos benefícios esperados.

As políticas públicas fundamentam-se em dois pilares principais: o planejamento dos governantes, que deve ser orientado pelas demandas existentes, e a execução dessas políticas, que deve considerar o contexto socioeconômico e histórico da população alvo. A partir dessa perspectiva, torna-se evidente a necessidade de políticas públicas bem elaboradas para que possam efetivamente resolver os problemas reais da sociedade.

As políticas públicas consistem em um conjunto de decisões e não em uma única decisão isolada. Elas podem ser de dois tipos: estatais, onde o Estado é o principal agente, e privadas de interesse público, onde outros atores, não estatais, também buscam resolver problemas sociais. (Silva, 2016)

É preciso entender que o desenvolvimento das políticas públicas reflete a intencionalidade por trás de ações tanto públicas quanto privadas, com o objetivo maior de solucionar problemas sociais por meio de um conjunto coordenado de decisões que busquem beneficiar a coletividade.

Compreender a origem de um campo de conhecimento é fundamental para uma melhor compreensão de seus desdobramentos, percurso e possibilidade. A área de política pública surge nos Estados Unidos como disciplina acadêmica, quebrando com as etapas tradicionais seguidas pela abordagem europeia de estudos nesse campo, a qual focava mais na análise do Estado e suas instituições do que na atuação dos governos.

Para Behring e Boschetti (2006), as políticas públicas são entendidas como um conjunto de ações e decisões tomadas pelo Estado para atender às demandas sociais e promover o bem-estar coletivo. Esses autores destacam que as políticas públicas não surgem

de forma neutra ou desinteressada, mas são fruto de disputas e relações de poder que envolvem diferentes grupos sociais com interesses diversos.

As autoras enfatizam que as políticas públicas estão inseridas em um contexto histórico, social e econômico que influencia tanto sua formulação quanto sua implementação. Nesse sentido, elas são moldadas pelas condições materiais e ideológicas de uma sociedade, refletindo as contradições e tensões presentes no sistema capitalista.

Behring e Boschetti (2006) também sublinham a importância de analisar as políticas públicas a partir de uma perspectiva crítica, que considere as desigualdades estruturais e as formas de dominação que perpassam as relações sociais. Para elas, as políticas públicas, em uma sociedade capitalista, tendem a reproduzir as desigualdades sociais em vez de superá-las, a menos que sejam orientadas por uma lógica emancipatória que busque transformar as condições de vida das classes trabalhadoras e dos grupos mais vulneráveis.

Para compreender as políticas públicas em sua totalidade, é necessário não apenas considerar as intenções declaradas pelo Estado, mas também analisar os resultados concretos dessas políticas e os interesses de classe que elas servem. Essa abordagem crítica deve revelar se as ações estatais realmente contribuem para a justiça social ou se reforçam as estruturas de poder existentes. Esse tipo de análise é particularmente relevante quando se observa como diferentes contextos regionais influenciam o desenvolvimento das políticas públicas. Na Europa, por exemplo, as políticas públicas frequentemente emergem a partir das teorias explicativas sobre o papel do Estado e do governo, que são vistas como os principais produtores dessas políticas. Em contraste, nos Estados Unidos, a área de políticas públicas se desenvolveu no meio acadêmico com um foco menor nas bases teóricas sobre o papel do Estado, direcionando-se mais diretamente para o estudo da atuação governamental. Essa diferença de abordagem reflete como o contexto e a tradição acadêmica moldam a compreensão e a prática das políticas públicas.

A área de políticas públicas é amplamente reconhecida por ter quatro fundadores principais: Harold Lasswell, Herbert Simon, Charles Lindblom e David Easton (Souza, 2006). Cada um desses pioneiros contribuiu de maneira significativa para o desenvolvimento do campo. Harold Lasswell, na década de 1930, introduziu o termo “policy analysis” (análise de política pública) para conectar o conhecimento acadêmico com a prática governamental, facilitando o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e o governo (Souza, 2006). Por sua vez, Herbert Simon trouxe a concepção de “racionalidade limitada” para a análise das políticas públicas. Simon argumentou que, embora a racionalidade dos formuladores de políticas seja restrita por fatores como informação incompleta e tempo limitado, ela pode ser

aprimorada por meio de estruturas que influenciam o comportamento dos atores e direcionam os resultados desejados, minimizando a busca por interesses próprios (Souza, 2006).

Charles Lindblom desafiou a abordagem racionalista de Lasswell e Simon ao argumentar que a análise das políticas públicas deve considerar variáveis adicionais, como relações de poder e a integração das diferentes fases do processo decisório. Ele enfatizou que as políticas públicas não podem ser compreendidas apenas por meio da racionalidade, mas devem incorporar fatores como eleições, burocracias, partidos e grupos de interesse, que desempenham papéis cruciais na formulação e implementação das políticas (Souza, 2006). Por outro lado, David Easton expandiu a visão do campo ao definir a política pública como um sistema inter-relacionado que envolve a formulação, os resultados e o ambiente em que opera. Ele destacou que as políticas públicas recebem inputs de diversos atores, como partidos, mídia e grupos de interesse, que influenciam diretamente seus resultados e efeitos (Souza, 2006). Esses contributos dos fundadores são essenciais para uma compreensão abrangente das políticas públicas, refletindo a complexidade e a multifacetada natureza do processo decisório.

3.1 O Percurso histórico das políticas públicas no Brasil

Para entender o desenvolvimento das políticas sociais no Brasil, é importante traçar seu percurso histórico. Esta análise será apresentada de forma sucinta e cronológica para facilitar a compreensão. As políticas sociais devem ser vistas no contexto do Estado e da sociedade capitalista, sendo definidas como ações governamentais que visam provocar mudanças sociais e econômicas.

No decorrer da Primeira República (1889-1930), ocorreram algumas mudanças, todavia as políticas públicas permaneciam restritas e controladas pelas elites, com tentativas de modernização por meio da infraestrutura básica. É desse período a Lei n. 4.682, de 24.1.1923, a Lei Eloy Chaves que é apontada como referência da Previdência Social no Brasil. “A nova Lei tratava do direito dos ferroviários a pensão, aposentadoria, assistência médica e auxílio farmacêutico. Um conjunto de benefícios mais abrangente do que outras iniciativas, de natureza previdenciária, citadas por historiadores e estabelecidas antes e depois da Proclamação da República, em 15 de novembro de 1889.” (Brasil, 2022, p. 7)

Antes de 1930, o Brasil vivia uma fase marcada pela ausência de políticas sociais, com uma população sem cidadania e direitos garantidos, em um cenário de negligência e falta de

perspectivas sociais. A década de 1930 representou uma mudança significativa, iniciada com um golpe de Estado que, apesar de promover uma luta de poder entre as elites, não trouxe grandes transformações na estrutura social (Fausto, 2008).

Durante a década de 1930, foram criados os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), marcando o início da intervenção estatal na proteção social e respondendo a algumas demandas dos trabalhadores. No entanto, essas intervenções visavam manter o sistema capitalista existente, oferecendo cobertura para riscos como velhice, invalidez e morte, além de assistência médica (Behring; Boschetti, 2011).

Entre 1943 e 1964, houve uma expansão das políticas sociais e econômicas, mas de forma excludente e seletiva, sem atender plenamente às demandas democráticas (Carvalho, 2013). Apesar do fortalecimento dos movimentos trabalhistas e das reivindicações legislativas, as medidas governamentais, como a criação do Instituto de Serviços Sociais e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em 1943, foram insuficientes e tardias (Behring; Boschetti, 2011).

Em 1950, o setor previdenciário passou por mudanças significativas com a reestruturação dos IAPs e a criação da Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos (CAPFESP), avançando para uma organização mais centralizada (Behring; Boschetti, 2011).

O golpe militar de 1964 instaurou uma ditadura marcada por autoritarismo, censura e repressão social. Durante esse período, a questão social se agravou, com a privatização e a tomada de decisões governamentais distantes do pensamento democrático, caracterizando um governo extremamente centralizado (Dallago, 2007).

O Brasil sai de uma época democrática para entrar em um Regime Militar (1964-1985) e sob esse regime, foram feitos diversos investimentos em infraestrutura e desenvolvimento econômico, enquanto as questões sociais foram colocadas de lado. Nessa época também existiu muita repressão política e censura. É do início desse período o Ato Institucional N. 5, o AI-5. Este foi um decreto expedido em 13.12.1968, durante o governo de Costa e Silva e pode ser considerado como símbolo da instauração da ditadura no Brasil.

No decorrer do período democrático que se instalou no País após a era Vargas, que foi de 1945 a 1964), desenrolou-se uma tentativa de modernização e industrialização do Brasil, com políticas públicas direcionadas ao crescimento econômico. Contudo, a desigualdade social continuava a ser um desafio significativo.

A trajetória do sistema previdenciário está diretamente ligada à políticas públicas direcionadas à pessoa idosa. Neste sentido, em 1963, ainda no período democrático, foi criado

o FUNRURAL (Lei, 4.214) – Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural. Já na ditadura militar, em 1966, foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), que unificou todos os institutos previdenciários existentes até então. Nesse mesmo período, também foi estabelecido o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que substituiu a estabilidade no emprego introduzida na década de 1930. Em 1970, surgiu a proposta do Programa de Integração Social (PIS), e em 1971, foi criado o PRORURAL, que incorporou os direitos previdenciários dos trabalhadores rurais. A década de 1970 também trouxe o reconhecimento dos benefícios previdenciários para empregadas domésticas em 1972 e para trabalhadores autônomos em 1973. Em 1974, foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social.

Em 15 de janeiro de 1985 Tancredo Neves foi eleito, de maneira indireta, Presidente da República, se tornando o primeiro presidente civil depois de 21 anos. Mas, devido a um problema de saúde que o levou ao falecimento, ele não pode tomar posse, sendo substituído pelo seu vice-presidente José Sarney. O Brasil estava entrando em um período conhecido como Redemocratização. Esse período teve como marco a Constituição de 1988, conhecida também como a Constituição Cidadã, ela instituiu vários direitos sociais e individuais enfatizando a proteção social, saúde, educação e assistência social, entre outros.

Essas mudanças sinalizam um avanço significativo nas legislações sociais, embora seja importante notar que essas reformas ocorreram dentro do contexto da acumulação capitalista. Após um período de dificuldades nas políticas sociais, a população começou a se mobilizar contra as imposições do governo centralizador e antidemocrático da época, exigindo mudanças (Behring; Boschetti, 2011). A promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) marcou uma nova fase nas políticas sociais, com um esforço do Estado para atender melhor às demandas da população, apesar de algumas disposições ainda favorecerem as classes dominantes (Behring; Boschetti, 2011).

Na década de 1980, as mudanças introduzidas pela CF/88 apontaram para a universalização das políticas sociais e para uma maior garantia de direitos. Contudo, o início da década de 1990 foi caracterizado pelo fortalecimento do neoliberalismo, que resultou em uma crescente omissão do Estado em relação às novas demandas sociais (Dallago, 2007).

Após alguns anos com inflação e juros muito altos em 1994 é implementado o Plano Real, que trouxe mais estabilização econômica. “[...] No governo Fernando Henrique Cardoso, *reformas parciais* ocorreram no ensino fundamental, na previdência social e na saúde [...] e nos programas de combate à pobreza” (Draibe, 2003, p. 75). Nos anos 2000 os

governos implementaram políticas sociais tais como o Bolsa Família, que ajudaram a reduzir a pobreza e a desigualdade.

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), o Brasil experimentou um crescimento inicial em investimentos sociais, mas enfrentou uma redução desses investimentos a partir de 1997 devido à instabilidade financeira internacional, o que levou ao aumento das vulnerabilidades e do desemprego (Pinheiro Júnior, [s.d]). Após o primeiro mandato de Cardoso, o cenário se mostrou instável, com oscilações nos investimentos e uma luta limitada pela cidadania e pelos direitos sociais. O governo foi, portanto, considerado pouco memorável em termos de desenvolvimento das políticas sociais (Pinheiro Junior, [s.d]). No entanto, os governos subsequentes de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016) foram marcados por avanços no fortalecimento das políticas sociais no Brasil.

Durante os governos de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, houve um avanço nas políticas sociais do Brasil, caracterizado por uma abordagem mais democrática e participativa. Esses governos buscaram atender às demandas dos trabalhadores e promover direitos sociais, embora não tenham enfrentado diretamente o modelo de exploração de classes ou desafiado o direcionamento político favorável às classes dominantes. Em 2003, Lula lançou o Programa Fome Zero, um marco nas políticas sociais, especialmente no combate à pobreza. Esse programa estabeleceu uma abordagem integral que foi seguida por outros programas durante a administração do Partido dos Trabalhadores.

Durante esse período, houve um fortalecimento e expansão dos programas sociais, como o Bolsa Família na Assistência Social, o Núcleo de Atenção à Saúde da Família na área da saúde, e o Programa Universidade para Todos (PROUNI), entre outros avanços que ampliaram o acesso da população a serviços e benefícios (Behring; Boschetti, 2011). E, é neste contexto, que se estabelece o Estatuto do Idoso em 1º de outubro de 2003.

Os anos em que o Partido dos Trabalhadores governou o País foram marcados por altos índices de efetividade nas políticas sociais, com melhorias significativas na economia, evidenciadas pela redução das taxas de inflação e um aumento no poder de compra das classes menos favorecidas (Pinheiro Junior, [s.d]).

Contudo, em agosto de 2016, o impeachment da Presidente Dilma Rousseff levou Michel Temer à presidência, resultando em um período de retrocessos nas políticas sociais. As reformas promovidas durante esse governo causaram redução nas ações sociais e enfraqueceram as propostas de assistência popular, resultando em perdas e prejuízos para a área social.

Com a eleição de Jair Bolsonaro em 2018, observou-se uma continuação desse processo de desmonte das políticas sociais, priorizando interesses das classes dominantes e do sistema capitalista, criando um ambiente de incerteza e riscos para a estrutura democrática vigente. Um exemplo disso foi o lançamento do Programa Criança Feliz, em 2018, que introduziu um enfoque higienista e reduziu o caráter universal das políticas públicas sociais, concentrando-se em ações para as populações “carentes” de forma centralizadora.

De 2019 a 2022, o Brasil enfrentou desafios econômicos e políticos. Ocorreu uma redução nos investimentos em políticas públicas devido à crise econômica e mudanças nas prioridades governamentais. Entretanto, a discussão sobre políticas públicas continua presente, com foco em saúde, educação, segurança e assistência social.

A partir do final do século XX, a globalização trouxe novos desafios e oportunidades para as políticas públicas, exigindo abordagens inovadoras e colaborativas diante de questões como mudanças climáticas, migração, globalização econômica e avanços tecnológicos. Nesse cenário, as políticas públicas contemporâneas frequentemente envolvem a cooperação internacional e a participação de múltiplos atores, incluindo governos, organizações não governamentais e o setor privado. Inserida nesse contexto de transformação, em 1994, a Coordenadoria de Promoção da Qualidade de Vida do Aposentado, vinculada à Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Ceará, instituiu o Programa de Ação Integrada para o Aposentado (PAI). Este programa visa aprimorar a qualidade de vida dos aposentados, incentivando a socialização e o pleno exercício da cidadania.

As políticas públicas sociais desempenham um papel fundamental na promoção do bem-estar e na redução das desigualdades sociais. No entanto, as crises econômicas e políticas que afetam os países, especialmente em períodos de austeridade, têm gerado desafios significativos para a implementação e manutenção dessas políticas. A análise dos impactos das crises econômicas e políticas sobre as políticas públicas sociais revela um cenário complexo, onde a precarização e a redução de direitos sociais se tornam uma realidade para muitas camadas da população, especialmente os grupos mais vulneráveis.

Durante períodos de austeridade, os governos frequentemente buscam medidas de contenção de gastos, o que muitas vezes resulta na redução ou restrição de direitos sociais fundamentais, como acesso à saúde, educação e assistência social. A precarização das políticas públicas sociais se torna uma consequência direta dessas medidas, com cortes no financiamento, diminuição da qualidade dos serviços públicos e, muitas vezes, descontinuação de programas importantes. Isso impacta diretamente as camadas mais

desfavorecidas da sociedade, que dependem dessas políticas para garantir seus direitos básicos e minimizar as desigualdades sociais.

A redução de direitos sociais, como a diminuição de benefícios previdenciários, o endurecimento das regras de acesso a programas assistenciais ou a desvalorização dos serviços públicos em áreas como saúde e educação, contribui para a exclusão social e para o aumento das desigualdades. As crises políticas, por sua vez, muitas vezes levam a um cenário de instabilidade institucional, o que compromete ainda mais a capacidade do Estado de implementar políticas sociais de forma eficaz e inclusiva. A combinação desses fatores gera um ciclo vicioso de pobreza e exclusão, que impacta diretamente as condições de vida de milhares de pessoas.

Contudo, as políticas públicas sociais ainda desempenham um papel importante na mitigação das desigualdades sociais. Mesmo em contextos de crise, existem possibilidades de ação que podem ser exploradas para minimizar os efeitos negativos sobre os mais vulneráveis. Um dos principais caminhos é a garantia de acesso universal a serviços públicos essenciais, como saúde e educação, e a implementação de políticas sociais universais que visem alcançar toda a população, sem discriminação. Além disso, programas de transferência de renda, como o Bolsa Família no Brasil, têm sido uma estratégia eficaz para combater a pobreza extrema, ao fornecer uma rede de proteção para os mais necessitados.

No entanto, as limitações das políticas sociais em tempos de crise são evidentes. Mesmo que programas de proteção social existam, muitos deles não são suficientes para romper com as estruturas de desigualdade de longo prazo. A falta de recursos financeiros e a priorização de outras áreas, como a dívida pública, muitas vezes comprometem a efetividade das políticas sociais. Além disso, em um cenário político instável, as mudanças de governo podem gerar descontinuidade ou modificações nos programas, o que torna a construção de uma política social robusta e consistente um desafio constante.

O cenário atual das políticas públicas sociais é marcado por desafios significativos, que vão desde a precarização e redução de direitos sociais em momentos de austeridade, até as limitações na mitigação das desigualdades sociais. No entanto, as políticas públicas sociais continuam sendo um mecanismo fundamental na promoção da justiça social e na proteção dos mais vulneráveis, sendo necessário um fortalecimento dessas políticas, tanto no aspecto de financiamento quanto no de compromisso político, para garantir a redução das desigualdades e a promoção do bem-estar social.

3.2 Avanços Normativos e Institucionais na Proteção da Pessoa Idosa

A trajetória das políticas públicas voltadas à população idosa no Brasil pode ser compreendida a partir de um percurso histórico que avança de iniciativas isoladas no campo previdenciário até a consolidação de um arcabouço jurídico-institucional complexo, apoiado por evidências científicas e alinhado a compromissos internacionais.

Nos primórdios (1923–1974), o Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923 (conhecido como Lei Eloy Chaves), inaugurou a preocupação estatal com a previdência social no Brasil, constituindo-se como o primeiro instrumento legal que viria a amparar, ainda que indiretamente, a pessoa idosa. Décadas depois, na década de 1960, emergiram as primeiras iniciativas científicas e sociais voltadas especificamente ao envelhecimento: em 1961, criou-se a Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia (SBGG) e, em 1963, o SESC São Paulo instituiu o primeiro grupo de convivência de idosos do país. Ainda em 1974, a Lei nº 6.179 instituiu a Renda Mensal Vitalícia pelo Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), ampliando a proteção financeira a beneficiários de mais idade (Chiarelli e Batistoni, 2022).

Entre finais da década de 1980 e meados da década de 1990 (1982–1994), o envelhecimento passou a ocupar posição central na agenda pública nacional e internacional. A I Assembleia Mundial sobre Envelhecimento (Viena, 1982) e a publicação do artigo “Envelhecimento: Uma Realidade Brasileira” (Ramos, 1987) anteciparam o reconhecimento acadêmico dessa demanda social. No plano normativo, a Constituição de 1988 incluiu expressamente, em seu artigo 230, o dever do Estado, da família e da sociedade de assegurar a dignidade do idoso. Em 1989, a Associação Nacional de Gerontologia divulgou recomendações de políticas para a terceira idade, antecipando a Resolução 46/91 da ONU (1991), que definiu princípios universais de proteção aos direitos da pessoa idosa. Nesse mesmo ano, o Projeto Épidoso (ou *Epidoso Project*) foi o primeiro estudo longitudinal de base populacional sobre idosos no Brasil e na América Latina, iniciado em São Paulo em 1991. Trata-se de uma pesquisa epidemiológica que acompanha um grupo de idosos residentes em ambiente urbano ao longo dos anos. Ele inaugurou pesquisas brasileiras sistemáticas sobre envelhecimento populacional, seguidas em 1997 pelo Projeto Bambui e, em 1999, pelo estudo SABE, fundamentais para embasar políticas públicas com dados empíricos (Chiarelli e Batistoni, 2022).

A consolidação institucional ocorreu na década de 1990 com a Lei Orgânica da Assistência Social (1993) e, sobretudo, com a Lei nº 8.842/1994, que criou a Política Nacional do Idoso (PNI) e o Conselho Nacional do Idoso. Em 1999, a ONU declarou o Ano

Internacional das Pessoas Idosas, repercutindo no Brasil na aprovação, em 1999, da Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa (Portaria nº 2.528/2006). O lançamento do documento “Active ageing: a policy framework” pela OMS (World Health Organization, 2002) e a realização da II Assembleia Mundial (Madri, 2002) reforçaram a incorporação do conceito de envelhecimento ativo nas políticas públicas (Chiarelli e Batistoni, 2022).

A promulgação do Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003) representou um marco legal e político decisivo na consolidação dos direitos da população idosa no Brasil. Ao regulamentar direitos fundamentais, estabelecer mecanismos de proteção e prever sanções para violações, o Estatuto não apenas fortaleceu a cidadania da pessoa idosa, mas também fomentou uma nova agenda pública voltada ao envelhecimento digno e ativo. Um dos desdobramentos significativos dessa nova agenda foi o estímulo à formação acadêmica especializada, culminando, em 2005, na criação do primeiro curso de graduação em Gerontologia do Brasil e da América Latina: o Bacharelado em Gerontologia da Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH) da Universidade de São Paulo (USP). A criação desse curso representa um avanço na qualificação de profissionais capacitados a lidar com os múltiplos aspectos do envelhecimento — biológicos, psicológicos, sociais e políticos — e reflete a ampliação da visão interdisciplinar e humanizada sobre o envelhecer. Dessa forma, o Estatuto do Idoso não apenas consolidou direitos, mas também impulsionou a produção de conhecimento científico e técnico sobre a velhice, contribuindo para a formulação e implementação de políticas públicas mais eficazes e inclusivas.

Para Chiarelli e Batistoni (2022, p. 102), “[...] sua aprovação representou um passo significativo na mobilização em prol da dignidade da velhice”. As autoras destacam a criação de um sistema jurídico próprio para a defesa da pessoa idosa, com regras processuais e tipificação de crimes específicos.

A década de 2010 aprofundou esse arcabouço: em 2009, constituiu-se a Associação Brasileira de Gerontologia (ABG); em 2010, sancionou-se a Lei do Fundo Nacional do Idoso (Lei nº 12.213); e, em 2015, o Brasil aderiu à Convenção Interamericana sobre Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos. Mais recentemente (2019–2021), destacam-se a Estratégia Brasil Amigo da Pessoa Idosa (Decreto nº 9.921/2019), o Programa Viver – Envelhecimento Ativo e Saudável (Decreto nº 10.133/2019), a declaração da ONU da Década do Envelhecimento Saudável (2021–2030), a criação da Frente Nacional de Fortalecimento às ILPIs (2020) e o Pacto Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (2021).

Contudo, a efetivação dos direitos previstos nesses marcos legais está condicionada a fatores estruturais, como a participação social. Como afirmam Cunha, Mafrá e Tosta (2024, p.

3607), embora haja uma legislação avançada, a prática revela uma “cultura onde esses espaços são esvaziados e sem representatividade, com estrutura precária e sem incentivo governamental”. Esses autores destacam as contradições de uma política social concebida como garantia de direitos, mas muitas vezes operacionalizada segundo a lógica da manutenção do modo de produção capitalista.

A prática política brasileira ainda revela a persistência de modelos centralizadores e clientelistas, que dificultam a participação ativa da sociedade civil na formulação, monitoramento e avaliação das políticas públicas. A fragilidade ou inexistência de canais eficazes de participação social contribui para o que Cunha, Mafra e Tosta (2024, p. 3633) denominam de “ciclo vicioso de desengajamento” — um processo de retroalimentação negativa em que a exclusão social e o desinteresse se reforçam mutuamente, gerando uma espiral de afastamento difícil de romper. No caso da população idosa, esse ciclo se manifesta, por exemplo, pelo progressivo distanciamento de atividades escolares, culturais, comunitárias e de participação cidadã. Tal afastamento gera sentimentos de inutilidade, perda de pertencimento e redução das interações sociais, o que, por sua vez, compromete o bem-estar emocional, cognitivo e físico. Os impactos negativos sobre a saúde contribuem para um novo nível de isolamento, aprofundando ainda mais o desengajamento e reforçando a baixa participação — em um movimento contínuo e cumulativo. Esse fenômeno é particularmente preocupante em um país que envelhece rapidamente, como o Brasil, onde a ausência de políticas públicas inclusivas e de estratégias eficazes de mobilização social pode comprometer tanto a qualidade de vida da população idosa quanto a sustentabilidade do sistema de proteção social. Interromper esse ciclo exige intervenções estruturais e integradas que promovam o empoderamento, o protagonismo e a escuta ativa das pessoas idosas nas diversas esferas da vida pública.

Embora o Estatuto do Idoso e a Política Nacional do Idoso representem conquistas significativas, sua concretização depende de ações articuladas entre poderes públicos e sociedade civil, além de financiamento adequado e formação continuada para os profissionais que atuam com essa população. A consolidação de uma política pública eficaz para a pessoa idosa demanda, portanto, não apenas o reconhecimento legal de seus direitos, mas o fortalecimento do controle social como princípio estruturante da democracia e da justiça social.

Em síntese, a articulação entre os avanços normativos e o controle social revela que a proteção da pessoa idosa não se resume à existência de marcos legais, mas requer a efetiva participação popular, a transparência dos processos e a materialização dos direitos previstos em políticas concretas, intersetoriais e sustentáveis.

4 APOSENTADORIA: CONQUISTAS E DESAFIOS

A longevidade, fruto dos avanços médicos e sociais do século XXI, representa uma importante conquista para a humanidade, mas também impõe novos desafios às políticas públicas. Um dos principais é garantir que o desenvolvimento econômico e social seja sustentável, assegurando a preservação da dignidade humana e a promoção da equidade entre diferentes grupos etários na distribuição de direitos e responsabilidades sociais.

No contexto atual de reestruturação do capitalismo em escala global, a aposentadoria deixa de ser tratada como um direito social garantido e passa a ser reinterpretada sob a lógica da eficiência fiscal e da contenção de gastos. Como analisa François Chesnais (1996), a mundialização do capital é marcada pela centralidade do capital financeiro, que assume papel hegemônico na dinâmica econômica contemporânea. Esse processo implica a reorganização dos Estados nacionais, que não desaparecem, mas passam a desempenhar funções compatíveis com os interesses dos mercados financeiros, sobretudo no que se refere à implementação de políticas de austeridade e à limitação de investimentos sociais. A financeirização, portanto, redefine profundamente o papel do Estado e a orientação das políticas públicas, que passam a priorizar o equilíbrio fiscal e o pagamento da dívida pública em detrimento dos direitos sociais conquistados historicamente.

Diante disso, os programas voltados para os servidores aposentados, como é o caso dos professores da rede pública, sofrem os impactos diretos dessa reconfiguração. A aposentadoria, que deveria ser acompanhada por políticas de acolhimento, valorização e cuidado, tende a ser reduzida a um procedimento burocrático, esvaziado de sentido social. Em vez de proporcionar um envelhecimento digno e ativo, muitas vezes, o Estado se omite ou transfere responsabilidades à esfera privada ou às famílias, o que intensifica as desigualdades vividas principalmente por mulheres, que já enfrentam desvantagens acumuladas ao longo de sua vida profissional. A compreensão crítica dessas transformações permite situar a aposentadoria dentro de um processo mais amplo de subordinação das políticas sociais aos imperativos do capital financeiro mundializado.

Anthony Giddens (2002) oferece uma perspectiva essencial para compreender a aposentadoria no mundo contemporâneo, ao abordá-la como um reflexo das transformações econômicas e sociais que moldam a experiência dos indivíduos. Para o autor, a aposentadoria é impactada pela crescente longevidade e pela reconfiguração das estruturas de trabalho, alterando profundamente a maneira como o indivíduo percebe sua identidade e papel social após o encerramento da atividade profissional.

A partir de outra vertente, Alda Brito Motta (2010) enfatiza o papel das políticas públicas no enfrentamento das desigualdades que persistem entre os aposentados. A autora argumenta que a eficácia das políticas de seguridade social reside na sua capacidade de não apenas garantir o mínimo assistencial, mas de promover, de forma efetiva, a inclusão social e a qualidade de vida dos indivíduos aposentados.

A integração das análises de Giddens e Motta permite compreender a aposentadoria como um fenômeno complexo, situado na intersecção entre transformações estruturais e experiências individuais. De um lado, Giddens revela que a aposentadoria carrega a marca das mudanças nas condições econômicas e sociais, impactando a formação da identidade pessoal na velhice; de outro, Motta destaca que a existência de políticas públicas sólidas é determinante para assegurar aos aposentados uma vida digna, combatendo desigualdades históricas.

Essa compreensão reforça a necessidade de reconhecer a aposentadoria não como um processo meramente biológico ou burocrático, mas como uma etapa legítima e produtiva da vida, que exige suporte institucional e reconhecimento social. A realidade dos aposentados, especialmente dos professores, exige políticas que transcendam a concessão de benefícios e busquem promover integração, protagonismo e qualidade de vida na terceira idade.

Ao avançarmos para o próximo tópico, aprofundaremos a reflexão sobre o envelhecimento feminino, destacando suas fragilidades e potencialidades no contexto brasileiro. Faremos uma análise especial de iniciativas como o Programa de Ação Integrada para o Aposentado (PAI) do Ceará, explorando sua contribuição — ainda que limitada — para promover um envelhecimento mais digno e participativo para as mulheres, considerando suas especificidades e desafios no processo de transição para a aposentadoria.

4.1 O Envelhecimento Feminino e a Construção Social da Velhice: Identidade, Corpo e Reconhecimento

O envelhecimento, já dizia Bosi (1994, p. 77), “Além de ser um destino do indivíduo, a velhice é uma categoria social”. O feminino é um tema que permeia diversas dimensões, tais como biológicas, sociais, culturais e psicológicas. Diversos autores tratam desse tema, dentre os quais destacamos Alda Britto da Motta que traz uma visão rica e sensível sobre as mudanças que ocorrem na vida das mulheres à medida que envelhecem, destacando tanto os desafios quanto as oportunidades inerentes a essa.

Para Motta, a idade é uma dimensão de vivência no tempo, construída e utilizada socialmente como uma categoria que impulsiona expectativas, deveres, direitos e capacidades das pessoas ou de grupos etários. Ela afirma que:

É interessante, por isso, lembrar que a idade é apenas uma medida de vida – de vivência e experiência no tempo –, categoria não natural, construída e usada socialmente como se, de certo modo, o fosse. Afinal, ela não se imprime na aparência do corpo...? Medida de etapas do tempo de vida, individual e com projeção grupal, que serve como expectativa e como prescritora ou reguladora social de deveres, direitos e capacidades de cada indivíduo ou grupo etário. (Motta, 2013, p. 2)

Para compreendermos o envelhecimento feminino é preciso saber de que maneira a sociedade, ao longo da história, tem concebido e tratado a infância. Nos apoiando em Motta (2013) vemos que o texto do renomado escritor francês Philippe Ariès (1978) conhecido por seu trabalho sobre a história da idade e do envelhecimento. Embora ele não tenha se concentrado exclusivamente no envelhecimento feminino, suas ideias são importantes e possibilitam a compreensão da evolução das percepções sobre a idade e o idoso, representando um marco na narrativa sobre a percepção social da condição infantil, que ele chamou de “sentimento da infância”, o qual emergiu na modernidade. Nesse contexto, observamos como, gradualmente, um espaço social para a criança começou a ser estabelecido. No entanto, até recentemente, isso ainda não significava um reconhecimento ou uma percepção justa da criança como sujeito social. O autor também destaca que essas percepções e construções ocorreram de acordo com uma perspectiva diferenciada de gênero – além das questões de classe social – resultando em uma maior perda de privilégio das meninas. (Motta, 2013)

Saindo da infância a mulher entra na etapa conhecida por “juventude”, divisão etária conceituada, tal como a infância, na época moderna e da criação da família burguesa, geracional e hierarquizada seguindo as relações de poder patriarcal existente nesta família.

A juventude, como categoria específica e percepção social nítida, fase no ciclo da vida, do mesmo modo que a infância (ARIES, 1978) é produto da modernidade; do desenvolvimento constitutivo da família burguesa, com seus personagens geracionais e genderizados, hierarquizados segundo relações de poder, sob uma chefia paterna, portanto, masculina. (Motta, 2013, p. 5-6)

Com o passar do tempo, a mulher entra na fase adulta, onde muitas vezes se depara com responsabilidades familiares, profissionais e sociais. Este é um período em que a busca pelo equilíbrio entre a vida pessoal e profissional se intensifica, e a mulher muitas vezes

assume múltiplos papéis, como o de mãe, profissional e cuidadora. A sabedoria e a experiência acumuladas começam a se manifestar de maneira mais evidente, e as escolhas feitas durante esta fase podem ter impacto não apenas em sua própria trajetória de vida, mas também no bem-estar de sua família e na sua realização pessoal. É também um momento de reflexão sobre seus próprios desejos, metas e realizações, ao mesmo tempo em que se adapta às transformações naturais que o envelhecimento traz, preparando-se para a maturidade com uma visão mais consciente e equilibrada.

Na maturidade, a mulher se depara com novas reflexões sobre o envelhecimento, o papel social e as expectativas pessoais. É uma fase de introspecção, onde muitas vezes se busca o autoconhecimento e a acessibilidade das mudanças físicas e emocionais que o tempo traz. A maturidade também pode ser vista como um período de libertação, onde a mulher pode se sentir mais à vontade para expressar suas opiniões e viver de acordo com seus próprios valores, sem a pressão de corresponder às expectativas sociais ou às demandas externas que marcaram fases anteriores da vida. Esse momento é, muitas vezes, um convite para a redescoberta de si mesma, para a valorização da experiência adquirida e para a construção de uma nova identidade pautada na autonomia e na autenticidade.

Alda Britto da Motta (2013) nos convida a considerar e valorizar cada uma dessas etapas, entendendo que elas fazem parte de um ciclo natural da vida feminina. Cada idade traz suas próprias belezas e desafios, e é acessível da compreensão e da compreensão dessas mudanças que uma mulher pode encontrar plenitude e realização em cada fase.

De acordo com Motta (2013), a fase de maturidade na vida das mulheres representa uma oportunidade valiosa para que elas revisitem e redimensionem sua identidade, refletindo sobre seus papéis e ajustando suas prioridades. Motta questiona a visão tradicional que associa o envelhecimento feminino a um processo de decadência. Pelo contrário, ela sugere que essa etapa pode ser marcada por um aumento do empoderamento, onde a sabedoria e as vivências adquiridas ao longo dos anos se transformam em fontes significativas de força e autoconhecimento.

Essa perspectiva contrasta com a análise de Ecléa Bosi (1994), que enfatiza como a sociedade frequentemente marginaliza os idosos, não reconhecendo a importância e a relevância de suas contribuições ao longo da vida: “A sociedade rejeita o velho, não oferece nenhuma sobrevivência à sua obra” (Bosi, 1994, p. 77). Ao comparar essas visões, fica clara a complexidade do envelhecimento feminino, bem como a imperativa necessidade de reexaminar as percepções sociais relacionadas a essa fase da vida. Motta (2013) enriquece essas considerações ao propor a criação de políticas públicas que reconheçam as

especificidades da vivência feminina na maturidade, incentivando a inclusão e a participação ativa das mulheres mais velhas na sociedade. Ela defende que o envelhecimento deve ser visto como uma etapa de desenvolvimento contínuo, repleta de novas oportunidades para o crescimento individual e comunitário, desafiando assim as narrativas de marginalização e decadência.

Assim, ao abordar o envelhecimento no contexto feminino, torna-se basilar refletir sobre as transformações do corpo, uma vez que estas exercem um impacto profundo. Para mulheres de meia-idade, a “menopausa” representa um dos marcos biológicos mais importantes, desencadeando mudanças intensas que afetam não apenas o físico, mas também os aspectos emocionais e sociais. Silva (2006, p. 19) afirma que “o climatério e a menopausa são processos pelos quais todas as mulheres vão passar e precisam ser compreendidos em seus sinais e sintomas”. Embora não seja o foco deste estudo explorar a menopausa em profundidade, é necessário abordar o tema para oferecer uma compreensão mais abrangente. Reconhecer essas transformações possibilita um olhar mais acolhedor e empático sobre a experiência feminina, valorizando a complexidade e a singularidade deste período de transição.

Esse período de transição pode ser dividido da seguinte forma: climatério, perimenopausa e menopausa. O climatério é o período de transição entre a fase reprodutiva e a não reprodutiva da mulher, podendo iniciar-se a partir dos 35 anos, com algumas abordagens sugerindo o intervalo entre 45 e 60 anos, enquanto outras consideram a faixa entre 50 e 65 anos. Este termo, que deriva do grego “kli-makter-eros”, refere-se a um momento de vida marcado como “crítico”, enfatizando a importância das mudanças físicas e emocionais que acompanham essa fase. Além das alterações biológicas, o climatério traz consigo uma carga cultural e social, reforçando a necessidade de uma compreensão mais ampla e empática desse período de transição para a mulher. (Ferreira; Chinelato; Castro; Ferreira, 2013).

A perimenopausa, que geralmente se estende por um período de dois a cinco anos, é a fase de transição em que o corpo feminino experimenta significativas mudanças fisiológicas que preparam o terreno para a menopausa. Durante esse período, a produção de estrogênio pelos ovários e pelas glândulas suprarrenais diminui gradualmente, resultando em alterações no ciclo menstrual. As mulheres podem perceber que suas menstruações se tornam irregulares, com fluxo mais leve e intervalos maiores entre os ciclos. Essas mudanças não afetam apenas o ciclo menstrual, mas também podem influenciar a saúde emocional e física, trazendo sintomas como ondas de calor, alterações de humor e distúrbios do sono, que são comuns nessa fase de transição. A compreensão dessas transformações é fundamental para

que as mulheres possam lidar melhor com as novas experiências que surgem durante este período crítico da vida. (Ferreira; Chinelato; Castro; Ferreira, 2013).

A menopausa é a última fase deste período e pode ser definida como a interrupção fisiológica dos ciclos menstruais, resultante do fim da produção hormonal pelos ovários, e é o termo mais amplamente reconhecido para descrever essa fase de transição na vida da mulher. Esse período é frequentemente definido como o momento em que a ovulação cessa, tornando a mulher incapaz de engravidar, sendo a última menstruação geralmente considerada seu marco. A menopausa representa não apenas uma mudança biológica significativa, mas também carrega importantes implicações psicossociais, refletindo uma experiência que afeta as mulheres de maneira única. A diminuição da capacidade reprodutiva é uma mudança fundamental da meia-idade que impacta homens e mulheres de forma distinta. Para as mulheres, o fim da capacidade de ter filhos pode provocar uma série de reflexões sobre a identidade, a sexualidade e o papel na sociedade. Essa fase também pode estar associada a diversos sintomas, como ondas de calor, alterações de humor e insônia, que demandam atenção e cuidado. Portanto, compreender a menopausa em sua totalidade é essencial para que as mulheres possam se adaptar às transformações que essa etapa traz, promovendo uma vivência mais saudável e consciente dessa fase da vida. (Ferreira; Chinelato; Castro; Ferreira, 2013).

O envelhecimento masculino, assim como o feminino, é um processo multifacetado que envolve mudanças físicas, emocionais e sociais. À medida que os homens envelhecem, a produção de testosterona geralmente diminui, o que pode resultar em efeitos como perda de massa muscular, aumento da gordura corporal e diminuição da libido. Além disso, a idade avançada está frequentemente associada a um maior risco de doenças crônicas, como hipertensão, diabetes e doenças cardiovasculares. Essas mudanças não afetaram apenas a saúde física, mas também podem impactar a autoestima e a qualidade de vida dos homens, levando a um aumento da vulnerabilidade emocional e dos desafios relacionados à adaptação a novas realidades.

No envelhecimento feminino, como pode ser visto anteriormente, existe a menopausa, que é estudada e foi definida. Já o envelhecimento masculino, ou andropausa, ainda é pouco estudada. Os termos “andropausa” e “climatério viril” referem-se a um quadro clínico que, embora ainda pouco estudado, afeta uma parcela significativa dos homens com mais de 60 anos, podendo, na realidade, manifestar-se a partir dos 50 anos. Fatores como hábitos de vida inadequados e estresse psicológico podem contribuir para o surgimento precoce desses sintomas. A falta de consenso sobre a existência da andropausa é atribuída ao

fato de que nem todos os homens nessa faixa etária apresentam os mesmos sinais, à confusão entre os sintomas da andropausa e os do envelhecimento normal, e à escassez de dados clínicos e laboratoriais que comprovem sua realidade.

As primeiras evidências da diminuição dos níveis de testosterona surgiram em 1958, com a constatação de que essa hormona estava reduzida nas veias espermáticas, seguida, em 1966, pela identificação da diminuição de sua produção pelas células de Leydig. Esses achados foram corroborados por diversas pesquisas subsequentes, que raramente foram contestadas, embora as discordâncias observadas na literatura possam ser explicadas pela diversidade das populações estudadas e pelos diferentes métodos de pesquisa utilizados. Muitos estudos que negaram a deficiência androgênica se basearam em grupos de homens considerados extremamente saudáveis, não representando adequadamente a população idosa. Em 1994, durante um congresso da Sociedade Austríaca de Andrologia, a existência da andropausa foi oficialmente reconhecida. (Bonaccorsi, 2001).

O envelhecimento masculino e o feminino apresentam diferenças significativas, tanto em aspectos biológicos quanto em suas implicações sociais e emocionais. Biologicamente, o envelhecimento feminino é frequentemente associado a eventos marcantes, como a menopausa, que traz uma interrupção hormonal significativa e resulta em alterações físicas, emocionais e psicológicas bem definidas. Em contraste, o envelhecimento masculino, embora também envolva mudanças hormonais, como a diminuição gradual da testosterona, não possui um marco biológico tão claro. Além disso, os homens tendem a enfrentar a redução de massa muscular e aumento da gordura corporal, mas essas alterações geralmente ocorrem de forma mais gradual e menos perceptível do que na menopausa. Em termos sociais, as mulheres frequentemente lidam com pressões relacionadas à sua aparência e à sua saúde reprodutiva, que podem afetar sua autoestima durante o envelhecimento. Já os homens, por outro lado, podem enfrentar desafios associados à perda de papéis tradicionais, como o de provedor, e a adaptação a novas dinâmicas familiares e sociais, refletindo as diferentes expectativas culturais e sociais em relação a cada gênero à medida que envelhecem.

O crescimento da população idosa é um dos fenômenos marcantes nas últimas décadas, observando-se em países desenvolvidos e em desenvolvimento. Uma das conquistas sociais mais significativas da segunda metade do século XX, especialmente nas nações em desenvolvimento, foi a redução da mortalidade em todas as faixas etárias, o que contribuiu para o aumento da expectativa de vida e possibilitou que um número cada vez maior de pessoas alcançasse idades avançadas. Dados recentes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) indicam que a expectativa de vida dos brasileiros continua a crescer

anualmente. Em 2022, a expectativa de vida das mulheres era de 79 anos, enquanto a dos homens era de 72 anos. (Freitas, 2024).

A mudança demográfica que resultou no aumento da população idosa tem gerado uma série de desdobramentos sociais e econômicos, exigindo que empresas e instituições se reorganizem para atender às novas demandas decorrentes do envelhecimento da força de trabalho. Embora a média de idade dos trabalhadores venha aumentando, muitas empresas, até recentemente, adotavam práticas que incentivavam a aposentadoria antecipada, com o objetivo de renovar ou enxugar seus quadros funcionais. Nessas situações, a perda de renda para os trabalhadores que se aposentavam era frequentemente mínima ou compensada por meio de planos de pensão oferecidos pelas próprias organizações. No entanto, o cenário atual impõe novos desafios. Em 2022, o total de contribuintes vinculados à Previdência Social no Brasil alcançou cerca de 64,3 milhões de pessoas, incluindo os 58,5 milhões registrados no Regime Geral de Previdência Social (RGPS), aproximadamente 1 milhão nos Regimes Próprios da União e do Sistema de Proteção Social dos Militares, e cerca de 4,8 milhões nos RPPS e SPSM dos estados, Distrito Federal e municípios. Apesar da abrangência expressiva da previdência, a cobertura efetiva permanece aquém do ideal: apenas 64,8% dos trabalhadores ocupados entre 16 e 64 anos estavam protegidos em 2022. Isso significa que aproximadamente 28,6 milhões de pessoas — ou 30,6% da força de trabalho nessa faixa etária — estavam socialmente desprotegidas. Esse quadro revela a urgência de políticas públicas que promovam maior inclusão previdenciária, sobretudo entre os segmentos mais vulneráveis, como trabalhadores informais, domésticos e por conta própria, além de repensar as estratégias organizacionais diante da longevidade crescente da população.⁴

A concepção tradicional da aposentadoria, historicamente associada ao afastamento definitivo da vida produtiva, revela-se insuficiente para abarcar as dinâmicas contemporâneas do envelhecimento, especialmente quando se considera a experiência das mulheres. Conforme analisa Beauvoir (1970) *apud* Nascimento (2021),

Ao longo do texto, Beauvoir também confronta e questiona a natureza do tempo, considerando-o como um dos mistérios da humanidade. Outra crítica é a de que idosos pobres nunca receberam ênfase na literatura ou na história, além de que quando se falou dos velhos o discurso sempre foi endereçado ao sexo masculino. Tudo isso seria mais uma prova de que há séculos mulheres e pessoas idosas vêm sendo inferiorizadas (Beauvoir, 1970)

⁴Dados disponíveis em: <https://www.ipea.gov.br/portal/beneficiometro/beneficiometro-artigos/previdencia-social>. Acesso em: 01jul2025.

Ou seja, velhice, particularmente a feminina, é socialmente marcada pela invisibilidade e pela desvalorização, acentuando desigualdades que acompanham as mulheres ao longo de suas trajetórias. Nesse contexto, a aposentadoria não se apresenta apenas como uma mudança de status ocupacional, mas como um momento de profunda reconfiguração identitária e social.

A aposentadoria, longe de ser uma experiência homogênea, assume contornos diversos para as mulheres, que historicamente vivenciaram relações de trabalho mais precárias, interrupções de carreira para cuidados familiares e menor acesso a benefícios previdenciários robustos (Motta, 2006). Embora, para alguns indivíduos, essa fase da vida represente a possibilidade de recomeço e de exploração de novos interesses, para muitas mulheres ela também pode expor vulnerabilidades socioeconômicas, emocionais e simbólicas acumuladas.

França et al. (2014) argumentam que, ainda que muitos trabalhadores expressem o desejo de permanecer ativos após a aposentadoria, poucos conseguem concretizar esses planos sem um suporte estruturado. Essa dificuldade é ainda mais acentuada para as mulheres, cuja socialização de gênero tradicional as destina a funções de cuidado invisibilizadas e pouco reconhecidas economicamente. Assim, a aposentadoria pode, paradoxalmente, tanto libertar quanto aprisionar, dependendo do contexto social, das oportunidades disponíveis e da rede de apoio existente.

A Organização Mundial da Saúde (2002) enfatiza que o envelhecimento saudável pressupõe a manutenção da participação social, da autonomia e da mobilidade. Contudo, tais princípios só se realizam plenamente quando políticas públicas são sensíveis às interseccionalidades de gênero, classe e raça que moldam as diferentes experiências do envelhecimento. A Política Nacional do Idoso (Lei n.º 8.842/1994) e o Estatuto do Idoso (Lei n.º 10.741/2003) estabelecem marcos importantes para a proteção dos direitos das pessoas idosas, mas sua implementação efetiva ainda é insuficiente diante das desigualdades estruturais persistentes.

Nesse sentido, os Programas de Preparação para a Aposentadoria (PPA) assumem um papel relevante, mas devem ser repensados a partir de uma perspectiva crítica e inclusiva. Como pontua Motta (2006), o envelhecimento feminino requer um olhar atento às especificidades da trajetória de vida das mulheres, suas expectativas, suas perdas e suas conquistas. Não se trata apenas de preparar para a aposentadoria, mas de criar condições para que a experiência pós-aposentadoria seja vivida com dignidade, reconhecimento e possibilidades de realização pessoal.

Além disso, é imprescindível combater a discriminação etária e de gênero no ambiente de trabalho e na sociedade como um todo. É necessário ficarmos alerta com relação aos preconceitos contra trabalhadores mais velhos ainda são fortes e tendem a se agravar no caso das mulheres idosas, que sofrem dupla desvalorização: pela idade e pelo gênero. A promoção de ações afirmativas, a valorização da diversidade etária e a criação de políticas públicas integradas são estratégias fundamentais para garantir uma aposentadoria que seja, de fato, uma etapa de continuidade ativa e gratificante da vida.

Assim, ao invés de encararmos a aposentadoria como o fim da produtividade ou da utilidade social, é necessário reconhecer sua potência como fase de autonomia e participação. A aposentadoria feminina, em particular, exige políticas que rompam com a lógica da exclusão e do assistencialismo, afirmando a cidadania plena das mulheres idosas e reconhecendo suas múltiplas contribuições para a sociedade.

É possível concluir que construir uma nova compreensão da aposentadoria implica desafiar os paradigmas tradicionais que desvalorizam a velhice — especialmente a velhice feminina — e promover um projeto de sociedade que celebre todas as etapas da vida com justiça, equidade e respeito.

Assim, ao invés de encararmos a aposentadoria como o fim da produtividade ou da utilidade social, é necessário reconhecer sua potência como fase de autonomia e participação. A aposentadoria feminina, em particular, exige políticas que rompam com a lógica da exclusão e do assistencialismo, afirmando a cidadania plena das mulheres idosas e reconhecendo suas múltiplas contribuições para a sociedade.

Nesse contexto, estudos recentes têm apontado que o trabalho continua a ocupar um lugar relevante na experiência de envelhecimento das mulheres, não apenas como atividade produtiva, mas como elemento de reconhecimento social e de construção identitária. Egydio et al. (2019), por exemplo, ao analisarem relatos de mulheres idosas em São Paulo, destacam que a aposentadoria pode ser vivenciada de forma ambígua, por vezes como perda de papel social, por outras como possibilidade de reinvenção. Ainda que de forma breve, o estudo também chama atenção para as desigualdades de gênero que persistem na velhice, como a maior responsabilização feminina pelas tarefas domésticas e os obstáculos enfrentados no mercado de trabalho.

Tais reflexões reforçam a necessidade de políticas públicas que incorporem uma abordagem sensível às especificidades do envelhecimento feminino, valorizando o protagonismo das mulheres idosas e criando condições para que elas possam viver essa etapa com dignidade, reconhecimento e participação ativa.

É possível concluir que construir uma nova compreensão da aposentadoria implica desafiar os paradigmas tradicionais que desvalorizam a velhice — especialmente a velhice feminina — e promover um projeto de sociedade que celebre todas as etapas da vida com justiça, equidade e respeito.

4.2 Aposentadoria: Perspectivas Teóricas e Desafios na Transição

A aposentadoria, longe de constituir apenas o encerramento da vida laboral, configura-se como um fenômeno social complexo, atravessado por dimensões econômicas, identitárias e simbólicas. No caso dos docentes, cuja trajetória profissional tende a envolver forte vínculo afetivo e simbólico com o trabalho, essa transição pode ser ainda mais desafiadora.

Ecléa Bosi (1994), ao analisar a condição do trabalhador aposentado, destaca que o significado atribuído à aposentadoria é fortemente influenciado pela forma como o sentido do trabalho foi vivido ao longo da vida ativa. Para Bosi, a sensação de perda de sentido na aposentadoria decorre de um processo histórico de alienação: “se o trabalhador aposentado se desespera com a falta de sentido da vida presente, é porque em todo o tempo o sentido de sua vida lhe foi roubado” (Bosi, 1994, p. 80). A aposentadoria, nesse contexto, é vivida não como o reconhecimento de uma trajetória de contribuição social, mas como marginalização e desvalorização social.

Ricardo Antunes (2002) reforça essa análise ao evidenciar como, na sociedade contemporânea, o trabalho é central para a constituição da identidade e do valor social do indivíduo. Ao discutir as transformações no mundo do trabalho, Antunes observa que a aposentadoria, embora desejada por muitos, gera um paradoxo: ao se desligar do mercado formal, o trabalhador sente-se excluído de um espaço que sempre definiu sua relevância social. Essa tensão é ainda mais pronunciada num contexto de precarização das relações de trabalho, em que a aposentadoria é cada vez mais incerta e desigual.

Pontes (2016), em sua pesquisa empírica, aponta que muitos trabalhadores, ao se aproximarem da aposentadoria, experimentam sentimentos de angústia não apenas pela mudança financeira, mas pela ameaça de ruptura identitária. Conforme pontua: “As pessoas desejam continuar ativas e necessárias, pois assim se sentem; e o fato de estarem aposentadas não interfere em sua condição cognitiva e física diante dos fatos da vida” (Pontes, 2016, p. 24).

Esse desejo de continuidade reforça a ideia de que a aposentadoria, para além de um marco cronológico, deve ser compreendida como um processo de reconfiguração de papéis sociais.

Sob uma perspectiva mais ampla, Anthony Giddens (1991) discute como as transformações sociais e econômicas contemporâneas alteram as trajetórias de vida, incluindo o processo de envelhecimento e aposentadoria. Segundo o autor, em uma sociedade marcada pela reflexividade e pela fragmentação das identidades, a aposentadoria exige uma reinvenção contínua do self. A passagem do status de trabalhador ativo para o de aposentado demanda a construção de novos projetos existenciais e a redefinição do próprio sentido de pertencimento social.

Alda Brito Motta, por sua vez, contribui para a reflexão ao destacar que a maturidade e o envelhecimento devem ser vistos como etapas de possibilidades, e não de decadência. Em sua análise, Motta propõe que a aposentadoria seja interpretada como uma oportunidade para ressignificar projetos de vida, para investir em relações afetivas, educação continuada e participação comunitária, rompendo com os estereótipos que associam envelhecimento à inatividade e à perda de valor social.

Essa abordagem é particularmente pertinente quando se considera o arcabouço da Política Nacional da Pessoa Idosa (Lei n.º 8.842/1994), que estabelece como dever da família, da sociedade e do Estado assegurar ao idoso a cidadania plena, com participação ativa na comunidade e preservação da dignidade e do bem-estar. Nesse contexto, a aposentadoria deve ser acompanhada de políticas públicas eficazes que promovam a inclusão social dos aposentados, garantindo-lhes qualidade de vida e acesso a oportunidades de desenvolvimento pessoal.

Desse modo, a aposentadoria, compreendida de forma crítica, não se limita a um evento individual, mas reflete processos sociais, econômicos e culturais mais amplos. Enfrentar os desafios dessa transição exige o reconhecimento de sua complexidade, a valorização da experiência acumulada pelos trabalhadores e a promoção de condições que favoreçam um envelhecimento ativo, autônomo e digno.

Assim, ao considerar a aposentadoria como um processo complexo de ressignificação de identidades e de reconstrução de projetos de vida, evidencia-se a importância de políticas públicas e iniciativas sociais que valorizem a experiência dos aposentados e favoreçam seu protagonismo na sociedade. Contudo, muitos idosos, impulsionados tanto por necessidades financeiras quanto pelo desejo de permanecer socialmente ativos, buscam novas formas de inserção no mercado de trabalho após a aposentadoria. É nesse contexto que se insere a

reflexão do próximo tópico, no qual analisaremos as condições e os desafios enfrentados pelos idosos que optam ou necessitam continuar sua trajetória laboral no mundo contemporâneo.

4.3 O Idoso no Mercado de Trabalho

Discutir a situação dos idosos que deixaram de contribuir diretamente para a lógica da financeirização da economia implica refletir criticamente sobre os efeitos das transformações econômicas e sociais em suas condições de vida. Na atual fase do capitalismo global, marcada pela hegemonia do capital financeiro e pela valorização de ativos em detrimento do trabalho produtivo, observa-se a tendência de desvalorização de segmentos da população que não se inserem nessa lógica de rentabilidade imediata.

Os idosos aposentados, ao se retirarem do mercado de trabalho e reduzirem sua atuação como consumidores ativos, passam a ocupar uma posição marginal nas engrenagens do sistema econômico. Essa exclusão, tanto simbólica quanto material, contribui para a invisibilização de suas demandas nas estratégias de crescimento e nas prioridades orçamentárias do Estado.

No Brasil, embora existam políticas nacionais voltadas à população idosa — como o Estatuto do Idoso e a Política Nacional do Idoso — essas iniciativas muitas vezes se revelam insuficientes frente à complexidade das desigualdades sociais e econômicas que afetam esse grupo. A financeirização acentua essas vulnerabilidades ao reduzir o papel do Estado como provedor de proteção social e transferir responsabilidades para o indivíduo, promovendo um modelo que tende a beneficiar apenas aqueles que conseguem se manter inseridos nos circuitos do capital.

Como analisa François Chesnais (1996), a mundialização do capital é marcada pela supremacia do capital financeiro, que assume papel hegemônico na dinâmica econômica contemporânea. Esse processo implica uma reorganização dos Estados nacionais, que passam a atuar como garantidores da rentabilidade financeira por meio de políticas de ajuste fiscal, cortes em investimentos sociais e desregulamentações. A financeirização, portanto, redefine profundamente o papel do Estado, impondo limites à sua atuação em áreas estratégicas como saúde, educação e previdência.

No campo da aposentadoria, essa lógica resulta na fragilização dos programas voltados aos idosos, que passam a operar com recursos escassos e sob modelos gerenciais que

desconsideram as dimensões subjetivas e sociais da velhice. Assim, ainda que as políticas nacionais voltadas ao idoso visem garantir direitos e promover um envelhecimento ativo e saudável, sua efetividade é comprometida pela escassez de financiamento público e pela prevalência de modelos de mercado que subordinam o bem-estar social à lógica da rentabilidade.

Além disso, a marginalização econômica dos idosos pode levar à precarização de suas condições de vida, dificultando o acesso a serviços essenciais, como saúde, assistência social e moradia digna. Diante desse cenário, torna-se urgente repensar as políticas públicas com foco na justiça geracional e na garantia de direitos, considerando a heterogeneidade da velhice e os impactos estruturais do modelo econômico vigente.

A discussão sobre a “financeirização” e os idosos também abrange a importância de reavaliar a forma como as políticas públicas são formuladas, garantindo que as vozes e necessidades dessa população sejam ouvidas e integradas nas estratégias econômicas e sociais.

A “financeirização” do mercado refere-se ao processo pelo qual as atividades financeiras e a lógica do capital se tornam predominantes em diversos setores da economia, afetando a maneira como os serviços e produtos são oferecidos e consumidos. Esse fenômeno impacta diretamente a vida dos idosos, especialmente em um contexto em que a aposentadoria muitas vezes não garante a segurança financeira necessária para um padrão de vida digno.

Diante desse cenário, é fundamental que as políticas nacionais voltadas para o idoso abordem a questão da financeirização de maneira crítica e proativa. As diretrizes devem incluir a promoção de educação financeira para os idosos, capacitando-os a gerenciar seus recursos de forma eficaz. Além disso, é essencial que as políticas públicas garantam acesso a serviços financeiros justos e transparentes, evitando práticas abusivas que possam explorar a fragilidade desse grupo.

A Política Nacional da Pessoa Idosa, estabelecida pela Lei Federal nº 8.842/1994, é um exemplo de iniciativa que busca garantir os direitos dos idosos, promovendo ações que assegurem a dignidade e a inclusão desse segmento da população. Contudo, é necessário que essas políticas sejam constantemente atualizadas e ampliadas para responder aos desafios impostos pela financeirização, garantindo que os idosos não apenas tenham acesso a uma aposentadoria digna, mas também possam participar ativamente da economia, se desejarem, sem serem vítimas de uma lógica de mercado que prioriza o lucro em detrimento do bem-estar.

Assim, um enfoque integrado que considere a financeirização e as necessidades específicas dos idosos é importante para o desenvolvimento de políticas que assegurem uma qualidade de vida adequada e uma aposentadoria segura, promovendo uma inclusão efetiva e digna na sociedade. Nesse contexto, é relevante notar que o envelhecimento da população tem sido visto como um dos fatores que contribuíram para a crise financeira de 2007-2008. O aumento da demanda por investimentos seguros e rentáveis, especialmente por parte de fundos de pensão, levou à expansão do mercado de crédito, culminando nas hipotecas subprime. Além disso, a incapacidade de muitos países europeus de sustentar seus sistemas de previdência social, criados durante o período do Estado de Bem-Estar Social, intensificou essa crise. Dessa forma, o envelhecimento é frequentemente descrito como um “problema” que agrava os déficits financeiros, sendo retratado como uma “bomba-relógio” em análises econômicas (Felix, 2016). Portanto, ao desenvolver políticas públicas, é crucial não apenas reconhecer os desafios impostos pela financeirização, mas também abordar as implicações do envelhecimento da população, buscando garantir que os idosos tenham acesso a uma aposentadoria digna e a recursos financeiros que respeitem suas necessidades e promovam seu bem-estar.

Desde a década de 1990, apesar do rápido envelhecimento da população, a participação dos idosos no mercado de trabalho tem diminuído proporcionalmente. Embora a população idosa economicamente ativa tenha crescido a um ritmo superior ao da população em geral, as taxas de atividade dos idosos caíram. Entre 1992 e 2002, a população economicamente ativa (PEA) aumentou 24,1%, enquanto a PEA idosa cresceu 23,2%. No período de 2002 a 2012, esses números foram de 14,1% para a PEA total e 32,8% para a PEA idosa, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad). No entanto, esses aumentos foram inferiores ao crescimento total da população idosa, que foi de 40,6% e 51,8% nos mesmos períodos. Isso resultou em um declínio de 12% na taxa de atividade dos idosos, de ambos os sexos, nas duas últimas décadas. (Felix, 2016)

Os trabalhadores mais velhos, especialmente aqueles com mais de 55 anos ou os aposentados, frequentemente retornam ao mercado de trabalho em condições precárias. Observa-se que muitos profissionais mais velhos estão dispostos a aceitar empregos em diversas situações, o que beneficia as empresas que buscam mão de obra nessa faixa etária. No entanto, essa contratação tende a ocorrer em condições desfavoráveis, com os trabalhadores aceitando vagas que oferecem baixas garantias trabalhistas. Além disso, as empresas mostram relutância em manter trabalhadores mais velhos em seus quadros, justificando essa atitude com argumentos relacionados à produtividade e à necessidade de

reduzir custos, muitas vezes demitindo aqueles que recebem salários mais altos. Essa dinâmica evidencia não apenas a crescente demanda por trabalhadores mais velhos, mas também as condições de precarização que muitos enfrentam ao serem reintegrados ao mercado.

A inserção da mulher no mercado de trabalho é frequentemente descrita como uma “revolução incompleta”, refletindo a insuficiência das legislações em garantir igualdade de oportunidades e condições entre os gêneros. Essa disparidade é considerada uma das principais causas do envelhecimento populacional global, uma vez que está relacionada à diminuição das taxas de fecundidade. A regulamentação trabalhista no Brasil e as leis de proteção aos idosos também falharam em assegurar uma participação equitativa das mulheres com mais de 60 anos nas organizações. Essa assimetria se manifesta não apenas nas condições de trabalho, mas também ao longo de todo o ciclo profissional, resultando em um cenário laboral desbalanceado entre homens e mulheres. Em tempos de crise e desemprego, a situação se agrava, afetando desproporcionalmente a mão de obra feminina, que se mostra mais vulnerável à descontinuidade.

A questão de gênero está diretamente relacionada à fragilização da carreira na segunda metade da vida e à saída precoce do mercado de trabalho. A divisão sexual do trabalho reduz as oportunidades para mulheres com mais de 60 anos continuarem ativas. Embora o acúmulo de pensões e aposentadorias possa justificar a menor participação das mulheres idosas no trabalho, as particularidades de sua trajetória profissional influenciam suas decisões sobre aposentadoria e inatividade, mesmo após se aposentarem. Muitas pesquisas destacam que a renda das mulheres idosas tende a ser superior à dos homens, mas é fundamental considerar que sua trajetória laboral e a discriminação enfrentada no mercado impactam suas escolhas. Em 1992, 70% dos homens idosos estavam no mercado de trabalho; esse número caiu para 66% em 2002 e 62% em 2012. Para as mulheres, a participação foi de 25% em 1992, aumentando para 32% em 2002, mas voltando a 25% em 2012. Essa oscilação destaca a complexidade da experiência das mulheres idosas no mercado de trabalho. (Felix, 2016).

Essa complexidade na experiência das mulheres idosas no mercado de trabalho é refletida em uma série de fatores interligados, incluindo as expectativas sociais, as responsabilidades familiares e a saúde. Muitas mulheres nessa faixa etária assumem o papel de cuidadoras, frequentemente dedicando tempo e recursos a cuidar de familiares, o que pode limitar sua capacidade de buscar ou manter um emprego. Além disso, a persistente desigualdade salarial ao longo da vida contribui para a precarização de suas aposentadorias, dificultando a construção de uma base financeira sólida. Assim, mesmo que a renda média das

mulheres idosas possa ser superior à dos homens, isso não é necessariamente indicativo de uma maior segurança financeira, já que muitos enfrentam desafios significativos, como o acesso a serviços de saúde adequados e o aumento do custo de vida. Dessa forma, é crucial considerar essas nuances ao elaborar políticas públicas que promovam a inclusão das mulheres idosas no mercado de trabalho, garantindo que suas experiências e necessidades específicas sejam reconhecidas e atendidas. Com uma abordagem mais inclusiva, é possível criar um ambiente que favoreça a participação ativa e o empoderamento das mulheres idosas, permitindo que elas contribuam com suas habilidades e experiências, ao mesmo tempo em que asseguram uma qualidade de vida digna.

Este capítulo examinou a intersecção entre a trajetória profissional e a aposentadoria, com foco nas particularidades enfrentadas por homens e mulheres idosos no mercado de trabalho. A análise das dinâmicas de gênero revelou como a divisão sexual do trabalho, as responsabilidades familiares e a desigualdade salarial afetam não apenas a participação das mulheres mais velhas na força de trabalho, mas também suas decisões em relação à aposentadoria e à inatividade. A oscilação nas taxas de participação entre homens e mulheres destaca a complexidade da experiência das mulheres idosas, que, embora frequentemente apresentem rendas médias superiores, enfrentam desafios significativos relacionados a suas trajetórias profissionais. Ao considerarmos o envelhecimento da população e o fenômeno da financeirização, torna-se evidente a necessidade de políticas públicas inclusivas que abordem essas realidades.

5 PROGRAMA DE APOSENTADORIA

O presente capítulo dedica-se a examinar a gênese, a implementação e os desdobramentos do Programa de Ação Integrada do Aposentado (PAI), criado em 1990 pelo Governo do Estado do Ceará para apoiar servidores públicos estaduais aposentados e pensionistas idosos. Inscrito no contexto mais amplo das políticas de envelhecimento ativo e de valorização laboral, o PAI surge como um instrumento-chave para compreender a aposentadoria não apenas como simples desligamento administrativo, mas como uma etapa de exercício pleno da cidadania.

Inicialmente, este capítulo analisa o impacto da Lei nº 8.842/1994 — marco legal que tornou imperativa a preparação para a aposentadoria como direito humano e social — e como seus princípios orientaram a concepção do PAI. Ao reafirmar a aposentadoria como fase de consolidação de direitos, a lei enfatiza diretrizes de proteção, promoção da autonomia e integração social do idoso, estabelecendo um diálogo direto com a missão original do programa: orientar, apoiar e acompanhar o servidor aposentado em seus direitos e benefícios.

Em seguida, descreve-se o escopo e os objetivos iniciais do PAI, conforme seu próprio regulamento: garantir prioridade de atendimento nos serviços públicos estaduais, promover a reinserção social e, quando possível, a reintegração laboral. Essa concepção aproxima-se do conceito de envelhecimento ativo defendido por Veras (2002), que entende a permanência em redes sociais, culturais e produtivas como essenciais para a qualidade de vida na velhice.

O próximo tópico abordará a gênese do PAI, desde sua concepção até sua efetiva implementação, destacando os atores envolvidos, os objetivos iniciais do programa e as estratégias adotadas para sua concretização. Também serão discutidos os desafios enfrentados ao longo do processo de implantação e os avanços obtidos, contextualizando a importância do programa dentro das políticas estaduais de valorização do servidor público.

5.1 Criação e Implantação do Programa de Ação Integrada do Aposentado (PAI)

O Programa de Ação Integrada para o Aposentado (PAI) se configura como uma iniciativa pública pioneira no Brasil, implementada pela Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG) desde 1990. Ao longo de mais de três décadas, o programa consolidou-se como um importante instrumento de políticas públicas voltadas ao envelhecimento, especialmente no que diz respeito ao suporte oferecido aos servidores estaduais aposentados. No entanto,

apesar de sua relevância, a efetividade do PAI suscita questionamentos sobre a profundidade de seu impacto e sua capacidade de atender de maneira plena às necessidades da população aposentada, refletindo desafios que envolvem a abrangência e a sustentabilidade de suas ações (Ceará, 2013).

Antes de aprofundar a análise sobre a trajetória do Programa de Ação Integrada para o Aposentado (PAI) ao longo do tempo, torna-se essencial contextualizar sua criação, mencionando que as iniciativas voltadas para a formulação, expansão e consolidação do programa estiveram fortemente associadas às deliberações internacionais e aos princípios normativos da Política Nacional do Idoso, do Estatuto do Idoso e da Lei Orgânica da Assistência Social. A própria instituição do Conselho Estadual dos Direitos do Idoso, em 2003, insere-se nesse contexto.

Criado durante a primeira gestão do Governo Tasso Jereissati (1987-1991), o PAI foi instituído pelo Decreto nº 21.088, de 22 de novembro de 1990 (Ceará, 1990). Inicialmente, o programa estava vinculado à Secretaria de Administração do Estado (SEAD), que mais tarde se tornou a Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG). O artigo 1º do decreto estabelece que a finalidade do PAI é “orientar, apoiar e acompanhar o pessoal aposentado da Administração Pública Estadual, com relação aos seus direitos e benefícios, lhes assegurar prioridade no atendimento dos diversos serviços prestados pela Administração Pública Estadual e promover sua reintegração no Mercado de Trabalho” (Ceará, 1990). A estrutura organizacional do programa foi definida no Capítulo II do mesmo decreto e compreendia coordenação, assessoria de planejamento, serviços social, jurídico e médico-odontológico, além de serviços administrativos e gerais.

Durante sua fase inicial, o PAI contava com uma equipe multidisciplinar que atuava nas áreas de serviço social, jurídica e de saúde. Entretanto, ao longo da segunda gestão de Tasso Jereissati (1996-1999), houve um enfraquecimento do programa. Medidas administrativas, como demissões e devolução de servidores aos seus órgãos de origem, impactaram significativamente suas atividades. A redução da equipe restringiu o escopo de ações, concentrando-as em encontros semanais, feiras de artesanato e atividades culturais, como cursos de pintura, coral e teatro (Ceará, 2006).

As mudanças implementadas nessa gestão foram alvo de críticas e geraram reivindicações por parte dos aposentados. Em 1999, um grupo de aposentados encaminhou um ofício ao governador destacando que “em nome dos 3.200 aposentados cadastrados no Programa ‘PAI’, com expressiva frequência semanal, fica-nos a certeza de que Vossa Excelência será sensível ao problema acima enfocado, não somente por estarmos

comemorando o 'Ano Internacional do Idoso', mas, também, pela relevância e pioneirismo do Programa de Ação Integrada para o Aposentado – PAI, implantado no seu primeiro Governo (1987-1990)”. O documento solicitava a realocação de servidores especializados em gerontologia social para reforçar o atendimento do programa. (Cruz, 2010).

Apesar de ser uma política pública estadual, o PAI sofreu os impactos das reorientações administrativas da segunda gestão de Jereissati, com cortes e remanejamento de profissionais. Como resultado, houve um deslocamento das ações programáticas, que passaram de uma abordagem centrada em questões sociais, jurídicas e de saúde para atividades de integração e socialização.

No final da gestão de Lúcio Gonçalo de Alcântara (2003-2006), a coordenação do PAI organizou um seminário com a participação de sua equipe técnica, representantes de aposentados e pensionistas e especialistas em planejamento. O objetivo do evento era discutir a reformulação do programa, sua formalização e a necessidade de um orçamento regular. O crescimento da demanda foi um fator determinante para a realização desse seminário, pois se identificou a necessidade de ampliar e diversificar as atividades oferecidas, além de estabelecer parcerias para viabilizar tais mudanças (Ceará, 2006).

O seminário evidenciou a urgência de revisar a estrutura organizacional do PAI, que, na época, estava categorizado como um núcleo dentro da SEAD, o que limitava sua autonomia administrativa e financeira. Essa configuração foi considerada uma inadequação estrutural, uma vez que a crescente demanda do programa exigia maior independência e recursos financeiros para a ampliação de sua equipe técnica. Mesmo diante dessas necessidades, nenhuma mudança substancial foi feita na hierarquia do PAI, que permaneceu com status de núcleo. Contudo, houve um aumento da equipe, com a inclusão de profissionais das áreas de planejamento, finanças, psicologia e informática, além da contratação de coralistas e recepcionistas. No entanto, grande parte desses profissionais atuava sem vínculo efetivo, sendo estagiários, voluntários ou contratados temporariamente. Em 2009, foi criado um Grupo de Trabalho (GT) para propor diretrizes de reestruturação do PAI (Ceará, 2009). No entanto, apesar das propostas apresentadas, não foram registrados avanços significativos na estrutura organizacional do programa. (Cruz, 2010)

Entre os anos de 2008 e 2009, foram desenvolvidos dois projetos estratégicos: o Programa de Preparação para Aposentadoria (PIPA) e o Programa de Ação para Pensionistas e Idosos (PAPI). O PIPA foi concebido para minimizar os impactos da transição para a aposentadoria, proporcionando suporte aos servidores nesse processo. Sua primeira ação ocorreu em agosto de 2008, com um seminário de lançamento realizado em Fortaleza,

seguido, em 2009, pela realização do I Curso de Preparação para Aposentadoria, que contou com 162 participantes e carga horária de 112 horas (Ceará, 2009). Já o PAPI, voltado para aposentados e pensionistas do interior do estado, iniciou suas atividades com um seminário em outubro de 2009, no município de Baturité, abrangendo 13 municípios da macrorregião do Maciço de Baturité e reunindo 128 aposentados e pensionistas (Ceará, 2009).

O Programa de Atenção Integral ao Idoso (PAI) tem se consolidado como uma iniciativa relevante no suporte à população idosa, especialmente aos aposentados, promovendo a socialização e o bem-estar físico e mental. No entanto, sua infraestrutura e condições operacionais ainda apresentam desafios significativos. Atualmente, o PAI funciona em um imóvel alugado no bairro da Aldeota/Joaquim Távora, em Fortaleza, um fator que evidencia a falta de institucionalização definitiva do programa e a ausência de investimentos públicos voltados para sua consolidação. Embora reformas estruturais tenham sido realizadas para adequação do espaço e ampliação das atividades oferecidas, a dependência de um local alugado sugere uma vulnerabilidade institucional que pode comprometer a continuidade e a expansão da iniciativa, evidenciando a falta de uma estrutura consolidada e a carência de investimentos para sua institucionalização definitiva (Cruz, 2010).

De acordo com a publicação da COPAI (2016), até o ano de 2016, o PAI já havia beneficiado mais de 33.000 aposentados, número que continuava a crescer à medida que o programa se expandia. Suas atividades abrangem diferentes áreas, como educação, saúde, socialização e trabalho. Entre as iniciativas oferecidas, destacam-se os seminários, que abordam temas essenciais como planejamento financeiro e saúde do idoso, e as oficinas culturais, que estimulam o desenvolvimento cognitivo e a criatividade. Além disso, os encontros esportivos, focados em atividades de baixo impacto, desempenham um papel fundamental na promoção da mobilidade e do bem-estar físico dos participantes. Esses esforços reforçam o compromisso do programa em garantir uma transição ativa e saudável para a aposentadoria.

É importante observar que não tive acesso aos dados mais atualizados sobre a quantidade de usuários do PAI, sendo o número mencionado referente exclusivamente às informações disponíveis até a data da publicação. Os dados disponíveis, por área, são os seguintes: educação/aprendizagem: 8.742, saúde: 12.372, socialização: 10.616 e trabalho: 2.006, totalizando 33.736 beneficiários (COPAI, 2016). Esses números indicam a amplitude do programa, embora não forneçam uma visão completa da evolução atual de suas ações.

Desde sua criação, o PAI tem evoluído, expandindo suas atividades e alcançando um número crescente de participantes. No segundo semestre de 2024, o programa atingiu a marca

de 23 turmas, oferecendo cursos presenciais e on-line voltados ao desenvolvimento pessoal, cultural e cognitivo dos servidores aposentados. As opções de cursos incluem desde idiomas (como Espanhol, Francês e Inglês) até atividades voltadas ao bem-estar e aperfeiçoamento mental, como Ginástica Cerebral, Memória Ativa, Programação Neurolinguística e Tai Chi Chuan. Há também um forte enfoque na expressão artística e cultural, com cursos como Oficina de Teatro, Teatro Mosaico e Grupo Musical, além de capacitações tecnológicas, como Informática Básica II e III. Essas iniciativas são complementadas por programas voltados para o desenvolvimento pessoal, como Espiritualidade e Ciência e Vitalidade, que visam proporcionar uma vivência mais integral e saudável aos aposentados.

As aulas ocorrem de segunda a sexta-feira, nos turnos da manhã e da tarde, com horários específicos para cada turma, e a carga horária varia entre 50 minutos e 1h30. Essa flexibilidade permite que os participantes escolham atividades alinhadas aos seus interesses e necessidades, criando um ambiente propício para o desenvolvimento contínuo. Contudo, além da estrutura ofertada, é essencial compreender o impacto real do programa na vida dos participantes.

Para isso, as entrevistas com as usuárias do PAI, que serão abordadas no próximo tópico, proporcionam uma visão aprofundada sobre as percepções, desafios e benefícios vivenciados ao longo da jornada de aprendizado e transição. O capítulo intitulado “Vozes da Experiência: Relatos das Usuárias do PAI” será uma oportunidade para explorar essas experiências pessoais, destacando o impacto que o programa tem nas trajetórias de vida das mulheres que passaram por esse processo, oferecendo, assim, uma perspectiva crítica e mais próxima da realidade vivida pelos beneficiários do PAI.

A partir da avaliação de Cruz e Fraga (2012), desenvolve-se uma análise crítica das fragilidades do PAI. Destacam-se:

1. **Centralização geográfica e ausência de sede própria** – embora 40,9 % dos beneficiários residissem no interior do estado, as atividades concentravam-se em Fortaleza, dificultando o acesso igualitário;
2. **Orçamento irregular** – a falta de dotação orçamentária contínua comprometeu a consolidação de ações planejadas e a expansão de serviços;
3. **Seleção socioeconômica** – prevalência de atendimento a aposentados de maior escolaridade e renda, em detrimento do princípio da universalidade preconizado pelo Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003).

Em sintonia com as discussões aqui apresentadas, recorro às considerações de Cruz e Fraga (2012) ao afirmarem que:

Por ocasião da pesquisa o PAI funcionava apenas em Fortaleza, em um imóvel alugado, localizado na Aldeota, considerado o bairro mais nobre da cidade. No mesmo ano, o Ceará contava com 46.570 aposentados e 15.553 pensionistas, totalizando 62.123 pessoas. Sendo 36.703 pessoas residentes na capital e 25.420 no interior. Portanto, 40,91% dos aposentados e pensionistas da administração pública estadual residiam no interior, mas o PAI só funcionava efetivamente em Fortaleza. (Cruz; Fraga, 2012, p. 891)

Essas limitações revelam tensões entre os ideais de equidade e as contingências administrativas e financeiras do Estado, indicando que a mera formalização de um programa não garante sua efetividade ou sustentabilidade.

Para aprofundar a compreensão das práticas e percepções em campo, este capítulo incorpora ainda os resultados de entrevistas semiestruturadas realizadas com 30 usuárias do PAI e 2 gestoras do programa. Através desses depoimentos, identifica-se tanto avanços — como a melhoria do convívio social e o acesso a atividades culturais e físicas — quanto desafios persistentes, a exemplo da dificuldade de disseminar informações e serviços fora da capital.

Por fim, o texto contextualiza o PAI na trajetória das políticas de envelhecimento no Brasil, assinalando os desafios recentes: o envelhecimento populacional, a necessidade de modernizar a gestão previdenciária e a urgência de financiar programas de forma descentralizada. Defende-se que iniciativas como o PAI demandam constante reavaliação e reformulação para garantir acesso universal, financiamento estável e adaptação às novas configurações demográficas e laborais.

Em síntese, a análise do Programa de Ação Integrada do Aposentado no Ceará evidencia que, embora pioneiro e alinhado aos princípios do envelhecimento ativo, ele enfrenta obstáculos estruturais que comprometem sua equidade e alcance. Este capítulo, ao intercalar revisão normativa, avaliação crítica e perspectivas dos usuários, oferece subsídios para refletir sobre caminhos de aprimoramento de políticas de aposentadoria que promovam, de fato, a cidadania plena na velhice.

5.2 Vozes da Experiência: Relatos das Usuárias do PAI

Neste tópico, proponho uma análise crítica e aprofundada das entrevistas realizadas com as usuárias do PAI, com o objetivo de compreender as implicações e os efeitos concretos do programa na vida das servidoras. Inicialmente, o plano era entrevistar 30 usuárias, mas devido à adesão das participantes, consegui realizar 33 entrevistas. As entrevistas ocorreram na sede do PAI, nos dias 11 e 18 de março de 2025, durante o período da manhã.

Diante dos relatos coletados, será possível investigar as percepções individuais sobre a aposentadoria, os desafios enfrentados, e as vantagens percebidas ao longo de sua participação nas diversas atividades oferecidas. A análise dessas entrevistas não se limita a uma simples descrição das experiências, mas busca refletir sobre as dimensões sociais, emocionais e profissionais envolvidas nesse processo.

A partir de uma abordagem analítica, questionaremos a efetividade do PAI na promoção de uma aposentadoria tranquila e enriquecedora para as participantes, considerando aspectos fundamentais como a preparação financeira, o fortalecimento da identidade pós-carreira e a integração social. Essa análise estará diretamente vinculada à Política Nacional do Idoso, que visa garantir uma aposentadoria digna e a continuidade de uma vida plena para os idosos.

Preparação financeira: A avaliação da efetividade do PAI no âmbito da aposentadoria se concentra na capacidade do programa de fornecer as ferramentas necessárias para uma gestão financeira eficiente após a aposentadoria. O PAI deve garantir que as participantes possuam os conhecimentos adequados para administrar seus recursos, assegurando a estabilidade financeira ao longo dessa fase da vida. A Política Nacional do Idoso reforça a importância da segurança financeira na aposentadoria, promovendo o acesso a benefícios e a orientação para um envelhecimento saudável e sustentável.

Fortalecimento da identidade pós-carreira: O impacto da aposentadoria sobre a identidade profissional é significativo, e o PAI deve desempenhar um papel crucial em ajudar as participantes a fortalecer sua identidade pós-carreira. A promoção de atividades que ressignifiquem o papel social do idoso, permitindo-lhe continuar a se sentir útil e valorizado, é fundamental para o bem-estar emocional. Nesse contexto, o PAI contribui para a implementação de políticas que buscam promover a autonomia e a autoestima dos idosos, aspectos centrais da Política Nacional do Idoso.

Integração social: A aposentadoria pode, muitas vezes, resultar em um isolamento social, o que compromete a qualidade de vida do idoso. Portanto, a promoção da integração

social por meio de atividades comunitárias, grupos de apoio e novas redes de sociabilidade é essencial. O PAI deve ajudar a garantir que as participantes mantenham uma vida social ativa e participativa após a aposentadoria. A Política Nacional do Idoso enfatiza a importância da participação ativa dos idosos na sociedade, promovendo ações que favoreçam sua inclusão e combate à discriminação social.

Ao examinar esses aspectos, a análise da efetividade do PAI na aposentadoria das participantes permitirá compreender como o programa contribui para uma aposentadoria que assegure não apenas a continuidade financeira, mas também o fortalecimento emocional e a integração social, alinhando-se aos princípios da Política Nacional do Idoso para garantir uma aposentadoria digna e enriquecedora.

Ao explorar as narrativas das usuárias, discutiremos também os limites do programa, destacando possíveis lacunas ou desafios não resolvidos, além de refletir sobre como o PAI poderia ser aprimorado para atender de maneira mais eficiente às necessidades dessas servidoras. Com isso, esperamos não só avaliar o impacto do programa, mas também oferecer subsídios para a continuidade e o aprimoramento dessa política pública tão essencial para a aposentadoria dos servidores estaduais.

A seguir, apresentaremos as análises das entrevistas realizadas, que revelam as múltiplas dimensões da experiência das usuárias do PAI.

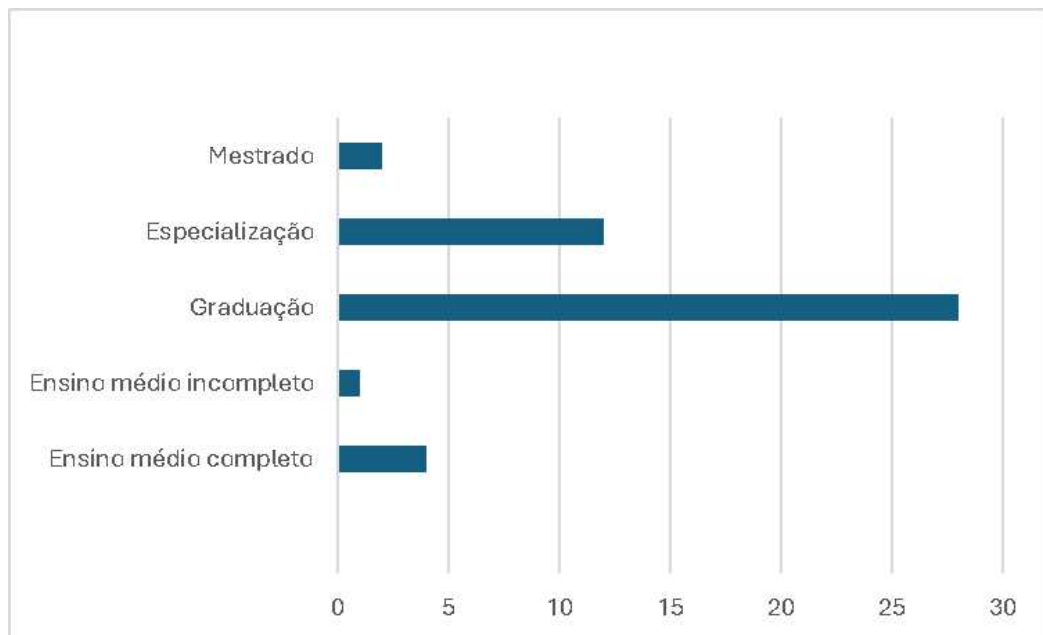
A análise das entrevistas realizadas com as usuárias do PAI revela padrões comuns na transição da vida profissional para a aposentadoria, destacando a busca por atividades que promovam qualidade de vida e bem-estar. Os depoimentos ressaltam a importância dos PAI na reconfiguração das rotinas dos aposentados, proporcionando oportunidades de aprendizado, lazer e interação social, fundamentais para o processo de adaptação a essa nova fase da vida.

5.2.1 Perfil das Entrevistadas

Das 33 mulheres entrevistadas, 28 possuem ensino superior completo, quatro concluíram o ensino médio e uma tem o ensino médio incompleto. Entre aquelas com nível superior, 12 realizaram cursos de pós-graduação lato sensu (especialização) e duas alcançaram o título de mestra. A predominância de participantes com elevado grau de escolaridade reflete uma tendência entre profissionais da educação, marcada pela busca constante por qualificação e pela manutenção de uma postura ativa, inclusive após a aposentadoria. Essa característica evidencia a relevância de políticas públicas que incentivem o envelhecimento ativo e valorizem o conhecimento ao longo de toda a vida. A distribuição dos dados educacionais das

entrevistadas pode ser melhor visualizada no Gráfico 1. Para garantir o cumprimento dos preceitos éticos da pesquisa e preservar a identidade das participantes, cada uma será identificada por nomes de flores.

Gráfico 1 – Distribuição do nível de escolaridade das usuárias



Fonte: elaborado pela autora.

Os dados sobre o tempo de aposentadoria das entrevistadas revelam uma ampla variação, evidenciando diferentes estágios da transição para a aposentadoria e suas implicações. Observa-se que 11 participantes estão aposentadas há menos de 20 anos, enquanto 13 superam essa marca, indicando um grupo significativo de mulheres que já vivenciam a aposentadoria há um período considerável. Além disso, cinco entrevistadas possuem menos de 10 anos de aposentadoria, o que pode refletir desafios distintos, como a adaptação inicial à nova rotina.

Um aspecto relevante é a presença de duas entrevistadas que ainda não se aposentaram, o que sugere que o PAI também atrai profissionais em fase de planejamento para a aposentadoria. Além disso, duas participantes não pertencem ao serviço público, o que pode indicar uma ampliação do alcance do programa para além de seu público-alvo inicial. Essa diversidade de perfis sugere que o PAI pode estar atendendo demandas que extrapolam suas propostas originais, o que merece uma análise mais aprofundada.

Rosa é um exemplo significativo dessa expansão. Embora não seja aposentada nem servidora pública, participa do PAI por ser dependente do esposo, que é funcionário do Estado. Além disso, já ministrou cursos no programa, o que demonstra sua integração e contribuição ativa. Sobre sua trajetória, ela relata:

Porque eu sou dependente do meu marido e meu marido é do Estado. Mas aqui no PAI já dei vários cursos, trabalhei muito dando os cursos, dando aula, certo. Participei de muita coisa aqui no PAI, mas eu sou dependente do meu marido. Não sou servidora pública, quem é, é meu marido, entendeu? Já tem 24 anos que eu tô aqui.

Esse relato revela uma participação de longa data, mas também levanta questões sobre os critérios de acesso ao programa. A dependência de um vínculo indireto com o serviço público pode sugerir uma flexibilização das regras, algo que poderia ser melhor regulamentado ou ampliado de forma mais estruturada.

Outro caso interessante é o de Margarida, enfermeira aposentada, mas vinculada ao Distrito Federal, sem qualquer ligação direta com o Governo do Estado do Ceará. No entanto, sua atuação no PAI demonstra como o programa pode ser adaptável. Como enfermeira, ela presta atendimentos voluntários aos usuários e, em contrapartida, usufrui dos serviços oferecidos. Ao ser questionada sobre como conheceu o PAI, respondeu:

Eu soube assim: quando eu me aposentei, eu não me aposentei pelo Estado do Ceará. Eu me aposentei pelo Distrito Federal, trabalhei 30 anos lá. Aí eu gosto muito de teatro. Lá eu já fazia assim em igreja, em coisa, aí eu cheguei aqui aposentada e queria fazer alguma coisa porque não gosto de ficar parada. Aí eu vim aqui porque me falaram. Disseram que só podia participar das atividades quem fizesse uma atividade de voluntariado. Como eu sou enfermeira e gosto de ser enfermeira, então me voluntariei e faço teatro.

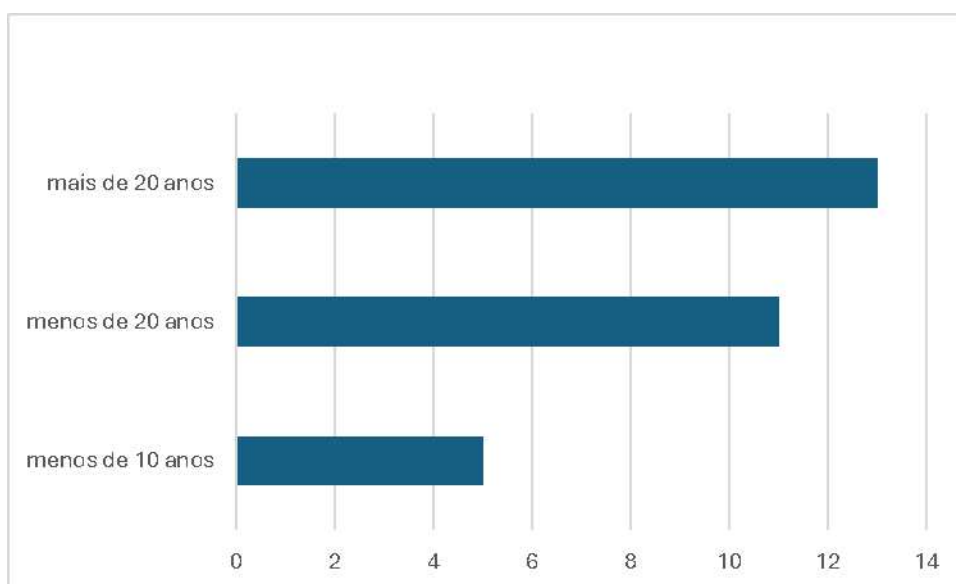
O relato reforça a importância de iniciativas que incentivem a participação ativa de aposentados, independentemente da origem do vínculo empregatício. Entretanto, sua fala também sugere que a exigência de uma contrapartida em forma de voluntariado pode ser uma barreira para outros interessados que não possuem habilidades específicas a oferecer. Seria interessante investigar se essa exigência é um critério formal ou uma prática informal dentro do programa.

Esses casos demonstram como o PAI atende perfis diversos, indo além de seu público-alvo original. No entanto, a falta de uma definição clara sobre os critérios de participação pode gerar desigualdades no acesso. Enquanto alguns entram por laços indiretos com o serviço público, outros precisam oferecer uma contrapartida para participar. Essa

flexibilização pode ser positiva, pois amplia o impacto do programa, mas também pode indicar uma necessidade de regulamentação mais clara para garantir equidade e transparência.

Esses dados demonstram que a aposentadoria não é um processo homogêneo e reforçam a necessidade de políticas que considerem as diferentes trajetórias e desafios enfrentados pelas servidoras ao longo do tempo. A presença de participantes em diferentes momentos da aposentadoria permite compreender melhor as percepções sobre o programa e seus impactos na qualidade de vida dessas mulheres. Para um melhor entendimento, elaborei o gráfico 2.

Gráfico 2 – Distribuição do Tempo de Aposentadoria das Usuárias



Fonte: elaborado pela autora.

A maioria das entrevistadas relatou uma aposentadoria tranquila, sendo que algumas optaram por continuar trabalhando em outras atividades, seja por necessidade, seja por prazer. Um exemplo é Violeta, que, mesmo aposentada há mais de 20 anos, permaneceu atuando na educação indígena até 2024. Essa tendência indica que a aposentadoria, para muitas pessoas, não representa o fim da vida ativa, mas sim uma reconfiguração de propósitos e atividades. Em seu relato ela explica o seguinte:

Eu queria te explicar o seguinte: que eu me aposentei do meu cargo de concurso do Estado, no Conselho de Educação, mas eu continuei atuando na educação só que na educação indígena. Porque antes de eu me aposentar no Conselho de Educação, eu representava o Conselho de Educação no estudo e na avaliação da educação indígena no Estado do Ceará e eu permaneci até o ano passado (2024) porque eu dei continuidade a esse trabalho sendo coordenadora pedagógica dos cursos de

formação de educação indígena no Ceará pela UFC e pela UVA. Eu fui contratada primeiro pela UFC como coordenadora pedagógica e depois pela UVA como coordenadora pedagógica desses cursos de formação indígena. Então, todo mês eu passava uma semana, dez dias numa aldeia com os indígenas. Isso do ano 2000 até 2024. E aqui eu represento eles no meu braço com uma tatuagem indígena, um cocar indígena. Porque foi onde eu mais aprendi na minha vida foi na convivência com os indígenas do Estado do Ceará. Muita gratidão por isso. Esse ano mesmo é que eu estou me aposentando.

A fala da entrevistada revela um processo de aposentadoria que não significou um afastamento definitivo da vida profissional, mas sim uma reconfiguração de sua atuação na educação. Sua trajetória ilustra a fluidez das fronteiras entre trabalho e aposentadoria, especialmente entre profissionais da educação que possuem um forte compromisso com sua área de atuação. O fato de ela ter se aposentado de seu cargo público no Conselho de Educação, mas ter continuado sua trajetória na educação indígena, demonstra como a aposentadoria pode ser vivenciada de forma não linear, permitindo novas formas de engajamento profissional e social.

A continuidade de sua atuação na educação indígena, agora por meio da Universidade Federal do Ceará (UFC) e da Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA), evidencia uma transição ativa e a busca por significados para além do vínculo formal com o Estado. Sua experiência reafirma que a aposentadoria não representa, necessariamente, o encerramento da vida produtiva, mas pode ser um momento de ressignificação da identidade profissional. Ao continuar exercendo o papel de coordenadora pedagógica nos cursos de formação de educação indígena, sua atuação se estendeu por mais de duas décadas, o que reforça a ideia de que o conhecimento e a experiência adquiridos ao longo da vida ainda podem ser socialmente relevantes.

Outro aspecto interessante da narrativa é o impacto que a convivência com os povos indígenas teve em sua trajetória pessoal e profissional. A tatuagem mencionada simboliza a forte conexão afetiva e cultural estabelecida ao longo dos anos, evidenciando como o aprendizado nesse contexto ultrapassou o âmbito acadêmico e institucional, tornando-se uma experiência transformadora. Esse dado ressalta o caráter formativo da experiência de aposentadoria, que pode ser um período não apenas de encerramento de ciclos, mas de novas aprendizagens e significados.

A aposentadoria pode assumir diferentes configurações, desafiando a concepção tradicional de inatividade. Em um cenário onde as relações de trabalho estão em constante transformação e o envelhecimento ativo é cada vez mais valorizado, torna-se essencial a

implementação de políticas públicas que incentivem a continuidade das atividades dos aposentados, promovendo tanto sua realização pessoal quanto sua contribuição social.

Nesse contexto, a fala da entrevistada Jasmim evidencia um fenômeno recorrente entre aposentados: a dificuldade de adaptação à nova rotina e a consequente busca por reinserção no mundo do trabalho. Ela relata: “Eu já tinha tido uma experiência de aposentadoria antes, eu trabalhava na SEAD – Secretaria da Administração, depois foi que fundiu com planejamento e ficou SEPLAG. E aí eu não me adaptei na aposentadoria e resolvi voltar.” Seu depoimento demonstra que a aposentadoria não é um evento estático, mas um processo dinâmico que pode envolver idas e vindas, influenciado tanto pelas condições individuais quanto pelas oportunidades de permanência ou retorno à atividade profissional.

A dificuldade de adaptação mencionada pode estar relacionada a diversos fatores, como a perda da identidade profissional, a ausência de uma rotina estruturada e a sensação de inutilidade que alguns aposentados experimentam ao se afastarem do ambiente de trabalho. Para muitos, o emprego não se resume apenas a uma fonte de renda, mas representa um espaço de socialização, reconhecimento e propósito. Assim, a decisão de retornar ao trabalho após a aposentadoria pode ser interpretada como uma estratégia para recuperar essas dimensões da vida profissional.

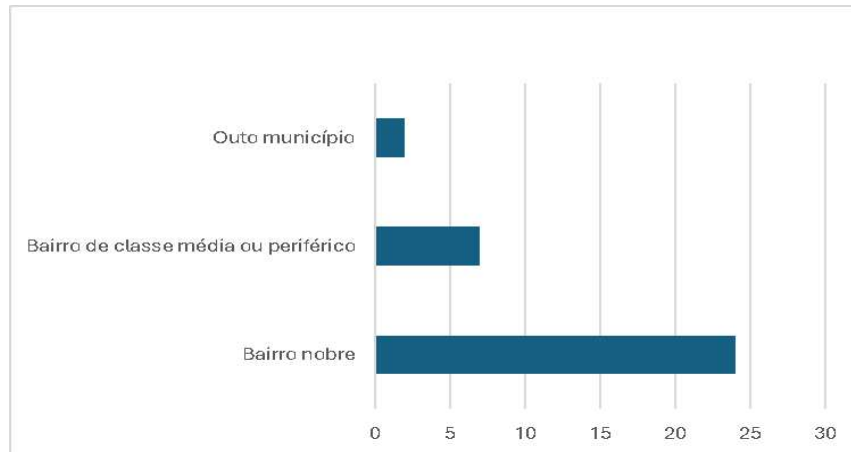
A fala da entrevistada destaca a influência das mudanças institucionais — como a fusão da Secretaria da Administração (SEAD) com a Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG) — sobre sua trajetória profissional. Embora não se possa afirmar com certeza que essa fusão tenha sido a causa direta de sua aposentadoria ou eventual retorno à atividade, é plausível considerar que o novo contexto organizacional decorrente da reestruturação tenha influenciado sua decisão. Transformações dessa natureza tendem a afetar a rotina de trabalho, as relações interpessoais e a sensação de pertencimento institucional — fatores que, direta ou indiretamente, interferem no momento e na forma como servidores públicos optam por encerrar ou retomar suas atividades. Nesse sentido, a fala sugere uma correlação entre as mudanças institucionais e o percurso profissional da servidora, aspecto que merece atenção nas análises sobre o impacto das reformas administrativas na experiência dos trabalhadores em fim de carreira. Tais transformações podem alterar significativamente a forma como os servidores percebem o ambiente de trabalho e suas próprias trajetórias dentro da administração pública. A aposentadoria, nesse contexto, deve ser compreendida não apenas como uma decisão individual, mas também como expressão das condições estruturais e organizacionais que moldam a vivência desses profissionais.

Essa narrativa reforça a necessidade de políticas públicas voltadas para a preparação da aposentadoria, garantindo que os servidores tenham suporte psicológico, social e profissional para enfrentar essa transição. Programas como o PIPA, ao oferecer cursos, oficinas e acompanhamento, podem mitigar os desafios enfrentados por aqueles que, como a entrevistada, não se sentem plenamente preparados para esse momento.

Dessa forma, a experiência relatada evidencia que a aposentadoria não deve ser encarada apenas como o fim da trajetória laboral, mas como uma fase que exige planejamento, adaptação e, em alguns casos, a possibilidade de reavaliação e retorno ao trabalho. Esse fenômeno sugere a necessidade de um debate mais amplo sobre o envelhecimento ativo e o papel das instituições no acolhimento de servidores que enfrentam desafios nesse processo de transição.

5.2.2 Relação com o Local de Moradia e Estrutura Familiar

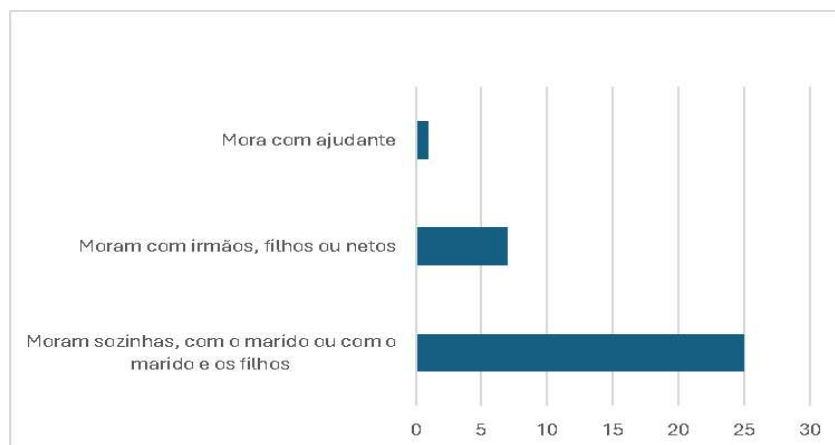
A análise do local de moradia e da estrutura familiar das entrevistadas revela aspectos significativos sobre suas condições de vida e o impacto desses fatores na participação no PAI. Dentre as usuárias, 24 (72,7%) residem em bairros bem localizados, como Cocó, Dionísio Torres, Aldeota e Beira Mar, o que sugere um acesso privilegiado a serviços urbanos, infraestrutura de qualidade e maior segurança. Outras sete (21,2%) moram em bairros de classe média, enquanto duas (6,1%) residem em municípios da região metropolitana de Fortaleza. Esse fator pode indicar uma correlação entre a estabilidade socioeconômica e a capacidade de engajamento em atividades voltadas ao envelhecimento ativo. Além disso, algumas entrevistadas moram próximas ao local onde realizam suas atividades no programa, o que facilita sua participação e demonstra a importância da acessibilidade na adesão a iniciativas voltadas para aposentados.

Gráfico 3 - Perfil Socioespacial das Entrevistadas: Local de Moradia

Fonte: elaborado pela autora.

No que diz respeito à estrutura familiar, observa-se uma diversidade de arranjos. Das 33 entrevistadas, 25 (75,8%) moram sozinhas, com o marido ou com o marido e os filhos, configurando um perfil majoritário de independência ou vida conjugal estável. Outras sete (21,2%) relataram residir com irmãos, filhos ou netos, o que pode indicar uma rede de apoio familiar mais ampla ou uma relação de dependência intergeracional. Já uma entrevistada (3%) destacou que mora com uma ajudante de longa data, evidenciando a necessidade de suporte domiciliar em determinados casos.

A questão de dividir ou não o espaço de dormir também traz aspectos interessantes: a quase totalidade das entrevistadas dormem sozinhas ou com um cônjuge. Mas uma delas adotou um sistema flexível, como no caso de Azaléia, que, após a pandemia, optou por quartos separados, mantendo uma convivência conjugal mais adaptada ao seu estilo de vida.

Gráfico 4 – Estrutura familiar das entrevistadas

Fonte: elaborado pela autora.

Esses dados demonstram que, apesar das diferentes configurações familiares, a maioria das usuárias do PAI mantém um nível significativo de autonomia. No entanto, é essencial considerar como esses arranjos impactam sua experiência na aposentadoria, especialmente no que se refere à socialização, ao suporte emocional e à busca por atividades que proporcionem pertencimento e bem-estar. A estrutura familiar, aliada às condições de moradia, influencia diretamente a forma como essas mulheres vivenciam essa fase da vida, tornando essencial a formulação de políticas que considerem essas variáveis para promover um envelhecimento mais ativo e integrado à sociedade.

5.2.3 Impressão e Expressão das Entrevistadas sobre o PAI

Os relatos sobre o Programa de Aposentadoria e Integração (PAI) apresentam uma visão amplamente positiva, mas também revelam aspectos que merecem um olhar crítico sobre o impacto do programa na vida dos aposentados e a forma como ele se insere em um contexto maior de políticas sociais. Os participantes do PAI destacam, de maneira quase unânime, o acolhimento e o crescimento pessoal que o programa proporciona. Contudo, é importante refletir sobre os limites e desafios dessa proposta, especialmente no que diz respeito à construção de uma verdadeira rede de suporte social e ao papel do PAI como modelo de políticas públicas para a terceira idade.

O depoimento de Lírio destaca o PAI como um “espaço de carinho”, o que remete à ideia de que, para muitos aposentados, esse tipo de acolhimento emocional e social pode ser uma das poucas alternativas disponíveis em uma sociedade onde a aposentadoria muitas vezes é associada ao isolamento. Ao afirmar que o PAI é um “programa pioneiro”, ela sugere que iniciativas como essa são raras e, possivelmente, insuficientes. A percepção de que a vida continua e que os aposentados podem fazer o que gostam é essencial para reverter a ideia de que a aposentadoria é sinônimo de estagnação. No entanto, essa visão também pode esconder a falta de políticas mais amplas e estruturais que garantam um envelhecimento ativo, saudável e digno para todos os aposentados, não apenas para os que têm acesso a programas como o PAI.

Begônia, ao destacar o aprendizado de “termo social” e a qualidade dos cursos e professores, ilustra como o programa proporciona uma experiência educacional e social enriquecedora. No entanto, a ênfase na qualidade de ensino e nas atividades como um diferencial do PAI também pode ser vista como uma estratégia para mascarar a ausência de

um suporte mais abrangente para questões como saúde, segurança e independência financeira dos aposentados. Ao focar em cursos de filosofia, história e outras disciplinas intelectuais, o PAI cumpre um papel importante de promover a inclusão social e intelectual, mas isso não substitui as necessidades materiais e de saúde que muitos aposentados enfrentam, especialmente aqueles em condições de vulnerabilidade.

O depoimento de Orquídea traz uma forte carga emocional, evidenciando a importância do PAI como uma “segunda casa”. Esse tipo de afeto demonstra o quão essencial o programa é para muitos aposentados, funcionando como um substituto para a rede familiar e social que, muitas vezes, se fragiliza com o envelhecimento. No entanto, essa dependência emocional do programa também é um reflexo de um sistema que, ainda que providencie atividades, não oferece um apoio social e psicológico mais robusto e contínuo. A dependência afetiva do PAI pode, em alguns casos, sinalizar a falta de outros espaços de apoio e convivência que atendam às necessidades sociais e emocionais dos aposentados de forma mais ampla e duradoura.

Calêndula, ao descrever o PAI como um “direcionamento”, aponta para o fato de que o programa oferece algo construtivo para aqueles que buscam um envolvimento social mais ativo. Embora isso seja positivo, é importante questionar até que ponto o PAI está de fato promovendo uma transformação social mais significativa, ou se ele está apenas preenchendo um vácuo deixado pela falta de políticas públicas mais amplas para a terceira idade. O foco em atividades culturais e educacionais como teatro e dança é relevante, mas ainda assim limitado se comparado às necessidades mais complexas de um envelhecimento saudável e ativo, como o acesso a serviços de saúde, moradia e segurança.

Além disso, a ideia de que o PAI é pioneiro e único, conforme afirmado por Lírio, pode refletir uma realidade onde iniciativas públicas voltadas para o envelhecimento ativo e saudável são escassas. Embora o PAI desempenhe um papel importante no desenvolvimento social e cultural dos aposentados, ele parece ser uma resposta pontual e insuficiente para os desafios globais do envelhecimento da população. Em um cenário ideal, o PAI deveria ser uma parte de uma rede mais ampla de políticas públicas que garantam aos aposentados uma qualidade de vida plena, com acesso a cuidados de saúde adequados, segurança financeira e oportunidades para participação ativa na sociedade.

Portanto, embora o PAI seja um modelo positivo de integração e apoio aos aposentados, ele também expõe a fragilidade das políticas públicas voltadas para a terceira idade e a necessidade de um enfoque mais holístico, que não se limite a atividades educacionais e culturais, mas que contemple todas as dimensões do envelhecimento humano.

O programa é, sem dúvida, uma ferramenta importante, mas sua implementação isolada não resolve as questões estruturais que afetam a população idosa. O desafio, portanto, é expandir e aprimorar programas como o PAI para que possam contribuir mais efetivamente para a construção de uma sociedade que valorize o envelhecimento e proporcione um ambiente inclusivo e justo para todos.

As entrevistas revelam um ponto central no impacto do Programa de Ação Integrada ao Aposentado (PAI): a importância das relações interpessoais como elementos fundamentais para o bem-estar dos aposentados. As participantes destacam consistentemente que a convivência com outros indivíduos na mesma fase da vida não só fortalece a autoestima, mas também oferece uma motivação crucial para manter-se ativo. No caso de Petúnia, a comparação do programa com “uma mãe” ilustra essa dinâmica afetiva e de suporte, indicando que o PAI vai além de um simples serviço de lazer ou educação, tornando-se um espaço de acolhimento e proteção emocional para os aposentados.

No entanto, ao refletirmos criticamente sobre essa visão de apoio, é necessário observar que a construção de laços afetivos no PAI pode ser, em alguns casos, uma resposta a uma ausência mais profunda de políticas públicas que enfrentem diretamente o isolamento social da terceira idade. Embora o apoio interpessoal seja essencial, o programa não deve ser encarado como a única solução para um problema estrutural maior, que é a falta de uma rede mais abrangente de apoio social para idosos em geral. A dependência emocional e afetiva criada pelo programa, como nos depoimentos, pode ser um reflexo de uma sociedade onde a convivência familiar e social com os idosos tem se tornado cada vez mais rarefeita, particularmente em contextos urbanos onde a mobilidade e o afastamento geracional são comuns.

Além disso, a questão do isolamento social, abordada em muitos dos relatos, reforça a fragilidade das políticas públicas voltadas para o envelhecimento. A quase totalidade das entrevistadas morando sozinhas ou com um cônjuge apenas revela um cenário de vulnerabilidade onde a aposentadoria, muitas vezes, marca a transição para a solidão e para a invisibilidade social. O PAI, ao prover um espaço de encontro e convivência, cumpre um papel importante na prevenção do isolamento, mas novamente surge a questão sobre até que ponto o programa é capaz de substituir a necessidade de um sistema de apoio social mais robusto e estruturado. A prevenção do isolamento não deve ser responsabilidade exclusiva de um programa pontual, mas uma prioridade de políticas públicas mais amplas e integradas, que garantam a socialização e o acompanhamento contínuo dos aposentados em todas as suas dimensões de vida.

A crítica, portanto, vai além do papel positivo do PAI como facilitador das relações interpessoais e da prevenção ao isolamento social. Esses programas, enquanto vitais para muitos, também revelam a falta de uma rede de apoio mais abrangente que permita aos aposentados manter sua independência e dignidade. A dependência emocional do PAI, como exposto, pode ser vista não apenas como um sinal de sucesso do programa, mas também como um reflexo de um vazio social maior que o programa não pode preencher por si só. O ideal seria que o PAI fosse um componente de uma política pública mais robusta, que envolvesse não apenas apoio emocional e educacional, mas também garantias de cuidados básicos, acessibilidade, e uma maior integração dos idosos na sociedade em diversos aspectos de suas vidas cotidianas.

Portanto, ao analisarmos essas experiências, é essencial reconhecer tanto os méritos do programa quanto suas limitações, especialmente quando se trata da construção de um sistema de suporte social para a terceira idade. O PAI, enquanto espaço de convivência e crescimento, é indiscutivelmente valioso, mas não pode ser considerado uma solução única para os desafios que os aposentados enfrentam em um contexto mais amplo de envelhecimento. A criação de redes sociais, que envolvam a família, a comunidade e o Estado, é fundamental para garantir um envelhecimento saudável, ativo e digno.

5.3 Gestoras do PAI: Perspectivas e Desafios na Gestão do Envelhecimento Ativo

Desde o início das minhas pesquisas na sede do PAI, optei por frequentar o local às terças-feiras, dias marcados por momentos de socialização, palestras com convidados e a realização da feirinha. Esse espaço funciona como um ambiente de exposição e venda de produtos, predominantemente confeccionados pelas alunas. É comum encontrar uma variedade de peças em crochê, incluindo roupas, bolsas e acessórios. Além disso, há vestuário costurado e exposto para venda, ampliando a diversidade de produtos disponíveis. Antes e após as palestras, a feirinha ganha vida, promovendo uma intensa interação entre os participantes. Entre os itens mais comercializados estão tiaras, fivelas, broches, cintos e bolsas artesanais, além de doces, bolos e salgados.

No dia 07 de janeiro de 2025, estive na sede do PAI e conversei com a senhora Jordete de Oliveira Franco, que me informou que o mês de janeiro é dedicado ao planejamento das atividades do ano. Por essa razão, não há participação das alunas nesse período, permanecendo em atividade apenas os funcionários. Informaram-me que posteriormente eu

poderia ter acesso ao processo de planejamento, no entanto, até o momento, essa informação não me foi repassada.

Nesse mesmo dia, algo chamou minha atenção: não pude subir até a sala da coordenação. Fui recebida pela assessora Jordete de Oliveira Franco em uma sala de atendimento no andar inferior, após ela ser informada sobre minha presença. Em 06 de março de 2025, conversei pela primeira vez com a senhora Guirlanda Ponte, coordenadora da COPAI. Solicitei que preenchesse o questionário sobre o PAI, e ela aceitou. Entretanto, ao entregar o documento pessoalmente, a professora Tamar Pinheiro se prontificou a repassá-lo por mim, e desde então não tive mais acesso à coordenadora. Enviei três e-mails anexando a carta de apresentação, o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) e os roteiros de entrevistas, um destinado às participantes do programa e outro às gestoras. Até o momento, não obtive retorno. Dentre as pessoas contatadas, apenas a senhora Jordete respondeu ao questionário, o que significa que somente sua entrevista será analisada.

As entrevistas foram concentradas nos dias 11 e 18 de março de 2025, com mais de 30 participantes do programa. Meu primeiro contato com o PAI ocorreu na sede, localizada no bairro Joaquim Távora, em Fortaleza, no dia 25 de outubro de 2024 – coincidentemente, uma terça-feira. Na ocasião, fui informada sobre um evento que aconteceria nos dias 16, 23 e 30 de outubro, dividido em três manhãs de palestras. O módulo I, realizado em 16 de outubro, abordou o tema “Organização do Tempo na Longevidade”; o módulo II, em 23 de outubro, discutiu “O Reposicionamento Ocupacional”; e, no dia 30 de outubro, ocorreu a culminância do ciclo, com a temática “Reinventando Carreiras e Oportunidades”. As palestras contaram com um público convidado formado por servidoras públicas estaduais, e, ao final de cada sessão, havia espaço para debates e trocas de experiências.

A entrevista com a senhora Jordete de Oliveira Franco Gomes, orientadora da Célula de Planejamento e Desenvolvimento e gestora do Programa de Ação Integrada do Aposentado Aposentadoria (PAI), trouxe informações relevantes sobre a evolução, estrutura e desafios da iniciativa. O PAI tem expandido suas atividades, atendendo um número crescente de participantes. No segundo semestre de 2024, o programa alcançou a marca de 23 turmas, oferecendo cursos tanto na modalidade presencial quanto on-line, com foco no desenvolvimento pessoal, cultural e cognitivo dos servidores. Entretanto, apesar desse crescimento, a entrevista evidenciou lacunas significativas, especialmente no que se refere à transparência de dados e à avaliação da efetividade do programa.

Um dos aspectos mais críticos observados na entrevista é a ausência de informações quantitativas detalhadas sobre os participantes do PAI. Embora a gestora tenha enfatizado a

expansão do programa, não foram fornecidos dados precisos sobre a quantidade de servidores atendidos anualmente, semestralmente ou ao longo de toda a existência do projeto. Ao ser perguntada quantas pessoas foram inscritas desde o dia do lançamento do projeto até o presente momento, a mesma respondeu que

Não temos esse número, pois nas últimas versões, esses números ficaram a cargo da Escola de Gestão e, como as palestras estão disponibilizadas no YouTube, o número sempre aumenta. O projeto sofreu descontinuidades ao longo do tempo. Acreditamos que essa informação não seja relevante, pois tudo mudou com a evidência da longevidade.

Essa omissão compromete uma análise objetiva do impacto da iniciativa, dificultando a identificação de tendências, como o crescimento ou a redução na adesão ao longo do tempo. Em políticas públicas, a disponibilização de informações numéricas é essencial para subsidiar avaliações e aprimoramentos, tornando-se um elemento fundamental na prestação de contas à sociedade.

Além disso, a entrevista não apresenta uma análise crítica das dificuldades enfrentadas pelo PAI. Apesar de a gestora reconhecer desafios na implementação e manutenção do programa, não há detalhamento sobre quais são esses obstáculos e se estão relacionados a questões orçamentárias, adesão dos servidores, estrutura organizacional ou metodologia dos cursos. Essa falta de aprofundamento impede uma compreensão clara das principais demandas do programa e limita a formulação de estratégias para sua melhoria. Ao ser questionadas sobre esses desafios ela responde: “A não adesão ao projeto por parte dos gestores de recursos humanos e os secretários dos órgãos”.

Outro ponto preocupante é a ausência de indicadores de sucesso na avaliação do PAI. Durante a entrevista, não foram mencionados critérios concretos para mensurar a efetividade do programa, como taxa de conclusão dos cursos, satisfação dos participantes ou impacto na qualidade de vida dos servidores após a aposentadoria. Sem esses indicadores, a credibilidade da iniciativa é comprometida, pois não há evidências concretas que permitam verificar se os objetivos do programa estão sendo atingidos ou se há necessidade de ajustes.

Ainda que o crescimento do PAI possa ser interpretado como um avanço, sem dados sobre a adesão efetiva dos servidores e a qualidade das atividades oferecidas, esse aumento numérico não necessariamente reflete melhorias reais no programa. Para que a expansão seja, de fato, um avanço, seria fundamental que a entrevista trouxesse informações sobre a experiência dos participantes e os benefícios concretos proporcionados pelo programa.

Diante desses desafios, é imprescindível que o PAI adote uma postura mais transparente e baseada em evidências. A disponibilização periódica de relatórios com dados detalhados sobre o número de participantes, taxas de adesão e conclusão dos cursos, além da coleta sistemática de *feedbacks* dos servidores, contribuiria para qualificar o programa e fortalecer sua legitimidade como política pública. A implementação de métricas de avaliação permitiria um acompanhamento mais preciso dos resultados, possibilitando ajustes e aprimoramentos necessários.

Por fim, a entrevista reafirma a importância do PAI como um suporte essencial aos servidores aposentados. No entanto, para que o programa se consolide como referência no acolhimento de aposentados, é fundamental que haja um fortalecimento na transparência dos dados e a adoção de indicadores que permitam uma avaliação rigorosa de seu impacto. Somente por meio dessas medidas será possível garantir que o programa cumpra integralmente seu propósito e se torne uma política pública eficaz e sustentável.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas considerações finais deste trabalho, busco analisar criticamente os principais achados da pesquisa, com foco na adequação do Programa de Ação Integrada do Aposentado (PAI) às diretrizes da Política Nacional do Idoso. O objetivo geral é analisar a conformidade do PAI com as disposições estabelecidas na referida política, considerando as particularidades de gênero. Os resultados indicam que as mulheres vivenciam desafios específicos nessa transição.

A análise revelou que o PAI adota uma abordagem multifacetada, acolhendo servidores após a aposentadoria e buscando promover um envelhecimento ativo. No entanto, há lacunas importantes, especialmente na consideração dos aspectos emocionais, sociais e econômicos da aposentadoria. Embora o programa ofereça suporte psicológico, social e educacional, sua abordagem ainda é limitada diante das complexas necessidades dessa fase da vida.

Apesar de integrar diferentes dimensões do envelhecimento, o PAI não aborda de forma aprofundada questões sociais que surgem na aposentadoria. Falta personalização no atendimento e ações voltadas à reintegração social, desenvolvimento de novas habilidades e participação ativa na comunidade. Além disso, a ausência de um monitoramento contínuo impede uma avaliação precisa de seu impacto na qualidade de vida dos aposentados.

A pesquisa também destacou a insatisfação com a dificuldade de acesso às gestoras do programa, o que limitou a compreensão dos desafios administrativos e das estratégias de implementação. Apenas uma das três gestoras aceitou participar da entrevista, e a impossibilidade de ouvir a coordenadora geral, Guirlanda de Fátima Távora Ponte, representou uma lacuna significativa na análise.

Embora o PAI represente um avanço, ele ainda precisa de ajustes para se tornar mais eficaz. A personalização do atendimento, a ampliação das atividades voltadas ao empoderamento social e um acompanhamento mais detalhado dos impactos do programa são essenciais para garantir uma transição mais digna e participativa para os aposentados. Além disso, a falta de estrutura própria e de uma política de financiamento consistente compromete a continuidade das atividades a longo prazo.

Desde sua criação pela Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG) em 1990, o PAI tem sido uma iniciativa pioneira no Brasil. No entanto, sua institucionalização ainda é um desafio. O funcionamento em um imóvel alugado por mais de três décadas evidencia a falta de compromisso político para sua consolidação definitiva. Mudanças administrativas, como as

ocorridas na gestão de Tasso Jereissati (1996-1999), impactaram negativamente o programa, reduzindo sua equipe e foco de atuação.

Para fortalecer o PAI, é essencial garantir maior autonomia administrativa e financeira, institucionalizando-o com um orçamento regular e um quadro técnico estável. Sem essas medidas, o programa permanecerá vulnerável a mudanças de governo e cortes orçamentários, comprometendo seu alcance e impacto.

As entrevistas com usuárias do PAI evidenciaram a diversidade de perfis e necessidades. A predominância de mulheres com ensino superior sugere um viés de participação, levantando questões sobre a inclusão de servidoras com menor escolaridade. A exigência de atividades voluntárias como critério de participação também merece revisão, pois pode representar uma barreira para quem não possui habilidades específicas a oferecer.

Outro ponto relevante é a relação entre local de moradia e participação no programa. A maioria das entrevistadas reside em bairros centrais e bem estruturados, o que indica desafios na inclusão de aposentados de regiões periféricas. Expandir as ações do PAI para alcançar um público mais amplo é essencial para garantir equidade no acesso às oportunidades oferecidas.

A análise das trajetórias das entrevistadas reforça que a aposentadoria não é um marco definitivo de inatividade, mas sim um período de reconfiguração da vida profissional e social. Experiências como a de Violeta, que continuou atuando na educação indígena, demonstram que a aposentadoria pode ser uma oportunidade de ressignificação e continuidade do conhecimento adquirido ao longo da vida. Já o relato de Jasmim ilustra as dificuldades de adaptação, destacando a necessidade de programas que ofereçam suporte psicológico e oportunidades de reinserção social.

Diante desse cenário, fortalecer políticas públicas que promovam um envelhecimento ativo é fundamental para garantir que a experiência e o conhecimento dos aposentados continuem a ser valorizados. O PAI tem potencial para cumprir esse papel, mas precisa de ajustes estruturais e organizacionais para ampliar seu impacto e assegurar sua sustentabilidade a longo prazo.

Além disso, uma temática que se impõe e que merece ser considerada em futuras pesquisas é a crescente vulnerabilidade econômica dos aposentados frente à lógica da financeirização da economia. O endividamento crescente dessa população, sobretudo por meio do crédito consignado, revela uma dinâmica preocupante. Instituições financeiras como BTG Pactual, Crefisa e outras vêm se aproveitando da fragilidade financeira e emocional de muitos idosos, oferecendo crédito fácil com juros elevados e práticas agressivas de venda.

Essa lógica rentista trata os aposentados menos como sujeitos de direito e mais como consumidores endividados, reforçando ciclos de exclusão econômica e social.

Tal realidade revela tensões importantes entre políticas públicas de cunho social — como o PAI, de natureza estadual — e a atuação de agentes do mercado financeiro, muitas vezes respaldados por políticas federais que favorecem a expansão do crédito sem garantir mecanismos de proteção adequados. Essa contradição entre a lógica de cuidado e a lógica do mercado aponta para a necessidade urgente de políticas intersetoriais, mais integradas e protetivas, que considerem os riscos impostos à população idosa pela financeirização da vida cotidiana.

Portanto, é recomendável que novas investigações aprofundem a interface entre envelhecimento, renda, endividamento e políticas públicas, de modo a contribuir para a construção de respostas mais eficazes e justas frente aos desafios que os aposentados enfrentam na contemporaneidade.

REFERÊNCIAS

- BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- BONACCORSI, Antonio C. Andropausa: Insuficiência Androgênica Parcial do Homem Idoso. Uma Revisão. **Arq Bras Endocrinol Metab**, São Paulo, v. 45, n. 2, p. 123-133, 2001.
- BOSI, Ecléa. **Memória e sociedade: lembrança dos velhos**. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. **Os 100 anos da Previdência Social**. Brasília: Ministério do Trabalho e Previdência, 2022.
- CARDOSO, Márcia Regina Gonçalves; OLIVEIRA, Guilherme Saramago de; GHELLI, Kelma Gomes Mendonça. Análise de conteúdo: uma metodologia de pesquisa qualitativa. **Cadernos da Fucamp**, Campinas, v. 20, n. 43, p. 98-111, 2021.
- CARVALHO, Alba M. Pinho de. Democracia, Estado, Desenvolvimento e Conflitos Sociais: uma via analítica para pensar o Brasil contemporâneo na civilização do capital. In: GREILSON José de Lima; SANTOS, Maria de Fátima Ribeiro dos. (Org.). **Saberes e práticas em Ciências Sociais: democracia, desenvolvimento, religião e gênero**. São Luis: EDUEMA, 2018, p. 31-60.
- CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil**. O longo caminho. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2013.
- CEARÁ. Decreto n. 21.088 de 22 de novembro de 1990 da Secretaria de Planejamento e Secretaria de Administração. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza: SPSA, 1990.
- CEARÁ. Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Ceará / Programa de Ação Integrada para o Aposentado. **Relatório de ações Estratégicas do PAI, 2006**. Fortaleza: SEPLAG, 2006.
- CEARÁ. Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Ceará / Programa de Ação Integrada para o Aposentado. **Relatório de Planejamento do Programa de Ação Integrada para o Aposentado/PAI**. Fortaleza: SEPLAG, 2006.
- CEARÁ. Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Ceará / Programa de Ação Integrada para o Aposentado. **Proposta de Reestruturação do Programa de Ação Integrada para o Aposentado – PAI**. Fortaleza: SPLAG, 2009.
- CEARÁ. Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Ceará. **E assim se passaram 25 anos...** – Programa de Ação Integrada para o Aposentado. Fortaleza, 2015.
- CEARÁ. Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Ceará. **PIPA – Programa Integrado de Preparação para a Aposentadoria**. Fortaleza, 2013.
- CEARÁ. Coordenadoria de Promoção da Qualidade de Vida do Aposentado (COPAI). **Programas, conceitos, estratégias e realizações**. Fortaleza, 2016.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. Tradução de Ana Rosa Caldas e Luiz Sérgio Henriques. São Paulo: Xamã, 1996.

CHIARELLI, Tassia Monique; BATISTONI, Samila Sathler Tavares. Trajetória das Políticas Públicas Brasileiras para pessoas idosas frente a Década do Envelhecimento Saudável (2021- 2030). **Revista Kairós-Gerontologia**, São Paulo, v. 25, n. 1, 2022, p. 93-114.

CRUZ, Telma Efigênia Tenório. **Avaliação do Programa de Ação Integrada para o Aposentado – PAI**. 2013. 163p. Dissertação (Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas) – Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.

CUNHA, Augusto Cesar Soares; MAFRA, Simone Caldas Tavares; TOSTA, Késia Silva. Políticas sociais e o controle social no Brasil: as especificidades em relação às pessoas idosas. **Revista Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, 2024. p. 3606-3639

CRUZ, Telma Efigênia Tenório.; FRAGA, Maria de Nazaré de Oliveira. Avaliação de um programa de atenção ao aposentado do Ceará. **Rev Rene**, Fortaleza, v. 13, n. 4. 2012, p. 888-98.

DALLAGO. C. S. T. Estado e políticas sociais no Brasil: formas históricas de enfrentamento a pobreza. III Jornada Internacional de Políticas Públicas, São Luís: UFMA **Anais [...]**, 2007. p. 102-115.

DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, novembro de 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ts/a/GBKWMqJqgmbVQXMyYVGpQNh/>. Acesso em: 25jul2024.

FAUSTO, Boris. **A Revolução de 1930**: Historiografia e História. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

FELIX, Jorge. **O idoso e o mercado de trabalho**. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9092/1/O%20Idoso%20e%20o%20mercado.pdf>. Acesso em: 29.out.2024.

FERREIRA, Vanessa Nolasco; CHINELATO, Renata Silva de Carvalho; CASTRO, Marcela Rodrigues de; FERREIRA, Maria Elisa Caputo. Menopausa: marco biopsicossocial do envelhecimento feminino. **Psicologia & Sociedade**, Juiz de Fora, v. 25, n. 2, 2013. 410-419.

FRANÇA, Lucia Helena de F. P., NALIN, Cristiane Pimentel., SIQUEIRA-BRITO, Andreia da Rocha., AMORIM, Silvia Miranda., RANGEL, Talmo., EKMAN, Nanci Claudete. A percepção dos gestores brasileiros sobre os programas de preparação para a aposentadoria. **Estud. interdiscipl. envelhec.**, Porto Alegre, v. 19, n. 3, p. 879-898, 2014.

GAMBOA, Silvio Sanchez. **Pesquisa em educação métodos e epistemologias**. 2. ed. Chapecó: Argos, 2012.

GIDDENS, Anthony. **Modernidade e identidade**: a busca por identidade na modernidade tardia. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

GUEDELHO, C. V. **Avaliação em profundidade da Política de Assistência Estudantil do Instituto Federal do Piauí**. 2017. 171p. Dissertação (Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas) – Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2022 – população por idade e sexo**. [S.I]: [s.n], 2022.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MARRA, Adriana Ventola; SILVA, Talita Rafaela Oliveira; VALADARES, Karen Marinho. O significado do trabalho na aposentadoria gerencial feminina. **Caderno Espaço Feminino**, Uberlândia, v. 30, n. 2, Jul./Dez. 2017.

MEIHY, José Carlos Sebe B.; SEAWRIGHT, Leandro. **Memórias e narrativas: história oral aplicada**. São Paulo: Contexto, 2021.

MOTTA, Alda Brito. **Políticas sociais e aposentadoria: desafios e perspectivas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

NASCIMENTO, Marcelo de Maio. A Velhice segundo Simone de Beauvoir: considerações para uma gerontologia do envelhecimento. **Corpoconsciência**, Cuiabá, v. 25, n. 3, p. 237-250, set./dez., 2021.

PAULANI, Leda Maria. A dependência redobrada. **Revista Eletrônica Le Monde: Brasil Diplomatie**. Ed. 61. Publicado em 3 de agosto de 2012. Página de economia. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/a-dependencia-redobrada/>. Acesso em 14 jun. 2024.

PINHEIRO JUNIOR, Fernando Antônio Frana Sette. **A evolução das políticas sociais no Brasil: o período de 1930 a 2010**. Disponível em: <https://diamantina.cedeplar.ufmg.br/portal/download/diamantina-2014/a-evolucao-das-politicas-sociais-no-brasil.pdf>. Acesso em: 01 set.2024.

PONTES, Sandra do Prado Costa. **Programa de Preparação para a Aposentadoria: um estudo do Instituto Federal do Tocantins – campus de Araguatins**. 2016, 129f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas) – Universidade Federal do Tocantins, Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Palmas, 2016.

POUPART, Jean et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008, p. 154-211.

RAMOS, Luiz Roberto; VERAS, Renato P.; KALACHE, Alexandre. Envelhecimento populacional: uma realidade brasileira. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 21, n. 3, junho de 1987. p. 211-224.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Revista Avaliação de Políticas Públicas (AVAL)**, Fortaleza, ano 1, v. 1, n. 1, p. 7-15, jan./jun. 2008. p. 7-15.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Método experiencial e avaliação em profundidade: novas perspectivas em políticas públicas. **Desenvolvimento em debate**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, 2016, p. 103-115.

SILVA, Maurício Corrêa da; SILVA, Romildo de Araújo da; SILVA, José Dionísio Gomes da. Análise e avaliação de políticas públicas: aspectos conceituais. **Boletim Governet de Administração Pública e Gestão Municipal**, n. 61, p. 1434-1444, 2016.

SILVA, Maurício Corrêa da. **Avaliação de desempenho de governos municipais brasileiros na execução orçamentária da despesa por funções de governo**. Natal, RN, 2016.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez, 2006. p. 20-45.