

Capacidades estatais e envelhecimento funcional: por quê políticas 60+ permanecem parcialmente institucionalizadas no serviço público amazônico

State capacities and functional aging: why policies for those over 60 remain only partially institutionalized in the Amazonian public service.

Capacidades estatales y envejecimiento funcional: por qué las políticas para mayores de 60 años siguen sólo parcialmente institucionalizadas en el servicio público amazónico.

Grupo temático 03 - Longevidade, Gênero e Raça

Ma. Paula Campello, Universidade da Amazônia-UNAMA, paula8261@gmail.com

Ma. Iris de Miranda Negrão, Universidade Federal do Pará-UFPA, iris.miranda@icsa.ufpa.br

Me. Antonio Cordeiro, Universidade da Amazônia-UNAMA, ant.cord@gmail.com

Prof. Dr. Jones Barros, Universidade da Amazônia-UNAMA, jonesbarros1@hotmail.com

Prof. Dr. Diego Mascarenhas, Universidade da Amazônia-UNAMA, diegomask_85@hotmail.com

RESUMO

A intensificação da transição demográfica brasileira tem reconfigurado a composição etária da força de trabalho no setor público, impondo novos desafios à gestão estatal. Este artigo analisa por que iniciativas voltadas a servidores públicos com 60 anos ou mais (60+) avançam no plano operacional, mas permanecem parcialmente institucionalizadas no âmbito da Secretaria de Estado de Planejamento e Administração do Pará (SEPLAD-PA), em contexto amazônico marcado por desigualdades estruturais. A pesquisa adota abordagem qualitativa, fundamentada em análise documental e observação participante, articulando os referenciais do envelhecimento ativo e saudável às contribuições da literatura sobre implementação de políticas públicas e capacidades estatais. Os resultados evidenciam que a agenda da longevidade funcional é reconhecida institucionalmente, porém não incorporada como variável estratégica nos sistemas de planejamento, monitoramento e coordenação intersectorial. Identifica-se mecanismo causal no qual o reconhecimento demográfico gera respostas administrativas pontuais, mas, na ausência de formalização normativa interna e indicadores sistemáticos, produz institucionalização parcial e sustentabilidade limitada das ações. O estudo contribui ao introduzir a variável etária como dimensão estruturante das capacidades estatais no plano intraorganizacional, ampliando o debate sobre longevidade no serviço público e seus efeitos distributivos internos, inclusive no contexto da governança digital.

Palavras-chave: Longevidade funcional; Envelhecimento ativo; Capacidades estatais; Institucionalização de políticas; Governança pública.

ABSTRACT

Brazil's demographic transition has reshaped the age composition of the public sector workforce, generating new challenges for state management and organizational governance. This article analyzes why initiatives directed at public servants aged 60 and over (60+) advance operationally yet remain only partially institutionalized within the Secretariat of Planning and Administration of the State of Pará (SEPLAD-PA), in the Amazonian context marked by structural inequalities. The study adopts a qualitative approach based on documentary analysis and participant observation, articulating the frameworks of active and healthy ageing with the literature on policy implementation and state capacities. Findings indicate that functional longevity is institutionally acknowledged but not incorporated as a strategic variable within planning systems, monitoring mechanisms, and intersectoral coordination routines. A central causal mechanism is identified: demographic recognition activates punctual administrative responses; however, in the absence of internal normative formalization and systematic indicators, these initiatives result in partial institutionalization and limited long-term sustainability.

Keywords: Functional longevity; Active ageing; State capacity; Policy institutionalization; Public governance.

RESUMEN

La transición demográfica brasileña ha reconfigurado la composición etaria de la fuerza laboral en el sector público, generando nuevos desafíos para la gestión estatal y la gobernanza organizacional. Este artículo analiza por qué las iniciativas dirigidas a servidores públicos de 60 años o más (60+) avanzan en el plano operativo, pero permanecen parcialmente institucionalizadas en la Secretaría de Estado de Planificación y Administración de Pará (SEPLAD-PA), en el contexto amazónico marcado por desigualdades estructurales. La investigación adopta un

enfoque qualitativo baseado en análisis documental y observación participante, articulando los marcos del envejecimiento activo y saludable con la literatura sobre implementación de políticas públicas y capacidades estatales. Los resultados muestran que la longevidad funcional es reconocida institucionalmente, pero no incorporada como variable estratégica en los sistemas de planificación, monitoreo y coordinación intersectorial. Se identifica un mecanismo causal central: el reconocimiento demográfico activa respuestas administrativas puntuales; sin embargo, en ausencia de formalización normativa interna e indicadores sistemáticos, dichas iniciativas derivan en institucionalización parcial y sostenibilidad limitada en el tiempo.

Palabras clave: Longevidade funcional; Envejecimiento activo; Capacidades estatales; Institucionalización de políticas; Gobernanza pública.

1. Introdução:

Embora o recorte empírico deste estudo privilegie a dimensão etária, o envelhecimento no serviço público não ocorre de forma homogênea. Gênero, raça e território constituem marcadores estruturantes que atravessam trajetórias laborais e condicionam desigualmente as experiências de envelhecimento funcional, especialmente em contextos amazônicos. Mulheres e pessoas negras tendem a acumular desvantagens ao longo do curso de vida laboral, seja pela maior exposição a vínculos precários, pela sobrecarga de trabalho reprodutivo ou pelo acesso desigual a oportunidades de qualificação e progressão funcional. Ainda que tais dimensões não sejam exploradas empiricamente neste artigo, seu reconhecimento analítico é fundamental para evitar leituras universalizantes do envelhecimento ativo e situar os achados no marco mais amplo das desigualdades estruturais que atravessam a administração pública brasileira.

O envelhecimento populacional constitui fenômeno global que reconfigura demandas sociais, regimes de proteção e prioridades de gestão pública, com impactos diretos sobre o mundo do trabalho e, de modo particular, sobre a administração pública. No Brasil, a intensificação da transição demográfica e a ampliação do contingente de pessoas idosas vêm acompanhadas do aumento da participação de indivíduos com 60 anos ou mais no mercado de trabalho, recolocando o debate institucional sobre condições laborais, desenho de ambientes organizacionais e políticas de gestão de pessoas sensíveis à diversidade etária (IBGE, 2023, 2025; Camarano & Alcântara, 2016; Neri, 2013; Debert, 2012).

No plano internacional, os conceitos de envelhecimento ativo e envelhecimento saudável consolidaram abordagem que transcende a dimensão biomédica, integrando participação, segurança, funcionalidade e ambientes favoráveis em perspectiva de curso de vida. A Organização Mundial da Saúde (OMS) propõe que envelhecer com qualidade depende da capacidade funcional e de sua interação com o contexto, deslocando o foco das políticas públicas para estratégias intersetoriais centradas na autonomia e na dignidade (OMS, 2002, 2015). Esse entendimento foi reforçado pela Década do Envelhecimento Saudável (2021–2030), que convoca governos a promover mudanças culturais e institucionais orientadas ao combate ao idadismo, à construção de ambientes favoráveis, à oferta de cuidado integrado e ao fortalecimento de sistemas de informação (OMS, 2020; OPAS, 2021).

No contexto amazônico, tais desafios assumem contornos específicos. Desigualdades territoriais, limitações infraestruturais e fragmentação federativa tensionam a capacidade dos órgãos públicos de traduzir diretrizes internacionais em políticas organizacionais sensíveis à diversidade etária. Demandas relativas à saúde ocupacional, ergonomia, acessibilidade e permanência funcional evidenciam que o envelhecimento no interior das organizações públicas é simultaneamente fenômeno demográfico e desafio administrativo (Arretche, 2012, 2018; Minayo, 2012; Debert, 2012).

Embora o Brasil disponha de arcabouço normativo robusto — como a Política Nacional do Idoso (Lei nº 8.842/1994) e o Estatuto da Pessoa Idosa (Lei nº 10.741/2003) — a efetividade dessas diretrizes depende de sua internalização em rotinas administrativas estáveis. A distância entre norma e prática decorre menos de lacunas legais e mais de déficits de coordenação, monitoramento e institucionalização estratégica no interior das organizações públicas. Em contextos federativos complexos, a tradução de diretrizes gerais em práticas organizacionais sustentáveis requer capacidades estatais capazes de articular planejamento, gestão de pessoas e mecanismos contínuos de monitoramento e avaliação (Arretche, 2018; Pires & Gomide, 2016; Evans & Rauch, 1999).

À luz da literatura de implementação, reconhece-se que a formulação normativa não assegura, por si só, resultados efetivos, uma vez que a execução de políticas envolve ambiguidades institucionais, adaptações contextuais e disputas entre atores organizacionais (Pressman & Wildavsky, 1973; Hill & Hupe, 2002). No entanto,

observa-se que tanto os estudos sobre envelhecimento ativo quanto a literatura sobre capacidades estatais ainda exploram de modo limitado a variável etária como dimensão organizacional estruturante no plano subnacional.

Identifica-se, assim, dupla lacuna acadêmica: de um lado, a literatura de envelhecimento ativo privilegia diretrizes macroestruturais, com menor densidade analítica no plano intraorganizacional; de outro, os estudos sobre capacidades estatais raramente incorporam a dimensão etária como variável estratégica na gestão pública subnacional.

É nesse enquadramento que se situa o presente estudo, centrado na Secretaria de Estado de Planejamento e Administração do Pará (SEPLAD-PA), órgão estratégico para a gestão pública estadual e responsável pela coordenação da política de pessoal. O contingente de 248 servidores 60 + confere densidade empírica à análise e evidencia a relevância organizacional da agenda (Pará, 2025).

Diante desse cenário, este artigo responde à seguinte questão: quais capacidades organizacionais e arranjos de governança explicam por que iniciativas voltadas a servidores 60+ na SEPLAD-PA avançam, mas permanecem parcialmente institucionalizadas em termos de rotinas, indicadores e coordenação intersetorial?

A contribuição teórica do estudo consiste na proposição de modelo analítico de institucionalização do envelhecimento ativo no trabalho, articulando os eixos normativos da Década do Envelhecimento Saudável às dimensões de capacidade organizacional — coordenação, monitoramento, rotinas administrativas e aprendizagem institucional —, permitindo interpretar a distância entre diretrizes e práticas como fenômeno de governança e não apenas como limitação operacional.

O objetivo geral é analisar os avanços e desafios das políticas e práticas institucionais relacionadas ao envelhecimento ativo no serviço público amazônico, tomando a SEPLAD-PA como estudo de caso. Especificamente, busca-se: (a) discutir fundamentos conceituais e normativos do envelhecimento ativo e saudável e suas implicações para a gestão pública; (b) examinar ações institucionais voltadas a servidores 60+; e (c) relacionar os achados às frentes da Década do Envelhecimento Saudável, identificando lacunas e possibilidades de aprimoramento da governança organizacional (OMS, 2020; OPAS, 2021; Camarano, 2020).

Metodologicamente, trata-se de pesquisa qualitativa, exploratória e descritiva, baseada em análise documental e observação participante, com categorias orientadas pelos quatro eixos da Década do Envelhecimento Saudável. Reconhece-se que o estudo de caso único permite generalização analítica — ainda que não estatística — para proposições teóricas (Flick, 2009; Minayo, 2014; Yin, 2015).

Assim, argumenta-se que a incorporação da variável etária como dimensão estratégica da gestão pública constitui condição para a sustentabilidade da capacidade estatal em contexto de transição demográfica acelerada, configurando problema organizacional relevante para a administração pública subnacional.

2. Seção teórica

2.1. Políticas públicas e envelhecimento: marcos conceituais e normativos

O Estado, por meio das políticas públicas, exerce a função de atender às demandas sociais e promover o bem comum. Segundo Souza (2006), essas políticas consistem em um conjunto de ações e decisões governamentais voltadas à solução de problemas públicos de maneira contínua, planejada e coletiva. No âmbito da administração pública, Secchi (2013) explica que o ciclo das políticas públicas envolve as etapas de formulação, implementação, monitoramento e avaliação, as quais exigem coordenação intersetorial e estabilidade institucional para alcançar resultados efetivos. Quando direcionadas ao envelhecimento, tais políticas assumem uma natureza multidimensional, abrangendo áreas como saúde, educação, trabalho, previdência e cultura. O Brasil foi pioneiro na América Latina ao instituir marcos legais específicos para a pessoa idosa, como a Política Nacional do Idoso (Lei nº 8.842/1994), regulamentada pelo Decreto nº 1.948/1996, e o Estatuto da Pessoa Idosa (Lei nº 10.741/2003), que asseguram direitos à saúde integral, participação social, educação permanente e convivência comunitária. No entanto, a efetividade desses instrumentos ainda depende de integração federativa e de práticas administrativas que reconheçam o envelhecimento como uma questão transversal de Estado (Arretche, 2018).

Na contemporaneidade, organismos internacionais como a OMS e a OPAS reforçam a importância de políticas estruturadas sob a ótica do envelhecimento ativo e saudável. Em 2021, a ONU e a OMS lançaram a Década do Envelhecimento Saudável (2021–2030), que definiu quatro habilitadores centrais: mudança de mentalidades sobre a idade; desenvolvimento de comunidades que promovam capacidades dos 60+; oferta de serviços integrados e centrados na pessoa idosa; e aprimoramento dos sistemas de dados e pesquisas (OMS, 2020). Essas diretrizes configuram um marco internacional de governança, orientando os governos nacionais e subnacionais na construção de políticas públicas voltadas à longevidade funcional e à inclusão social das pessoas idosas.

2.2. Envelhecimento ativo e saudável: bases teóricas da OMS e principais autores

Os marcos da Organização Mundial da Saúde (OMS) distinguem e articulam os conceitos de envelhecimento ativo e envelhecimento saudável. O envelhecimento ativo enfatiza a ampliação de oportunidades para saúde, participação e segurança, enquanto o envelhecimento saudável centraliza a capacidade funcional e sua interação com o ambiente, deslocando o foco de respostas assistencialistas para estratégias preventivas, intersetoriais e orientadas ao curso de vida. Essa convergência é operacionalizada na Década do Envelhecimento Saudável (2021–2030), que propõe mudanças institucionais e sociais para sustentar autonomia, dignidade e participação ao longo do envelhecer (OMS, 2002; OMS, 2015; OMS, 2020).

Na América Latina, Huenchuan (2018) destaca que o envelhecimento ocorre em contextos de desigualdade estrutural, demandando políticas públicas contextualizadas e sensíveis às dimensões de gênero, território e ciclo de vida. Assim, o envelhecimento ativo e saudável deve ser compreendido como processo social e político, no qual o Estado assume papel central na criação de condições equitativas de bem-estar.

Embora as diretrizes internacionais — como as da OMS (2021–2030) e da OPAS — forneçam um referencial sólido, sua efetividade depende da adaptação às realidades institucionais e culturais brasileiras. Pesquisadores nacionais, como Motta (2001), Paes de Paula (2015) e Peci (2018), defendem políticas de recursos humanos inclusivas e sensíveis à diversidade étnica. No campo da administração pública, Abrucio e Loureiro (2018) e Abrucio (2017) ressaltam que a inclusão deve incorporar equidade, reconhecimento e aprendizagem intergeracional, articulando governança democrática às práticas administrativas no contexto amazônico.

2.3. Contexto brasileiro e desafios na Amazônia

O Brasil apresenta avanços expressivos no campo normativo, mas ainda enfrenta desafios significativos na execução das políticas voltadas aos 60+. Embora o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) incorporem diretrizes de atenção integral à pessoa idosa, as ações permanecem fragmentadas, pouco articuladas entre esferas de governo e frequentemente descontinuadas em mudanças de gestão (Minayo, 2012). Além disso, a ausência de indicadores específicos para o monitoramento do envelhecimento ativo dificulta a avaliação da efetividade das políticas públicas (OMS, 2015; Veras, 2020).

Na região amazônica, as desigualdades socioespaciais e a limitação de infraestrutura pública acentuam tais fragilidades. Fatores como a dispersão territorial, a precariedade do transporte público, as barreiras tecnológicas e o déficit de conectividade digital impactam diretamente a vida dos 60+, restringindo seu acesso a serviços e direitos (Santana, 2023). Essa realidade exige políticas adaptadas às condições regionais, com ênfase em inclusão digital, participação social e valorização simbólica dos idosos nos espaços institucionais e comunitários.

No caso do Pará, observa-se um movimento recente de fortalecimento das políticas de gestão de pessoas, especialmente na SEPLAD, onde ações voltadas à promoção do bem-estar e da valorização funcional de servidores 60+ vêm sendo gradualmente implementadas. Tais iniciativas, ainda que pontuais, demonstram sensibilidade institucional às transformações demográficas e ao imperativo ético de garantir ambientes laborais inclusivos, seguros e saudáveis.

Em uma perspectiva mais ampla, as políticas públicas para os 60+ na Amazônia refletem o entrelaçamento entre desafios estruturais e contextos socioculturais específicos. Camarano (2020) destaca que o envelhecimento na região Norte ocorre em meio a expressiva heterogeneidade socioeconômica, marcada por baixos índices de desenvolvimento humano e forte dependência de políticas de transferência de renda. Huenchuan (2018), ao analisar o envelhecimento na América Latina, observa que as desigualdades regionais agravam as vulnerabilidades das pessoas idosas, exigindo estratégias diferenciadas que integrem dimensões de território, gênero e pertencimento étnico. Debert (2012) acrescenta que, nas regiões periféricas do país, a ausência de políticas articuladas reforça a privatização do envelhecimento e a sobrecarga familiar, enquanto Kalache (2014) propõe que o envelhecimento ativo requer a criação de condições equitativas de participação e segurança social em todos os territórios.

Assim, na Amazônia, a efetividade das políticas públicas depende de modelos de gestão intersetoriais, descentralizados e culturalmente sensíveis, capazes de reconhecer as especificidades locais e promover o envelhecimento como dimensão essencial do desenvolvimento humano e sustentável.

2.4. O papel das instituições públicas na promoção da longevidade funcional

A expressiva quantidade de servidores 60+, em plena atividade profissional, no contexto da administração pública paraense, indicam que as instituições públicas ocupam posição estratégica na concretização das políticas de envelhecimento ativo, pois são espaços de trabalho, convivência e produção de significado para milhares de servidores que permanecem em atividade após os 60 anos. A longevidade funcional, nesse contexto, depende de condições de trabalho adequadas, reconhecimento simbólico e oportunidades de desenvolvimento profissional contínuo. Kalache (2014) argumenta que a chamada “revolução da longevidade” impõe novos desafios às políticas públicas e às organizações, exigindo estratégias institucionais capazes de promover participação, segurança e inclusão das pessoas idosas ao longo do curso de vida.

No campo da administração pública, a promoção da longevidade funcional envolve o alinhamento entre gestão de pessoas, saúde ocupacional e planejamento estratégico. Segundo Neri (2020), programas de capacitação, incentivo à aprendizagem ao longo da vida e práticas de bem-estar físico e mental são fundamentais para manter a capacidade funcional e o engajamento dos 60+. Além disso, o desenvolvimento de ambientes institucionais age-friendly, conforme propõe a OMS (2015), amplia a produtividade e a satisfação, reduz o absenteísmo e fortalece o capital humano das organizações públicas.

O caso da SEPLAD-PA, nesse contexto, representa uma experiência relevante de incorporação gradual dos princípios do envelhecimento ativo no serviço público amazônico. A existência de um contingente expressivo de servidores 60+ demanda a implementação de políticas internas que conciliem eficiência administrativa, equidade e humanização da gestão. Ao reconhecer o servidor 60+ como sujeito de direitos e de saberes, a instituição não apenas cumpre sua função social, mas também contribui para a consolidação de uma cultura pública orientada pela dignidade, solidariedade e sustentabilidade humana.

3. Metodologia

Está fundamentada em uma abordagem qualitativa, descritiva e analítica, voltada à compreensão das políticas e práticas institucionais da SEPLAD-PA sobre o envelhecimento ativo. O método integra análise documental e observação participante, permitindo relacionar as evidências empíricas às dimensões teóricas e normativas da pesquisa.

3.1. Delineamento da pesquisa

Trata-se de pesquisa qualitativa, de natureza descritiva e analítica, orientada à compreensão dos processos de institucionalização das políticas e práticas voltadas ao envelhecimento ativo no âmbito da Secretaria de Estado de Planejamento e Administração do Pará (SEPLAD-PA). A investigação adota estratégia de estudo de caso único, justificada pela centralidade institucional do órgão na gestão de pessoas do Estado e pela presença expressiva de 248 servidores com 60 anos ou mais.

A abordagem é também reflexiva e autoetnográfica, uma vez que a autora integra o contexto investigado enquanto servidora pública. Essa condição foi assumida explicitamente como recurso metodológico e objeto de controle analítico, permitindo acesso aprofundado às rotinas institucionais e às dinâmicas organizacionais (Minayo, 2014; Flick, 2009; Yin, 2015).

O estudo mobiliza como lente interpretativa a literatura de implementação de políticas públicas e capacidades estatais, buscando compreender como diretrizes nacionais e internacionais relativas ao envelhecimento ativo são apropriadas, adaptadas ou tensionadas no plano organizacional.

3.2. Procedimentos de coleta e análise dos dados

3.2.1. Delimitação do corpus documental

A análise documental foi estruturada a partir de corpus delimitado segundo três critérios:

- (i) pertinência temática ao envelhecimento funcional ou à gestão de pessoas;
- (ii) vigência institucional no período 2020–2024;
- (iii) potencial de evidenciar práticas organizacionais concretas.

O corpus foi organizado em três blocos analíticos:

Bloco A – Marcos normativos estruturantes (contexto regulatório):

- Lei nº 8.842/1994 (Política Nacional do Idoso);
- Lei nº 10.741/2003 (Estatuto da Pessoa Idosa);
- Decreto Estadual nº 1.712/2021 (SISPATRI).

Bloco B – Diretrizes internacionais (referencial analítico):

- World Report on Ageing and Health (OMS, 2015);
- Relatório da Década do Envelhecimento Saudável (OMS, 2020);
- Estratégia OPAS sobre envelhecimento (2021).

Bloco C – Documentos organizacionais da SEPLAD-PA (evidência empírica):

- Relatório de Gestão 2024;
- Planos internos de RH (2023–2024);
- Registros e comunicados da CGEP;
- Normativas internas relacionadas à gestão de pessoas e bem-estar.

Foram analisados 14 documentos institucionais, sistematizados em protocolo contendo: identificação, data, objetivo, menções explícitas a servidores 60+, existência de indicadores, grau de formalização e evidências de institucionalização.

3.2.2. Observação participante

A observação participante ocorreu entre janeiro e junho de 2024, com registro sistemático em diário de campo estruturado. Foram produzidos 26 registros analíticos contendo:

- descrição da situação observada;
- eixo da Década relacionado;
- implicações para autonomia e acessibilidade;
- evidências de institucionalização ou lacuna;
- interpretação preliminar.

A observação concentrou-se especialmente em práticas vinculadas ao uso de sistemas digitais obrigatórios, ações de bem-estar e dinâmicas intergeracionais no ambiente de trabalho.

3.2.3. Matriz analítica replicável

A análise de conteúdo seguiu os procedimentos propostos por Bardin (2011), organizados em três etapas: pré-análise, categorização e interpretação. Para garantir auditabilidade e replicabilidade, foi construída matriz analítica estruturada a partir dos quatro habilitadores da Década do Envelhecimento Saudável:

1. Mudança de mentalidades (combate ao idadismo);
2. Ambientes favoráveis;
3. Serviços integrados e centrados na pessoa;
4. Sistemas de informação e monitoramento.

Para cada eixo foram definidos:

- indicadores observáveis;
- evidências documentais;
- evidências observacionais;
- grau de institucionalização (incipiente, parcial ou estruturado).

Esse procedimento permitiu comparar prescrição normativa, registro formal e prática observada, conferindo maior rigor analítico ao estudo. O Quadro 1 apresenta a matriz analítica utilizada para operacionalizar as categorias de análise.

Quadro 1 – Matriz analítica da pesquisa

Habilitador da Década	Indicadores observáveis	Evidências documentais	Evidências observacionais	Grau de institucionalização
Mudança de mentalidades	ações de sensibilização, capacitação	relatórios institucionais, normativas	práticas de valorização de servidores 60+	incipiente / parcial / estruturado
Ambientes favoráveis	ergonomia, acessibilidade, adaptação do trabalho	documentos de RH	observação do ambiente de trabalho	incipiente / parcial / estruturado
Serviços integrados	programas de saúde ocupacional, políticas de bem-estar	planos institucionais	práticas intersetoriais	incipiente / parcial / estruturado
Sistemas de informação	indicadores de envelhecimento no RH	bases de dados institucionais	uso efetivo de indicadores	incipiente / parcial / estruturado

Fonte: elaboração própria, a partir da análise documental e da observação participante

3.3. Critérios de validade, triangulação e limitações

A credibilidade do estudo foi assegurada com base nos critérios de rigor da pesquisa qualitativa propostos por Lincoln e Guba (1985), operacionalizados por meio de triangulação em três níveis:

- 1) Triangulação de fontes
 - Normas legais;
 - Documentos organizacionais;
 - Observação participante.
- 2) Triangulação de evidências
Comparação sistemática entre:
 - prescrição normativa,
 - registro institucional formal,
 - prática empírica observada.
- 3) Tratamento de divergências

Nos casos em que houve discrepância entre diretriz formal e prática institucional (como no uso exclusivo do sistema SISPATRI sem mediação assistida), prevaleceu a evidência empírica observada, interpretada à luz da literatura de implementação (Pressman & Wildavsky, 1973; Hill & Hupe, 2002).

Essa estratégia evitou viés confirmatório e reforçou a consistência interpretativa.

Como limitação, reconhece-se que o estudo de caso único não permite generalização estatística. Contudo, sua força reside na generalização analítica, permitindo proposições transferíveis a contextos administrativos semelhantes (Yin, 2015).

3.4. Procedimentos éticos

A pesquisa observou os princípios éticos aplicáveis às Ciências Humanas e Sociais.

Nos termos da Resolução CNS nº 510/2016, o estudo não envolveu intervenção, coleta de dados sensíveis identificáveis ou entrevistas formais, caracterizando-se como pesquisa de análise documental e observação institucional sem identificação individual, não exigindo submissão obrigatória a Comitê de Ética.

Foram adotadas as seguintes salvaguardas:

- anonimização sistemática de servidores;
- supressão de nomes, cargos específicos e setores identificáveis;
- ausência de transcrição de falas atribuíveis;
- registro exclusivamente analítico das situações observadas.

A condição insider da pesquisadora foi explicitada metodologicamente e tratada com distanciamento reflexivo, mediante:

- uso de diário de campo estruturado;
- confronto permanente com referencial teórico externo;
- explicitação das limitações da posição institucional.

Esses procedimentos visaram assegurar integridade científica, minimização de riscos e transparência metodológica.

4. Resultados e discussão

4.1. Capacidade operacional versus capacidade estratégica: a variável etária fora do núcleo decisório

A análise documental e observacional revela que a agenda do envelhecimento funcional na SEPLAD-PA não é inexistente; ao contrário, ela se manifesta por meio de iniciativas vinculadas à saúde ocupacional, bem-estar e valorização funcional. Todavia, tais iniciativas não configuram política etária formalmente estruturada, permanecendo dispersas no interior de programas gerais de gestão de pessoas.

Essa configuração evidencia distinção analiticamente relevante entre capacidade operacional e capacidade estratégica. A organização demonstra habilidade de executar ações, mas não incorpora a variável etária como critério estruturante de planejamento, definição de metas e monitoramento. Nos termos de Pires e Gomide (2016), trata-se de ativação parcial das capacidades estatais: há competência administrativa para agir, porém ausência de enquadramento estratégico que converta o fenômeno demográfico em eixo institucional permanente.

A inexistência de indicadores desagregados por faixa etária e de metas explícitas relacionadas à permanência funcional indica que o ciclo das políticas públicas permanece incompleto (Secchi, 2013). A transição demográfica é reconhecida empiricamente, mas não internalizada nos sistemas informacionais que orientam a tomada de decisão.

Essa invisibilidade decisória sugere hierarquização implícita de prioridades organizacionais. A variável etária permanece situada na periferia do planejamento estratégico, o que limita sua conversão em racionalidade administrativa estruturada. O avanço identificado deve, portanto, ser compreendido como reconhecimento tácito do fenômeno demográfico ainda não traduzido em arquitetura institucional consolidada.

4.2. Institucionalização incompleta e déficit coordenativo

O principal achado empírico não reside na ausência de ações, mas na inexistência de formalização normativa interna que as organize sob objetivos, responsabilidades e protocolos definidos. Não foram identificados instrumentos institucionais que reconheçam explicitamente a variável etária como dimensão estruturante da gestão de pessoas.

Essa lacuna revela déficit de capacidade coordenativa. Conforme argumenta Arretche (2018), a distância entre norma e execução decorre frequentemente de fragilidades na articulação institucional e na definição de responsabilidades. No plano intraorganizacional analisado, observa-se fenômeno análogo: sem formalização normativa, a agenda etária depende de arranjos contingentes e da disposição circunstancial das equipes gestoras.

À luz da literatura clássica de implementação (Pressman & Wildavsky, 1973; Hill & Hupe, 2002), políticas não estruturadas tendem à fragmentação ao longo da cadeia decisória. O caso analisado confirma esse mecanismo: a ausência de protocolos e indicadores impede aprendizagem institucional cumulativa, dificultando consolidação de rotinas estáveis.

Não se trata de lacuna normativa externa — o arcabouço legal brasileiro é robusto —, mas de limitação organizacional interna na tradução das diretrizes em dispositivos administrativos permanentes. O problema identificado é, portanto, de governança organizacional, não de insuficiência legislativa.

4.3. Reconhecimento simbólico e ausência de capitalização institucional da experiência

Os registros observacionais indicam valorização simbólica da experiência acumulada pelos servidores 60+, reconhecida informalmente nas dinâmicas cotidianas. Entretanto, essa valorização não se converteu em dispositivos estruturados de mentoria intergeracional, escuta institucional sistemática ou mecanismos formais de transferência de conhecimento.

Essa dissociação evidencia diferença analítica entre reconhecimento cultural e institucionalização organizacional. Conforme argumenta Debert (2012), o envelhecimento é mediado por instituições; quando não há estrutura formal, sua gestão tende à individualização e à privatização das trajetórias.

Sob perspectiva sociológica, pode-se afirmar que a senioridade constitui capital simbólico reconhecido no plano relacional, mas não convertido em capital organizacional institucionalizado. A ausência de dispositivos formais de mentoria ou retenção de conhecimento impede que o *habitus* profissional acumulado seja incorporado ao campo organizacional como recurso estratégico permanente.

Desse modo, a organização demonstra relacionalidade informal, mas carece de capacidade relacional institucionalizada. O potencial de aprendizagem intergeracional permanece subexplorado, limitando a conversão da experiência acumulada em ativo institucional estruturado.

4.4. Digitalização obrigatória e efeitos distributivos intraorganizacionais

A observação participante evidenciou que a digitalização de rotinas administrativas — especialmente sistemas obrigatórios — não é acompanhada por mecanismos formais de mediação assistida ou apoio sistemático aos servidores com maior dificuldade tecnológica.

Sob perspectiva analítica, a digitalização não pode ser tratada como inovação neutra. Arranjos digitais impõem custos administrativos diferenciados entre grupos etários, produzindo efeitos distributivos internos não intencionais. A ausência de suporte institucional estruturado desloca para o indivíduo o ônus da adaptação tecnológica, tensionando autonomia funcional e ampliando vulnerabilidades administrativas.

Esse fenômeno sugere que a capacidade digital do Estado não deve ser mensurada apenas por critérios de eficiência operacional, mas também por sua sensibilidade distributiva intraorganizacional. Quando a digitalização ocorre sem estratégias de acessibilidade e mediação, produz assimetria interna de custos administrativos.

A análise indica que a digitalização constitui expressão específica de mecanismo organizacional mais amplo: a institucionalização parcial da variável etária. O reconhecimento do fenômeno demográfico não se converte automaticamente em arquitetura administrativa estruturada, reproduzindo padrão recorrente de ativação operacional sem consolidação estratégica.

4.5. Modelo explicativo da institucionalização parcial da agenda etária

Com base na análise empírica, identifica-se mecanismo causal recorrente que responde à questão de pesquisa formulada na Introdução.

O processo observado pode ser sintetizado no seguinte encadeamento:

Reconhecimento demográfico informal → respostas administrativas pontuais → ausência de formalização normativa interna → inexistência de indicadores sistemáticos → fragmentação coordenativa → sustentabilidade institucional limitada.

A presença de diretrizes normativas externas e o reconhecimento empírico da transição demográfica ativam respostas administrativas. Entretanto, na ausência de formalização normativa interna, definição clara de responsabilidades, produção de indicadores e rotinas de monitoramento, tais iniciativas não se convertem em política organizacional estruturada.

O mecanismo central identificado pode ser assim formulado:

A institucionalização da agenda etária depende da conversão do reconhecimento demográfico em dispositivos formais de coordenação, monitoramento e planejamento estratégico; quando essa conversão não ocorre, a agenda permanece em estado de institucionalização parcial.

A variável crítica não é a existência de iniciativas, mas a capacidade organizacional de integrá-las ao núcleo decisório e informacional da instituição. Em termos analíticos, trata-se de transição incompleta entre capacidade operacional e capacidade estratégica (Evans & Rauch, 1999; Pires & Gomide, 2016).

O modelo sugere que déficits de coordenação e formalização produzem distanciamento entre diretrizes normativas e práticas organizacionais, não por omissão intencional, mas por insuficiência de arquitetura administrativa estável.

Quadro 2 – Síntese dos avanços, desafios e encaminhamentos (SEPLAD-PA)

Eixo analítico	Avanços identificados	Desafios/Lacunas	Implicações para o fortalecimento da capacidade organizacional
Combate ao idadismo e valorização do servidor 60+	Iniciativas de reconhecimento e valorização; inserção da pauta etária em práticas de gestão.	Ações ainda pontuais e pouco institucionalizadas; ausência de indicadores e metas específicas.	Institucionalizar política de gestão etária; capacitação sobre idadismo; monitoramento por indicadores (participação, satisfação, saúde).
Ambientes e condições de trabalho	Sensibilização para bem-estar e manutenção do vínculo laboral com qualidade.	Infraestrutura física e tecnológica nem sempre adaptada; barreiras de acessibilidade e ergonomia; risco de sobrecarga e adoecimento.	Plano de adequações físicas e de acessibilidade; ergonomia e tecnologias assistivas; protocolos de prevenção e gestão de afastamentos.
Integração intersetorial e governança	Existência de instrumentos e marcos legais no Estado.	Fragmentação entre áreas; baixa coordenação e continuidade; distância entre norma e execução.	Arranjos de governança com responsabilidades definidas; integração RH-saúde ocupacional-planejamento; avaliação periódica das ações.
Cuidado integrado e suporte ao curso de vida	Reconhecimento da necessidade de promover autonomia e dignidade no trabalho.	Baixa sistematização de apoio psicossocial; oferta insuficiente de cuidado integrado centrado na pessoa; apoio limitado às transições (readaptação, aposentadoria).	Linhas de cuidado e acolhimento no trabalho; encaminhamentos assistenciais e de saúde; protocolos de suporte a transições e acompanhamento continuado.

Fonte: elaboração própria, a partir da análise documental e da observação participante.

5. Considerações finais

Este estudo analisou os avanços e os desafios das políticas e práticas institucionais voltadas ao envelhecimento ativo no serviço público amazônico, tomando a SEPLAD-PA como estudo de caso. À luz da literatura sobre envelhecimento ativo, implementação de políticas públicas e capacidades estatais, evidenciou-se que o principal desafio não reside na ausência de iniciativas, mas na fragilidade de sua institucionalização formal.

Os achados indicam que a SEPLAD-PA apresenta capacidade operacional para desenvolver ações de bem-estar e valorização funcional, porém carece de mecanismos estruturados que assegurem continuidade, coordenação e monitoramento sistemático da agenda etária. A lacuna identificada não é normativa, mas organizacional e estratégica.

Diante disso, a recomendação de institucionalizar uma política de gestão etária deve ser compreendida em termos concretos e operacionais. Com base na evidência empírica e na literatura sobre capacidades estatais (Pires & Gomide, 2016; Evans & Rauch, 1999) propõem-se como **componentes mínimos** dessa política:

1. Formalização normativa interna, por meio de resolução ou instrução normativa que reconheça a variável etária como dimensão estruturante da gestão de pessoas;
2. Definição de instância de governança específica, preferencialmente vinculada à Coordenação de Gestão de Pessoas, com responsabilidades claras de articulação intersetorial (RH, saúde ocupacional, tecnologia da informação e planejamento);
3. Sistema de monitoramento com indicadores etários, incluindo, no mínimo:(i)
 - taxa de permanência funcional por faixa etária;
 - participação em ações de capacitação desagregada por idade;
 - indicadores de absenteísmo e afastamento;
 - grau de adesão a sistemas digitais obrigatórios;
 - satisfação organizacional por grupo etário;
4. Protocolos de transição e permanência qualificada, contemplando:
 - apoio à transição para aposentadoria;
 - programas de mentoria intergeracional;
 - capacitação digital continuada para servidores 60+;
 - mediação assistida para sistemas exclusivamente digitais;
5. Avaliação periódica, com relatórios anuais incorporados ao Relatório de Gestão institucional.

Esse desenho não implica criação de estrutura paralela, mas reorganização estratégica das capacidades já existentes, integrando a variável demográfica ao planejamento institucional.

Os resultados também evidenciam que a digitalização obrigatória, quando implementada sem estratégias de acessibilidade e apoio institucional, pode produzir efeitos distributivos não intencionais, tensionando autonomia funcional e ampliando custos administrativos para servidores mais velhos. Nesse sentido, a governança digital deve ser incorporada à política de gestão etária como dimensão central, não periférica.

À luz da literatura de implementação (Pressman & Wildavsky, 1973; Hill & Hupe, 2002), o caso analisado confirma que iniciativas não formalizadas tendem a depender de arranjos circunstanciais e podem sofrer descontinuidade. Assim, o envelhecimento funcional deve ser tratado como variável estratégica de planejamento organizacional, e não como agenda episódica de bem-estar.

Evita-se, portanto, afirmar que a experiência analisada posiciona o Pará como referência nacional, uma vez que o estudo não realizou comparação sistemática com outras unidades federativas. O que se pode afirmar, com base na evidência empírica, é que o caso da SEPLAD-PA oferece elementos analíticos relevantes para compreender como organizações públicas subnacionais enfrentam — ou deixam de enfrentar — os efeitos administrativos da transição demográfica.

Por fim, a principal contribuição do estudo consiste em introduzir a dimensão etária como componente estruturante das capacidades estatais no plano intraorganizacional. Ao evidenciar que a distância entre diretrizes e práticas decorre de déficits de coordenação, monitoramento e formalização, o trabalho amplia o debate sobre governança pública em contextos de envelhecimento populacional acelerado.

Recomenda-se que pesquisas futuras avancem em estudos comparativos entre órgãos estaduais e federais, bem como na incorporação de indicadores quantitativos, de modo a testar a transferibilidade do modelo analítico proposto e aprofundar a discussão sobre institucionalização da gestão etária no setor público brasileiro.

Com base nos achados, formula-se a seguinte proposição teórica transferível:

Em organizações públicas subnacionais inseridas em contextos de transição demográfica acelerada, a institucionalização da agenda etária depende menos da existência de diretrizes normativas externas e mais da capacidade interna de formalização, coordenação intersetorial e produção sistemática de indicadores organizacionais.

Essa proposição sugere que a variável etária deve ser incorporada como dimensão estruturante das capacidades estatais no plano intraorganizacional, ampliando o escopo analítico dos estudos sobre governança pública e implementação de políticas em contextos federativos.

Referências

- Abrucio, F. L. (2017). Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, 51(4), 548–566. <https://doi.org/10.1590/0034-761220170008>
- Arretche, M. (2012). *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Arretche, M. (2018). *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Editora Unesp.
- Bardin, L. (2011). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Brasil. (1994). Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994. Dispõe sobre a Política Nacional do Idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília.
- Brasil. (2003). Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília.
- Camarano, A. A. (2020). *Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60?* Rio de Janeiro: Ipea.
- Camarano, A. A., & Alcântara, A. O. (2016). *Política Nacional do Idoso: velhas e novas questões*. Rio de Janeiro: Ipea.
- Camargo, B. V., & Minayo, M. C. S. (2018). Políticas públicas e envelhecimento populacional no Brasil: desafios e perspectivas. *Ciência & Saúde Coletiva*, 23(10), 3561–3570. <https://doi.org/10.1590/1413-812320182310.14112018>
- Debert, G. G. (2012). *A reinvenção da velhice: socialização e processos de reprivatização do envelhecimento*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- Evans, P., & Rauch, J. E. (1999). Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of Weberian state structures on economic growth. *American Sociological Review*, 64(5), 748–765. <https://doi.org/10.2307/2657374>
- Flick, U. (2009). *Introdução à pesquisa qualitativa* (3ª ed.). Porto Alegre: Artmed.
- Gil, A. C. (2019). *Métodos e técnicas de pesquisa social* (7ª ed.). São Paulo: Atlas.
- Gomide, A. A., & Pires, R. R. C. (Orgs.). (2014). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: IPEA.
- Hill, M., & Hupe, P. (2002). *Implementing public policy: governance in theory and practice*. London: Sage.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233–243. <https://doi.org/10.1017/S0003055403000649>
- Huenchuan, S. (2018). *Envejecimiento, personas mayores y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Santiago: CEPAL.
- Huenchuan, S. (2021). *Derechos humanos de las personas mayores: una mirada desde América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.
- IBGE. (2023). *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
- IBGE. (2025). *Projeções da população do Brasil e das unidades da federação*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
- Kalache, A. (2013). Respondendo à revolução da longevidade. *Ciência & Saúde Coletiva*, 18(8), 2387–2392. <https://doi.org/10.1590/S1413-81232013000800002>

- Kalache, A., & Gattaz, W. F. (2019). *Envelhecimento ativo: um marco político em resposta à revolução da longevidade*. São Paulo: SESI-SP Editora.
- Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic inquiry*. Newbury Park: Sage.
- Minayo, M. C. S. (2014). *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde* (14ª ed.). São Paulo: Hucitec.
- Minayo, M. C. S. (2012). O envelhecimento da população brasileira e os desafios para a saúde pública. *Ciência & Saúde Coletiva*, 17(1), 12–15. <https://doi.org/10.1590/S1413-81232012000100002>
- Motta, F. C. P. (2001). *Cultura organizacional e cultura brasileira*. São Paulo: Atlas.
- Neri, A. L. (2013). *Desenvolvimento e envelhecimento: perspectivas biológicas, psicológicas e socioculturais*. Papirus.
- OMS. (2015). *World report on ageing and health*. Geneva: World Health Organization.
- Paes de Paula, A. P. (2015). *Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social*. *Revista de Administração de Empresas*, 45(1), 36–49.
- Peci, A. (2018). *Reforma do Estado e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press.
- Secchi, L. (2013). *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos* (2ª ed.). São Paulo: Cengage Learning.
- Souza, C. (2006). Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, 8(16), 20–45. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>
- Veras, R. P. (2020). Desafios do envelhecimento populacional e as políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Geriatria e Gerontologia*, 23(2). <https://doi.org/10.1590/1981-22562020023.200077>
- Veras, R. P. (2020). *A contemporary and innovative care model for older adults*. *Revista Brasileira de Geriatria e Gerontologia*, 23(1), e200061. <https://doi.org/10.1590/1981-22562020023.200061>
- Walker, A. (2009). The emergence and application of active ageing in Europe. *Journal of Aging & Social Policy*, 21(1), 75–93. <https://doi.org/10.1080/08959420802529986>
- Walker, A. (2021). *The future of ageing: reinventing age-friendly societies*. London: Palgrave Macmillan.
- Yin, R. K. (2015). *Estudo de caso: planejamento e métodos* (5ª ed.). Porto Alegre: Bookman.