

Desafios e potencialidades para a gestão local na implementação de políticas públicas para envelhecimento: o exemplo da Estratégia Brasil Amigo da Pessoa Idosa

Mota Campos, Maria Eugênia da Silveira

Universidade Federal de Viçosa (UFV), Brasil

✉ mariaeugeniacampos15@gmail.com

ORCID ID: 0000-0002-0903-1079

Aguiar, Cristina Caetano de

Universidade Federal de Viçosa (UFV), Brasil

✉ cristinaaguiar15@yahoo.com.br

ORCID ID: 0000-0002-9428-3392

Ribeiro, Andréia Queiroz

Universidade Federal de Viçosa (UFV), Brasil

✉ andrea.ribeiro@ufv.br

ORCID ID: 0000-0001-6546-1252

Martins, Simone

Universidade Federal de Viçosa (UFV), Brasil

✉ simmone.martins@gmail.com

ORCID ID: 0000-0002-6614-4811

Gomide Souza Pinto, Tainá Rodrigues

Universidade Federal de Viçosa (UFV), Brasil

✉ tainagomide@yahoo.com.br

ORCID ID: 0000-0001-8142-0047

Documento recibido:

09 enero 2020

Aprobado para publicación:

30 enero 2020

Resumen

Este artículo tiene como objetivo identificar los desafíos y las potencialidades de la implementación de la Estrategia Brasil Amigable a las Personas Mayores (EBAPI) en cinco municipios brasileños. La EBAPI es una estrategia del gobierno federal que tiene como objetivo promover acciones de desarrollo humano que contribuyan al envejecimiento activo, saludable, sostenible y ciudadano. El análisis se realizó con base en los resultados de una investigación descriptiva realizada en 2018 con diferentes actores de los municipios evaluados. Fue posible identificar que los principios propuestos en EBAPI -protagonismo de los ancianos, intersectorialidad e interinstitucionalidad- contribuyen a señalar aspectos importantes sobre la realidad de los municipios brasileños con miras a la implementación efectiva de la Estrategia. Este hecho indica la necesidad de monitoreo y apoyo por parte del gobierno federal, apuntando sobre todo a apoyar a los municipios para superar los desafíos de fortalecer la política municipal de las personas mayores guiada por los principios de EBAPI.

Palabras clave

políticas públicas; envejecimiento; protagonismo; articulación

Resumo

O presente artigo tem como objetivo identificar os desafios e as potencialidades da implementação da Estratégia Brasil Amigo da Pessoa Idosa (EBAPI) em cinco municípios brasileiros. A EBAPI é uma Estratégia do governo federal que tem como objetivo promover ações de desenvolvimento humano que contribuam para um envelhecimento ativo, saudável, sustentável e cidadão. A análise foi realizada com base nos resultados de uma pesquisa descritiva realizada em 2018 com diferentes atores dos municípios avaliados. Foi possível identificar que os princípios propostos na EBAPI - protagonismo da pessoa idosa, intersectorialidade e interinstitucionalidade – contribuem para apontar aspectos importantes sobre a realidade dos municípios brasileiros com vistas à efetiva implementação da Estratégia. Tal fato sinaliza a necessidade de acompanhamento e suporte por parte do governo federal visando, sobretudo, apoiar os municípios para superarem os desafios de fortalecer a política municipal do idoso orientada pelos princípios da EBAPI.

Palavras chave

políticas públicas; envelhecimento; protagonismo; articulação.

Abstract

This article aims to identify the challenges and potentialities of implementing the Age-friendly Strategy (EBAPI) in five Brazilian municipalities. The EBAPI is a Federal Government Strategy that aims to promote human development actions, which contribute to an active, healthy and sustainable aging, guaranteeing the citizenship. The analysis was performed based on the results of a descriptive survey conducted in 2018 with different actors from the evaluated municipalities. It was possible to identify that the principles proposed in the EBAPI - protagonism of the elderly, intersectorality and interinstitutionality - contribute to point out important aspects about the reality of Brazilian municipalities objectifying the effective implementation of the Strategy. This fact indicates the need for assistance and support by the Federal Government, mostly aiming to support the municipalities to overcome the challenges of strengthening the municipal policy of the elderly guided by the principles of the EBAPI.

Keywords

public policies; aging; protagonism; articulation

Introdução¹

A população mundial está envelhecendo rapidamente e, de acordo com a Organização Mundial de Saúde (OMS), em 2050 as pessoas idosas representarão dois bilhões da população mundial (OMS, 2005). As alterações na pirâmide etária provocadas pela diminuição da taxa de natalidade e o aumento da expectativa de vida ao nascer (Alves, 2008), chama a atenção para a necessidade do desenvolvimento de políticas sociais e de saúde para atender a essa realidade.

Esse crescimento, em especial, tem ocorrido de maneira significativa nos países em desenvolvimento como o Brasil, onde o crescimento dessa população chama atenção pela rapidez com que vem ocorrendo. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2010, a população de idosos no país era de 20.588.891 habitantes, o que representa aproximadamente 10,79% da população total e que até o ano de 2025 se tornará, segundo a OMS, o sexto país com a maior população idosa do mundo, atingindo a marca de 32 milhões de idosos (IBGE, 2010; OMS, 2005).

A longevidade está relacionada com o desenvolvimento social e econômico e indica uma conquista. Todavia é também um desafio, uma vez que apresenta demandas urgentes e a necessidade de investimentos em áreas diversas para a promoção de ações que garantam a qualidade de vida dessa população. As dificuldades são motivadas por diversos fatores, como a extensão do território brasileiro, o alto índice de desigualdade social e econômica, além das especificidades da população idosa (Gottlieb *et al.*, 2011; Veras, 2009).

¹O presente trabalho foi realizado com apoio financeiro do Departamento de Atenção ao Idoso - DAI, da Secretaria Nacional de Promoção do Desenvolvimento Humano - SNPDPH, do Ministério da Cidadania – MC - Brasil.

As especificidades dessa população são desafios, uma vez que existem variações significativas relacionadas ao nível de atividade, saúde e comportamento das pessoas idosas com a mesma idade (Camarano, 2006), além das especificidades locais, o ambiente em que (con)vivem, o grau de isolamento, entre outros.

Entretanto, no Brasil ainda é possível identificar, nas diversas esferas de governo, a escassez de políticas e ações relacionadas ao assunto, reforçando a urgência no desenvolvimento de políticas que atendam a essa população. Logo, pensando na hierarquização das esferas de governo é importante que o governo federal tenha iniciativas de conscientização e incentivo ao desenvolvimento de ações para atender as demandas dessa população por parte dos estados e municípios.

A gestão municipal é um importante fator quando se pensa no âmbito local. A aproximação entre os gestores municipais e a sociedade civil é facilitada, uma vez que essa comunicação é explorada, estimulando a participação de atores sociais, contribui para o desenvolvimento de projetos e ações que atendam de fato a realidade local, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida da população (Cançado et al., 2013).

Recentemente, em abril de 2018, o governo federal lançou a Estratégia Brasil Amigo da Pessoa Idosa (EBAPI) que deve ser desenvolvida em nível municipal de forma que se consiga realizar ações que atendam à realidade da população idosa de cada município. A Estratégia consiste no desenvolvimento de ações para promoção de um envelhecimento ativo, saudável, cidadão e sustentável, com foco principal nos idosos inscritos no Cadastro Único (BRASIL, 2018a).

O Cadastro Único Para Programas Sociais (CadÚnico) foi instituído pelo Decreto n.º 6.135, de 26 de junho de 2007. Trata-se de um cadastro onde são sistematizadas informações sobre famílias em situação de vulnerabilidade econômica e social que é utilizado para identificação e integração de beneficiários de programas sociais para o atendimento desse público (Brasil, 2007).

O presente estudo buscou identificar e compreender quais os desafios e as potencialidades encontradas pelos municípios brasileiros de Feira de Santana (BA), Florianópolis (SC), Inhapim (MG), Morrinhos (GO) e Palmas (TO) durante a implementação da Estratégia. Por se tratar de uma Estratégia nova, o estudo se torna relevante por possibilitar a identificação de questões pertinentes e, dessa forma, fornecer subsídios para que sejam identificadas ações que possam auxiliar os gestores municipais e demais atores envolvidos no processo de implementação da Estratégia e, assim, fortalecê-la para que esta seja aplicável à realidade brasileira e que possa ser implementada de maneira efetiva.

Referencial Teórico: O Envelhecimento Ativo na Agenda das Políticas Públicas Brasileiras

Nas últimas décadas do século XX, inúmeras políticas voltadas ao envelhecimento populacional emergiram no Brasil e no exterior. No contexto internacional, as discussões sobre a proteção aos direitos e ao bem-estar dos idosos tiveram início na I Assembleia Mundial sobre Envelhecimento, em 1982, resultando na elaboração do Plano de Ação de Viena sobre Envelhecimento. As recomendações do Plano de Viena referiam-se à saúde e nutrição; à proteção ao consumidor idoso; à moradia e ao meio ambiente; ao bem-estar social; à previdência social; ao trabalho, à educação e à família (Naciones Unidas, 1982).

No Brasil, tais discussões tiveram como marco inicial a Lei Eloy Chaves, promulgada em 1923 pelo Decreto Lei n.º 4.682, que instituiu as Caixas de Aposentadoria e Pensões para os empregados de empresas ferroviárias, o que depois se estendeu para outras categorias (Oliveira e Teixeira, 1989).

Embora a referida lei seja considerada um marco importante ao buscar a proteção à pessoa idosa por meio do sistema previdenciário e, ainda que nos anos 1970 o processo sócio-político começasse a operar mudanças diante do novo perfil populacional, foi somente em 1986, durante a 8ª Conferência Nacional de Saúde, que surgiram propostas para a elaboração de uma política de assistência global à população idosa. A partir de então, o envelhecimento passou a fazer parte da agenda governamental brasileira (Martins e Ribeiro, 2018).

No entanto, o grande avanço em políticas de proteção social aos idosos foi dado pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) que introduziu o conceito de seguridade social para além do contexto estritamente social-trabalhista e assistencialista, mas sim, como um direito de cidadania (Camarano e Pasinato, 2004). É válido ressaltar que a CF/88 foi a primeira a contar com o título da Ordem Social, trazendo em seu capítulo VII questões referentes à família, à criança, ao adolescente, ao jovem e ao idoso, sendo que, a respeito dos idosos o artigo 230 presume que:

Art. 230: A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhe o direito à vida. - § 1º Os programas de amparo aos idosos serão executados preferencialmente em seus lares. - §2º Aos maiores de 65 anos é garantida a gratuidade dos transportes coletivos urbanos. (Brasil, 1988).

Buscando dar sequência às garantias constitucionais, foi aprovada em de 04 de janeiro de 1994, a Política Nacional do Idoso (PNI), considerada o primeiro instrumento legal de âmbito nacional (Braga et al., 2016). A finalidade da lei era assegurar os direitos sociais dos idosos, criando condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade. A lei reafirma os princípios constitucionais, tais como, o direito à cidadania, a defesa da dignidade e do bem-estar dos idosos, o direito à vida e o repúdio a discriminação (Brasil, 1994).

Dentre as principais diretrizes norteadoras da PNI estão: incentivar e viabilizar formas de participação, ocupação e convívio do idoso com as demais gerações; atuar junto às organizações representativas dos interesses dos idosos com vistas a formulação, implementação e avaliação das políticas, planos e projetos; priorizar o atendimento dos idosos em condição de vulnerabilidade por suas próprias famílias em detrimento ao atendimento asilar; priorizar o atendimento do idoso em órgãos públicos e privados prestadores de serviços; e fomentar a discussão e o desenvolvimento de estudos referentes à questão do envelhecimento (Brasil, 1994).

Ainda em 1994, foi criado o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI), que veio a ser implementado apenas em 2002. Atualmente (2019), o conselho integra a estrutura regimental do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos e desenvolve um importante papel na promoção dos direitos das pessoas idosas no Brasil.

Como consequência das diretrizes constitucionais e devido à necessidade de aprimorar a PNI, entrou em vigor em 1º de outubro de 2003, a Lei n.º 10.741 que aprova o Estatuto do Idoso. O Estatuto abrange as dimensões de direito à vida, à liberdade, ao respeito, à dignidade, à alimentação, à saúde, à educação, cultura, esporte e lazer, à profissionalização e ao trabalho, à previdência social, à assistência social, à habitação e ao transporte (Brasil, 2003).

Sua aprovação representou um passo importante no arcabouço jurídico brasileiro, visto que, até então, a legislação relativa aos idosos era fragmentada em ordenamentos jurídicos setoriais ou em instrumentos de

gestão política (Camarano e Pasinato, 2004). Ademais, sua adequação às orientações do Plano de Madriz cumpriu o princípio referente à construção de um entorno propício e favorável para as pessoas de todas as idades (Brasil, 2003).

Após o ano de 2003, outras políticas setoriais emergiram a fim de amparar a pessoa idosa, dentre elas a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa (PNSPI). A primeira foi aprovada em 2004, sendo regida pelos princípios democráticos da supremacia do atendimento, universalização dos direitos sociais, da dignidade e da autonomia do cidadão, do direito a benefícios e serviços de qualidade, além da defesa a igualdade de direitos (Brasil, 2005).

Já a segunda, foi sancionada em 2006 pela Portaria n.º 2.528, em consonância com os princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS). A PNSPI busca garantir a atenção integral, adequada e digna à população idosa e em processo de envelhecimento, visando sua integração na sociedade (Brasil, 2006). Ademais, a política tem por objetivo promover um envelhecimento saudável, com vistas à recuperação, manutenção e promoção da autonomia e da independência da pessoa idosa.

Em 2010, foi criado o Fundo Nacional do Idoso pela Lei n.º 12.213, destinado a financiar os programas e as ações relativas ao idoso com vistas em assegurar os seus direitos sociais e criar condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade (Brasil, 2010).

Em 2013, foi instituído o Decreto n.º 8.114 de 30 de setembro, o qual estabeleceu o Compromisso Nacional para o Envelhecimento Ativo com o objetivo de conjugar esforços da União, estados, Distrito Federal, municípios e sociedade civil para a valorização, a promoção e a defesa dos direitos da pessoa idosa (Brasil, 2013). De acordo com Martins e Ribeiro (2018), um avanço importante foi a instituição da comissão interministerial com o objetivo de monitorar e avaliar as ações promovidas no âmbito deste compromisso e promover a articulação de órgãos e entidades públicas envolvidos em sua implementação.

Dois anos depois, em 2015, foi aprovada a Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos pelo Conselho Permanente da Organização dos Estados Americanos (OEA). A Convenção foi o primeiro instrumento internacional, juridicamente vinculante, voltada à proteção e à promoção dos direitos das pessoas idosas nas Américas, na qual o Brasil é um dos assinantes. A ratificação da Convenção pelos países membros significa ter um “instrumento regional juridicamente vinculante que proteja os direitos humanos dos idosos e fomente um envelhecimento ativo em todos os âmbitos” (Organização dos Estados Americanos, 2015, p. 1).

Em 2018, foi instituída pelo Decreto Presidencial n.º 9.328 de 03 de abril a Estratégia Brasil Amigo da Pessoa Idosa (EBAPI), desenvolvida pelo então Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), hoje Ministério da Cidadania (MC), em parceria com o Ministério da Saúde (MS), o até então Ministério dos Direitos Humanos (MDH), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Organização Pan-Americana da Saú-

² O Plano de Ação Internacional sobre o Envelhecimento, conhecido como Plano de Madri, foi aprovado na I Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento, ocorrida em Viena. O objetivo do plano é garantir que em todas as partes, a população possa envelhecer com segurança e dignidade e que os idosos possam continuar participando em suas respectivas sociedades como cidadãos com plenos direitos ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Plano de ação internacional contra o envelhecimento, 2002**/ Organização das Nações Unidas; tradução de Arlene Santos. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2003. 49 p.: 21 cm. (Série Institucional em Direitos Humanos; v. 1).

de (OPAS) e a Organização Mundial da Saúde (OMS). A Estratégia busca incentivar as comunidades e as cidades a promoverem ações destinadas ao envelhecimento ativo, saudável, sustentável e cidadão da população, principalmente das pessoas mais vulneráveis (Brasil, 2018b).

De forma a sintetizar todo o processo histórico relatado nesta seção, apresenta-se a Figura 1, que sumariza os principais acontecimentos político-sociais e seus respectivos instrumentos legais.

Figura 1 – Trajetória da política voltada à pessoa idosa no Brasil.



Fonte: Elaboração própria.

Nesta perspectiva, a EBAPI, objeto de análise deste estudo, bem como suas diretrizes e dimensões, será descrita na próxima seção.

A Estratégia Brasil Amigo da Pessoa Idosa (EBAPI) – Ação de fortalecimento da Política Nacional do Idoso.

A Estratégia Brasil Amigo da Pessoa Idosa (EBAPI) foi concebida com base nas legislações descritas no tópico anterior, com destaque para a Política Nacional do Idoso, o Estatuto do Idoso, a Política Nacional de Assistência Social e a Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa.

A proposta central da EBAPI é proporcionar oportunidades para que os municípios implementem ações de desenvolvimento humano e de promoção do envelhecimento ativo, saudável, sustentável e cidadão, visando ao enfrentamento das vulnerabilidades que surgem naturalmente devido ao avanço natural da idade (Brasil, 2018b).

Dentre as suas diretrizes estão: o protagonismo da pessoa idosa; a ênfase na população idosa inscrita no Cadastro Único; a efetivação da Política Nacional do Idoso e do Estatuto do Idoso; o fortalecimento dos serviços públicos destinados à pessoa idosa e a intersetorialidade e a interinstitucionalidade, mediante a atuação conjunta de órgãos e entidades públicas e privadas e organismos internacionais na abordagem do envelhecimento e da pessoa idosa (Brasil, 2018a).

A palavra protagonismo tem origem grega e as palavras proto, significa "o primeiro, o principal" e agon, que significa "luta", sendo assim, está relacionada a algo ou alguém que está em destaque. Logo, quando se fala o

protagonismo da pessoa idosa, refere-se ao idoso como centro, ao resgate de sua autonomia, ou seja, pessoas idosas ativas e atuantes na vida em comunidade.

Dessa forma, é extremamente importante que os idosos ainda sintam o controle e o poder que possuem sobre suas próprias vidas, que isso os tornam cada vez mais integrados nos assuntos que lhes dizem respeito, sejam conhecedores de seus direitos, além de estimular o pensamento crítico e, a não se isolarem, mesmo diante a dificuldades. Em resumo, o protagonismo da pessoa idosa está relacionado com a independência, liberdade e consciência destes perante suas escolhas e ações (Santos, 2015).

A importância de se construir ações de incentivo e de conscientização de que as pessoas idosas, assim como as de outros grupos etários, devem estar presentes nas discussões que lhes dizem respeito e participar ativamente na comunidade, se mostra cada vez mais necessária. Nesse sentido, o protagonismo da pessoa idosa como diretriz da Estratégia se mostra como uma forma de garantia de que os gestores municipais irão criar e apoiar espaços que fortaleçam sua participação em processos para construir, discutir e opinar sobre as ações e políticas que dizem respeito a eles próprios. De acordo com a EBAPI, as pessoas idosas são fundamentais para dar prosseguimento a todas as construções de políticas de envelhecimento.

A aproximação dessa população com os demais atores existentes na política pública local é fundamental para que esse protagonismo se torne uma realidade, pois a participação por si só não é uma garantia de que isto aconteça, evidenciando a importância de se tornar pauta e ser exercido dentro dos Conselhos de Direito das Pessoas Idosas e outras instituições de participação social semelhantes.

Os Conselhos de Direitos das Pessoas Idosas, que devem estar ativos para que os municípios possam dar continuidade à implementação da Estratégia, em seu caráter fiscalizador, normativo, consultivo e deliberativo, são instrumentos fundamentais para que a população idosa possa atuar ativamente e ser protagonista na EBAPI. Além disso, é um ator fundamental no processo de defesa e garantia dos direitos dos idosos.

A pessoa idosa como protagonista é também um estímulo para que ela possa continuar exercendo sua cidadania ativamente. Dessa forma, será uma população que dispõe de informações importantes para exercer a participação, controle e demandar que transparência, todos esses fatores são mecanismos relacionados ao *accountability*. Logo, é fundamental a criação e ou fortalecimento desses para que a população idosa e em geral possa conhecer e se envolver em todo processo de construção, planejamento e execução das ações previstas na Estratégia.

A diretriz intersetorialidade está relacionada com o desenvolvimento de um trabalho colaborativo e uma gestão compartilhada entre os diversos setores. A EBAPI propõe uma aproximação necessária para que os fluxos das ações sejam compreendidos e construídos por todos os envolvidos, direta ou indiretamente para que se constitua uma rede de apoio entre todos esses atores.

Para que esta se constitua de fato, estão entre as orientações para implementação da EBAPI, a sugestão de constituição de um Comitê Gestor, sendo um mecanismo que favorece a construção de uma equipe formada por diversos atores, como instituições privadas, sociedade civil, instituições religiosas, governamentais, financeiras, dentre outras.

Além da intersetorialidade, a Estratégia tem como diretriz a interinstitucionalidade, ou seja, a atuação conjunta de órgãos e entidades públicas e privadas e organismos internacionais na abordagem do envelhecimento e da pessoa idosa. Dessa forma, diversas instituições são desafiadas ao diálogo e ao trabalho conjunto.

A Estratégia é uma iniciativa constituída por um certificado com metas, voltada à oferta de melhores condições de vida para a população idosa. Segundo a Organização Mundial de Saúde (2008), uma cidade amiga da pessoa idosa é aquela que visa estimular o envelhecimento ativo visando promover melhorias na vida dos idosos, no que se refere à saúde, participação e segurança, buscando promover uma melhor qualidade de vida a esse público. Nesse sentido, suas estruturas e serviços devem ser adaptados para que sejam acessíveis e possam promover a inclusão de idosos com distintos graus de necessidades e capacidades.

Dessa forma, a Estratégia propõe nove dimensões sendo que oito delas seguem o modelo proposto pela Organização Mundial da Saúde (OMS), e a 9ª dimensão denominada "Protagonismo Local" foi criada com o objetivo de incentivar os municípios a mostrarem sua particularidade de gestão, dando visibilidade às suas experiências exitosas. As dimensões a serem consideradas são: (1) ambiente físico; (2) transporte; (3) moradia; (4) oportunidades para a participação; (5) respeito e inclusão social; (6) comunicação e informação; (7) oportunidades para a aprendizagem; (8) apoio, saúde e cuidado; e (9) protagonismo local. Essas dimensões são a base para o desenvolvimento das ações e do diagnóstico municipal.

As dimensões sugeridas pela OMS partem do pressuposto de que o ambiente físico, as infraestruturas públicas e as condições habitacionais têm grande influência na mobilidade individual, na segurança, na proteção e na prevenção de acidentes na casa do idoso e em vias públicas, gerando assim, maior qualidade de vida a esse público e meios para a participação social. Além disso, é importante destacar que o apoio da comunidade, a execução de serviços de saúde e o acesso à cultura podem igualmente impactar o bem-estar psicológico, a participação e a integração dessas pessoas e a sua saúde de uma maneira geral (Bravo e Souza, 2002). Ademais, é válido ressaltar que assim como os determinantes do envelhecimento ativo proposto pela OMS, as dimensões da EBAPI se sobrepõem e interagem.

Para abarcar as diferentes dimensões descritas, um dos propósitos centrais da EBAPI é promover a integração de políticas públicas formuladas no âmbito federal e a intersetorialidade orientadora da ação local (estadual e municipal). Logo, em termos de gestão pública, de acordo com os direcionamentos da estratégia, o que se espera é uma gestão participativa e em rede, reunindo ações dos setores governamentais, organismos internacionais, instituições públicas e privadas, além da sociedade civil para atingir os objetivos propostos.

Destarte, a EBAPI visa fortalecer a PNI ao propor ações para assegurar os direitos sociais para as pessoas idosas e criar condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade, incentivando o incremento de uma rede de proteção à pessoa idosa nos municípios, criando oportunidades para inovar na gestão pública e tornando-a protagonista nos processos políticos (Brasil, 2018b).

Com todo o arcabouço jurídico apresentado vale salientar que as formas de atenção à pessoa idosa vêm sofrendo incursões e modificações importantes, no entanto, a configuração de uma política articulada, abrangente e eficiente para essa população, segundo Faleiros (2012), ainda se mostra incipiente. Todavia, é notório que a efetivação de uma política pública requer a atitude consciente, ética e cidadã dos envolvidos e interessados em viver envelhecendo de modo mais saudável, na qual o Estado, os idosos e a sociedade em geral sejam corresponsáveis por esse processo (Andrade et al., 2013).

Procedimentos Metodológicos

Para compreender os principais desafios e potencialidades da implementação da Estratégia nos municípios brasileiros realizou-se um estudo de caso qualitativo, tendo como principal instrumento de coleta de dados as

entrevistas semiestruturadas que foram realizadas no período de setembro a dezembro de 2018. A utilização da entrevista como técnica de coleta de dados pressupõe que as visões dos atores envolvidos com o tema são relevantes e capazes de contribuir com os resultados da pesquisa.

As entrevistas foram realizadas com atores que participam do desenvolvimento da EBAPI no município e com os que possuem potencial interesse em relação ao tema. Levando-se em consideração a classificação de Espírito Santo (1992, p. 73), os sujeitos de pesquisa foram selecionados por conveniência. Segundo o autor, essa escolha baseia-se na experiência do pesquisador e torna-se aceitável porque os membros da amostra escolhidos são “[...] os considerados pelo pesquisador melhores para o estudo em questão”.

Adotando esse critério, foram entrevistados funcionários públicos do poder executivo (governo e secretarias de políticas sociais), administração pública indireta (Fundações e Autarquias) e demais unidades administrativas, membros de organizações não governamentais, membros do Conselho de Direitos da Pessoa Idosa, funcionários públicos dos poderes legislativo e judiciário e funcionário do Governo Estadual (Secretaria Estadual de Assistência Social). O quadro 1 explicita a designação de alguns desses entrevistados:

Quadro 1: Designação dos entrevistados ao longo do texto.

Município	Designação no texto
Feira de Santana (BA)	Eo1
Florianópolis (SC)	Eo2
Inhapim (MG)	Eo3 e Eo4
Morrinhos (GO)	Eo5
Palmas (TO)	Eo6

Fonte: Elaboração própria.

Dos 311 municípios que tinham aderido a Estratégia no momento da pesquisa, a presente análise contemplou cinco deles, sendo: Florianópolis (SC), Feira de Santana (BA), Inhapim (MG), Morrinhos (GO) e Palmas (TO). Para a seleção dos municípios, decidiu-se escolher um representante de cada macrorregião do país, considerando a localização geográfica, o perfil populacional e a evolução dos índices de população idosa.

Para a análise das entrevistas foi utilizada a técnica análise de conteúdo de grade fechada correspondendo as seguintes diretrizes da Estratégia: a) Protagonismo da Pessoa Idosa; b) Intersetorialidade; c) Interinstitucionalidade, que orientou os resultados descritos a seguir.

Resultados e Discussão

Para atender ao objetivo proposto com este estudo, de identificar e compreender os principais desafios e potencialidades da implementação da Estratégia nos municípios estudados, as categorias de análise foram definidas com base nas diretrizes propostas pela Estratégia, conforme mencionado na seção metodológica. Com base nestas categorias de análise, apresentam-se, na sequência, os resultados evidenciados.

a. Protagonismo da pessoa idosa

O protagonismo da pessoa idosa refere-se ao idoso como centro, ao resgate de sua autonomia, a uma vida

ativa e atuante em comunidade. Por último, à liberdade e consciência destes perante suas escolhas e ações (Santos, 2015).

A coleta de dados *in loco* permitiu conhecer como o protagonismo vem sendo explorado ou valorizado pelos governos locais dos municípios em análise.

Como exemplos extremos, tem-se o município de Florianópolis, capital do estado de Santa Catarina, que possui um histórico de ações e atores envolvidos em políticas de envelhecimento e, por outro lado, o município de Inhapim, localizado no interior do estado de Minas Gerais, que no momento da adesão à EBAPI não possuía nem mesmo o conselho municipal de direitos da pessoa idosa instituído.

As diferenças encontradas entre os municípios contribuem para o desenvolvimento de uma análise que contempla diferentes realidades e percepções sobre a EBAPI, por parte dos atores envolvidos, como se apresenta a seguir.

No quesito protagonismo da pessoa idosa, os municípios de Feira de Santana (BA) e Morrinhos (GO) são destaques, em especial, em Feira de Santana, que foi o único município em que a iniciativa de adesão à Estratégia partiu do Conselho Municipal de Direitos da Pessoa Idosa, com o apoio da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. Um dos entrevistados de Feira de Santana demonstrou como esse protagonismo reflete positivamente também para outros atores, expresso pelo entrevistado Eo1, reforçando a importância desse protagonismo ser incentivado por parte da sociedade e da gestão:

"Foi uma grata surpresa quando os próprios idosos se manifestaram e pediram mais informação e esclarecimentos sobre a Estratégia. Logo em seguida, por iniciativa deles mesmos pediram que o município se organizasse para aderir à EBAPI [...]." (Eo1)

De maneira geral, o que se observa é que envolvimento dos idosos nas ações locais ainda é pouco explorado pela gestão local, de forma que, ainda nos municípios onde os conselhos possuem maior representatividade, a população idosa não tinha conhecimento sobre a adesão e tampouco sobre a Estratégia.

Porém, a dificuldade se torna uma potencialidade quando se é possível identificar cenários propícios para a construção desses espaços onde os idosos possam exercer esse protagonismo. E todos os municípios possuem, mesmo que em diferentes graus de articulação e organicidade.

O desafio inicial é evidenciado através da ausência de um arcabouço legal municipal referente às políticas de envelhecimento, uma vez que, mesmo os municípios que já possuem um histórico de construção dessas políticas, ainda não tinha envolvido a população idosa no processo de adesão à Estratégia.

Estimular a participação dessa população também é um desafio, visto que muitos desconhecem o trabalho e função do próprio conselho de direitos da pessoa idosa, desconhecem legislações importantes como o Estatuto do Idoso e ainda, devido a algumas restrições, preferem não se envolver nessas atividades.

O desconhecimento sobre as atribuições e forma de atuação do Conselho reflete também no enfraquecimento das políticas de envelhecimento, sendo reforçado pelo entrevistado Eo3:

"Talvez o maior pecado nosso esteja na questão do conselho, porque o conselho estando inativo o olhar pra esse público ele também fica meio vago". (Eo3)

A potencialidade desta que é que os atores locais, governamentais e não-governamentais demonstraram reconhecer a importância desse envolvimento com a população idosa, e a Estratégia também é relacionada, pelos entrevistados, com a garantia de que a participação social esteja envolvida em todo processo de construção dessas políticas públicas, uma vez que ao aderir o gestor se compromete com o que está previsto.

A motivação dos atores envolvidos com a Estratégia em todos os municípios de análise é um facilitador para se construir ações como rodas de conversas com os idosos, seminários para discussão e apresentação sobre os direitos da população idosa, distribuir cartilhas sobre assuntos relacionados ao tema envelhecimento, qualidade de vida, e assim, sensibilizar toda a população a participar ativamente da implementação da Estratégia e da construção e/ou fortalecimento da política municipal de envelhecimento.

b. Intersetorialidade

A intersetorialidade é bastante discutida no campo das políticas públicas, onde começou a ter maior visibilidade a partir da não observância de avanços consideráveis na implementação das políticas setoriais (Nascimento, 2010).

Em relação aos municípios analisados, verificou-se que apenas Morrinhos (GO) havia constituído, ainda que de maneira informal, o Comitê Gestor Local da Estratégia. Em Feira de Santana (BA) se observou o início de uma mobilização para a construção do Comitê e os demais municípios estavam no processo tão inicial da adesão que ainda não tinham discutido a etapa de formação do Comitê Gestor, uma vez que estavam aguardando uma capacitação do Ministério da Cidadania.

De maneira geral, foi possível identificar diversas dificuldades, entre elas, a comunicação. As ações e projetos de secretarias e órgãos para a população idosa ainda são desenvolvidas de forma setorializada e muito pouco se sabe sobre o trabalho que está sendo desenvolvido pelos outros, mesmo que indiretamente estes estejam relacionados. Tal fato demonstra a ausência de diálogo entre os atores governamentais e também entre os não-governamentais, o que é reforçado na fala do entrevistado E02:

"Esta articulação ainda é difícil, a gente vê nos municípios, né, esta articulação, esta política intersetorial." (E02)

Outro ponto que também reforça a ausência de comunicação observada nos municípios avaliados, é a existência de diversas ações que se sobrepõem ou que poderiam ser realizadas em conjunto, o que contribuiria para otimização do trabalho e para alcançar resultados mais eficientes, como foi identificado também na fala do entrevistado E06:

"Melhorar a articulação entre as secretarias, pois, como está, inviabiliza esforços conjuntos e, em alguns casos, gera retrabalho e multiplicação de custos." (E06)

A gestão individualizada é característica presente na maioria dos municípios estudados. O município de Morrinhos (GO) é a única exceção, onde foi possível observar a existência de um regime de colaboração instituído, ainda que de maneira informal. As justificativas existentes estão relacionadas com a falta de tempo para discussão sobre essas ações e rotinas diferentes. Esse fato foi claramente observado quando na coleta de dados as secretarias de governo e outras instituições, além da Secretaria Municipal de Assistência Social não tinham conhecimento sobre a adesão à Estratégia, e tão pouco sobre o que esta representa.

Em Palmas (TO), a rotatividade dos cargos de gestão foi um desafio que muito se destacou durante as entrevistas, pois, os interesses e prioridades são alterados de forma contínua influenciando na descontinuidade das ações instituídas.

As divergências políticas partidárias também são um desafio para se desenvolver o trabalho colaborativo, uma vez que, devido a essas questões pessoais os gestores podem se mostrar relutantes em trabalhar com outros atores que não compartilham dos mesmos ideais, mesmo que, como gestores públicos tenham o compromisso de exercer suas atividades para garantir que os interesses e demandas da coletividade sejam atendidos.

Durante as entrevistas, têm-se os seguintes relatos dos entrevistados Eo1 e Eo3:

"há uma expectativa de que para que a Estratégia seja bem-sucedida no município, este envolvimento dos poderes aqui do município [...] precisa acontecer, isto é fundamental". (Eo1)

"pra gente trabalhar de uma maneira mais firme essa questão da política do idoso a gente reconhece que tem que ser algo intersetorial" (Eo3).

Esses relatos evidenciam uma potencialidade, que é a valorização à intersetorialidade demonstrada pelas equipes de governo para que a Estratégia avance. Além disso, verificou-se a existência de ações que já são realizadas em parceria entre setores, como as ações da Secretaria de Saúde e Secretaria de Assistência Social, bem como Secretaria de Saúde e Secretaria de Esportes, o que é favorável ao desenvolvimento do trabalho intersetorial.

Além disso, no município de Inhapim (MG), trabalhar de maneira colaborativa foi uma das maneiras encontradas pelos gestores para lidar com a escassez de recursos e conseguir desenvolver atividades para a população, comprovado na seguinte afirmação de Eo4:

"se a gente não trabalhar unido a gente não vai conseguir porque não tem recurso pra atender todas as secretarias, com uma verba específica. Então a gente aprendeu a fazer isso. " (Eo4)

Diante disso, o que se pode observar é que faltam iniciativas para romper com o modelo de gestão setorial, como a criação de canais de comunicação efetivos e de uma cultura organizacional que reforce a importância das secretarias trabalharem de maneira conjunta, a criação de espaços para discussão e trocas de informações entre as secretarias, uma vez que política pública não se constrói de maneira individualizada.

c. Interinstitucionalidade

A interinstitucionalidade está relacionada com a construção de uma rede colaborativa e atuação conjunta entre instituições (Stumpf, 2019).

Nas entrevistas realizadas, questionou-se sobre as intenções de estabelecer contatos com outros parceiros do setor empresarial/mercado ou do terceiro setor, para contribuir com a implementação da Estratégia. Nesse sentido, observou-se que, devido ao fato de a EBAPI estar no processo inicial de implementação, a maioria dos municípios (Feira de Santana, Inhapim e Palmas) relataram que ainda não se organizaram para buscar apoio das demais entidades que já atuam com a população idosa. Apenas em Florianópolis e Morrinhos foi

possível identificar uma articulação do governo local com as demais entidades, principalmente com as do terceiro setor, o que E05 menciona na seguinte afirmação:

"Olha nós temos um trabalho aqui que a gente considera ser um bom trabalho. Juntando com entidades governamentais e não governamentais, o conselho é muito atuante, nós consideramos que temos um bom trabalho. [...]" (E05).

A relação do governo local de Florianópolis e Morrinhos com o governo estadual. Em Florianópolis a informação sobre as capacitações ofertadas sobre a Estratégia partiu da Coordenadoria Estadual do Idoso, além do envolvimento de outras secretarias estaduais. Tal fato, mostra o Estado como um importante incentivador da adesão à Estratégia por parte dos municípios e no desenvolvimento das ações propostas pela EBAPI.

Dentre as instituições mais citadas durante as entrevistas, são destaque as Instituições de Longa Permanência de Idosos (ILPI) privadas, a pastoral, o conselho do idoso e as universidades. Ainda que não esteja estabelecida e formalizada essa parceria, foi possível identificar que há sinais de disposição para fortalecer o diálogo além de uma facilidade em estabelecer esse apoio, e que representantes dessas instituições iriam ser convidados para compor o comitê gestor, o que contribuiria para uma gestão mais democrática.

Dentre os principais desafios em estabelecer essas parcerias, foram citadas as dificuldades em identificar e estabelecer essa rede de instituições, além de questões financeiras, como pode ser verificada nessa fala do entrevistado E02:

"a gente vai chamar as entidades que já atendem os idosos, mas a gente sabe a realidade deles também. Hoje as entidades que tem estão com dificuldades de recursos financeiros [...]" (E02)

Ademais, em Florianópolis os entrevistados destacaram os desafios das entidades que trabalham com a população idosa, considerando o histórico de dependência de repasses de recursos governamentais. Além disso, reforçaram a dificuldade de manter ou ampliar as Instituições de Longa Permanência de Idosos, que recebem recursos insuficientes, mas com pouca possibilidade de ampliação.

Considerações Finais

Diante de todo contexto acerca das políticas públicas de envelhecimento no Brasil e a partir da análise sobre os municípios contemplados no presente estudo, pode-se concluir que a Estratégia Brasil Amigo da Pessoa Idosa é um diferencial para a promoção e efetivação de políticas públicas de envelhecimento nos municípios brasileiros. Por se tratar de uma Estratégia transversal que visa promover a participação social, fortalecer os conselhos de direitos, além de incentivar a uma gestão participativa e transparente, a EBAPI é também um apoio para a organização e democratização da gestão pública municipal.

A construção dessa rede de atores proposta na Estratégia é uma peça, que se consolidada, contribui para a descentralização da gestão e, conseqüentemente, a aproximação entre governo e sociedade, favorecendo também questões que estão além do envelhecimento. Além disso, a escuta da população idosa, promovendo a intersectorialidade entre atores, destaca um terreno fértil para a construção de uma política condizente com a realidade local e, conseqüentemente, mais efetiva.

O que se percebe ao final é que, por se tratar de uma Estratégia que não necessita de financiamento, os autores enxergam uma maior facilidade para implementá-la, e também a consideram uma importante ferramenta

para a organização das ações existentes. Com isso, permite elucidar o que necessita ser trabalhado e desenvolvido para atender de maneira adequada a realidade da população idosa local, uma vez que esta é protagonista da construção do plano.

Desse modo, a Estratégia também se torna uma garantia na continuidade das ações e políticas que estão sendo construídas, independente de gestão e cargos comissionados, além de fortalecer a política municipal do idoso e a construção de um arcabouço legal para assistir os idosos.

Portanto, é importante que o governo federal desenvolva estratégias de formação e capacitação dos municípios, entre outras ações, para que esses consigam operacionalizar o que é proposto nas etapas da Estratégia e, por conseguinte, se tornem de fato um município amigável à pessoa idosa. Também se faz necessário a construção de indicadores, formação de equipes que possam auxiliar os municípios que aderiram, bem como estimular o desenvolvimento de pesquisas na área para acompanhar os avanços e desafios advindos da Estratégia. 🗣️

Referencias

- Alves, José. E. D. 2008. A transição demográfica e a janela de oportunidade. São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial.
- Andrade, Luana M., et al. 2013. Políticas públicas para pessoas idosas no Brasil: uma revisão integrativa, *Revista Ciência & Saúde Coletiva*, 18:3543-3552.
- Braga, Sonia F. M., et al. 2016. As políticas públicas para idosos no Brasil: a cidadania no envelhecimento, *Revista Diálogos Interdisciplinares*, 5:94-112.
- BRASIL. 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado.
- BRASIL. 1994. Lei nº 8.842, de 04 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, 05 jan.
- BRASIL. 2003. Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, 03 out.
- BRASIL. 2004. Política Nacional de Assistência Social. Resolução do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Norma Operacional Básica. 2005.
- BRASIL. 2006. Portaria nº 2.528, de 19 de outubro de 2006. Aprova a Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa. Brasília: Ministério da Saúde.
- BRASIL. 2007. Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, 27 jun.
- BRASIL. 2010. Lei nº 12.213, de 20 de janeiro de 2010. Institui o Fundo Nacional do Idoso e autoriza deduzir do imposto de renda devido pelas pessoas físicas e jurídicas as doações efetuadas aos Fundos Municipais, Estaduais e Nacional do Idoso; e altera a Lei no 9.250, de 26 de dezembro de 1995. *Diário Oficial da União*. Brasília, 27 dez.
- BRASIL. 2013. Decreto nº 8.114, de 30 de setembro de 2013. Estabelece o Compromisso Nacional para o Envelhecimento Ativo e institui Comissão Interministerial para monitorar e avaliar ações em seu âmbito e promover a articulação de órgãos e entidades públicos envolvidos em sua implementação. *Diário Oficial da União*. Brasília, 01 out.
- BRASIL. 2018a. Decreto nº 9.328, de 03 de abril de 2018. Institui a Estratégia Brasil Amigo da Pessoa Idosa. *Diário Oficial da União*. Brasília, 04 abril.
- BRASIL. 2018b. Documento técnico: Estratégia Brasil Amigo Da Pessoa Idosa. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social.
- Bravo, Maria I. S. e Souza, Rodriane de O. 2002. Conselhos de Saúde e Serviço Social: luta política e trabalho profissional, *Revista Ser Social*, 10:57-92.
- Camarano, Ana A. 2006. Mecanismos de proteção social para a população idosa brasileira, *Texto para discussão N° 1179*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

- Camarano, Ana A. e Pasinato, Maria T. 2004. O envelhecimento populacional na agenda das políticas públicas. In: CAMARANO, Ana Amélia (Org.). Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60?. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).
- Cançado, Airton. C.; Sausen J. O; Villela, L. E. 2013. Gestão Social versus gestão estratégica. In: TENÓRIO, Fernando Guilherme (Org.). Gestão Social e gestão estratégica. Rio Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Espírito Santo, Alexandre do. 1992. Delineamentos de Metodologia Científica. Loyola.
- Faleiros, Vicente de P. 2012. A pessoa idosa e seus direitos: sociedade política e constituição. In: BERZINS, Marília V. e BORGES, Maria C. (Orgs.). Políticas públicas para um país que envelhece. São Paulo: Martinari.
- Gottlieb, Maria. G. V. et al. 2011. Envelhecimento e Longevidade no Rio Grande do Sul: um perfil histórico, étnico e de morbi-mortalidade dos idosos, *Revista Brasileira de Geriatria e Gerontologia*, 14:365-380.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Brasil. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pesquisa/23/25888?detalhes=true>>. Acesso em: 28 nov. 2019.
- Martins, Simone e Ribeiro, Andréia Q. 2018. Das políticas às ações: direitos da pessoa idosa no Brasil, *Revista Científica de Direitos Humanos/Ministério dos Direitos Humanos*. Brasília: Ministério dos Direitos Humanos, 1:58-81.
- NACIONES UNIDAS. 1982. Plan de acción de Viena sobre el envejecimiento. Viena: Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento.
- Nascimento, Sueli do. 2010. Reflexões sobre a intersetorialidade entre as políticas públicas, *Revista Serviço Social & Sociedade*, 101: 95-120.
- Oliveira, Jaime A. Teixeira, Sonia M. F. 1989. (Im)previdência social: 60 anos de história da previdência no Brasil. Petrópolis: Vozes.
- ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. 2015. Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos [Projeto de resolução]. Washington: Organização dos Estados Americanos.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. 2005. Envelhecimento ativo: uma política de saúde. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. 2008. Guia global: Cidade amiga do idoso. Genebra: Organização Mundial de Saúde.
- Santos, Cíntia R. de A. 2015. O fortalecimento da autonomia no processo de envelhecimento: protagonismo da pessoa idosa. In: VII Jornada Internacional Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão.
- Stumpf, Beatriz O. 2019. Reflexões sobre interdisciplinaridade, interculturalidade e interinstitucionalidade em processo formativo de professores indígenas, *Revista Tellus*, 38:319-340.
- Veras, Renato. 2009. Envelhecimento populacional contemporâneo: demandas, desafios e inovações, *Revista de Saúde Pública*, 43:548-54.

Sobre las autoras/ About the authors

Maria Eugênia da Silveira Mota Campos, estudante de Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Viçosa. Cristina Caetano de Aguiar, professora da Faculdade Dinâmica do Vale do Piranga e da Faculdade de Viçosa. Andréia Queiroz Ribeiro, professora do Departamento de Nutrição e Saúde da Universidade Federal de Viçosa. Simone Martins, Professora do Departamento de Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Viçosa, líder do grupo de pesquisa Gegop/CNPq. Tainá Rodrigues Gomide Souza Pinto, professora do Departamento de Administração de Contabilidade da Universidade Federal de Viçosa.

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Asociación GIGAPP.
ewp@gigapp.org