

## AS CONTRIBUIÇÕES DO PROCESSO ESTRUTURAL PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE DA PESSOA IDOSA NO PIAUÍ

THE CONTRIBUTIONS OF THE STRUCTURAL PROCESS TO THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC HEALTH POLICIES FOR ELDERLY PEOPLE IN PIAUÍ

LOS APORTES DEL PROCESO ESTRUCTURAL A LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SALUD PARA LAS PERSONAS MAYORES EN PIAUÍ

Alline Hipólito Leal dos Santos<sup>1</sup>  
Larissa Maria Ferreira de Aquino<sup>2</sup>  
Gabriela Daniel Vieira<sup>3</sup>

**RESUMO:** Há uma estimativa de aumento do número da população idosa em todo o mundo, inclusive no Brasil, o que gera preocupações quanto à manutenção e melhorias nas políticas públicas voltadas para esse público. No Piauí esse processo de ampliação das pessoas idosas também acontecerá somado ao aumento da inclusão das pessoas idosas como baixa renda no Estado, que repercute na qualidade de vida e saúde das pessoas idosas no Estado. Isso poderá gerar ampliação do número de doenças e internações, bem como de ajuizamento de demandas individuais. Nesse cenário o presente artigo busca discutir as contribuições oferecidas pelo processo estrutural para a implementação de políticas públicas de saúde da pessoa idosa no Piauí. A pesquisa é qualitativa quanto abordagem, de cunho bibliográfico e documental, por meio da análise de Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Piauí e de relatórios da saúde do Estado. Foram identificados como resultado vantagens do processo estrutural para implementação de melhorias da saúde da pessoa idosa, especialmente pelo caráter politrícêntrico do litígio e por se tratar de um litígio de caráter estrutural.

1182

**Palavras-chave:** Direito à saúde. Pessoa Idosa. Processo estrutural.

**ABSTRACT:** There is an estimated increase in the number of elderly populations around the world, including in Brazil, which raises concerns regarding the maintenance and improvements in public policies aimed at this population. In Piauí, this process of increasing the number of elderly people will also occur in addition to the increased inclusion of elderly people as low-income people in the State, which has an impact on the quality of life and health of elderly people in the State. This could lead to an increase in the number of illnesses and hospitalizations, as well as the filing of individual demands. In this scenario, this article seeks to discuss the contributions offered by the structural process for the implementation of public health policies for elderly people in Piauí. The research is qualitative in approach, of a bibliographic and documentary nature, through the analysis of Jurisprudence of the Court of Justice of the State of Piauí and State health reports. Advantages of the structural process for implementing improvements in the health of elderly people were identified as a result, especially due to the polytrientric nature of the litigation and because it is a litigation of a structural nature.

**Keywords:** Right to health. Elderly. Structural process.

<sup>1</sup>Mestra em Direito Constitucional (PPGD-UNIFOR). Professora universitária do curso de Direito- Instituto de Educação Superior Raimundo Sá e Professora substituta na Universidade Estadual do Piauí. Advogada. Docente-bolsista do PIBIC 2024.1 do Instituto de Ensino Superior Faculdade Rsá.

<sup>2</sup>Acadêmica do curso de Bacharelado em Direito 5º Período, Instituto de Ensino Superior Faculdade. Discente-bolsista do PIBIC 2024.1 do Instituto de Ensino Superior Faculdade Rsá.

<sup>3</sup>Acadêmica do curso de Bacharelado em Direito 5º Período, Instituto de Ensino Superior Faculdade. Discente-bolsista do PIBIC 2024.1 do Instituto de Ensino Superior Faculdade Rsá.

**RESUMEN:** Se estima un aumento en el número de poblaciones de edad avanzada en todo el mundo, incluido Brasil, lo que genera preocupación sobre el mantenimiento y la mejora de las políticas públicas dirigidas a esta población. En Piauí, este proceso de aumento del número de personas mayores también ocurrirá además de la mayor inclusión de las personas mayores como personas de bajos ingresos en el Estado, lo que tiene un impacto en la calidad de vida y la salud de las personas mayores en el Estado. . Esto podría provocar un aumento del número de enfermedades y hospitalizaciones, así como la presentación de demandas individuales. En este escenario, este artículo busca discutir las contribuciones que ofrece el proceso estructural para la implementación de políticas públicas de salud para las personas mayores en Piauí. La investigación es de enfoque cualitativo, de carácter bibliográfico y documental, a través del análisis de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia del Estado de Piauí y de informes de salud estatales. Como resultado se identificaron ventajas del proceso estructural para implementar mejoras en la salud de las personas mayores, especialmente por el carácter politricéntrico del litigio y por tratarse de un litigio de carácter estructural

**Palabras clave:** Derecho a la salud. Anciano. Proceso estructural.

## INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como objetivo discutir a utilização do processo estrutural como caminho na promoção das políticas públicas de saúde para a pessoa idosa no Estado do Piauí. Os processos estruturais se relacionam com situações em que há omissões do Poder Público na implementação de políticas públicas, mesmo que haja previsão legislativa, recursos alocados e estrutura disponível. Ainda assim, podem ocorrer omissões dentro das instituições que prejudiquem a efetivação do direito fundamental.

1183

O papel dos Tribunais nos processos estruturais é contribuir para que sujeitos cujas vozes não são ouvidas no processo legislativo sejam escutados na implementação dos direitos assegurados a eles, seja de forma individual ou coletiva. Os poderes públicos podem deixar questões importantes na concretização dos direitos fundamentais sem a devida legislação ou regulamentação, tornando-se essencial o estudo do papel do Judiciário na efetivação desses direitos.

Os processos estruturais são úteis na implementação de políticas públicas não realizadas pelos entes federativos. Eles envolvem litígios estruturais, caracterizados como disputas de interesses que afetam grupos de pessoas em sua coletividade, sem ligação direta com características pessoais dos sujeitos envolvidos. O grupo como um todo é prejudicado.

O modelo do processo estrutural é eficaz na resolução de ações relacionadas à judicialização da saúde, considerando que esse formato processual já foi implementado em outros países, como Índia, África do Sul, Indonésia e Nigéria (VITORELLI, 2018).

Estima-se que a população brasileira atingirá o pico de pessoas idosas acima de 60 anos em 2075 e, em 2085, acontecerá o pico do número de pessoas idosas acima de 80 anos. Além disso, há uma perspectiva de crescimento contínuo da população com mais de 60 anos de idade, o que demonstra a importância de se pensar sobre as políticas destinadas a essas pessoas. Em 2021 no Piauí havia 433.439 pessoas com 60 anos e mais. Destes, 54,9% eram idosos jovens (60 a 69 anos).

Ademais existem peculiaridades da região que influenciam diretamente na qualidade de vida e saúde das pessoas idosas o que poderá ser prestigiada por meio do processo estrutural que permite um diálogo entre as instituições envolvidas.

Diante disso, o presente trabalho pretende responder ao seguinte problema de pesquisa: De que modo poderá o processo estrutural contribuir para a implementação de políticas públicas de saúde da pessoa idosa no Piauí? Possui como objetivo geral discutir as contribuições oferecidas pelo processo estrutural para a implementação de políticas públicas de saúde da pessoa idosa no Piauí.

Trata-se de uma pesquisa qualitativa quanto a abordagem sendo àquela que pretende estudar o direito à saúde da pessoa idosa no Piauí e o processo estrutural. A pesquisa tem cunho bibliográfico e documental, serão utilizadas pesquisas na legislação, jurisprudência, relatórios da saúde, artigos acadêmicos, entre outros. Essa pesquisa se classifica como exploratória pois busca conhecer melhor de que modo o processo estrutural poderia contribuir na implementação das melhorias das referidas políticas.

O trabalho foi dividido em três partes, na primeira parte houve uma breve apresentação das políticas públicas de saúde destinadas a pessoa idosa no Estado do Piauí, no segundo capítulo foi tratado sobre o processo estrutural e o ajuizamento das ações de saúde pela pessoa idosa e por último as contribuições do processo estrutural para a melhoria das políticas públicas da pessoa idosa no Estado do Piauí.

## **I. AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE ÀS PESSOAS IDOSA NO ESTADO DO PIAUÍ**

A pessoa idosa é um ser vulnerável, decorrente de suas intrínsecas e peculiares condições de fragilidade física, psíquica, social e laboral, resulta em sua vulnerabilidade jurídica. A vulnerabilidade jurídica da pessoa idosa justifica a atribuição de igualdade substancial pela lei, por meio de direitos especiais, onde há desigualdade de fato. No entanto, a vulnerabilidade dos

idosos não justifica a restrição dos direitos da personalidade e das capacidades de fato e de direito, que devem permanecer intactos (BARLETTA, 2010).

A pessoa idosa e doente apresenta uma vulnerabilidade exacerbada, ou uma interseção de vulnerabilidades. Operadores do Direito devem diferenciar essas pessoas não apenas por serem vulneráveis, mas por serem hipervulneráveis devido à combinação de idade avançada, doenças, necessidade de serviços de saúde e, frequentemente, alguma deficiência. Ter uma deficiência na velhice é comum. Como hipervulneráveis, essas pessoas necessitam de um tratamento ainda mais especializado e direcionado ao contexto de suas vulnerabilidades interseccionais (BARLETTA, 2010).

Na atual realidade das relações cotidianas sejam elas trabalhistas, familiares, culturais e afetivas o envelhecimento da população é um processo real e que provoca mudanças no Estado brasileiro. Sabe-se que envelhecer é um processo natural da vida e é resultado de avanços significativos e desenvolvimentos do país, mudanças de hábito como alimentação adequada e saudável, idas frequentes a médicos e especialistas inclusive acesso oferecido pelo SUS, atividade física aumentando a expectativa de vida, políticas de beneficiamento e égide á população idosa (PEREIRA, et al., 2024).

As políticas públicas são o acesso de garantia ao bem-estar social, o Estado Democrático de Direito tem por dever assegurar os direitos sociais e fundamentais para os que se tornam idosos. Segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS) estima-se que até o ano de 2025 o Brasil será o sexto país do planeta com maior quantidade de pessoas nessa faixa etária (PEREIRA et al.,2024).

É biologicamente sapiente que o envelhecimento não passa de norma e processo natural do organismo não dependendo de qualquer querer ou vontade individual, pois caracteriza o ciclo natural da vida o conjunto de acontecimentos baseados em nascer, desenvolver-se, crescer, envelhecer e morrer, é um ato irreversível e irreparável para quem vive, o correr do tempo e corpo humano (PEREIRA et al.,2024)

Versando sobre a trajetória, a política pública coloca-se como garantidor do bem-estar social. A promulgação da Constituição Federal de 1988 assegura benefícios que hoje parecem básicos, mas já foram distantes tão como a saúde, assistência e previdência social, também, por meio de políticas públicas que é esse conjunto de decisões, ações, planos, projetos, programas empenhados pelo governo e assegurados tanto pelo União quanto Estados e municípios com objetivo de amparar com bem-estar e a justiça sociais (CF/88).

As políticas públicas têm distintos suportes legais, se apresentam por meio de disposições constitucionais, em leis, normas infralegais, como decretos e portarias, contratos de concessão de serviço público. Portanto, se evidenciam por vários meios. Pode ser conceituada como um programa de ação do governamental que resulta em um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados (processo eleitoral, de planejamento, de governo, orçamentário, legislativo, administrativo, judicial) que visa a coordenação dos meios de disposição do Estado e das atividades privadas para realizar objetivos socialmente relevantes e politicamente determinadas (BUCCI, 1997).

Um marco fundamental nas políticas públicas nacional direcionadas à população idosa é a formulação da Política Nacional do Idoso, que foi instituída através da Lei nº 8.842 de 4 de janeiro de 1994. Em seu artigo 1º, a referida lei garante assegurar os direitos sociais do idoso, criando condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade (FIGUEIREDO; SOARES, 2023).

Conforme disposto na Lei nº 8.842 de 1994, considera-se idosa a pessoa que possui mais de sessenta anos. A fase idosa é quando o corpo enfrenta transformações físicas, psíquicas e morfológicas, ocasião em que se observa o aumento da vulnerabilidade que apresenta progressiva perda de capacidade e da ocorrência de patologias que podem ocasionar a morte (FERREIRA et al., 2012).

Sobre a política nacional do idoso foi instituída pela Lei nº 8.842 de 1994, a Portaria nº 702 de 2002, que cria mecanismos de organização e implantação de Redes Estaduais de Assistência à Saúde do Idoso, tendo como base as condições de gestão e a divisão de responsabilidades definidas. Pela Norma Operacional de Assistência à Saúde (NOAS); a Portaria nº 703 de 2002, que institui, no âmbito do SUS, o Programa de Assistência aos Portadores de Doença de Alzheimer; o Protocolo de Tratamento da Doença de Alzheimer, previsto pela Portaria nº 843 de 2002; o Estatuto do Idoso, instituído pela Lei nº 10.741 de 2003, e a Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa, regulamentada pela Portaria nº 2.528 de 2006 (CAMACHO, 2010).

No Estado do Piauí, a Coordenação de Atenção à Saúde do Adulto e Idoso tem como missão central coordenar e promover ações abrangentes de saúde para adultos e idosos, evitando e controlando doenças crônicas não transmissíveis como Diabetes Mellitus, Hipertensão Arterial, Tabagismo e Obesidade, cuja finalidade é proporcionar uma vida longa e saudável e a promoção de atividades que incentivam a saúde ativa ao longo dos anos (Portal da Saúde, 2024).

Possui a visão de implementação de políticas específicas para a saúde do idoso e a promoção de programas estaduais para controle do tabagismo, reestruturação dos cuidados primários para diabetes e hipertensão, adoção do Guia Alimentar da População Brasileira para orientação dietética adequada, e monitoramento constante das ações nos municípios (Portal da Saúde, 2024).

Segundo as informações disponibilizadas pela Secretaria da Saúde do Piauí (SESAPI), no que concerne à política pública da pessoa idosa, tem como objetivo geral qualificar a atenção à saúde da pessoa idosa, além de estabelecer os seguintes objetivos específicos: reduzir a prevalência de internações por fratura de fêmur; prevenir e diminuir o número de acidentes e violência na pessoa idosa; contribuir para implementar o cuidar a pessoa idosa; contribuir para melhoria da qualidade de atenção prestada aos idosos na Atenção Básica e nas ILPI; e compor na rede de atenção à saúde da pessoa idosa.

Além disso, segundo a mesma fonte, o Estado apresenta como metas reduzir em 2% a taxa de internação hospitalar de pessoas idosas por fratura de fêmur e inspecionar 100% da ILPI cadastradas na ANVISA. Sendo assim, busca atingir os objetivos estabelecidos com a promoção de oficinas sobre envelhecimento e Saúde da Pessoa Idosa, a implantação da caderneta de Saúde da Pessoa Idosa e a capacitação para implementação do guia prático do cuidador, além de outros mecanismos.

Ainda no que diz respeito aos marcos da população idosa no Estado do Piauí, a lei nº 7.550 de 10 de agosto de 2021, instituiu no Estado a Semana de Valorização da Pessoa Idosa (Semana do Idoso) como comemoração oficial do Estado. Na Semana do Idoso são realizadas audiências públicas, palestras socioeducativas, feiras de saúde e diversas apresentações direcionadas à população idosa (BRASIL, LEI Nº 7.550/2021).

Nesse ínterim, é possível perceber que a população idosa do Estado do Piauí já conquistou diversos avanços no que concerne às políticas públicas. Entretanto, é válido salientar que ainda há uma discrepância entre a teoria e a realidade, onde cada vez mais a população idosa precisa lutar para terem seus direitos validados e que isso desencadeia uma série de ajuizamento de demandas individuais como será apresentado a seguir.

## **2. O PROCESSO ESTRUTURAL E O AJUIZAMENTO DAS AÇÕES DE SAÚDE PELA PESSOA IDOSA**

O ponto de partida do processo estrutural aconteceu em 1954, com o caso *Brown vs. Board of Education of Topeka*, quando a Suprema Corte norte-americana julgou um caso relacionado a admissão de estudantes em escolas públicas americanas com base num sistema de segregação racial. Nessa ocasião, quando aceitou a matrícula de estudantes negros numa escola pública até então dedicada à educação de pessoas brancas, a Suprema Corte deu início a um processo amplo de mudança do sistema público de educação o que deu origem ao "*structural reform*". (DIDIER JR; ZANETI JR, OLIVEIRA, 2020)

Nesse caso a Corte não se limitou a resolver o litígio isoladamente relacionado a não realização de matrícula naquela escola. A decisão foi além; a Suprema Corte estabeleceu uma mudança estrutural na educação americana. Essa decisão histórica lançou as bases para uma transformação abrangente na sociedade americana. O impacto do caso *Brown v. Board of Education* foi profundo, influenciando outros movimentos de direitos civis e promovendo a igualdade racial em diversas áreas da vida pública.

O mesmo modelo de julgamento instituído foi utilizado em outros casos quando da estruturação de prisões, manicômios, polícias, entre outros. O caso *Brown vs. Board of Education of Topeka* permitiu que em outras instituições houvessem reformas estruturais com a finalidade que fossem atendidas algumas necessidades de natureza constitucional (DIDIER JR; ZANETI JR, OLIVEIRA, 2020).

O Processo estrutural acontece mediante a existência de litígio de natureza coletiva que se caracteriza pela existência de um conflito que envolve um grupo de pessoas consideradas em sua coletividade, sem relevância das características meramente individuais, ou seja, existe uma lesão de um grupo de pessoas consideradas como um todo e não em seu aspecto individual. Esse é ponto diferenciador dos litígios de natureza coletiva e os de natureza individual (VITORELLI, 2018).

O processo estrutural é um processo coletivo que tem por finalidade reorganizar uma estrutura burocrática, seja pública ou privada, que, devido ao seu funcionamento, causa ou facilita a ocorrência de uma violação, resultando em um litígio estrutural, por meio da intervenção judicial. (VITORELLI, 2018)

O autor aduz que não é necessariamente a existência de um litígio estrutural que demanda a existência de um processo estrutural, já que é possível que ele seja tratado por meio de um processo coletivo não estrutural que visa resolver as consequências e não propriamente a causa do problema, ou ainda é possível que existam diversos processo de natureza individual

com o fim de resolução de questões pontuais de interesses das pessoas afetadas no litígio, sem que haja modificação no funcionamento da instituição (VITORELLI, 2018).

A ideia de processo estrutural está relacionada a um problema estrutural que é definido pela perspectiva de desconformidade na estrutura, ou seja, uma situação de desconformidade, mesmo que não seja ilícita, mas que não está em sentido de coisa ideal. Está relacionado a um estado de coisas que precisa de uma melhoria estrutural que pode até gerar situações ilícitas caracterizadas com maior ou menor grau de ilicitude (DIDIER JR; ZANETI JR, OLIVEIRA, 2020).

Cite-se, de forma exemplificativa, quando o direito de locomoção de pessoas portadoras de necessidades especiais é afetado pela falta de adequação e de acesso as vias, ou ainda, quando o direito à saúde de uma comunidade é atingido pela ausência de um plano de combate ao mosquito *aegypti* pelas autoridades de determinado município (DIDIER JR; ZANETI JR, OLIVEIRA, 2020).

Os litígios estruturais são caracterizados pela policentria, apresentando uma clara imbricação de interesses, todos inter-relacionados e frequentemente dependentes entre si, muitas vezes de maneira antagônica. Essa complexa rede de interesses pode ser comparada à metáfora da teia de aranha utilizada por Lon L. Fuller. Assim como uma teia de aranha, onde cada fio está conectado e uma mudança em um ponto afeta toda a estrutura, os litígios estruturais envolvem múltiplos centros de poder e interesse que precisam ser considerados e equilibrados para alcançar uma solução eficaz e justa (NUNES; COTA FARIA, 2018)

Litígios dessa natureza emergem na sociedade em razão da dificuldade de acessar e desfrutar de valores públicos considerados relevantes no âmbito jurídico, além da dificuldade generalizada em garantir e implementar direitos fundamentais. Esses direitos abrangem áreas amplas, como meio ambiente, saúde, educação, sistema prisional, trabalho, entre outras. Esses problemas são exemplificados por casos notórios, como o desastre ambiental em Mariana, Minas Gerais, e o conflito relacionado à Ação Civil Pública (ACP) do Carvão em Criciúma (NUNES; COTA FARIA, 2018).

No caso do fornecimento de produtos e serviços de saúde para as pessoas idosas existe um número significativo de ações judiciais individuais em todos os Tribunais pátrios. Isso pode significar falhas ou omissões na implementação da política pública que pode ser incluído como a via do processo estrutural como um colaborador. Veja-se a quantidade de ações judiciais

individuais que tem por objetivo a solução dos litígios nessa natureza, sem que tenha a finalidade de intervir na situação que deu causa ao ajuizamento.

É possível que seja analisado o modelo de processo estrutural que mais se adequaria à realidade de um processo estrutural aplicável à solução da saúde da pessoa idosa. Serafim (2021), relacionando o grau de intervenção do Judiciário e o diálogo entre os poderes, cita três possíveis modelos úteis na aplicação do processo estrutural: o *strong-form review*, o *weak-form review* e o *democratic experimentalism*.

No *strong-form review*, o Judiciário resolve o litígio influenciando de forma direta a formulação das políticas públicas, atuando de forma solipsista. No *weak-form review*, o modelo busca a construção de um diálogo entre o Judiciário e os setores de poder com a finalidade de descentralizar o poder decisório acerca do litígio envolvido (RAY, 2016). Por fim, o modelo *democratic experimentalism* permite a ampliação do diálogo para além do Judiciário e dos poderes para alcançar as camadas populares atingidas pela inércia no fornecimento da política pública, a exemplo do modelo do Compromisso Significativo aplicado na África do Sul (SABEL; SIMON, 2004).

Nesse contexto, a busca de modelos que prestigiem um maior diálogo entre as instituições talvez seja mais recomendada, uma vez que são mais propícias a permitir uma visão mais ampla do contexto da pessoa idosa no Piauí.

### 3. AS CONTRIBUIÇÕES DO PROCESSO ESTRUTURAL PARA A MELHORIA NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DA PESSOA IDOSA NO ESTADO DO PIAUÍ

Uma abordagem mais ampla sobre aspectos da pessoa idosa no Piauí é necessária para apresentar seu contexto social e econômico que refletem no acesso ao direito à saúde em seu sentido mais amplo, não se limitando a situar como ausência de doença, embora a doença seja um aspecto sobre o qual a pessoa idosa tem direito de buscar tratar por meio do SUS, mas que não é somente o viés de combater a doença após instalada que consigna o direito à saúde, mas as condições sociais e econômicas sobre as quais vivem o idoso mais vulnerável no Piauí que determina o seu exercício de cidadania que é o anseio do Constituinte em 88 ao instalar o SUS de modo universal, ao prevê a dignidade humana como pilar, e ao proteger a pessoa idosa.

O idoso poderá ser considerado um vulnerável pela idade, simplesmente, mas um idoso doente é considerado ainda mais vulnerável, sendo um hipervulnerável, e apresentadas as

condições sociais e de renda esse cenário poderá o tornar ainda mais frágil do ponto de vista jurídico.

O processo estrutural é capaz de atender os vieses necessários a melhoria das condições de saúde da pessoa idosa porque possibilita acompanhar litígios estruturais que podem incidir na inclusão de várias instituições que podem contribuir para elaboração de um planejamento mais pautado na realidade e não permitindo a continuidade de ilícitos constitucionais.

### 3.1 Aspectos sociais e econômicos da pessoa idosa no Estado do Piauí

Sobre o aspecto de acesso à educação, considerando como um dado importante para diminuição da vulnerabilidade social, dados do IBGE de 2010 apontam que a maioria dos idosos no Piauí não são alfabetizados e possuem renda inferior a 2 salários-mínimos, os idosos alfabetizados possuem renda maior, o que se evidencia uma relação entre a renda e a alfabetização. Esses dados podem ser considerados em um eventual ajuizamento de processo estrutural que tenha por objetivo a implementação na melhoria de vida da pessoa idosa, já que as condições educacionais refletem na renda e na saúde da pessoa idosa. (RAMOS, 2016).

Em 2023 no Estado do Piauí 40,4% da população idosa não são alfabetizados e as mulheres possuem menor taxas de alfabetização em relação aos homens. Muitos idosos estão registrados no CadÚnico, que se trata de uma ferramenta do Governo Federal com a finalidade de registro das famílias em situação de vulnerabilidade social. No Piauí existe um crescente, haviam 126.245 pessoas idosas cadastradas em 2018, e aumentou para 208.975 pessoas idosas em 2022 (BOLETIM SOCIAL, 2023).

O Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome trouxe em seus registros, do último mês dos anos de 2019 a 2022, de pessoas de 60 anos e mais, que o Estado do Piauí assinalou crescimento no acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), que garante um salário-mínimo ao mês para pessoas idosas acima de 65 anos ou pessoa com deficiência. O que reforça as condições de renda da pessoa idosas, mas também das condições sociais e econômicas em torno do exercício de cidadania: como acesso a direito à saúde. Considera-se que segundo o conceito apresentado pela OMS saúde não é somente ausência de doença, mas se relaciona diretamente com o exercício de cidadania (BOLETIM SOCIAL, 2023).

Com relação a concessão de aposentadoria rural houve uma ampliação das concessões de benefícios dessa natureza, saindo de 144.340 em 2019, para 173.408 aposentadorias rurais em 2021. Em relação as aposentadorias urbanas houve uma diminuição de 1.091.338 em 2019 para 780.272 em 2021 (BOLETIM SOCIAL, 2023).

Ocorre que as pessoas idosas no Piauí são alvos de empréstimos consignados, que em boa parte, não são realizados pelos mesmos, e quando realizados nem sempre a pessoa idosa é esclarecida sobre as condições sobre as quais estará sujeita a sua renda para o pagamento das prestações.

Percebe-se que o idoso no Piauí é um alvo forte em empréstimos consignados se verificados o número de ajuizamentos de ações judiciais individuais em todas as comarcas envolvendo essa matéria. Em uma pesquisa simples no site do JusBrasil é possível identificar que quando inserida a expressão: “empréstimo consignado” ‘pessoa idosa”, ações em tramitação no Tribunal de Justiça do Estado do Piauí, a identificação de 10 mil ações em tramitação sobre essa matéria. O idoso possui renda baixa e ainda está sujeito a golpes que prejudicam a possibilidade de gozar de boa qualidade de vida e saúde.

### **3.2 Identificação das principais demandas de saúde da pessoa idosa no Tribunal de Justiça do Estado do Piauí**

A primeira questão a ser identificada são as principais reivindicações pleiteadas por pessoas idosas no Judiciário, com o fim de identificar as omissões estruturais e apresentar o modo como o modelo do processo estrutural poderá contribuir na implementação e melhoria dessas políticas públicas.

A pesquisa dos processos em andamento do Tribunal de Justiça do Estado do Piauí foi realizada no sítio eletrônico Jusbrasil (<https://www.jusbrasil.com.br/consulta-processual/>) contemplando o período de 2012 a 2023. Utilizou-se como palavras-chave "saúde do idoso", "medicamentos" e “idoso”.

Foram localizados 76 acórdãos no Tribunal de Justiça no período entre 01/01/2012 a 31/12/2023. Dentre os 76 acórdãos localizados, foram selecionados 7 acórdãos que serviram ajuizadas por idosos hipossuficientes pleiteando produtos e serviços de saúde. Da pesquisa foi constatado que as matérias sujeitas à judicialização da saúde da pessoa idosa foram: o fornecimento de fraldas geriátricas, medicamento de alto custo e negativa de assistência

hospitalar em plano de saúde conforme pode ser apresentado na tabela a seguir:

Nº	NÚMERO DO PROCESSO	PEDIDO
1	0816608-69.2019.8.18.0140	A ação não foi ajuizada com o intuito de obter medicamento, mas o idoso de 89 anos, hipertenso e acamado, pleiteia direito a saúde sob o pedido da satisfação de fraldas geriátricas pelo tempo em que for necessário.
2.	2011.0001.003780-0	Paciente idoso acometido de glaucoma, hipossuficiente e não pode custear a aquisição do fármaco.
3.	0711744-46.2018.8.18.0000	Parte autora pleiteia 288 (duzentos e oitenta e oito) pacotes contendo 10 (dez) unidades de fraldas geriátricas, tamanho M, para cada ano de uso.
4.	0001095-47.2016.8.18.0028	Pessoa idosa e acamada devido fatura no fêmur pleiteia direito a saúde sob a satisfação de fraldas geriátricas pelo tempo em que for necessário.
5.	0814710 89.2017.8.18.0140	Autora, idosa de 75 anos, portadora de neoplasia renal de células claras (CID C 64), já em estágio IV, apresentando metástase pulmonar pleiteia medicamento avaliado em 212.237,37 e não recebe resposta satisfatória.
6.	21.2013.8.18.0140	Negativa de assistência hospitalar em plano de saúde a idoso, acometido por Estenose Lombar Degenerativa Grave, sob a alegativa de que o procedimento pretendido pelo Apelado se encontra em fase experimental.
7.	201300010019301	Trata-se de AÇÃO DE MANDADO DE SEGURANÇA fornecimento imediato da mediação necessária para o tratamento da osteoporose severa de que é portadora.

1193

Fonte: Elaboração própria com base em pesquisa no sítio JusBrasil (2024).

Sobre o ajuizamento das ações no tribunal de Justiça do Piauí não foram encontradas uma grande quantidade neste Tribunal pleiteando produtos e serviços pelas pessoas idosas, explique-se que somente foram verificadas ações de natureza individual, não foram pesquisadas as ações coletivas, nem ajuizadas na Justiça Federal, também não foram apresentadas as ações

envolvendo violência, nem as ações por fraude de empréstimo consignado. Mas amostragem dos processos apontados verifica-se um número baixo de judicialização de demandas para produtos e serviços específicos de saúde que pode apontar pela baixa necessidade e de produtos e/ou serviços, ou pelo desconhecimento dos direitos oferecidos pelas políticas de saúde no Estado.

De forma a acrescentar as informações acima apresentadas, frisa-se que os dados da Secretaria de Saúde do Estado mostram que em todas as Regiões mais de 30% dos idosos precisam de ajuda na realização das atividades instrumentais de vida diária. Quanto aos Idosos Independentes foi observado que somente 15,8 encontram-se nesta condição (VELOSO; SILVA; MIRANDA, 2021).

Com relação a causa dos óbitos de pessoas idosas no Estado do Piauí, há causas relacionadas circunstância externa e circunstâncias internas, como doenças circulatórias, neoplasias, por quedas, acidente de transporte, suicídio e homicídios. Em relação a capacidade funcional são apresentados dados referentes a Atividade da Vida Diária (AVD), Limitações para as Atividades Instrumentais da Vida Diária (AIVD), bem como na condição de Independentes. (VELOSO; SILVA; MIRANDA, 2021).

A pessoa idosa é um ser vulnerável, decorrente de suas intrínsecas e peculiares condições de fragilidade física, psíquica, social e laboral, resulta em sua vulnerabilidade jurídica. A pessoa idosa e doente apresenta uma vulnerabilidade exacerbada, ou uma interseção de vulnerabilidades. Operadores do Direito devem diferenciar essas pessoas não apenas por serem vulneráveis, mas por serem hipervulneráveis devido à combinação de idade avançada, doenças, necessidade de serviços de saúde e, frequentemente, alguma deficiência, o que é bem comum (BARLETTA, 2010).

As internações hospitalares de idosos no Estado do Piauí divididas em três grupos: “60 a 69 anos”, “70 a 79 anos” e “80 anos e mais” revela-se informações significativas sobre o perfil das internações de idosos no Piauí entre 2019 e 2022, destacando a predominância de hospitalizações de idosos entre 60 e 64 anos, que representaram aproximadamente 38,93% de todos os casos. Os dados indicam que o aumento nas internações de idosos reflete o envelhecimento populacional e a maior prevalência de doenças crônicas nessa faixa etária (DE SOUSA MOURA, 2024)

Para a melhoria das condições de saúde as pessoas idosas, a agenda prioritária da política pública brasileira deveria focar na manutenção da capacidade funcional. Isso incluiria o monitoramento das condições de saúde, ações preventivas e diferenciadas de saúde e educação, além de cuidados qualificados e atenção integral e multidimensional (VERAS, 2009).

Entre os direitos fundamentais de todas as pessoas, a saúde emerge como um direito prioritário para os idosos, quer seja em razão que a pessoa idosa é mais vulnerável a problemas psicofísicos e ao isolamento social, quer seja porque o direito à saúde, junto com os direitos à previdência, assistência e moradia serve como base para o exercício de outros direitos e por último pela necessidade de garantir prioridade aos idosos no acesso à saúde em relação a pessoas de outras faixas etárias, dada a menor capacidade dos idosos de esperar por tratamentos de saúde (BARLETTA, 2010).

Nesse contexto analisar as doenças mais propícias a agravar à saúde da pessoa idosa, bem como identificar as principais demandas ajuizadas, podem ser utilizadas como um termômetro sobre os possíveis pontos a serem melhorados no fornecimento da política pública de saúde para pessoa idosa no Piauí por meio de um processo estrutural.

### **3.3 Contribuições do Processo Estrutural para a melhoria da implementação de políticas de saúde da pessoa idosa no Estado do Piauí**

Um dos pontos a serem considerados de contribuição positiva desse modelo processual é pela possibilidade de melhorias das condições de funcionamento do SUS, já que não tem a finalidade de resolução de demandas individuais, mas que atua diante de litígios estruturais caracterizados pela policentria, como acontece no caso do funcionamento desse sistema, que se estrutura de forma hierarquizada e que distribui competências entre a União, os Estado e Municípios é vantajoso o processo estrutural.

O Poder Judiciário recebe demandas que são extremamente complexas, mas que são tratadas dentro dos limites individuais da lide, ou seja, o ajuizamento de demandas que se relacionam com políticas públicas da saúde da pessoa idosa quando assim ajuizadas são decididas de modo individual, não evidencia a causa do problema, não rompe com as falhas estruturais.

Os processos estruturais podem ter o potencial de produzir resultados mais justos e duradouros, pois buscam resolver o problema que causa um estado de coisas específico que viola direitos e para o tratamento de demandas que naturalmente exigem medidas flexíveis e experimentais, como as políticas públicas, pois permitem um ambiente processual mais dialógico e participativo (NOBREGA, 2022).

Um outro ponto de vantagem é possibilidade da realização de um diálogo institucional entre o Judiciário e Administração pública, ou seja, entre o Judiciário e as Instituições responsáveis pela saúde e pela proteção das pessoas idosas no Estado, bem como outros setores

que são responsáveis pelo financiamento do sistema, dando margem a uma visão holística sobre a saúde da pessoa idosa, considerando os aspectos que mais lhe afetam nessa fase da vida.

Essa garantia não só leva vantagens à Instituição envolvida, mas no plano da qualidade de vida as pessoas, uma vez que serão consideradas as ações preventivas com base nas peculiaridades de cada região, já que a atuação dos municípios no atendimento à saúde permite um olhar mais setorial da política.

No Piauí, por exemplo, existem questões relacionadas ao clima, ao acesso de serviços e produtos para as camadas da população rural que seriam beneficiadas pelo diálogo entre os setores interessados que permitissem mudanças de acesso a serviços e direitos, até mesmo de natureza preventiva de modo maneira mais eficaz, por exemplo como medidas mais eficazes no combate à mortalidade do idoso por queda, que é razão externa que pode ser prevenida dentro do contexto familiar.

O processo estrutural permite um acompanhamento das medidas estabelecidas na sentença estrutural, como aconteceu no caso “*Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y Otros s/ daños y perjuicios*”. A Corte Suprema de Justiça da Nação (CSJN) instituiu um sistema para monitorar e controlar a execução de uma sentença judicial, envolvendo ativamente organizações não governamentais (ONGs). Nesse sistema, a CSJN designou a Auditoria Geral da Nação para supervisionar detalhadamente a distribuição de recursos e a execução do orçamento relacionado às medidas ordenadas. Além disso, o juiz responsável pela execução da sentença recebeu a autoridade para consultar a Auditoria sobre qualquer questão relacionada ao controle orçamentário e à implementação das ações previstas no plano (VERBIC, 2020).

O contexto do ajuizamento do processo estrutural para solução de litígios de saúde da pessoa idosa no Piauí poderia ser vantajoso por permitir um olhar mais amplos sobre a situação social e econômica, como apontado acima verificando sua renda financeira, o contexto da vulnerabilidade maior como consumidor que realiza muitos empréstimos e que comprometem sua renda para sua subsistência e cuidados com a saúde, remetendo às informações do elevado nível de pessoas idosas não alfabetizadas, que ficam ainda mais vulneráveis a serem sujeitas a situações que prejudiquem sua renda e sua qualidade de vida.

A constatação da relação entre o acesso à educação e a renda. Conforme os relatórios citados, são informações preciosas no que tange a qualidade de vida da pessoa idosa. Mas que para melhoria várias instituições poderiam ser inseridas no contexto como caminho para melhoria educacional.

Inicialmente uma grande curricular diferente para pessoa idosa, que atendesse duas necessidades de conhecimento, como cuidados com sua saúde, aspectos sobre a sua sociabilidade, direitos da pessoa idosa, políticas locais de atendimento, prevenção de doenças próprias da idade, abordagem sobre os aspectos psicológicos, estrutura familiar, inclusão social, melhoria da renda, conhecimento sobre empréstimos, sobre direitos preferenciais, cadastros, uso de inteligência artificial, entre outros. Isso poderá ser implementado com auxílio das instituições democráticas, como a Ordem dos Advogados do Brasil, que possuem muitas comissões destinadas ao fortalecimento da cidadania. Entre outras instituições, mas que os diálogos entre elas permitiriam uma visão mais abrangente sobre a melhoria dos aspectos educacionais.

Um outro contexto é sobre a crescente aumento de pessoas idosas no CadÚnico o que aponta o aumento de pessoas com uma baixa renda, a maioria dos idosos no Piauí vivem com uma renda de até 1 salário-mínimo. Assim como está sendo ampliado o aumento de concessão do BPC. O que aponta a ampliação de idosos com baixa renda.

As espécies de doenças que mais atingem a pessoa idosa no Piauí como doenças crônicas, a busca por hospitalização maior nas faixas de idade de 60- 64 anos, as condições de queimadas na região, que podem ocasionar problemas de natureza respiratório, as condições da estrutura familiar, como filhos adultos que subsistem com o auxílio dos benefícios dos pais, entre outras questões, são indicadores que podem influenciar na renda da pessoa idosa no cuidado a saúde, bem como na melhoria da sua qualidade de vida que refletirá na diminuição da quantidade de internações. Considerando a abordagem da OMS que saúde não é apenas ausência de doenças.

No processo estrutural é possível que sejam consideradas as circunstâncias postas acima na elaboração de decisão estrutural que auxilie na melhoria da qualidade de vida das pessoas idosas e na melhoria da qualidade do serviços oferecido mais efetivo para atingir pontos focais da vida da pessoa idosa no Piauí, especialmente dos idosos que estão em situação de vulnerabilidade social e econômica e tão dependentes das políticas para desfrutar minimante de direitos e melhorias de qualidade de vida.

Nesse contexto, a busca de modelos de processo estrutural que prestigiem um maior diálogo entre as instituições talvez seja mais recomendada, uma vez que são mais propícias a permitir uma visão mais ampla do contexto da pessoa idosa no Piauí como no modelo de processo estrutural: Compromisso Significativo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo foi bem-sucedido ao identificar que o processo estrutural fortalece a cidadania, poderá incluir a participação de outros setores que estão relacionadas direta e indiretamente à saúde da pessoa idosa, é possível que promova a aproximação com as realidades enfrentadas pelas políticas públicas

Além disso, o estudo confirmou que o processo estrutural pode contribuir para o planejamento a longo prazo, pois, embora as negociações possam ser demoradas, no caso das políticas para pessoas idosas, não haveria prejuízo, pois, o aumento demográfico dessa população está projetado para os próximos anos, especialmente a partir de 2050.

Também é bastante positivo no que tange ao acompanhamento da política, permite também que existam ajustes de acordo com as possibilidades, isso inclui mudanças de cenário social, inclusive relacionadas a situações de pandemias.

Durante a realização da pesquisa foram observados vários fatores que atravessam o conceito de saúde a pessoa idosa, e que influenciam diretamente no seu acesso ao direito, como no caso de endividamento da pessoa idosa por empréstimo, que é bastante recorrente no e Estado, o baixo índice de alfabetização, que esse índice está mais presente em mulheres idosas, foi identificado que no estado está sendo ampliado as pessoas idosas na condição de baixa renda e de maior dependência do governo, também aumento de implementação de benefícios de idade rural e de BPC, que envolvem baixa renda.

As omissões relacionadas a melhoria de implementação da saúde da pessoa idosa no Piauí podem ser melhoradas com o ajuizamento de um processo estrutural que se caracteriza pela resolução de litígios policêntricos, que poderá permitir um diálogo entre as instituições que influenciam na saúde do idoso e pode romper com a visão estanque do litígio, ou ainda que a solução só acontece pela via das ações individuais, quando existe um modelo de processo que atinge a causa do problema com resultados de sucesso em vários exemplos já implementados em outros países.

Durante a pesquisa foi identificado um índice muito importante que é o endividamento dos idosos no Piauí que podem apontar a necessidade de maiores esclarecimentos e conscientização dos impactos a essa comunidade, ou ainda sobre a organização da renda e estrutura familiar. O que ensejam outras pesquisas a até mesmo intervenção em grupos e comunidades que possam está sendo mais afetadas com esse cenário.

A pesquisa é um ponto de partida para a implementação de aprofundamento sobre o processo estrutural, sobre a melhorias da qualidade das pessoas idosas no Piauí, permitindo um olhar para o hoje, mas para ações a serem realizadas na implementação de políticas para as futuras gerações que permita a manutenção do SUS, com a aproximação maior da realidade e da perspectiva de saúde para além da ideia de ausência de doença como preceitua a OMS.

## REFERÊNCIAS

BARLETTA, Fabiana Rodrigues. *O direito à saúde da pessoa idosa*. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

BARTOLOMEI, Carlos Emmanuel Fontes et al. *A saúde é um direito*. Local de publicação: Editora, 2003.

GOVERNO DO ESTADO DO PIAUI. Secretaria de Estado de Planejamento. *A pessoa idosa no Piauí: uma análise a partir dos indicadores socioeconômicos*. Superintendência CEPRO/SEPLAN, 2023. v.1, n.1 maio/agosto 2023.

Disponível em: <<https://datacepro.pi.gov.br/arquivos/posts/5439-cepro137f7633e408.pdf>>, acesso em 30 de maio de 2024.

BRASIL. Constituição Federal. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Estatuto do Idoso. Lei n.10.471, de 1º de outubro de 2003.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. *Revista de informação legislativa*, v. 34, n. 133, p. 89-98, 1997.

CAMACHO, Alessandra Conceição Leite Funchal; COELHO, Maria José. Políticas públicas para a saúde do idoso: revisão sistemática. *Revista Brasileira de Enfermagem*, v. 63, p. 279-284, 2010.

DE SOUSA MOURA, Higor et al. Envelhecimento populacional e sistema único de saúde (sus): análise das internações de idosos no Estado do Piauí entre 2018 e 2023. *Revista Contemporânea*, v. 4, n. 6, p. e4891-e4891, 2024.

DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: *Revista de Processo*. 2020. p. 45-81.

ESTADO DO PIAUÍ. Lei nº 7.550, de 10 de agosto de 2021. Dispõe sobre a Instituição da Semana Estadual de Valorização da Pessoa Idosa no âmbito do Estado do Piauí. Teresina, 10 ago. 2021.

FERREIRA, O. G. L. et al. Envelhecimento ativo e sua relação com a independência funcional. *Texto & Contexto - Enfermagem*, v. 21, n. 3, p. 513-518, jul. 2012.

FIGUEIREDO, Francisca Natália de Lacerda; SOARES, Raissa Mendes. Um panorama sobre a implementação de Políticas Públicas para 3ª idade: o caso da prefeitura de Sousa-PB. 2023. 23fl. Artigo (Especialização em Administração Pública Municipal) - Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, Universidade Federal de Campina Grande. – Sousa/PB – Brasil, 2023. Disponível em:<http://dspace.sti.ufcg.edu.br:8080/jspui/handle/riufcg/31692>, acesso em 01 de junho de 2024.

NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. A importância do experimentalismo democrático nos processos estruturais: uma análise da experiência argentina a partir do caso Mendoza. *Juris Poiesis-Qualis B1*, v. 25, n. 37, p. 81-110, 2022

NUNES, Leonardo Silva; COTA, Samuel Paiva; FARIA, Ana Maria Damasceno de Carvalho. Dos litígios aos processos estruturais: pressupostos e fundamentos. *Novas tendências, diálogos entre direito material e processo*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, p. 365-383, 2018.

PEREIRA, Alriane Viana de Souza et al. OS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA PESSOA IDOSA. *BIUS-Boletim Informativo Unimotrisaúde em Sociogerontologia*, v. 44, n. 38, p. 1-23, 2024.

PORTAL DA SAÚDE - Secretaria de Estado da Saúde do Piauí. ([s.d.]), Disponível em: <<https://www.saude.pi.gov.br/paginas/saude-do-adulto-e-idoso>>, acesso em 01 de junho de 2024.

RAMOS, Antônio Francisco; RAMOS, Rogéria PC. Situação do idoso no Piauí: reflexão com base na política de proteção e indicadores socioeconômicos. *Somma: Revista Científica do Instituto Federal do Piauí*, v. 2, n. 2, p. 6-18, 2016.

RAY, Brian. Engaging with Social Rights: Procedure, Participation and Democracy in South Africa's Second Wave. *Cambridge University Press*, 2016.

1200

SABEL, Charles F.; SIMON, William H. Direitos de desestabilização: como o litígio de direito público é bem-sucedido. *Harv. L. Rev.*, v. 117, pág. 1016, 2003.

SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; LIMA, GEORGE. Compromisso significativo: contribuições sul-africanas para os processos estruturais no Brasil. *Revista de Investigações Constitucionais*, v. 8, p. 771-806, 2021.

VELOSO, Marylane Viana; SILVA, Zenira Martins; MIRANDA, Ester. *Situação de Saúde da População Idosa no Estado do Piauí*. SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE DO PIAUÍ, 2021. Disponível em: [https://www.saude.pi.gov.br/uploads/document/file/1813/Situa%C3%A7%C3%A3o\\_de\\_sa%C3%BAde\\_da\\_Popula%C3%A7%C3%A3o\\_Idosa\\_no\\_Estado\\_do\\_Piau%C3%AD.pdf](https://www.saude.pi.gov.br/uploads/document/file/1813/Situa%C3%A7%C3%A3o_de_sa%C3%BAde_da_Popula%C3%A7%C3%A3o_Idosa_no_Estado_do_Piau%C3%AD.pdf). Acesso em: 30 de maio de 2014.

VERAS, Renato. Envelhecimento populacional contemporâneo: demandas, desafios e inovações. *Revista de saúde pública*, v. 43, p. 548-554, 2009.

VERBICO, Francisco. O remédio estrutural para o caso “Mendoza”. *Antecedentes, principais características e algumas questões levantadas durante os primeiros três anos da sua implementação*. Anais N<sup>o</sup> 2013.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. In: *Revista de Processo*. 2018. p. 333-369.