

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-Graduação em Direito

Daniela Recchioni Barroso

**AS POLÍTICAS PÚBLICAS NA ÁREA DA SAÚDE E O ESTADO
PLURINACIONAL:
uma análise sobre as políticas públicas na área da saúde com enfoque na
plurinacionalidade e multiculturalismo frente ao direito internacional dos
direitos humanos.**

Belo Horizonte
2012

Daniela Recchioni Barroso

**AS POLÍTICAS PÚBLICAS NA ÁREA DA SAÚDE E O ESTADO
PLURINACIONAL:
uma análise sobre as políticas públicas na área da saúde com enfoque na
plurinacionalidade e multiculturalismo frente ao direito internacional dos
direitos humanos.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. José Luiz Quadros de Magalhães.

Belo Horizonte

2012

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

B277p Barroso, Daniela Recchioni
As políticas públicas na área da saúde e o estado plurinacional: uma análise sobre as políticas públicas na área da saúde com enfoque na plurinacionalidade e multiculturalismo frente ao direito internacional dos direitos humanos /Daniela Recchioni Barroso. Belo Horizonte, 2012.
116f.

Orientador: José Luiz Quadros de Magalhães
Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.
Programa de Pós-Graduação em Direito.

1. Direito da saúde. 2. Política pública. 3. Direito internacional público. 4. Direitos humanos. I. Magalhães, José Luiz Quadros de. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

SIB PUC MINAS

CDU: 614:34

Daniela Recchioni Barroso

**AS POLÍTICAS PÚBLICAS NA ÁREA DA SAÚDE E O ESTADO
PLURINACIONAL:
uma análise sobre as políticas públicas na área da saúde com enfoque na
plurinacionalidade e multiculturalismo frente ao direito internacional dos
direitos humanos.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Área de Concentração: Direito Público, Linha de Pesquisa: Direitos Humanos, Processo de Integração e Constitucionalização do Direito Internacional, como requisito para obtenção do título de Mestre.

José Luiz Quadros de Magalhães (Orientador) – PUC Minas

Mário Lúcio Quintão Soares - PUC Minas

Alexandre Melo Franco Bahia - FDSM

Belo Horizonte, 12 de março de 2012.

O presente trabalho acadêmico não seria possível sem o incentivo, apoio e ensinamentos de vida da minha família.

Às minhas tias, profissionais da área da saúde e professoras, Angela Christina Barroso Recchioni e Claudia Virgínia Barroso Recchioni, exemplos de profissionais e maiores incentivadoras na busca pela carreira acadêmica.

À minha avó, Therezinha Barroso Recchioni, e minha irmã, Marcela Recchioni Barroso, pelo carinho e apoio em todos os meus dias.

À minha mãe, Andréa Thereza Recchioni Barroso, e meu avô, Antônio Carlos Brandão Recchioni, pelos exemplos de vida e saudades deixados.

AGRADECIMENTOS

À Deus, presente em minha vida, que tornou tudo possível.

Ao meu orientador, Professor Dr. José Luiz Quadros de Magalhães, pela oportunidade de me possibilitar cada vez mais o aprendizado, pelo exemplo acadêmico, orientação, incentivo, ensinamentos inestimáveis e apoio desde a graduação.

À Telinha, Cacá, Marcela e Vovó Therezinha, pelo incentivo, afeto e carinho sempre presentes no meu cotidiano.

Aos meus familiares e amigos, presenças inestimáveis, na minha trajetória profissional e afetiva.

Aos colegas e funcionários do Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC-Minas, pelo apoio e companheirismo.

Aos meus alunos, razão constante de estudos e reflexões, que me fazem buscar aperfeiçoamento e crescimento profissional.

“Quando alguém compreende que é
contrário à sua dignidade de homem
obedecer a leis injustas, nenhuma tirania
pode escravizá-lo”.

Mahatma Gandhi

RESUMO

O direito social à saúde é assegurado pelo texto constitucional brasileiro e intrinsecamente a ele vem a idéia de implementação de políticas públicas com o intuito de efetivar aquele direito. Além disso, o direito à saúde, enquanto direito público subjetivo, deve ser assegurado mediante políticas sociais e econômicas. Sendo assim, a questão da política pública possui uma interseção na organização do sistema internacional, de organização na sociedade e do Estado, ou seja, deve haver um diálogo entre as três esferas: internacional, estatal e social. O direito à saúde é tratado na órbita do Direito Internacional dos Direitos Humanos como um direito basilar e fundamental; um direito garantido a todos os seres humanos. E os direitos humanos são tratados no contexto internacional como um conjunto de normas do Direito Internacional com o objetivo de assegurar ao indivíduo, independente de sua nacionalidade, meios de defesa contra a abusividade e poder de um Estado. Pode-se afirmar, portanto, que os direitos humanos, em um âmbito internacional, visam tutelar a dignidade da pessoa humana. As diversidades culturais vivenciadas por diversos povos que habitam um mesmo espaço territorial devem conviver de forma harmônica, sem criarem um óbice à universalidade dos direitos humanos. Sendo assim, o direito à saúde visto como um direito humano, deve também respeitar essa diversidade cultural. Além disso, são os direitos humanos universais, uma vez que basta ser pessoa para ser titular de tais direitos e para que a pessoa possa exercer as suas liberdades, faz-se necessária a disponibilidade de direitos sociais e econômicos. Por fim, são direitos interdependentes e indivisíveis, haja vista que não pode haver hierarquia entre direitos sociais, individuais, políticos, econômicos e culturais. Nesse contexto de internacionalização dos direitos humanos, faz-se importante o estudo do Estado Plurinacional, em contraposição aos pilares do Estado Moderno. O primeiro visa a preservação do multiculturalismo e uma maior participação da população na democracia, a partir de um discurso dialógico. Já o Estado Moderno parte de uma ideologia universalizante e logo, uniformizador, acabando por acirrar as desigualdades negando a diversidade. O Estado Plurinacional trouxe uma mudança de paradigma baseado não mais na propriedade privada, privilegiando o multiculturalismo e trazendo novas perspectivas,

dentre elas uma nova forma de se constituir a família e o sistema econômico, consagrando uma democracia participativa, dialógica e consensual. Países da América Latina como Bolívia, primeiramente, e Equador têm passado pela experiência de constitucionalização de um Estado Plurinacional e, nesse sentido, cumpre estudar como esses Estados tratam os direitos humanos, mais especificamente, neste trabalho, o direito à saúde e como as políticas públicas interferem na efetivação desse direito, preservando a diversidade cultural dos povos. Faz-se importante, assim, uma análise dessas políticas públicas com o objetivo de efetivar a implementação e garantia do direito à saúde e sua relação com as bases do Estado Plurinacional.

Palavras-chave: Direito à saúde, Políticas públicas na área da saúde, Direito Internacional dos Direitos Humanos, Estado Plurinacional.

ABSTRACT

The social right to health is ensured by the Brazilian constitutional text and intrinsically it is the idea of implementing public policies in order to enforce that right. Moreover, the right to health as a subjective public right shall be ensured by social and economic policies. Thus, the question of public policy has an intersection in the organization of the international system of organization in society and the state, ie, there must be a dialogue between the three levels: international, state and society. The right to health is handled in orbit of the International Law of Human Rights as a basic and fundamental right, a right guaranteed to all human beings. And human rights are treated in the international context as a set of rules of international law in order to assure the individual, regardless of their nationality, means of defense against abusividade and power of a State. It can be argued therefore that human rights on an international level, aimed at protecting the dignity of human beings. The cultural differences experienced by several people who inhabit the same territorial space should coexist harmoniously without creating an obstacle to the universality of human rights. Thus, the right to health seen as a human right, should also respect this cultural diversity. Moreover, human rights are universal, since just being a person to hold such rights and that the person can exercise their freedoms, it is necessary the availability of social and economic rights. Finally, rights are interdependent and indivisible, given that there can be no hierarchy between social, individual, political, economic and cultural. In this context of internationalization of human rights, it is important to study the Plurinational State, in contrast to the pillars of the modern state. The first is to preserve multiculturalism and greater popular participation in democracy, from a dialogical discourse. Since the modern state part of a universalizing ideology and soon, standardizing, and ultimately intensify inequalities denying diversity. The Plurinational State brought a paradigm shift based on private property no more focusing on multiculturalism and bring new perspectives, among them a new way to represent the family and the economic system, establishing a participatory democracy, dialogue and consensus. Latin American countries like Bolivia, first, and Ecuador have had the experience of constitutionalization of a Plurinational State and, accordingly, need to study how these states treat human rights, more specifically, in this work, the right to health and how policies interfere with public enforcement of this right, preserving the cultural diversity of peoples. It is

therefore important to an analysis of public policies in order to effect the implementation and guarantee the right to health and its relationship with the bases of the Plurinational State.

Key-words: Right to Health, Public policies in health, Human Rights Law, Plurinational State.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - Tabela: Número de internações hospitalares nas grandes regiões do Brasil	82
FIGURA 2 - Tabela: Gasto médio, em reais, com internações nas grandes regiões do Brasil	82
FIGURA 3 - Tabela: Número de consultas médicas, por habitantes, nas grandes regiões do Brasil	82
FIGURA 4 - Gráfico: Despesas com saúde no Brasil	83
FIGURA 5. Quadro: Número total de profissionais por categoria, e nível nacional, na Bolívia	93
FIGURA 5 - Gráfico: Número de profissionais, por categoria, em nível nacional, na Bolívia	94

LISTA DE SIGLAS

CFM – Conselho Federal de Medicina

CNS - Conferência Nacional de Saúde

CR – Constituição da República

CRICS8 - 8º. “Congreso Latinoamericano y del Caribe em información ciencias de la salud”

DATASUS – Departamento de Informática do SUS

EUA – Estados Unidos da América

EC – Emenda Constitucional

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INAMPS - Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social

LOS - Lei Orgânica da Saúde

INASES - *Instituto Nacional de Seguros de Salud*

PIB – Produto Interno Bruto

SEPLAG – Secretaria de Planejamento e Gestão

SNIS - *Sistema Nacional de Información en Salud*

SUS – Sistema Único de Saúde

ONU – Organização das Nações Unidas

SUMÁRIO:

1 INTRODUÇÃO	21
2 ESTADO PLURINACIONAL.....	30
2.1 Breve histórico sobre a formação dos Estados	30
2.2 Origem do Estado moderno europeu x Origem dos Estados latino-americanos	38
2.3 O contexto da América Latina frente ao novo modelo de implementação do Estado Plurinacional.....	45
2.4 Pilares do Estado Plurinacional e sua definição no cenário internacional..	49
2.5 A relação entre Estado Social, os direitos sociais e o Estado Plurinacional	58
2.6 Multiculturalismo e Hermenêutica diatópica	62
3 POLÍTICAS PÚBLICAS NA ÁREA DA SAÚDE	69
3.1 Conceito jurídico de políticas públicas e sua relação com os Direitos Humanos.....	69
3.2 As políticas públicas e o direito à saúde no constitucionalismo brasileiro	75
3.3 As políticas públicas na área da saúde, o direito social à saúde e a democracia dialógica do Estado Plurinacional	84
3.4 Políticas públicas na área da saúde na Bolívia	89
3.5 Políticas públicas na área da saúde, plurinacionalidade e o multiculturalismo	94
4 CONCLUSÃO	99
REFERÊNCIAS.....	106

1 INTRODUÇÃO

No contexto da Constituição Republicana de 1988 que erigiu o Estado Brasileiro como Estado Democrático de Direito, denota-se uma busca pela efetivação dos direitos fundamentais, notadamente, os direitos humanos no âmbito internacional.¹ (JAYME, 2005, p.11).

A luta pelos direitos humanos e sua efetivação têm sido alvo cada vez mais almejada pelos Estados Constitucionais que adotam governos democráticos e que primam pelas suas garantias constitucionais e, principalmente, pela concretização dos direitos sociais, econômicos, civis e políticos. E não se pode olvidar que o estudo dos Direitos Humanos integra o estudo dos direitos sociais, individuais, econômicos e políticos fundamentais. (MAGALHÃES, 2000, p. 11).

Cumprir observar que Estados Democráticos representativos, liberais, tradicionais, como os Estados Unidos da América do Norte, por exemplo, vêm passando por uma séria crise econômica que tem levado à perda dos direitos sociais dos norte-americanos. O direito à saúde até 2010 não era tratado pelo sistema norte-americano como um direito universal e garantido pelo Estado.² Além disso, na Europa, as reformas de cunho liberal têm intensificado as desigualdades e perda dos direitos sociais.

Em uma perspectiva constitucional, os direitos fundamentais e os direitos humanos são sinônimos. Nesse sentido, cumpre vislumbrar as três perspectivas³ distintas nas quais os direitos humanos podem ser estudados:

A perspectiva filosófica trata os direitos humanos como direitos naturais e, por isso, inerentes à pessoa humana, portanto absolutos e imutáveis.

Sob uma perspectiva universalista, os direitos humanos estariam presentes em qualquer localidade, como por exemplo, tratados, convenções e pactos que legitimam sua proteção.

E sob a perspectiva constitucionalista, que trata os direitos humanos como direitos fundamentais positivados pelo texto constitucional.

¹ No presente estudo, defende-se a idéia de que os direitos humanos e os direitos fundamentais possuem a mesma destinação jurídica, qual seja, “conferir dignidade à existência humana”.

² Em 23 de março de 2010, foram assinados nos EUA dois estatutos federais visando ampliar o acesso à saúde aos norte-americanos: “*The Patient Protection and Affordable Care Act*” e “*The Health Care and Education Reconciliation Act os 2010*”.

³ As três perspectivas são bem tratadas pelo autor Alci Marcus Ribeiro Borges em seu texto “Direitos Humanos: Conceitos e Preconceitos”.

A vida internacional passou a apresentar novas perspectivas e dimensões, permitindo uma maior preocupação com a defesa dos Direitos Humanos, transcendendo as fronteiras estatais, com preocupações sobre a competência internacional para exame da matéria, como vista ao papel que deveria assumir a comunidade internacional no processo de internacionalização dos Direitos Humanos. (MAGALHÃES, 2000, p.19).

A relação estabelecida entre o Direito Interno de cada Estado e o Direito Internacional transformou-se em um importante problema de ordem prática, cujo objetivo primordial não é mais a relação entre Estados, mas a relação entre Estados e seus próprios cidadãos.

O processo de constitucionalização do Direito Internacional vem se fazendo cada vez mais necessário, haja vista o fenômeno da universalização, incentivado, principalmente, pela globalização⁴, capaz de oferecer aos textos constitucionais dos diversos Estados, um constitucionalismo mundial, na busca pelas garantias jurídicas necessárias à efetivação dos direitos humanos. (FERRAJOLI, 2006).

Não se pode olvidar que o direito internacional em sua origem é hegemônico, europeu, excludente e racista⁵, conforme afirma Magalhães (2011), e essas idéias serão bem apresentadas e estudadas nesse trabalho, dentre outras. A formação do Estado Nacional europeu contribuiu para o desenvolvimento de uma ideologia uniformizadora e dominadora, difundida mediante um discurso de universalização dos direitos humanos que só contribuiu para acelerar o processo de exclusão daqueles que não comungavam dos mesmos valores europeus⁶. Todavia, o Direito Internacional tem mudado e rompido com essa cultura e valores europeus de forma a substituir esse sistema europeu calcado em conceitos de universalidade e hegemonia, por um sistema dialógico, plural e não hegemônico⁷, conforme se pretende demonstrar no presente trabalho através de uma análise da formação dos

⁴ “A globalização é, por um lado, uniformização tecno-econômica e financeiro-mercantil, com os conseqüentes fenômenos de desterritorização e interdependência crescente entre as várias áreas do planeta, e, por outro lado, um *trend* igualmente acelerado de diferenciações e reterritorialização das identidades - de re-colocação de processos de identificação simbólica”. (MARRAMAO, 2007).

⁵ A compreensão de tais características fica muito bem explicitada por José Luiz Quadros de Magalhães em seu texto “*VIOLÊNCIA E MODERNIDADE: O DISPOSITIVO DE NARCISO. A superação da modernidade na construção de um novo sistema mundo*”.

⁶ Esses “valores europeus” serão melhor explicitados ao longo do trabalho, como a supervalorização da propriedade privada e de um direito de família calcado na religião católica.

⁷ Esse modelo de Estado proposto por meio de um sistema dialógico, plural e não hegemônico se contrapõe aos valores europeus os quais acabaram por acirrar as desigualdades sociais durante, principalmente, a formação dos Estados Nacionais.

Estados, notadamente o Estado Moderno e o processo democrático pelo qual a América Latina vem passando .

Nesse sentido, a nova ordem internacional visa romper os paradigmas de uma filosofia europeia vista como única e mais avançada de forma que o direito europeu não será visto como o mais civilizatório, uma vez que as conseqüências desastrosas dessa política de dominação dos Estados Nacionais vieram com um discurso de emancipação e desenvolvimento. (MAGALHÃES, 2011).

As mudanças propostas pelo Estado Plurinacional, nesse sentido, visam romper essa hegemonia dos valores e filosofias europeias, primando pela busca de um Estado constitucional, democrático, participativo e dialógico, em contraposição ao Estado nacional constitucional e democrático representativo.

Nesse contexto de mudança de paradigmas que se faz importante o estudo dos direitos humanos a partir de uma nova perspectiva e influência do Estado Plurinacional.

Direito social, como o caso da saúde, que se vê muitas das vezes, apenas formalmente garantido pelos textos constitucionais como “direito de todos e dever do Estado”, deve ser contextualizado sob a ótica do Estado Plurinacional.

Já que o Estado Plurinacional traz uma idéia de construção de uma democracia dialógica, plural e participativa, primando por postulados diversos do estado centralizador moderno europeu, este fundado em premissas universalizantes, em um discurso uniformizador de comportamentos e valores, não seria então o Estado Plurinacional um modelo mais propício a se desenvolver políticas públicas, principalmente na área da saúde, aptas a assegurar e efetivar os direitos humanos da população? Sobretudo, ao se conferir tratamento constitucional à saúde como um direito inerente a todo o ser humano, um Estado que prevê a participação de todos, inclusive dos grupos minoritários⁸, não estaria contribuindo para a construção de um modelo de democracia mais participativa, dialógica e consensual?

O que se pretende comprovar com o presente trabalho, é que o modelo de Estado Plurinacional pode assegurar com mais efetividade os direitos fundamentais da sua população, mormente pelo fato de que possibilita às minorias que participem do processo de construção de um modelo de democracia participativa. Do contrário, pode-se vislumbrar o caso do Brasil que só veio tratar a saúde como direito social,

⁸ Os grupos considerados minoritários no presente contexto seriam aqueles excluídos da participação de um processo democrático.

de forma gratuita e universal, a partir do seu texto constitucional de 1988, portanto, tardiamente⁹.

O direito social à saúde, assim reconhecido por alguns textos constitucionais, notadamente, o do Brasil, defende que “a saúde é um direito de todos e dever do Estado”¹⁰ e que o Estado deverá assegurar a saúde mediante políticas públicas, através de um sistema universal e gratuito. Todavia, é cediço que no Brasil, a despeito da previsão constitucional, o sistema de saúde apresenta grandes falhas, principalmente, no que diz respeito à execução das políticas públicas.¹¹

No Estado Plurinacional boliviano, por exemplo, pode-se denotar em seu mais recente texto constitucional, promulgado em 2009, a garantia ao direito à saúde salvaguardando o multiculturalismo e garantindo, explicitamente, a preservação de métodos naturais e utilizados pela medicina dos povos indígenas e dos camponeses.^{12 13} (BOLÍVIA, 2009).

A metodologia a ser desenvolvida no presente trabalho consiste na compreensão, a partir da hermenêutica diatópica proposta por Boaventura de Sousa Santos, da maneira pela qual o Estado Plurinacional possibilita a efetivação das suas políticas públicas, notadamente, as da área da saúde. E ainda, como o modelo de Estado Plurinacional pode contribuir para que o direito à saúde seja assegurado a uma população multicultural e plural e, ainda, não permita a disseminação de políticas públicas discriminatórias e excludentes.

A hermenêutica diatópica consiste em um método que se utiliza do diálogo intercultural na tentativa de superação da concepção ideológica e dominadora dos

⁹ Antes da Constituição da República de 1988, a assistência à saúde era restrita aos empregados que contribuíssem com a previdência social.

¹⁰ Premissa retirada da redação do artigo 196 da CR/88.

¹¹ Como por exemplo, a falta de medicamentos obrigatórios nos postos do SUS; o não repasse de verbas ou mesmo desvio dessas verbas destinadas ao repasse dos entes federados ou mesmo a falta de estabelecimentos hospitalares que possam atender a população.

¹² Artículo 35. I. El Estado, en todos sus niveles, protegerá el derecho a la salud, promoviendo Políticas públicas orientadas a mejorar la calidad de vida, el bienestar y el acceso colectivo de la población gratuito los servicios de salud. II. El Sistema Único de salud es e incluye una medicina tradicional la de las Naciones y pueblos indígenas originarios campesinos. (g.n.).

¹³ Artículo 42. I. Es responsabilidad del Estado y garantizar promover el respeto, OSU, investigación y práctica de la medicina tradicional, rescatando los conocimientos y prácticas ancestrales desde el pensamiento y valores de TODAS las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos. II. La promoción de la medicina tradicional incorporará el Registro de Medicamentos naturales y sus principios de activos, así como la protección de su conocimiento como propiedad intelectual, histórica, cultural, y como patrimonio de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos. III. La ley regulará el ejercicio de la medicina tradicional y la calidad de garantizará su servicio (g.n.).

direitos humanos. Esse diálogo intercultural se baseia tanto entre os diversos saberes, como também entre culturas distintas.

No contexto do Estado Plurinacional que preconiza o multiculturalismo, assim como a construção de um modelo de democracia participativa e dialógica, a hermenêutica diatópica se mostra como um método compatível para o desenvolvimento do presente estudo.

Ao se buscar uma análise dos direitos humanos, deve-se buscar o contexto histórico, bem como a peculiaridade no caso da América Latina, mais notadamente, as experiências vivenciadas na Bolívia e Equador que têm experimentado a implementação de Estados Plurinacionais.

Os países da América Latina possuem um histórico de alto grau de desigualdades sociais, marcado, ainda, por longos períodos de regimes ditatoriais, com baixa densidade de Estados Democráticos de Direitos. (PIOVESAN, 2007).

Ademais, ao longo desses regimes ditatoriais os direitos e liberdades mais básicos dos indivíduos foram violados sem se pensar em resguardar a garantia dos direitos fundamentais de cada cidadão.

Diante desse contexto histórico é que se verifica o desafio enfrentado pelo continente latino americano, qual seja: romper com o legado da cultura autoritária dos regimes ditatoriais e consolidar o regime democrático, com o pleno respeito aos direitos humanos, amplamente considerados como: direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, conforme reitera a Declaração de Direitos Humanos de Viena de 1993, por exemplo, e, ainda, romper com os valores dos Estados Nacionais Modernos, tais como propriedade privada e família patriarcal.

O direito a um tratamento humano que leva em consideração a dignidade pessoal do indivíduo é garantido em diversos instrumentos internacionais reconhecidos pelo Brasil, entre eles a Convenção Americana sobre Direitos Humanos¹⁴, doravante Convenção Americana; a Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes¹⁵; e a Convenção Interamericana para Prevenir e Sancionar a Tortura.¹⁶

¹⁴ A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) foi adotada em 22 de novembro de 1969.

¹⁵ A Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, em 28 de setembro de 1989.

¹⁶ A Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, em 20 de julho de 1989.

No caso do Brasil, o princípio da dignidade da pessoa humana adotado pela Constituição Republicana em seu artigo 1º, inciso III, busca a compreensão do ser humano na sua integridade física e psíquica, e, a partir da sua inserção como princípio fundamental do Estado, acaba por formar um anteparo jurídico-político que se projeta também no âmbito das relações internacionais.

O conceito de políticas públicas, mormente na área da saúde, a ser buscado nesse trabalho vai primar pela tutela do direito social à saúde, não só de forma curativa, mas também preventiva, guardando uma relação direta com a preservação do princípio da dignidade da pessoa humana.

As políticas públicas devem tratar a saúde de forma a considerar a pluralidade cultural da população, a fim de considerar as especificidades étnicas e de gênero para que se tornar mais eficazes.

Determinados tratamentos e mesmo doenças devem ser tratadas de forma a considerar o fator multiculturalismo. Ademais, quanto mais se buscar o aprofundamento nos estudos de cada povo e suas peculiaridades e diversidades, maiores serão as chances de se praticar uma medicina não só curativa, mas também preventiva.

Ademais, um Estado que se intitula Plurinacional não deve desconsiderar o incentivo de políticas públicas na área da saúde, ainda que atinjam apenas uma pequena parcela da população, pois a participação das minorias é premissa basilar e característica desse Estado.

No campo da saúde, conhecer a diversidade cultural pode ser um multiplicador de alternativas e possibilidades para auxiliar na solução de problemas e demandas sociais da população. Quando se fala em necessidades de saúde, é preciso considerar também as necessidades sociais das populações, além de entender como cada grupo pensa, elabora e soluciona problemas a partir de suas diversidades.¹⁷

É inegável que o direito à saúde e o princípio da dignidade da pessoa humana são alicerces básicos em nosso ordenamento jurídico, mas não podem ser utilizados de uma maneira genérica, universal, sob pena de perderem a credibilidade e se tornarem excludentes. (LIMBERGER; SALDANHA, 2011).

¹⁷ Recomenda-se a leitura do artigo *“Pobreza, periferia e diversidade cultural: desafios para a saúde”*, de autoria de Monique Borba Cerqueira.

A tutela da dignidade da pessoa humana, conforme ressaltado por JAYME (2005), constitui um pilar da sociedade democrática e, assim, pode-se inferir que os direitos humanos consistem em “uma via, um método a ser desenvolvido por toda a humanidade em direção à realização da dignidade humana, fim de todos os governos e povos”.

Cumpra asseverar que o constitucionalismo não nasceu de forma democrática, uma vez que, em um contexto liberal, primava pela segurança jurídica e proteção do patrimônio individual. Ademais, os direitos fundamentais assegurados pelo texto constitucional além de escassos só eram assegurados a uma minoria da população. (MAGALHÃES, 2009).¹⁸

A idéia de uma democracia mais segura¹⁹ só veio a partir da segunda metade do século XIX, quando se pôde afirmar que houve uma fusão entre constituição e democracia, decorrente dos movimentos operários e partidos esquerdistas que influenciaram no direito ao sufrágio universal e, por conseguinte, na obrigatoriedade de respeitar os direitos das minorias e no núcleo duro de qualquer constituição: os direitos fundamentais. (MAGALHÃES, 2009).

Todavia, resta clara a tensão estabelecida entre constituição e democracia, haja vista que a primeira denota segurança e, conseqüentemente, a idéia de permanência, enquanto a democracia acompanha a evolução histórica de uma sociedade, envolvendo mudanças e riscos.

A despeito dos longos períodos ditatoriais vividos pela maioria dos países latino-americanos, pode-se constatar que a América Latina vem passando por transformações sociais de forma a permitir uma maior participação da população no processo democrático – democracia direta aliada a uma tendência a democracia dialógica participativa.²⁰

¹⁸ A tensão constitucionalismo e democracia é bem retratada no artigo “O Estado plurinacional na América Latina”.

¹⁹ O voto censitário que prevê requisitos econômicos, de gênero, nacionalidade, idade e escolaridade é substituído, inicialmente no século XIX, pelo voto igualitário masculino. Até 1914 apenas quatro países tinham uma democracia representativa universal com o voto das mulheres e de minorias étnicas.

²⁰ “Da Argentina ao México os movimentos sociais vêm se mobilizando e conquistando importantes vitórias eleitorais. Direitos historicamente negados às populações indígenas agora são reconhecidos. Em meio a estes variados processos de transformação social, percebemos que cada país, diante de suas peculiaridades históricas, vem trilhando caminhos diferentes, mas nenhum abandonou o caminho institucional da democracia representativa, somando a está uma forte democracia dialógica participativa. Assim, em 2009 assistimos o Uruguai de Tabaré Vasquez buscar a reconstrução dos direitos sociais; a Argentina de Cristina Kirchner reformar as forças armadas introduzindo o ensino dos Direitos Humanos; o Paraguai de Lugo na busca de um

No primeiro capítulo do presente trabalho, buscar-se-á a definição de Estado Plurinacional, bem como seus pilares e principais características, perpassando pela formação histórica dos Estados, notadamente, a consolidação do Estado Moderno.

Sobre o Estado Moderno, o presente estudo adentrará na origem do modelo vivenciado na Europa de forma a diferenciá-lo do processo de formação vivenciado pelos Estados latino-americanos. Acredita-se que seja necessária tal análise, uma vez que o processo histórico de formação de cada Estado irá influenciá-los sobremaneira no seu texto constitucional e delinear o modelo de participação popular de cada um.

Cumprido destacar, ainda, que no processo de formação dos Estados na América Latina, poder-se-á observar que os Estados Nacionais se formaram a partir das lutas pela independência no decorrer do século XIX e que contaram com a participação de uma minoria da população. Dessa forma, revoluções como as ocorridas na Bolívia e Equador acabaram por fundar o Estado Plurinacional, democrático e popular. (MAGALHÃES, 2009).

O Estado Plurinacional cujas premissas serão aqui melhor estudadas contrapõe-se ao modelo proposto pelo Estado Moderno centrado na propriedade privada, apresentando um modelo uniformizador, sem reconhecer a diversidade e passa a privilegiar o multiculturalismo e uma maior participação da população na democracia, a partir de um discurso dialógico.

Nesse sentido, propõe-se um estudo mais aprofundado sobre como esse modelo de Estado Plurinacional que começa a ser implementado na Bolívia, principalmente, e outros países da América Latina, como o Equador, têm tratado suas políticas públicas, mais especificamente, o direito social à saúde, a partir dessa idéia de construção de uma democracia mais participativa, menos representativa e por meio de um discurso dialógico.

No terceiro capítulo, este trabalho buscará a definição no âmbito jurídico de políticas públicas fazendo uma relação com os direitos humanos. Lado outro, faz-se

resgate de uma dívida centenária de humilhação e exclusão dos pobres e das populações indígenas; o Chile de Michelle Bachelet tentando quebrar a resistência de uma classe média conservadora e machista; a Venezuela de Hugo Chávez caminhando para o socialismo; o povo de El Salvador elegendo um governo comprometido com os direitos democráticos e sociais; e especialmente a Bolívia e o Equador, onde governos eleitos com o forte apoio popular promulgaram suas novas Constituições, e com estas um conceito totalmente inovador para o mundo jurídico: o Estado plurinacional”.

necessária uma reflexão sobre o tratamento constitucional direcionado às políticas públicas, bem como o direito à saúde pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Estabelecido o contexto internacional e no âmbito interno, cumpre o presente estudo estabelecer uma conexão entre as políticas públicas na área da saúde, o direito social à saúde e a democracia dialógica inseridos no modelo do Estado Plurinacional, cujas características como o multiculturalismo e pluralismo constituem objeto de análise para a garantia, sobremaneira, dos direitos humanos dos cidadãos.

Em seguida, far-se-á um estudo mais aprofundado sobre as políticas públicas aplicadas à área da saúde na Bolívia, haja vista o recente texto constitucional de 2009 que veio codificar a implementação do Estado Plurinacional em sua estrutura.

Ao final do terceiro capítulo, o estudo em questão pretende vislumbrar a interação das políticas públicas na área da saúde e o multiculturalismo preconizado pelo Estado Plurinacional.

O propósito de se fazer um estudo mais aprofundado sobre as políticas públicas na área da saúde vivenciadas pelos Estados Plurinacionais, recém criados em alguns países da América Latina, consiste em buscar entender como esse modelo estatal propõe tutelar e garantir seus direitos sociais, no caso da saúde, de forma efetiva e como esse modelo de democracia calcado em uma construção mais participativa, multicultural e através de um diálogo entre os setores da sociedade se relaciona com as políticas públicas.

Nesse contexto, portanto, o que se pretender estudar e buscar maior aprofundamento na presente dissertação é a relação estabelecida entre as políticas públicas na área da saúde, perpassando pelo processo de formação dos Estados, o processo de constitucionalização e democratização, notadamente, o vivenciado recentemente na América Latina e, mais ainda, nos Estados Plurinacionais da Bolívia e Equador, de forma a buscar a efetividade dos direitos fundamentais sociais – o direito à saúde.

2 ESTADO PLURINACIONAL

2.1 Breve histórico sobre a formação dos Estados

A fim de que se possa chegar a uma conceituação do Estado Plurinacional, faz-se necessário perpassar pela formação histórica dos Estados, bem como levantar suas principais características.

Não se fará, portanto, um estudo aprofundado sobre a formação dos Estados, apenas os elementos mais importantes serão ressaltados a fim de que se entenda o contexto em que o Estado Moderno foi concebido e, no que esse se diferencia do Estado Plurinacional.

Fazer essa digressão no passado e entender a evolução histórica da sociedade e por sua vez, a dos Estados, permitirá uma melhor compreensão sobre o Estado Plurinacional já vivenciado por alguns países, no século XXI, como na Bolívia e no Equador. Ademais, é cediço que a formação, origem, estrutura, evolução histórica, finalidade, organização e constituição dos Estados acabam por influenciar, sobremaneira, na relação entre sociedade e Estado e, ainda, acaba por refletir na ideologia dos seus respectivos ordenamentos jurídicos.

De início, cumpre conceituar Estado, a despeito de suas várias definições. Historicamente, o Estado se apresenta como uma sociedade política, que denota uma situação permanente de convivência e que foi retratado pela primeira vez na obra “O Príncipe”²¹, de Maquiavel²². (DALLARI, 2009, p. 51).

A idéia de Estado que se pretende trabalhar é a desenvolvida por CREVELD (2004, p.1) que o define como uma entidade abstrata, a qual não se pode ser notada pelos sentidos: visão, audição e tato. Além disso, cumpre observar que o Estado não se confunde com seus súditos os mesmo com os governantes. Todavia, ele se apresenta como uma corporação dotada de personalidade jurídica própria, ou seja, dotada de direitos e deveres.

²¹ A palavra Estado vem do latim *status* que significa “estar firme”; “situação permanente”. “O Príncipe”, de Maquiavel, foi escrito em 1513 e a palavra Estado passou a ser utilizada pelos italianos como cidade independente – *stato di Firenze*.

²² Conforme assevera Creveld, o príncipe de Maquiavel poderia ser analisado como um indivíduo, suscetível a erros e acertos e como governante sem se vincular aos desígnios de Deus. Ou seja, Maquiavel escreve sobre como um príncipe deve proceder ante seus súditos e amigos, destacando que para ser adorado era necessário que o líder soubesse utilizar os vícios e as virtudes necessárias, fazendo o que fosse possível para garantir a segurança e o bem-estar.

Na Idade Antiga, a *polis* – cidade-estado grega – consistia em uma associação política cuja elite, entenda-se como a classe política apenas, participava das decisões do Estado e os cidadãos eram considerados pelo critério de hereditariedade. Ademais, havia nítida separação entre a religião e política. É a Cidade–Estado, pois a *polis* de onde deriva a palavra política, era a base política na Grécia. (MAGALHÃES, 2002, p.19).

O estado grego antigo, geralmente apontado como fonte da democracia, não chegou a ser um Estado democrático na acepção do direito contemporâneo, uma vez que pequena parcela da população tinha acesso aos direitos e participava da vida política.

No Estado Grego o indivíduo tem uma posição peculiar. Há uma elite, que compõe a classe política, com intensa participação nas decisões do Estado, a respeito dos assuntos de caráter público. Entretanto, nas relações de caráter privado a autonomia da vontade individual é bastante restrita. Assim, pois, mesmo quando o governo era tido como democrático, isto significava que uma faixa restrita da população – os cidadãos – é que participava das decisões políticas, o que também influenciou para a manutenção das características de cidade-Estado, pois a ampliação excessiva tornaria inviável a manutenção do controle por um pequeno número. (DALLARI, 2009, p. 64).

Cumprido denotar que, desde o seu surgimento na Grécia Antiga, o conceito de democracia sofreu significativas modificações. Etimologicamente, democracia advém de ‘*demos*’, povo, e ‘*kratos*’, poder, ou seja, poder do povo. Entretanto, a democracia contemporânea não possui o mesmo significado que aquele presente na Grécia Antiga.

Conforme Maria Cristina Seixas Vilani (2000, p.20) “*somos diferentes dos antigos porque nossa democracia assenta-se em premissas e valores que a política grega desconhecia*”. Tem-se na modernidade uma democracia representativa muito mais complexa que a grega devido às condições atuais dos Estados modernos. A contemporaneidade traz consigo a idéia de um Estado constitucional, juntamente com a soberania dos povos e respeito às minorias:

O poder popular, para o moderno, não é concebido como o direito do governo e sim como direito de autorizar o governo e de impedir o arbítrio do governante. Nas palavras de Matteucci, a democracia, como nós a conhecemos, consiste em um ‘complexo processo de formação da vontade política que partindo dos cidadãos, passa pelos partidos e pela assembléia e culminada na ação do Governo, limitada pela lei constitucional. (VILANI, 2000, p.24)

Na Roma Antiga, as cidades (*civitas*), como forma de organização da vida política, eram organizadas em bases familiares e a máxima expressão de concentração política e econômica. Na era primitiva o Estado Romano era monárquico, de base patriarcal, com a evolução passou da realeza hereditária para a República, igualmente a *polis* grega. (MALUF, 2010, p.119).

O Estado Romano se originou da unidade natural que era a família patriarcal em que o *pater* famílias tinha poder irrestrito sobre seus dependentes.

Pode-se constatar de comum nesses Estados da Idade Antiga a forte influência da religião na vida das pessoas, acabando por caracterizar tais Estados como verdadeiras teocracias. O governante se pautava em aspectos religiosos para governar e se manter no poder. Todavia, as constantes guerras com o intuito de anexar territórios como forma de expansão territorial e de acumulação de riquezas contribuíram para o enfraquecimento do Estado Antigo.

No período da Idade Média, destacaram-se as monarquias medievais inseridas em um contexto de sistema feudal²³ marcado pela forte influência da Igreja Católica Apostólica Romana²⁴. Nesse período a Igreja Católica era uma das maiores senhoras feudais, possuindo não só poder político, mas também econômico. Pode-se dizer que havia uma submissão do poder político ao poder espiritual representado pela Igreja Católica Romana. Além disso, o poder na Idade Média caracterizou-se pela supremacia do direito natural, confusão entre os direitos públicos e privados e pela descentralização feudal. (MAGALHÃES, 2002, p.19).

As invasões bárbaras ocorridas no período medieval contribuíram para a descentralização política da época, contudo a Igreja continuava exercendo forte influência sobre a sociedade. Durante todo o período da Idade Média, Igreja e Estado se confundiam, uma vez que era a primeira quem legitimava o poder do soberano sobre seus súditos, haja vista a crença no direito divino dos reis. (MALUF, 2010, p.124).

A Idade Moderna foi despontada diante das reações ao absolutismo permitindo o desenvolvimento do liberalismo. A crise do sistema feudal, bem como

²³ O sistema feudal valorizava a posse da terra, a vassalagem, o direito real do beneficiário e à imunidade tributária às terras sujeitas a este.

²⁴ A grande influência da Igreja Romana se deu, principalmente, pelo fato do Cristianismo preconizar pela igualdade e constituir a base da aspiração à universalidade. Nesse momento a Igreja possui uma unidade enquanto a política só possuía uma unidade formal.

da sociedade política medieval determinou as características fundamentais para o Estado Moderno cuja origem e formação histórica será retratada em tópico posterior de forma mais detalhada.

Todavia, faz-se importante mencionar que o Estado Moderno primou pela valorização do direito de propriedade que propicia o desenvolvimento do capitalismo como essência da economia moderna e foi marcado, sobretudo, por um discurso uniformizador do direito de família, sob forte influência da religião.

O Estado moderno é uniformizador, normalizador. Desta uniformização (homogeneização) depende a efetividade de seu poder. A criação (invenção histórica) de uma identidade nacional para os estados nacionais é uma necessidade do Estado. Para que os diversos grupos que integram e habitam os territórios dos novos estados, que começam a se constituir no século XVI, reconheçam o único poder central do Estado, é fundamental que se crie uma nova identidade por sobre as identidades pré-existentes. Esta é a principal tarefa deste novo poder, e logo do direito construído a partir daí, o direito moderno. Esta modernidade uniformizadora decorre de duplo movimento interno nestes novos estados que podem ser representados com clareza na expulsão dos mais diferentes (por exemplo os mouros e judeus da península ibérica) simbolizada pela queda de Granada em 1492 e a uniformização dos menos diferentes pela construção de uma nova identidade nacional (espanhóis e portugueses por exemplo), por meio de um projeto narcisista de afirmação de superioridade sobre o outro (o estrangeiro inferior, selvagem, bárbaro ou infiel que cria o dispositivo “nós X eles”) e da uniformização de valores por meio da religião obrigatória que se reflete no direito moderno com a uniformização do direito de família e do direito de propriedade que permite e sustenta o desenvolvimento do capitalismo como essência da economia moderna (com a criação de uma moeda nacional, um banco nacional, um exército nacional e uma polícia nacional essencial ao capitalismo). (MAGALHÃES, 2011).²⁵

O Estado Moderno, portanto, que nasceu absolutista acabou por ser influenciado pelo monarca absoluto nas suas características como Estado e já no século XVIII houve um distanciamento entre esfera pública e privada, de forma que qualquer restrição individual em favor do coletivo era tida como ilegítima.

Diante dessa idéia de que o poder público era visto como inimigo da liberdade individual é que floresceu a base do Estado Liberal. A burguesia que cada vez mais detinha o poder econômico defendia a intervenção mínima do Estado na vida social e considerava a liberdade contratual como um direito natural dos indivíduos, diante da forte influência do jusnaturalismo. (SOARES, 2000, p. 66).

²⁵ Pode-se afirmar que todo o direito moderno segue este padrão hegemônico e uniformizador. No direito internacional, notadamente, o europeu, é possível vislumbrar tais características em documentos e instrumentos como o Tratado de Versalhes e a Carta das Nações Unidas com a previsão do Conselho de Tutela e o Conselho de Segurança.

A autonomia privada referia-se, basicamente, nos direitos individuais, como a liberdade, igualdade e propriedade, ou nos dizeres de Bahia (2008), direitos negativos frente ao Estado e aos cidadãos. Ou seja, pode-se afirmar que no Estado Liberal supervalorizava o privado em detrimento do público, pois quanto mais houvesse ingerência por parte do Estado, mais restrição ao direito à liberdade o indivíduo teria.²⁶

O Estado constitucional Liberal começou seu processo de formação com a Carta Magna de 1215 e se consolidou com as revoluções liberais burguesas de 1688 na Inglaterra, 1776 nos Estados Unidos da América do Norte e em 1789 na França²⁷. (SOARES, 2000).²⁸

O constitucionalismo liberal entendia que a liberdade de iniciativa e a liberdade de concorrência seria um direito de cada pessoa e, ainda, tal modelo de Estado vedava a intervenção estatal no domínio econômico, salvo de forma supletiva, quando não houvesse interesse privado.

O constitucionalismo moderno nasceu dos anseios da classe burguesa de prosperar, principalmente, nas relações econômicas, imprimindo assim, uma segurança jurídica. Portanto, pode-se afirmar que o constitucionalismo moderno nasceu liberal, mas não necessariamente democrático, uma vez que os textos constitucionais asseguravam os direitos dos homens brancos, proprietários e ricos, excluindo radicalmente grande parte da população. Como exemplo, verifica-se o voto censitário. (LOSURDO, 2008).²⁹

A grande concentração econômica e o conseqüente aumento da exclusão social advindos com o Estado Liberal vieram propiciar o desenvolvimento do Estado

²⁶ O artigo "*Teoria da Democracia: o surgimento do Sistema de Direitos e a emergência do Público e do Privado, Estado, Política e Constituição na Modernidade*", de autoria de Alexandre Bahia faz uma abordagem interessante sobre o sistema de Direitos Fundamentais na Modernidade estruturado a partir das ideias de liberdade e igualdade e a influência destas nos sistemas jurídico e político.

²⁷ A Revolução Francesa permitiu que o positivismo liberal do século XIX recepcionasse os atributos da dignidade e racionalidade, peculiares ao jusnaturalismo racionalista dos séculos XVII e XVIII.

²⁸ Até a propagação dos ideais do século XVIII difundidos pelas Revoluções Americana e Francesa, o constitucionalismo europeu era dominado pelo direito consuetudinário (dos costumes), do qual emergiram documentos escritos e textos raros. A Inglaterra, contudo, preservou sua constituição consuetudinária. Nas constituições clássicas, os direitos individuais foram reconhecidos por meio das declarações de direitos e de garantias de direitos.

²⁹ Conforme nos lembra Domenico Losurdo, no início, o liberalismo se mostrou incompatível com a democracia majoritária e mesmo após o "casamento" entre constituição e democracia representativa majoritária a resistência do liberalismo sempre foi muito grande aos mecanismos efetivamente democráticos incluídos.

Social³⁰. O século XIX passa a sofrer um processo de transformação importante com a proliferação dos movimentos operários e criação dos sindicatos, na busca de melhoria das condições de vida da classe operária que se via à margem da sociedade. (MAGALHÃES, 2002, p. 26).

Como os operários passavam grande parte de suas horas diárias trabalhando nas fábricas, a convivência com outros que compartilhavam a mesma situação de opressão e exploração no mesmo espaço contribuiu para que eles se organizassem e comesçassem a reivindicar juntos melhores condições de vida. (BADIOU, 2009).

O Estado social surgiu com a 2ª revolução francesa de 1848 e a Constituição do mesmo ano, afirmando-se com a Constituição Mexicana de 1917 e a Constituição de Weimar, na Alemanha, em 1919. (MAGALHÃES, 2002, p. 27).

O Estado deveria deixar de se abster e passar a garantir os direitos sociais mínimos da população.

No plano constitucional, o Estado Social veio representar a consagração dos direitos sociais como saúde, educação, previdência, habitação e transporte, e, ainda, dos direitos econômicos nas Constituições, como direitos fundamentais da pessoa humana ao lado dos já consagrados direitos individuais e políticos na época do Estado Liberal.

Os direitos sociais aparecem como mecanismo de realização de direitos individuais de toda a população.

Quando no pós-Primeira Guerra se fala em direitos fundamentais dos seres humanos, não se refere somente dos direitos individuais, mas também aos direitos sociais. Este novo componente dos direitos fundamentais dos seres humanos passa, a partir desse momento, a formar um novo todo indivisível dos Direitos Humanos. Note-se que a idéia do Estado Social também contém outro direito fundamental, que vem se afirmando lentamente no século XIX: os direitos políticos, entendidos, principalmente como direito do povo de participar do poder do Estado, votando ou sendo votado. É a democracia social.

Os direitos sociais e econômicos, com a Constituição do México de 1917 e a de Weimar (Alemanha) de 1919, passam a ser considerados direitos fundamentais dos seres humanos, integrando os novos textos constitucionais. Na mesma época começa também a internacionalização dos Direitos Humanos. É criada a Sociedade das Nações e, especificamente no campo dos direitos sociais, a Organização Internacional do Trabalho (OIT). (MAGALHÃES, 2002).

³⁰ A crise do Estado Liberal se agravou com a Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e permitiu o surgimento de dois tipos de Estado: o Estado social (ou social liberal) e o Estado Socialista.

Diante da crise do Estado Liberal, foi possível o desenvolvimento do Estado Social que permitia uma maior participação do Estado na sociedade, principalmente na esfera econômica. Todavia, essa maior atuação do Estado acabou por limitar a participação do indivíduo e seus direitos individuais.

A crise do Estado Social, conforme salienta Magalhães (2002), foi uma crise forjada pelo mesmo grande capital que minou o liberalismo.³¹

O advento do Estado de Direito buscou conciliar a noção de governo do povo (democracia) aos ideais defendidos nas principais revoluções iluministas burguesas.³²

Conforme os ensinamentos de Soares (2000, p. 81), o Estado de Direito aliava a idéia de justiça material ao pensamento democrático, contribuindo para a formação de um Estado de Direito formal que adquiriu contornos definitivos com o positivismo jurídico-estatal.

De acordo com Canotilho (2003), o Estado Contemporâneo possui como componente o princípio do Estado de Direito no qual o Estado está submetido a um regime jurídico que busca a realização da justiça e a efetivação dos valores econômicos, políticos, sociais e cultural, além de evitar o uso do poder público de forma arbitrária.

Estado de direito é um Estado ou uma forma de organização político-estatal cuja atividade é determinada e limitada pelo direito. 'Estado de não direito' será, pelo contrário, aquele em que o poder político se proclama desvinculado de limites jurídicos e não reconhece aos indivíduos uma esfera de liberdade ante o poder protegida pelo direito (CANOTILHO, 2003, p. 13).

O Estado Democrático de Direito designa a mescla entre Estado de Direito com o Estado Democrático. No caso da Constituição Republicana do Brasil de 1988, está inscrito no artigo 1º. do seu texto.³³

³¹ Cumpre salientar as notas do Prof. José Luiz Quadros de Magalhães em seu artigo "*Discutindo o Estado Social*": "[...], como suporte teórico do desmonte do estado social, cresceu a crítica simplificadora e reducionista, importada dos Estados Unidos e de alguns autores europeus, proveniente do novo pensamento neoliberal e neo conservador e ratificada por parte nova esquerda (como o novo trabalhismo de Tony Blair). Esta crítica ao estado social que vem dar suporte ao seu desmonte, aponta o caráter assistencialista como gerador de um exército de clientes que se amparam no estado, não mais produzindo, não mais criando. Criticam o estado social argumentando que este retira espaços de escolha individual gerando não cidadãos, uma vez que incentiva as pessoas a viverem às custas do estado".

³² A Revolução Inglesa com o "Bill of Rights" (1689), a Declaração da Independência na Revolução Norte-Americana (1776) e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, na Revolução Francesa (1789).

A idéia de Estado democrático de direito traz dois conceitos próximos como o de constitucionalismo e de democracia.

O Estado constitucional de direito gira em torno da dignidade da pessoa humana que se apresenta como o centro dos direitos fundamentais. Nos dizeres de Barroso,

Os direitos fundamentais incluem: a) a liberdade, isto é, a autonomia da vontade, o direito de cada um eleger seus projetos existenciais; b) a igualdade, que é o direito de ser tratado com a mesma dignidade que todas as pessoas, sem discriminações arbitrárias e exclusões evitáveis; c) o mínimo existencial, que corresponde às condições elementares de educação, saúde e renda que permitam, em uma determinada sociedade, o acesso aos valores civilizatórios e a participação esclarecida no processo político e no debate público. Os três Poderes – Legislativo, Executivo e Judiciário – têm o dever de realizar os direitos fundamentais, na maior extensão possível, tendo como limite mínimo o núcleo essencial desses direitos. (BARROSO, 2011).

Já no século XXI, alguns países vêm vivendo a experiência de terem assegurados em seus textos constitucionais o Estado Plurinacional, como o caso da Bolívia e do Equador. Tal modalidade estatal vem propugnar pelo multiculturalismo entre os povos de um mesmo estado e pela construção de uma democracia dialógica entre diversos setores da sociedade de forma a privilegiar a democracia participativa e a democracia consensual, “comprometida com o desenvolvimento e a livre integração dos povos” e de forma a abandonar o passado colonial, conforme preâmbulo do texto constitucional boliviano. (BOLÍVIA, 2009, tradução nossa).³⁴

O novo constitucionalismo na América do Sul vem sendo delineado no sentido de compreender os direitos fundamentais a partir da construção e reconstrução de consensos plurais, não hegemônicos, dialógicos, democráticos,

³³ “Art. 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político”.

³⁴ Preâmbulo

[...] Dejamos en el pasado el Estado colonial, republicano y neoliberal. Asumimos el reto histórico de construir colectivamente el Estado Unitario Social de Derecho Comunitario Plurinacional, que integra y los articulación propósitos de avanzar hacia una Bolívia democrática, productiva, portadora e inspiradora de la paz, comprometida con el desarrollo y con la integrante determinación libre de los pueblos.

diversos, não hierarquizados e não permanentes, na tentativa de superar a modernidade europeia.³⁵

O Estado Plurinacional bem como suas principais características será estudado em tópico apartado e com maior profundidade, a fim de que fiquem bem evidenciadas as diversidades entre esse novo modelo de Estado e o Estado Moderno.

2.2 Origem do Estado moderno europeu x Origem dos Estados latino-americanos

No tópico anterior, foi feito um estudo sobre a origem dos Estados de forma a salientar suas principais características como reflexo do contexto histórico em que viviam.

Nesse sentido, foi possível constatar que os Estados refletem o momento histórico pelo qual estão passando; que influenciam na ideologia da sociedade e consequentemente nas políticas adotadas, e sobremaneira na concepção do direito positivo, mais notadamente, em seus textos constitucionais.

Para esse próximo tópico, far-se-á um estudo mais aprofundado sobre a origem do Estado Moderno, de forma a salientar as diferenças no processo de formação dos Estados europeus e na América Latina, além de ser possível o estudo sobre a influência das ideologias dos Estados devido aos seus respectivos processos de formação.

Acredita-se que a partir dessa diferenciação tornar-se-á de mais fácil assimilação delimitar as características e conceituar, sobretudo, o Estado Plurinacional.

O Estado Moderno, conforme já foi mencionado em tópico anterior, surgiu na forma de Estado Nacional, devido à decadência do feudalismo e a necessidade de restabelecer a ordem da Europa no século XV. A burguesia buscava a unificação de moedas como mecanismo facilitador das transações comerciais que vinham reaparecendo e os senhores feudais queriam a proteção da monarquia diante das revoluções camponesas.

³⁵ Essa conclusão foi tirada do artigo "*Reflexões sobre o novo constitucionalismo na América do Sul: Bolívia e Equador*", de autoria de José Luiz Quadros de Magalhães, publicado em seu *blog*.

O Estado Moderno europeu se consolidou após lutas internas em que o Rei se afirma como controlador de um poder organizado e hierarquizado internamente. Este foi o processo ocorrido em Portugal, Espanha, França e Inglaterra. (MAGALHÃES, 2009).

Segundo os ensinamentos de Cueva (1996), o Estado Moderno resultou das lutas políticas entre Igreja, império, monarca e senhores feudais, durante a Idade Média. E a doutrina o define com um estado nacional, territorial e monárquico, com exceção das repúblicas italianas do século XVI, além de centralizador dos poderes públicos e dotado de soberania.³⁶

Como características, Mario de La Cueva (1996, p.49) ressalta que o Estado Moderno é territorial porque está adstrito a um determinado território; nacional, por influência da unidade territorial conquistada pela França, Inglaterra e Espanha por volta dos séculos XV ao XVI; monárquico, em que imperava a vontade do Rei; centralizador dos poderes públicos e soberano, interna e externamente, sobretudo sob a influência do contrato social de Rousseau.^{37 38}

Cabe ressaltar que, a partir da formação do Estado Moderno, surge o conceito de soberania sob os dois aspectos: interno – a unificação do Rei sobre os grupos de poder representados pelos senhores feudais diante de um exército unificado; e externo - a partir da não submissão automática à vontade do papa e ao poder imperial (multi-étnico e descentralizado).

Nesse sentido, cumpre trazer a seguinte idéia:

O Estado Moderno é uma estrutura política criada pela nobreza e pelos reis para explorar as terras e os servos da Europa e na Inglaterra, a partir da segunda metade do século XVII, pela burguesia para proteger a indústria e o comércio do capitalismo incipiente, ou, ainda, para expressá-lo em uma fórmula breve: o estado é a estrutura de poder dos possuidores de terra e

³⁶ Conforme os dizeres de Mario de la Cueva: “El estado moderno [...] es el resultado, por um lado, de las pugnas políticas entre los poderes medievales: la iglesia y el el imperio, la iglesia y el Rey de Francia, este mismo monarca y el emperador, y los reyes y los señores feudales, y del outro, de la formación de las comunidades asentadas firmemente sobre porciones específicas del territorio europeo. La doctrina lo describe como *um estado nacional, territorial, monárquico* – salvo las repúblicas italianas del siglo XVI – *centralizador de todos los poderes públicos y soberano en la doble dimensión externa y interna.*”

³⁷ [...] el estado moderno, [...] es territorial, nacional, monárquico, centralizador de todos los poderes públicos, y soberano en la doble dimensión externa e interna.

³⁸ A teoria do contrato social idealizada por Rousseau defendia a idéia de um contrato, um acordo de vontades entre o povo e o Estado de forma que o povo apoiaria o Estado se, em contrapartida, esse lhe desse a paz almejada pelo povo.

da riqueza para colocar a seu serviço aqueles sem terra e sem riqueza³⁹. (CUEVA, 1996, p. 79, tradução nossa).

Dessa forma, pode-se concluir que a doutrina moderna foi consequência do processo histórico de formação do Estado Moderno bastante influenciado pela aliança entre o monarca e a nobreza. Lado outro, a burguesia que carecia de ideais, tradição e poder econômico, foi conquistando aos poucos poder, por meio das revoluções iluministas que buscavam combater o Antigo Regime.⁴⁰

Ademais, no Estado Moderno europeu, o monarca não podia estabelecer nenhum vínculo com as etnias⁴¹ presentes no território que seria, mais tarde, o Estado Nacional. A idéia consistia em criar um meio de uniformização capaz de satisfazer a maioria das etnias pré-existentes e que pudesse expulsar os que não fossem semelhantes o bastante. Assim:

[...] a tarefa de construção do Estado Nacional (do Estado Moderno) dependia da construção de uma identidade nacional, ou em outras, da imposição de valores comuns que deveriam ser compartilhados pelos diversos grupos étnicos, pelos diversos grupos sociais para que assim todos reconhecessem o poder do Estado, do soberano. (MAGALHÃES, 2011).

Cumprе salientar que essa ideologia uniformizadora influenciou não só na criação do Estado Nacional, mas também contribuiu para o surgimento e desenvolvimento dos Estados Totalitários⁴², como ocorrido na Alemanha nazista de Hitler, na Itália fascista de Mussolini e na União Soviética sob o comando de Stálin.

Foi criada uma ideologia intitulada como “nacional” em busca de uma uniformidade. Os cidadãos eram tratados em sua coletividade, sem se considerar a

³⁹ El estado moderno es la estructura política creada por la nobleza y por los reyes para explotar las tierras y los siervos de Europa y en Inglaterra, a partir de la segunda mitad del siglo XVII, por la burguesía para proteger, además, la industria y el comercio del capitalismo incipiente, o para expresarlo en una fórmula breve: el estado es la estructura de poder de los poseedores de la tierra y de la riqueza para poner a su servicio a los sin-tierra-y-sin-riqueza.

⁴⁰ O Antigo Regime nesse contexto se refere às monarquias absolutistas vivenciadas em alguns Estados Modernos, cujo poder do rei não era questionado. A explicação dessa ausência de questionamento se dava pela aceitação da teoria do direito divino dos reis que defendia que o monarca governava por escolha de Deus.

⁴¹ Preferiu-se utilizar neste trabalho a expressão etnia ao invés de raça. O conceito atual de “raça” na espécie humana é distinto do estabelecido pelas teorias nazi-fascistas. É cediço hoje, que a espécie humana possui apenas uma raça, sendo que as diferenças de cor da pele ou de biometria anatômica topográfica devem-se, apenas, a caracteres étnicos, não possuindo diferenças significativas nos genomas desses indivíduos.

⁴² Os Estados Totalitários caracterizam-se por centrarem-se em uma ideologia universalizante, ou seja, que engloba todos os aspectos da vida pública e da vida privada, de forma a não valorizar o indivíduo, mas a coletividade da sociedade identificada com o Estado. Além dos exemplos acima citados, podemos vislumbrar o totalitarismo no regime comunista da atual China, e nos regimes teocráticos ainda existentes em vários Estados, como no Irã.

individualidade de cada um. A busca pela perfeição física, a eugenia ⁴³, a exaltação a superioridade da “raça”⁴⁴ ariana, foram fomentadas principalmente pela propaganda maciça como instrumento ideológico.

Os movimentos totalitários são organizações maciças de indivíduos atomizados e isolados. Distinguem-se dos outros partidos e movimentos pela exigência de lealdade total, irrestrita, incondicional e inalterável de cada membro individual. Essa lealdade total é a base psicológica do domínio total. (ARENDRT, 2003)

Essa forma de impor conceitos, valores e crenças por meio de uma ideologia totalitarista visava, ainda, combater qualquer manifestação e ideal contrários para assim conseguir a dominação total, daí a denominação de “totalitarismo”.

Segundo Hannah Arendt (2003) as mentiras ideológicas podiam ser convertidas em crenças e valores universais de forma a convencer os leigos de que se tratavam de uma verdade absoluta.

Nesse sentido, pode-se constatar a importância da ideologia como forma de contribuição para a formação dos Estados e como transformador histórico e social.

Enquanto na Europa a formação do Estado Nacional se deu com a invenção de uma nacionalidade que acabou por se tornar excludente, tal processo na América Latina ocorreu de forma diferente, que é o que se pretende evidenciar neste tópico.

A Modernidade se originou com o desenvolvimento dos Estados Nacionais a partir de uma política de dominação do “outro”, de forma a confrontá-lo, vencê-lo e dominá-lo, ou nos dizeres de Enrique Dussel : “um processo de não reconhecimento do não europeu”. (DUSSEL, 1994, tradução nossa).⁴⁵

No mundo contemporâneo, pode-se verificar que as experiências até então experimentadas no campo internacional, invariavelmente tomam como referência o direito do estado nacional europeu a partir do século XV. Ou seja, prevalece a

⁴³ Eugenia significa melhoramento genético. Um dos pilares da doutrina nazista foi a eugenia presente no discurso de superioridade da “raça” ariana como forma de perpetuação de uma espécie genuinamente pura. Ressalte-se que essa ideologia da pureza racial culminou no Holocausto, com a dizimação de milhões de judeus em campos de concentração.

⁴⁴ Conforme já explicitado, o presente trabalho prefere utilizar a expressão “etnia” em substituição a “raça”. Todavia, nesse contexto histórico de regimes totalitários, a expressão utilizada “raça” ariana tinha o intuito de discriminar e excluir aqueles que não eram nacionais, como os judeus na Alemanha nazista, por exemplo.

⁴⁵ La Modernidad se originó en las ciudades europeas medievales, libres, centros de enorme creatividad. Pero ‘naci’ cuando Europa pudo confrontarse con ‘el Otro’ y controlarlo, vencerlo, violentarlo; cuando pudo definirse como un ‘ego’ descubridor, conquistador, colonizador, de La Alteridad constitutiva de la misma Modernidad. De manera que 1492 será el momento del nacimiento de La Modernidad. Como concepto correcto, el ‘origen’ de un ‘mito’ de violencia sacrificial muy particular y, al mismo tiempo, un proceso de en-cubrimiento de no-lo europeo.

característica uniformizadora repetida nos arranjos institucionais das ordens regionais e mundial até agora experimentadas. Instituições da modernidade como, moeda nacional, exército nacional, poder centralizador, direito nacional uniformizador, direito de família e propriedade privada, por exemplo, foram frutos de uma identidade nacional responsável pela manutenção do sistema capitalista. (MAGALHÃES, 2011).

Conforme Luis Tapia: “A idéia de nação, nesse sentido, serve para traduzir uma vontade de unificação político cultural no período da unificação política na modernidade”. (TAPIA, 2007, tradução nossa).⁴⁶

A criação do Estado Moderno europeu foi marcada pela expulsão dos árabes e posteriormente judeus da península ibérica e o início da invasão europeia na América, com a chegada de Colombo no território que passou a ser chamado de América Central, em 1492.

A chegada dos europeus nas Américas contribuiu para o processo de extermínio da população local perdurando por mais de quinhentos anos⁴⁷, até que os movimentos indígenas na Bolívia assumiram o poder e se organizaram e conquistaram direitos em outros estados americanos. (WALLERSTEIN, 2007).

Segundo Magalhães (2011), “a invasão do mundo, começando pela América é fundamental para o desenvolvimento do sistema econômico criado pelos europeus: o capitalismo”.⁴⁸

Outro fator preponderante para a criação do Estado Nacional foi a religião nacional que influenciou e influencia, até hoje⁴⁹, na esfera pública e privada, além dos comportamentos e valores da sociedade. A despeito de alguns estados se

⁴⁶ La idea de nación, en este sentido, sirve para traducir una voluntad de unificación político cultural en los términos de realización de la unificación política en condiciones modernas.

⁴⁷ Após a chegada do europeu nas Américas, estima-se que, em meio século, grande parte da população indígena havia sido aniquilada pelas armas e pelas doenças. O número exato tem sido tema de debates tanto no século XVI quanto nos anos pós-1492. Bartolomé de las Casas escreveu, em 1552, a *Brevíssima relación de la destrucción de las Índias*. O relato devastador agitou a opinião pública da Espanha na época. A discussão pós-1492 sobre o declínio acentuado da população indígena é muito extensa.

⁴⁸ O capitalismo foi fomentado, principalmente, pela exploração das riquezas naturais das Américas, como, ouro, cobre, madeira, prata e outras riquezas do subsolo, solo e supersolo, assim como as riquezas advindas da Ásia e África. Outros fatores como: moeda nacional, exércitos nacionais, religião nacional e direito nacional também serviram de mecanismos de uniformização de valores que influenciaram diretamente na ideologia de uma sociedade massificada e com valores uniformizados.

⁴⁹ A religião se faz recorrente nos debates políticos e nas justificativas de decisões no plano internacional. Como exemplo disso, podem-se vislumbrar as intervenções norte-americanas em outros países amparadas em uma justificativa religiosa.

intitularem laicos, ao longo da modernidade, a separação da religião com o Estado se deu apenas no campo formal.⁵⁰ (MAGALHÃES, 2009).

O Estado Nacional amparado em uma identidade nacional se apresenta como um projeto narcisista, uma vez que necessita do estranhamento do outro, do diferente, da exclusão daquele que não é nacional.

Este dispositivo de estranhamento, de exclusão, de autoafirmação pelo rebaixamento do outro está presente em todos nós, frutos da modernidade agora naturalizada: existe um “Eichman” dentro de cada um nós. Este “Eichman” está desperto em alguns, controlado ou acorrentado em outros, ou simplesmente adormecido, podendo ser despertado em momentos históricos que reúnam as condições para tal. Os genocídios podem ser explicados pelo despertar deste “Eichman”, deste dispositivo interno moderno de afirmação perante o rebaixamento do outro. Alemanha; Iugoslávia e Ruanda são exemplos de genocídios do século XX onde o dispositivo foi acionado por condições históricas complexas. (MAGALHÃES, 2011).

A criação dessa identidade nacional dependia da escolha de um inimigo em comum a todas as etnias, além de escolha de uma religião para todo o Estado, conforme já relatado. Esse falso discurso universalizante foi utilizado como justificativa para expulsar aqueles que eram considerados indesejáveis, ou seja, os que não se encaixavam nos valores culturais nacionais⁵¹.

O discurso da busca de uma identidade nacional de forma benéfica para o Estado não passava de uma ideologia balizadora da formação dos Estados Nacionais. Valores e conceitos foram impostos aos indivíduos como uma massificação cultural, sem que se respeitassem as diferenças culturais de cada etnia. Conforme apresenta Magalhães

A formação do Estado moderno está, portanto, intimamente relacionado com a intolerância religiosa, cultural, a negação da diversidade fora de determinados padrões e limites. O Estado moderno nasce da intolerância com o diferente, e dependia de políticas de intolerância para sua afirmação. (MAGALHÃES, 2011).

Na América Latina, portanto, o processo de formação do Estado Moderno, no decorrer do século XIX, deu-se com as lutas de independência. Em sua maioria,

⁵⁰ Os Estados Unidos se dividem entre evangélicos fundamentalistas de um lado e protestantes liberais de outro lado, o que acaba por influenciar diretamente na política do Estado, nas relações internacionais e nas eleições internas. Da mesma forma, é o que pode ser vislumbrado na União Européia cristã que resiste a aceitação da Turquia e convive com o crescimento da população muçulmana européia.

⁵¹ Um exemplo disso é o caso da Espanha que durante o seu processo de formação expulsou os mouros da península ibérica por tê-los escolhidos como inimigos.

estes Estados foram construídos para uma pequena parte da população, descendentes de europeus, de forma que as elites econômicas e militares não se importavam com a maioria da população que ficaria excluída do Estado.

Portanto, não interessava às elites que os povos originários⁵² (indígenas e africanos) participassem do Estado, ou melhor, sentissem como nacionais.

Pode-se constatar que o Estado Moderno na América Latina foi criado sem que houvesse nenhum tipo de interação com a cultura pré-existente no continente ou com a cultura dos imigrantes forçados; diferente do que ocorreu no processo de formação do Estado Moderno europeu que criou Estados Nacionais para todos.

No processo vivenciado na América Latina, não se permitiu que a identidade dos povos originários fosse incluída no conceito de nacionalidade criado. Os povos nativos foram totalmente excluídos do processo de construção da nação latino-americana. Em outras palavras:

[...] em toda a América, milhões de povos originários (de grupos indígenas os mais distintos) assim como milhões de imigrantes forçados africanos, foram radicalmente excluídos de qualquer idéia de nacionalidade. O direito não era para as maiorias, a nacionalidade não era para estas pessoas. Não interessava às elites que indígenas e africanos se sentissem nacionais. (MAGALHÃES, 2009)

Nesse sentido é que se verifica a importância do sentimento de pertencimento e nacionalidade para o Estado Moderno, haja vista que a ausência desses elementos traz como consequência a exclusão e falta de participação da vida em sociedade.

Fica notório, portanto, que enquanto o Estado Moderno europeu construiu uma falsa ideologia universalizante, o Estado Plurinacional, por sua vez, vai buscar uma verdadeira reconstrução de uma identidade nacional respeitando a diversidade cultural dos povos de forma que cada indivíduo se sinta parte integrante do Estado.

Definitivamente, o mundo contemporâneo vive o final de uma época longa que pode ser chamada de vários nomes e Wallerstein, em sua obra, o cognomina brilhantemente de “universalismo europeu”, ao analisar a herança da colonização européia que trouxe resquícios na forma de dominação das nações mais fortes.

⁵² A expressão “povos originários”, bastante utilizada no presente trabalho, refere-se ao conjunto de indivíduos que originariamente habitavam a região de certo território. Nesse contexto, trata-se dos povos nativos dos países da América Latina.

A humanidade vivencia o século XXI de forma bem semelhante ao *modus vivendi* do século XIX, pois constantemente nos deparamos com argumentos universalistas de nações mais fortes que tentam se apropriar de direitos, sem sequer respeitar as diversidades culturais de outros povos.⁵³

A despeito da maioria dos países da América Latina terem vivenciado longos períodos ditatoriais, pode-se vislumbrar que o século XXI vem sendo marcado por governos democráticos, participativos e dialógicos.

As revoluções ocorridas na Bolívia e Equador conseguiram que seus poderes constituintes fundassem um novo Estado, previsto em seus textos constitucionais, denominado de Estado Plurinacional, o qual será amplamente estudado neste trabalho.

Portanto, faz-se importante uma análise sobre o contexto histórico da América Latina frente ao novo modelo de Estado Plurinacional que alguns países já têm vivenciado.

2.3 O contexto da América Latina frente ao novo modelo de implementação do Estado Plurinacional

A América Latina, no século XXI, tem passado por transformações no seu cenário político, principalmente, que merecem no presente trabalho uma análise mais cuidadosa frente ao modelo de Estado Plurinacional implementado já em alguns textos constitucionais, como o caso da Bolívia e Equador.

O fundamento encontrado para a criação de um modelo de Estado Plurinacional, o qual busca reformular as estruturas institucionais nos estados latino-americanos, é a exclusão dos grupos étnicos e culturais vivenciada até a atualidade, resquício da herança colonial europeia durante a Idade Moderna.

O que tem sido presenciado na América Latina, portanto, é o reflexo das constantes lutas pelo reconhecimento e preservação das diversidades de forma a influenciar diretamente na construção de um novo modelo estatal que prima pela integração dos povos latino-americanos.

⁵³ Um exemplo atual sobre a influência das teorias universalistas é refletida na invasão dos Estados Unidos da América do Norte no Iraque, ou por assim dizer, na ocupação. Sem qualquer autorização do Conselho de Segurança da ONU, os E.U.A, de forma arbitrária, e sob o argumento de defesa da segurança nacional, em combate ao terrorismo, veio “defender” todas as nações e, assim se sentiu no direito de invadir e se estabelecer em um país de cultura oriental.

Ao se fazer uma breve análise histórica, pode-se afirmar que a América Latina foi cenário de violência e opressão imprimida pelos europeus no período colonial que além de explorarem os recursos naturais e minerais da região, dizimaram milhões de originários.

A colonização ocorrida nos países da América Latina foi marcada pelo flagrante desrespeito e emprego do uso da violência pelos colonizadores espanhóis e portugueses causando constrangimento aos diversos grupos sociais, mormente aos povos indígenas.

Diversos povos tiveram suas culturas suprimidas em nome dos valores europeus, como por exemplo, a imposição pela força da doutrina do cristianismo difundida pela Igreja sem que se respeitasse as crenças dos povos nativos, ou seja, os povos originários tiveram que se submeter à religião dos colonizadores.

Através de uma profunda análise histórica, Wallerstein (1997) relembra quando em 1492, Cristóvão Colombo ao chegar às Américas e com a conquista pelos espanhóis, em poucas décadas, haviam destruído a estrutura política dos dois maiores impérios da América, o asteca e o inca e, meio século depois, grande parte da população indígena havia sido dizimada, sempre através da força e com o fim de lucrarem a qualquer custo.

A história da expansão dos povos e dos Estados europeus pelo resto do mundo como parte essencial da construção do “sistema mundo-moderno”, da “economia mundo-capitalista”, foi justificada pela necessária e inevitável civilização, além de se caracterizar pela defesa dos valores ditos universais, como o crescimento, desenvolvimento econômico e progresso.

No entanto, o que ocorreu foi bastante diferente da proposta do “bem maior” atingido através da civilização, percebido pela discrepância entre a realidade e as justificativas por muitos, tanto na vida pessoal como coletiva, o que desenvolveu um debate intelectual sobre a moralidade do próprio sistema.

Cumprido, assim, mencionar os argumentos utilizados pelos colonizadores europeus, destacados por Wallerstein (1997). Nesse sentido, são apresentados quatro argumentos em defesa às políticas do governo espanhol apresentando em sua argumentação teses das autoridades mais respeitadas da época como Santo Tomás de Aquino, Santo Agostinho e Aristóteles.

O primeiro argumento utilizado pelos europeus, segundo Wallerstein (1997), foi o de que os ameríndios eram bárbaros, simplórios e desprovidos de grau de

instrução, incapazes de aprender qualquer coisa que não fosse atividade mecânica, devendo assim, ser governados por “outros”.⁵⁴

O segundo argumento defendido foi de que os índios deveriam aceitar as “verdades” dos espanhóis como retificação e punição por seus crimes contra a lei divina e natural com os quais estavam maculados.⁵⁵

A terceira tese foi a de que os espanhóis foram obrigados, pela lei divina, a impedir o mal e as grandes calamidades, que os índios infligiram, sob a ótica do europeu.⁵⁶

A quarta razão se fundou no fato de que o domínio espanhol propiciou a evangelização cristã ao permitir que padres católicos pregassem “sem risco e sem serem mortos por governantes e sacerdotes pagãos, como aconteceu três ou quatro vezes”. Por fim, os quatro argumentos básicos foram: a barbárie dos “outros”; o fim da prática que viola valores universais; a defesa dos inocentes em meio aos cruéis e a possibilidade de disseminar valores universais. (WALLERSTEIN, 1997).

Inquestionável, portanto, o forte caráter moral contido nas argumentações utilizadas pelos espanhóis no processo de colonização nas Américas.

No caso específico do Equador, sobre o processo de construção do Estado Plurinacional, Ileana Almeida ressalta:

Contudo, não se leva em consideração que os grupos étnicos não lutam simplesmente por porções de terras cultiváveis, mas sim por um direito histórico. Por isso, defendem a propriedade coletiva e a preservação das áreas de relevância ‘ecológico-cultural’. [...] Ao funcionar o Estado como representação de uma nação única, cumpre também seu papel no plano ideológico. A privação dos direitos políticos àqueles que não são hispânicos, leva ao desconhecimento da existência de outros povos e coloca o indígena como vítima do racismo. A ideologia da discriminação, embora não seja oficial, de fato está generalizada nos diferentes grupos étnicos. Isso leva a muitos indígenas a abandonarem sua identidade e passarem a formar filas de uma nação equatoriana embora, geralmente, em suas áreas mais exploradas. (ALMEIDA, 2008, p. 28, tradução nossa).⁵⁷

⁵⁴ Na obra “Universalismo europeu”, pode-se perceber como o autor trata de forma discriminatória os indígenas e a dificuldade em aceitar a cultura dos povos originários. Ademais, justificavam esse não reconhecimento da cultura local pela imposição por meio da violência da cultura colonizadora. Ao afirmar que os indígenas deveriam ser governados por “outros”, esses “outros”, referiam-se aos espanhóis.

⁵⁵ Sob a ótica dos espanhóis, a cultura europeia era uma “verdade” diante da cultura do povo colonizado e sob influência do cristianismo, sua imposição aos povos originários demonstrava a supervalorização dos valores europeus em detrimento da cultura local.

⁵⁶ O terceiro argumento utilizado por Wallerstein acaba por confirmar a influência do direito natural do europeu diante dos valores e crenças dos povos originários.

⁵⁷ Sin embargo, no se toma en cuenta que los grupos étnicos no luchan simplemente por parcelas de tierras cultivables, sino por un derecho histórico. Por lo mismo se defienden las tierras comunales y se trata de preservar las zonas de significado ecológico-cultural. [...] Al funcionar el Estado como

Portanto, a fim de se contrapor a toda essa opressão e violência da cultural originária como forma de dominação do europeu, o modelo de Estado Plurinacional aparece como uma tentativa de desencadear uma ruptura constitucional com os valores europeus e reconhecer o multiculturalismo e a plurinacionalidade.

A ingerência do Estado sob o aspecto da plurinacionalidade contribui de forma favorável para a democracia participativa visada pelo Estado Plurinacional, uma vez que reconhece e valoriza a cultura dos povos oprimidos e explorados.

Nesse sentido, pode-se afirmar que o Estado Plurinacional prima pela soberania dos grupos sociais oprimidos durante o processo de colonização de forma a “redescobrir” uma América Latina também indígena, plural, igualitária, democrática e multicultural.

O desenvolvimento dos movimentos sociais em alguns países da América Latina tem sido de fundamental importância para a concretização desse modelo de Estado Plurinacional que valoriza, dentre outros fatores, o multiculturalismo.

Segundo Abras e Júnior (2010, p.44), o reconhecimento de que direitos fundamentais foram historicamente negados aos povos da América Latina contribuíram para uma maior proximidade entre Poder Público e a população de forma a enfatizar o modelo de democracia participativa, apesar do modelo democrático representativo não ter sido totalmente abandonado.

Dentre as múltiplas facetas de democracia emergentes hodiernamente, destaca-se aquela baseada no paradigma do Estado Plurinacional, cujo objetivo se propõe a implantar uma nova realidade democrática em países explorados pelo domínio europeu ao longo de alguns séculos. Nesse sentido, busca-se iniciar uma transição pacífica através de revoluções conduzidas pela própria sociedade, no intuito de promover a reconquista da liberdade e da dignidade, precisamente nos Estados onde a maior parte da população é indígena.

As revoluções ocorridas na Bolívia e no Equador retratam um modelo de Estado oriundo da concepção de plurinacionalidade, em que os governos não são compostos apenas por representantes das camadas sociais dominantes, mas são, sobretudo, integrados por diversas categorias, inclusive a indígena, sob o formato de um processo eminentemente participativo e dialógico. (ABRAS; JÚNIOR, 2010, p. 44).

representación de una nación única cumple también su papel en el plano ideológico. La privación de derechos políticos a las nacionalidades no hispanizadas lleva al desconocimiento de la existencia misma de otros pueblos y convierte al indígena en víctima del racismo. La ideología de la discriminación, aunque no es oficial, de hecho está generalizada en los diferentes estratos étnicos. Esto empuja a muchos indígenas a abandonar su identidad y pasar a formar filas de la nación ecuatoriana aunque, por lo general, en su sectores más explotados.

Ademais, conforme destacam Abras e Júnior (2010, p. 51), o processo de integração entre os povos latino-americanos depende de vários fatores, como, por exemplo, a questão interna dos Estados que passa pela resolução de questões estruturais básicas como: educação, saúde, saneamento básico, meio ambiente e moradia, bem como a proteção da história e da cultura dos povos originários e demais grupos sociais que foram afastados do convívio social em função de suas diferenças.

O Estado Plurinacional quer romper com a uniformização de valores incentivado e difundido pelos colonizadores europeus, como forma de impedir o isolamento cultural, social, político e econômico dos povos originários. Ao invés de enaltecer o direito de família e a propriedade privada como base da sociedade moderna, busca-se a priorização de mecanismos que permitam o reconhecimento de diversos grupos sociais entre si, ou seja, o reconhecimento do “outro”.⁵⁸

Após contextualizar a América Latina, passa-se assim, para o estudo mais aprofundado desse novo modelo de Estado Plurinacional, bem como suas principais características.

2.4 Pilares do Estado Plurinacional e sua definição no cenário internacional

Após estudar as diferenças entre o processo de formação do Estado Moderno europeu em contraposição ao latino-americano, foi possível constatar a influência da ideologia desenvolvida em cada processo de forma peculiar trazendo consequências, inclusive, nos processos democráticos que cada Estado vem passando.

As bases constituintes do Estado Nacional europeu, conforme vislumbrado, mostraram-se altamente excludentes e discriminatórias, violando os direitos humanos daqueles que eram considerados “diferentes”⁵⁹, ou seja, que não compartilhavam dos mesmos valores eurocentristas difundidos, principalmente, no processo colonizador das Américas.

⁵⁸ A idéia do “outro” diz respeito àquele diferente; que não é reconhecido pelo europeu por ter uma cultura diversa.

⁵⁹ A idéia de “diferença” vai ser trabalhada de acordo com a ótica de cada povo. Ou seja, aquele que não compartilha as mesmas idéias, crenças, ideologias, cultura, religião, na realidade não respeita nem tolera a liberdade de escolha dos outros.

Nos dizeres de Enrique Dussel: “1492 foi o início da Modernidade; da mundialidade como ‘centro’ da Europa; da denominação da América Latina, África e Ásia como ‘periferia’”. (DUSSEL, 1994, tradução nossa).⁶⁰

A formação do Estado Moderno conforme já tratado no presente estudo está intimamente relacionado com a intolerância religiosa, cultural, a negação da diversidade fora de determinados padrões e limites e o não reconhecimento do “outro”. Pode-se concluir que o Estado Moderno, assim, nasce da intolerância com o diferente e as políticas de intolerância serviam de base para sua consolidação.

A busca pela efetivação e a consolidação da idéia de pluralidade concebida nas sociedades ocidentais denotam ter contribuído para a emancipação dos grupos minoritários e excluídos.

Sobre o tema, Piovesan,

Ao longo da história as mais graves violações aos direitos humanos tiveram como fundamento a dicotomia do “eu” *versus* o “outro”, em que a diversidade era captada como elemento para aniquilar direitos. Vale dizer, a diferença era visibilizada para conceber o “outro” como um ser menor em dignidade e direitos, ou, em situações-limite, um ser esvaziado mesmo de qualquer dignidade, um ser descartável [...]. Nesta direção merecem destaque as violações da escravidão, do nazismo, do sexismo, do racismo, da homofobia, da xenofobia e de outras práticas de intolerância. (PIOVESAN, 2009).

Em contraposição à ideologia desenvolvida por esse Estado Moderno, surge o Estado Plurinacional que vem propor uma sociedade que convive com as diferenças e permite que os “diferentes” participem da construção do processo democrático.

O presente tópico irá tratar, portanto, sobre as principais características do Estado Plurinacional, desde a sua concepção, previsão nos textos constitucionais e sua conceituação no cenário internacional.

Conforme já mencionado no presente trabalho, países como Equador e Bolívia têm podido vivenciar a experiência de um Estado Plurinacional legitimado pelas respectivas Constituições, haja vista o processo de construção de governos democráticos, participativos e dialógicos.

O século XXI na América Latina tem sido marcado por um processo de transformação no campo social e da democracia influenciado por movimentos

⁶⁰ [...] 1492 fue el inicio de la Modernidad; de la mundialidad como ‘Centro’ de Europa; de la constitución como ‘periferia’ de América Latina, África y Asia.

sociais em busca dos direitos dos povos originários que foram oprimidos pelos europeus e tolhidos de seus direitos fundamentais, desde o processo de “descobrimto” e colonização do continente americano.⁶¹ (WACQUANT, 2008).

Luis Tapia sobre a Bolívia ressalta que:

Por um lado, depois de 15 anos de neoliberalismo, um processo de sucessivas derrotas das organizações populares que tentaram parar e questionar os processos de privatização, em 2000, após a guerra da água, começa um novo ciclo ascendente de lutas que revelam processos que se prolongaram pelo tempo e produziram esta crise de correspondência em todo o Estado.(TAPIA, 2007, p. 49, tradução nossa).⁶²

Os poderes constituintes democráticos da Bolívia e do Equador, por meio de revoluções fundaram um novo Estado na tentativa de superar a brutalidade dos estados nacionais nas Américas, com a instituição do Estado plurinacional, democrático e popular.

Assim, em 2009 assistimos o Uruguai de Tabaré Vasquez buscar a reconstrução dos direitos sociais; a Argentina de Cristina Kirchner reformar as forças armadas introduzindo o ensino dos Direitos Humanos; o Paraguai de Lugo na busca de um resgate de uma dívida centenária de humilhação e exclusão dos pobres e dos povos originários; o Chile de Michelle Bachelet tentando quebrar a resistência de uma classe média conservadora e machista; a Venezuela de Hugo Chaves caminhando para o socialismo; o povo de El Salvador elegendo um governo comprometido com os direitos democráticos e sociais; e especialmente a Bolívia e o Equador, onde governos eleitos com o forte apoio popular promulgaram suas novas Constituições, e com estas um conceito totalmente inovador para o mundo jurídico: o Estado plurinacional. (AFONSO; MAGALHÃES, 2011).

Nesse sentido, Luis Tapia explicita que “Uma das possibilidades de recomposição do Estado na Bolívia, que implique enfrentar seriamente uma reforma a fim de minimizar as divergências entre estado e multiculturalismo é a idéia do Estado plurinacional. (TAPIA, 2007, tradução nossa).⁶³

Ou seja, o multiculturalismo se consagra como um dos pilares do Estado Plurinacional na tentativa de superar os valores e conceitos europeus advindos com

⁶¹ Estima-se que os Estados Nacionais surgidos nas Américas englobavam apenas 20% dos povos originários. Como consequência, vislumbra-se já no século XXI que os Estados Unidos possuem uma população carcerária composta por 80% de negros e hispânicos.

⁶² Por un lado, después de 15 años de neoliberalismo, de un proceso de sucesivas derrotas de las organizaciones populares que intentaron frenar y cuestionar los procesos de privatización, en el año 2000, a partir de la guerra del agua, comienza un nuevo ciclo ascendente de luchas populares que revelan procesos que se fueron preparando largamente y que producen esta crisis de correspondência a nivel del estado.

⁶³ Una de las posibilidades de recomposición del estado en Bolivia, que implique enfrentar seriamente una reforma de las condiciones de no correspondência entre estado y multiculturalidad, es la idea del Estado plurinacional.

o Estado Moderno e dessa forma, tentar dirimir ou mesmo reduzir as divergências culturais e sociais entre os diversos povos da Bolívia.

O Estado Plurinacional surgiu dessa necessidade de superação diante da intolerância e indiferença em relação aos povos originários, principalmente, dos Estados da América Latina, tentando romper com os valores preconizados pelo Estado Moderno liberal como: a supervalorização da propriedade privada e um direito de família calcado em valores influenciados, sobremaneira, pela Igreja Católica.

O Estado Plurinacional traz a previsão sobre a “propriedade comunitária” em detrimento da propriedade privada herdada pela modernidade, como aquela de uso familiar e de direito para aqueles que fazem parte da comunidade.⁶⁴

A modernidade conviveu com um processo de expansão do Estado Nacional europeu fundado em um discurso de divulgação de valores universais, enquanto na prática não se importava com as diferenças dos povos dominados, de forma a acelerar o processo de exclusão social e supressão dos direitos humanos desses povos.

Sobre a ideologia universalista, Enrique Dussel afirma:

Contra os pós-modernos não criticaremos a razão como tal, mas admitiremos sua crítica contra a razão dominadora e violenta. Contra o racionalismo universalista não negaremos o seu núcleo racional. Não negaremos, portanto, a razão, mas a irracionalidade da violência do mito moderno; não negaremos o direito, mas a irracionalidade pós-moderna, afirmamos a "razão do Outro" em uma mundialidade Trans-moderna. (DUSSEL, 1994, p.22, tradução nossa).⁶⁵

De fato, o "mito da modernidade" é uma grande inversão: a vítima inocente se transforma em culpado, o agressor se presume inocente culpado. Paradoxalmente, o raciocínio do moderno humanista Sepúlveda acaba caindo no irracionalismo, como toda a pós-modernidade, pela justificação do uso da violência ao invés de o

⁶⁴ Sobre a propriedade privada na Bolívia, Luis Tapia explicita: “Si vemos el nivel del modo de producción en relación al tipo de pueblos y culturas que estoy llamando naciones comunitarias, el rasgo sobresaliente es que no hay propiedad privada de la tierra, sino propiedad comunitaria, y hay un uso familiar de la misma. Se obtiene el derecho a un uso familiar de la tierra mientras se forme parte de la comunidad, pero no es soberanía sobre partes de la misma en tanto propiedad individual” (TAPIA, 2007).

⁶⁵ Contra los Postmodernos no criticaremos la razón en cuanto tal; pero admitiremos su crítica contra la razón dominadora, victimaria, violenta. Contra el racionalismo universalista no negaremos su núcleo racional, sino su momento irracional del mito sacrificial. No negamos entonces la razón, sino la irracionalidad de la violencia del mito moderno; no negamos la razón, sino la irracionalidad postmoderna; afirmamos la "razón del Otro" hacia una mundialidad Trans-moderna.

argumento para a inclusão do Outro na "comunidade de comunicação". (DUSSEL, 1994, p.74, tradução nossa).⁶⁶

Ainda nos dias atuais é perceptível a influência da religião nos conflitos internacionais e a intolerância com o diferente, como no caso de Estados considerados por seus textos constitucionais como laicos e, paradoxalmente, têm na religião, uma base forte de seu poder.⁶⁷

A desvinculação do Estado da religião, ou seja, a implementação de um Estado laico se impõe como uma das reformulações das bases constitucionais, a fim de evitar o processo de exclusão social ou causar restrições de crenças religiosas.⁶⁸

A proposta inserida no contexto do Estado Plurinacional baseia-se em um conceito de família que prima não só pela influência do catolicismo, mas também considerando a laicização dos Estados, bem como o direito fundamental à crença religiosa e o reconhecimento de uma democracia participativa, em substituição à democracia representativa.

Conforme afirma Magalhães (2009), o Estado Plurinacional vem romper com um paradigma de mais de quinhentos anos advindos da formação dos Estados Nacionais, de forma a privilegiar o direito de família, a propriedade e a jurisdição de cada grupo social, criando espaços para uma democracia baseada no diálogo e que as partes sejam tratadas de forma igualitária no contexto do direito internacional dos direitos humanos.

O Estado Plurinacional, assim, busca combater a uniformização de valores que só contribuiu para a exclusão radical de grupos sociais (étnicos e culturais), além da alienação, perda de raízes, aculturamento e o agravamento das divergências sociais.

No dizeres de Ileana Almeida:

⁶⁶ En efecto, el "mito de la Modernidad" es una gigantesca inversión: la víctima inocente es transformada en culpable, el victimario culpable es considerado inocente. Paradójicamente, el razonamiento del humanista y moderno Ginés de Sepúlveda termina por caer en el irracionalismo, como toda la Modernidad posterior, por la justificación del uso de la violencia en lugar de la argumentación para la inclusión del Otro en la "comunidad de comunicación".

⁶⁷ A formação do Estado moderno a partir do século XV ocorre após lutas internas pela disputa do poder. O poder do Rei passa a centralizar a política e a economia de forma a se afirmar perante os senhores feudais, os demais impérios e a Igreja. Tal centralização foi fundamental para a formação do Estado Nacional, como ocorrido em Portugal, Espanha, Inglaterra e França.

⁶⁸ A adoção de uma religião oficial para o Estado acaba por contribuir para o processo de exclusão social daqueles que não professam a mesma crença religiosa, como ocorre, por exemplo, nos Estados islâmicos.

Por conta do que se poderia pensar, o reconhecimento da individualidade étnica não divide a unidade das forças democráticas que se alinham contra o imperialismo. Pelo contrário, por mais que se fortaleça a consciência nacional dos diferentes grupos, mais firme será a resistência ao imperialismo em qualquer de suas formas (genocídio, imposição política, religiosa ou cultural) e, sobretudo, a exploração econômica. (ALMEIDA, 2008, p. 29, tradução nossa).⁶⁹

Outro pilar do Estado Plurinacional é o multiculturalismo que busca preservar as diferentes culturas, as diversidades, de forma que todas possam conviver de forma harmônica em uma mesma sociedade. Ou seja, em um mesmo espaço diversas culturas, valores e crenças passam a ser consideradas.

Nesse contexto, o direito no Estado Plurinacional propõe uma reconstrução do direito de família e do direito de propriedade. Conforme leciona José Luiz Quadros de Magalhães (2011), em prol da convivência, o direito de família e o direito de propriedade não podem mais ser utilizados como forma de imposição a uma determinada coletividade. Em diferentes esferas de poder, os grupamentos sociais irão identificar seus elementos de contato, tornando legítimas suas decisões.

Outro aspecto importante é o reconhecimento de várias formas de constituição da família. Além de importante instrumento de transformação social, garantia de direitos democráticos, sociais, econômicos plurais, e pessoais diversos, a Constituição da Bolívia é um modelo de construção de uma nova ordem política, econômica e social internacional. É o caminho para se pensar em um Estado democrático e social de direito internacional. (MAGALHÃES, 2011).⁷⁰

A nova Constituição da Bolívia, promulgada em 2009, ao instituir o Estado Plurinacional veio garantir que os povos originários passassem a ter uma maior participação na política e economia. Nesse sentido, foram criadas cotas parlamentares indígenas a fim de que os ameríndios pudessem participar do processo democrático.

De fato, o novo texto constitucional veio garantir direitos específicos de controle sobre a própria jurisdição à população de origem indígena e campesina. Dessa maneira, essas populações teriam um maior controle das regiões sob sua

⁶⁹ En contra de lo que podría pensarse, el reconocimiento de la especificidad étnica no fracciona la unidad de las fuerzas democráticas que se alinean en contra del imperialismo. Todo lo contrario, mientras más se robustezca la conciencia nacional de los diferentes grupos, más firme será la resistencia al imperialismo bajo cualquiera de sus formas (genocidio, imposición política, religiosa o cultural) y, sobre todo, la explotación económica.

⁷⁰ O artigo “*Plurinacionalidade e cosmopolitismo: a diversidade cultural das cidades e diversidade comportamental nas metrópoles*”, escrito pelo autor, nos permite uma reflexão sobre a importância do multiculturalismo de forma a assegurar a democracia participativa e dialógica.

jurisdição, através de suas próprias autoridades, quase independentemente de instituições públicas ou privadas. Nesse caso, o artigo 201 da Constituição da Bolívia salienta a soberania das decisões jurisdicionais dos povos originários, indígenas e campesinos. (BOLÍVIA, 2009).⁷¹

Ademais, cumpre mencionar que o texto constitucional boliviano prevê em seu artigo 1º a forma de constituição do Estado, que al seja, um estado unitário, social, de direito, plurinacional, comunitário, livre, autônomo e descentralizado, independente, soberano, democrático e intercultural.⁷²

Sobre a questão indígena, a Constituição da Bolívia em vigor trata sobre a questão indígena em torno de 20% (vinte por cento) dos seus artigos. A partir do texto constitucional de 2009 os povos originários passam a ter ampla participação em diversos níveis de poder estatal, como por exemplo, a conquista de cotas para participarem do parlamento. Os povos indígenas, ainda, passaram a ter propriedade sobre recursos naturais e na área jurídica, a justiça tradicional indígena fica equiparada à justiça ordinária do país. Nesse sentido, cada comunidade indígena passa a ter o direito a ter um “tribunal” próprio composto por juízes eleitos entre a população. Além disso, as decisões desses tribunais são soberanas, não podendo ser revisadas pela Justiça comum⁷³.

Há previsão, ainda, da criação de um Tribunal Constitucional plurinacional com composição mista, ou seja, tanto por membros eleitos pelo sistema originário, quanto pelo indígena, com competência para analisar questões constitucionais. Em relação à jurisdição exercida pelos tribunais ordinários e pela justiça originária dos povos indígenas e campesinos, cabe ressaltar que ambas possuem o mesmo nível

⁷¹ Artículo 201. Toda autoridad pública o particular acatará las decisiones de la jurisdicción indígena originario campesina.

Artículo 200. La jurisdicción indígena originario campesina conocerá todo tipo de relaciones jurídicas, así como actos y hechos que vulneren bienes jurídicos realizados por cualquier persona dentro del ámbito territorial indígena originario campesino. La jurisdicción indígena originario campesina decidirá en forma definitiva, sus decisiones no podrán serán revisadas por la jurisdicción ordinaria, y ejecutará sus resoluciones en forma directa.

⁷² Artículo 1. Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país.

⁷³ José Luiz Quadros de Magalhães em seu artigo “*Reflexões sobre o novo constitucionalismo na América do Sul: Bolívia e Equador*” faz uma análise sobre as principais inserções no texto constitucional boliviano de forma a permitir a ampla participação da sociedade no processo democrático.

de hierarquia, ou seja, a decisão de cada tribunal, portanto, é soberana.⁷⁴ (BOLÍVIA, 2009).

Outro avanço na questão da proteção dos direitos indígenas é a descentralização da legislação eleitoral, uma vez que garante aos povos indígenas participação plena no governo, de forma que, parte dos cargos de mandato eletivo ficam reservados a esse grupo. A eleição é realizada inclusive entre as comunidades indígenas para escolha de seus representantes, não participando desse pleito eleitoral outros grupos sociais e culturais.⁷⁵

Em termos organizacionais, o Estado Boliviano traz a previsão constitucional de quatro níveis de autonomia: o departamental, o regional, o municipal e o indígena, sendo que cada uma dessas regiões passam a ser dotadas de autonomia e seus governantes eleitos de forma direta para gerir e administrar seus recursos econômicos.⁷⁶ (BOLÍVIA, 2009).

Cumprido destacar, em tempo, o processo de laicização⁷⁷ com o objetivo de separar o estado e a religião de forma que fique assegurada a liberdade religiosa dos povos. Sobre a previsão constitucional de um estado laico, cumpre observar que tal medida se justifica em detrimento da garantia da liberdade religiosa haja vista, sobretudo, a diversidade cultural verificada na Bolívia e Equador.⁷⁸

⁷⁴ Artículo 179.

I. La función judicial es única. La jurisdicción ordinaria se ejerce por el Tribunal Supremo de Justicia, los tribunales departamentales de justicia, los tribunales de sentencia y los jueces; la jurisdicción agroambiental por el Tribunal y jueces agroambientales; la jurisdicción indígena originaria campesina se ejerce por sus propias autoridades; existirán jurisdicciones especializadas reguladas por la ley.

II. La jurisdicción ordinaria y la jurisdicción indígena originario campesina gozarán de igual jerarquía.

III. La justicia constitucional se ejerce por el Tribunal Constitucional Plurinacional.

⁷⁵ Artículo 211: I. La organización y funcionamiento de las organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, las agrupaciones ciudadanas y los partidos políticos deberán ser democráticos. II. La elección interna de las dirigentes y los dirigentes y de las candidatas y los candidatos de las agrupaciones ciudadanas y de los partidos políticos será regulada y fiscalizada por el Consejo Electoral Plurinacional, que garantizará la igual participación de hombres y mujeres. III. Las organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos podrán elegir a sus candidatas o candidatos de acuerdo con sus normas propias de democracia comunitaria.

Artículo 212: Las naciones y pueblos indígena originario campesinos podrán elegir a sus representantes políticos en las instancias que corresponda, de acuerdo con sus formas propias de elección.

⁷⁶ Artículo 281. El gobierno de cada autonomía regional estará constituido por una Asamblea Regional con facultad deliberativa, normativo-administrativa y fiscalizadora, en el ámbito de sus competencias, y un órgano ejecutivo.

⁷⁷ O Brasil adota o modelo laico desde seu texto constitucional de 1891.

⁷⁸ Artículo 4. El Estado respeta y garantiza la libertad de religión y de creencias espirituales, de acuerdo con sus cosmovisiones. El Estado es independiente de la religión.

Ao mesmo tempo, a laicização dos Estados não impede que a religião ainda exerça grande influência na social desses povos, pois constantemente cenas de intolerância religiosa são presenciadas.

No que diz respeito às crenças religiosas na Bolívia, a presença das religiões católicas e protestantes somam em torno de 80% (oitenta por cento) da população boliviana, notadamente, em função da influência do colonialismo europeu. Diante da implementação do modelo de Estado Plurinacional, católicos e protestantes se opuseram ao referendo para aprovação da Constituição de 2009 devido ao fato do presidente Evo Morales ter apresentado propostas relativas a temas considerados “conservadores” para aquelas religiões, como por exemplo, aborto e casamento entre pessoas do mesmo sexo.⁷⁹ (CULTURA KALLAWAYA, 2012). O Equador também apresenta um quadro parecido de predominância do cristianismo.⁸⁰ (CULTURA KALLAWAYA, 2012).

No mesmo sentido, a Constituição do Equador prevê a aceitação da diversidade cultural concebendo um constitucionalismo plurinacional, além de prever a ampliação dos direitos dos povos originários⁸¹.

Ademais, o texto constitucional equatoriano prevê formas alternativas de resolução de conflitos como, por exemplo, a mediação e arbitragem.⁸² (EQUADOR, 2008).

Como ponto em comum, convém ressaltar no presente estudo que tanto a Bolívia quanto o Equador buscam a tutela dos direitos dos povos originários, notadamente, os indígenas e campesinos, em seus textos constitucionais. Como Estados plurinacionais e multiétnicos, visam preservar a unidade nacional por meio do reconhecimento das diversidades.⁸³ Sendo assim, a cultura originária acaba por

⁷⁹ Estatísticas datadas de 1995 mostram a composição da religião na Bolívia: cristianismo 98,9% (católicos 88,5% e protestantes 10,4%), outras 1,1%.

⁸⁰ Aproximadamente 75% dos equatorianos são católicos romanos. As outras religiões perfazem 25% da população.

⁸¹ Art. 1. El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución. Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible.

⁸² Art. 190. Se reconoce el arbitraje, la mediación y otros procedimientos alternativos para la solución de conflictos. Estos procedimientos se aplicarán con sujeción a la ley, en materias en las que por su naturaleza se pueda transigir. En la contratación pública procederá el arbitraje en derecho, previo pronunciamiento favorable de la Procuraduría General del Estado, conforme a las condiciones establecidas en la ley.

⁸³ Artículo 3. Son deberes primordiales del Estado:

se tornar um elemento de identidade dos povos, um patrimônio a ser preservado. A cultura é tratada como patrimônio dos povos essenciais à identidade dos mesmos.⁸⁴ (EQUADOR, 2008).

Repisa-se, assim, que o Estado Plurinacional visa romper com as bases uniformizadoras criadas pelo Estado Nacional que adota valores “nacionais” como o direito de família, direito de propriedade e sistema econômico que são, inclusive, incorporados no texto constitucional, por meio de um estado constitucional baseado em uma democracia participativa e dialógica.

A democracia participativa como base do Estado Plurinacional tem como objetivo garantir o respeito às diferenças, bem como a existência de formas de constituição da família e do sistema econômico conforme os valores tradicionais dos diversos grupos sociais multi-étnicos existentes.

Sendo assim, percebe-se a importância da consolidação do Estado Plurinacional frente ao cenário internacional e em contraposição ao Estado Moderno uniformizador e excludente, principalmente, para a preservação dos direitos humanos sob os aspectos da plurinacionalidade e do multiculturalismo.

No próximo tópico será estudado com maior profundidade o multiculturalismo preconizado no Estado Plurinacional, bem como o papel da hermenêutica diatópica para a consolidação das bases desse novo modelo de Estado.

2.5 A relação entre Estado Social, os direitos sociais e o Estado Plurinacional

O presente tópico se faz necessário, uma vez que, o trabalho pretende analisar as políticas públicas na área da saúde e sua relação com o Estado Plurinacional. Apesar de já ter sido feita uma análise sobre a evolução histórica dos Estados, nesse buscar-se-á um maior aprofundamento das características dos dois modelos de Estado para se estabelecer tal relação.

1. Fortalecer la unidad nacional en la diversidad.

⁸⁴ Artículo 62. La cultura es patrimonio del pueblo y constituye elemento esencial de su identidad. El Estado promoverá y estimulará la cultura, la creación, la formación artística y la investigación científica. Establecerá políticas permanentes para la conservación, restauración, protección y respeto del patrimonio cultural tangible e intangible, de la riqueza artística, histórica, lingüística y arqueológica de la nación, así como del conjunto de valores y manifestaciones diversas que configuran la identidad nacional, pluricultural y multiétnica. El Estado fomentará la interculturalidad, inspirará sus políticas e integrará sus instituciones según los principios de equidad e igualdad de las culturas.

Conforme mencionado anteriormente, o Estado Social se desenvolve a partir da crise do Estado Liberal. Esse marcado pela idéia de limitação ao poder, enquanto aquele foi caracterizado pela participação no poder.

Nessa transição do modelo estatal liberal para o social, o texto constitucional buscou a superação dos direitos públicos de cunho individual, através dos direitos fundamentais, abrangendo além das liberdades tradicionais (direitos civis e políticos), os direitos econômicos, sociais e culturais.

Nos dizeres de Soares,

Houve profunda transformação jurídica e institucional com o advento do Estado social ou Estado constitucional da democracia pluralística, exigindo reformulação da teoria constitucional da liberdade individual. O princípio da liberdade natural e abstrata, susceptível de concretização jurídica pelo legislador ordinário e atrelado ao binômio liberdade-propriedade, é substituído pelo princípio da liberdade limitada constitucionalizando o princípio da dignidade humana como premissa da liberdade. (SOARES, 2000, p.87)

As ações positivas do Estado, conforme Soares (2000, p. 87), tornam-se imprescindíveis para o desenvolvimento do mercado em uma ótica internacional e para satisfazer as aspirações econômicas, sociais e culturais da nova perspectiva do capitalismo.

Diante das proposições vagas e abstratas advindas com o Estado Liberal, os direitos coletivos, sociais, econômicos, ao trabalho, à seguridade social, à cultura, à saúde, à greve, ao lazer, dentre outros, vêm ganhando espaço conceitos como justiça social que têm sido absorvidos pela sociedade.

Esses novos direitos se desenvolveram amplamente após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e tiveram como referência social as classes dos trabalhadores, e, assim como a divulgação da ideologia social-democrata contribuíram para o combate às desigualdades, visando dirimir a crise socioeconômica do capitalismo.

Os direitos sociais foram qualificados como direitos fundamentais do indivíduo, nos termos do artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos do Homem de 10 de dezembro de 1948, conforme se depreende da sua leitura:

Artigo 25°

1. Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros

casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade.

2. A maternidade e a infância têm direito a ajuda e a assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozam da mesma proteção social. (ONU, 2011).

O Estado social de Direito, assim, além de se caracterizar pelas liberdades positivas, tem por finalidade buscar a melhoria de condições de vida aos hipossuficientes e a igualdade social. (MORAES, 2009, p. 177).

Sobre o Estado Social, é a lição de Mário Lúcio Quintão Soares:

verificam-se degenerações do Estado Social com a construção de Estados totalitários. *Arendt* suscita dentre as causas do totalitarismo as origens do isolamento e do desenraizamento, sem os quais não se instaura esta forma de governo e dominação, baseado na organização burocrática das massas, na ideologia e no terror. (SOARES, 2000, p. 96).

Os Estados totalitários⁸⁵ emergiram diante da crise do Estado Liberal e das transformações radicais do Estado de direito socialista, acabando por estimular as doutrinas do nacional-socialismo⁸⁶ e do nazi-fascismo⁸⁷.

CANOTILHO nos ensina que,

A 'crítica do social' formulada a pretexto do Estado de direito retoma a crítica do totalitarismo, não hesitando mesmo algumas correntes políticas em ver no Estado de bem-estar ou no Estado-providência uma manifestação clara da deriva totalitária. O Estado, sob a máscara de Estado-providência, alarga as suas malhas interventoras e asfixiantes, constituindo o perigo maior das liberdades. Se o direito do Estado de direito serve para alguma coisa, essa é a de constituir uma espécie de 'linha Maginot' contra o 'totalitarismo social' disfarçado em providência do Estado. (CANOTILHO, 1999, p.13)

O modelo de Estado de Direito se desenvolveu diante do declínio do Estado Social. Enquanto o Estado Social defende que a violação aos direitos fundamentais podem ser evitados mediante o aumento do poder político estatal; cumpre salientar que o Estado de Direito, o Estado Democrático de Direito, bem como o Estado Social de Direito defendem que as desigualdades sociais podem ser evitadas

⁸⁵ Cumpre lembrar que o século XX presenciou regimes totalitários, como foi o caso do socialismo na ex-URSS; o nazismo na Alemanha e o fascismo na Itália.

⁸⁶ A doutrina do nacional-socialismo possuía como valor dominante o povo como unidade étnica e de sangue.

⁸⁷ A ideologia do nazi-fascismo adota como característica o totalitarismo: concepção segundo a qual o indivíduo deve se subordinar completamente ao Estado. Além disso, o nazi-Fascismo, como uma ditadura capitalista, tem no comunismo o grande inimigo.

através do fortalecimento das instituições democráticas e no aumento da participação popular nos centros de poder.

A América Latina, no século XXI, vem experimentando a oportunidade de implementação de um modelo estatal fundado em uma democracia participativa e dialógica, através dos textos constitucionais da Bolívia e Equador.

A tensão entre democracia e constituição foi presenciada ao longo da evolução dos Estados. O constitucionalismo nasce liberal, porém não democrático e, nesse sentido, pode-se afirmar que da mesma forma, o constitucionalismo irá uniformizar, assim como o direito civil, os valores da sociedade nacional, criando um único direito de família e um único regime de propriedade que sustentaria o sistema econômico. As constituições liberais, sociais e socialistas também passaram por isso.

Nesse sentido, cumpre transcrever os ensinamentos de Magalhães,

A teoria do poder constituinte atualizada pela análise da relação entre democracia e constituição é uma contribuição importante para pensarmos esta permanente conexão e tensão entre Constituição, como pretensão de segurança, permanência e garantia de direitos, e Democracia como transformação social e conquista de novos direitos históricos. O poder constituinte originário, como elo de ligação extremo entre democracia e segurança, é o reconhecimento da possibilidade/necessidade de revolução. O Direito democrático não pode ficar distante, ou ignorar a possibilidade de revolução como processo radical e democrático de transformação social. O Direito deve estar próximo, permanentemente, à democracia. A Constituição significa a segurança de que a democracia, enquanto processo criador de transformação, não se perderá em lutas incessantes de poder, e logo no risco do autoritarismo ou totalitarismo. Neste sentido o poder constituinte originário deve ser este elo entre democracia e constituição no momento mais radical de transformação social: a ruptura revolucionária com a constituição para a construção de uma nova ordem democrática. (MAGALHÃES, 2009).

O modelo assistencialista proposto pelo Estado Social não foi suficiente para garantir de forma efetiva, sobretudo, os direitos fundamentais ao cidadão. Ao longo das experiências de modelos de Estado, tem se percebido que é necessário sim que haja ações positivas por parte do Estado, garantidas por meio de seus textos constitucionais. Todavia, faz-se necessário, ainda, a implementação de um modelo democrático, participativo e dialógico e, principalmente, multicultural, capaz de permitir a convivência entre as diversas culturas sem que nenhum povo seja oprimido ou desrespeitado em seus valores e princípios, como ocorreu nos modelos de totalitários presenciados ao longo da História.

Mário Lúcio Quintão Soares (2000) afirma a necessidade de se definir novos parâmetros da hermenêutica dos direitos fundamentais, assim como fez a Bolívia e o Equador ao renovarem suas bases constitucionais. Dessa forma, para o autor:

aplicar e concretizar mecanismos que aprimorem as instituições estatais, ajustando-os ao Estado democrático de direito; adotar a metódica adequada para interpretação e densificação dos princípios de direitos fundamentais; penetrar na reestruturação do sistema de partidos, na vida e funcionamento das forças políticas, buscando democratizá-las; criar mecanismos que preservem as instituições democráticas, refletindo na imagem de Estado a ser recepcionada pelas instituições supranacionais, não esquecendo que o Estado contemporâneo está condicionado aos princípios básicos do Direito Comunitário, abrangendo normas e estruturas supranacionais e o controle dos interesses das multinacionais. (SOARES, 2000, p. 168).

Assim, pode-se concluir que, repensar o constitucionalismo faz parte da evolução das relações sociais e se faz necessário para o aprimoramento da democracia, além de preservar a segurança jurídica e os direitos fundamentais frente às distorções do Estado.⁸⁸ E, no contexto do Estado Plurinacional verifica-se essa concepção de que é necessário se desvincular dos valores universais europeus que acabam por contribuir com o processo de exclusão social propondo-se novos meios de se assegurar a implementação dos direitos sociais, como por exemplo, o reconhecimento da plurinacionalidade, multiculturalismo, democracia participativa e dialógica, além da ampla participação no processo de elaboração de políticas públicas.

2.6 Multiculturalismo e Hermenêutica diatópica

Após se chegar a uma definição dos pilares que embasam o Estado Plurinacional, faz-se importante trazer ao presente trabalho o embate sobre o universalismo em contraposição ao relativismo cultural no que diz respeito aos direitos humanos.

Ocorre que, depois da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), a sociedade global passou a se preocupar de forma preponderante com o indivíduo, partindo para a adoção de uma concepção universalista, conhecida como “Internacionalização dos Direitos Humanos”. O abandono das perspectivas filosófica

⁸⁸ Essas “distorções” do Estado referem-se ao fato de um determinado estatal não cumprir efetivamente seus designios, ou seja, quando há apenas a garantia formal e a material é ignorada.

e constitucionalista remeterem à uma discussão conceitual dos direitos humanos, ensejando o embate universalismo *versus* relativismo cultural.

Conforme Flávia Piovesan sobre o relativismo:

Para os relativistas, a noção de direito está estritamente relacionada ao sistema político, econômico, cultural, social e moral vigente em determinada sociedade. Sob esse prisma, cada cultura possui seu próprio discurso acerca dos direitos fundamentais, que está relacionado às específicas circunstâncias culturais e históricas de cada sociedade. Nesse sentido, acreditam os relativistas, o pluralismo cultural impede a formação de uma moral universal, tornando-se necessário que se respeitem as diferenças culturais apresentadas por cada sociedade, bem como seu peculiar sistema moral. A título de exemplo, bastaria citar as diferenças de padrões morais e culturais entre o islamismo e o hinduísmo e o mundo ocidental, no que tange ao movimento de direitos humanos. Como ilustração, caberia mencionar a adoção da prática da clitorectomia e da mutilação feminina por muitas sociedades da cultura não ocidental. (PIOVESAN, 2007, p. 148)

Já para os universalistas, Piovesan (2007) ressalta que “o fundamento dos direitos humanos é a dignidade humana, como valor intrínseco à própria condição humana”.

A menção a essas duas correntes que imperam no direito internacional sobre a caracterização dos direitos humanos, convém ressaltar a ótica universalista em detrimento à relativista que se assemelha mais ao Estado Liberal Moderno que acentua as diferenças diante de um falso discurso de uniformização, conforme bem tratado no tópico deste trabalho sobre a origem do Estado Moderno.

Para a doutrina relativista, a idéia de universalidade dos direitos humanos ressalta a política de dominação do imperialismo cultural ocidental, uma vez que busca universalizar os paradigmas da sociedade ocidental, e também seus direitos e garantias, desconsiderando avanços e retrocessos de outros sistemas legais.

Todavia, conforme já afirmado no presente estudo, os direitos humanos não podem ser analisados apenas perante a perspectiva internacionalista/universalista. Tem-se, também, a perspectiva filosófica e constitucional.

Sobre o tema, Boaventura de Sousa Santos (1997) traz uma discussão sobre a possibilidade de formação de uma terceira corrente entre o universalismo e o relativismo cultural. Trata-se do multiculturalismo, que por meio de cinco premissas permite uma nova significação dos direitos humanos.

A primeira premissa prevê a necessidade de superação do embate entre universalismo *versus* relativismo cultural. Nesse sentido, Santos:

O embate entre relativismo e universalismo trata-se de um debate intrinsecamente falso, cujos conceitos polares são igualmente prejudiciais para uma concepção emancipatória de direitos humanos. Todas as culturas são relativas, mas o relativismo cultural enquanto atitude filosófica é incorrecto. Todas as culturas aspiram a preocupações e valores universais, mas o universalismo cultural, enquanto atitude filosófica, é incorrecto. Contra o universalismo, há que propor diálogos interculturais sobre preocupações isomórficas. Contra o relativismo, há que desenvolver critérios políticos para distinguir política progressista de política conservadora, capacitação de desarme, emancipação de regulação. (SANTOS, 1997, p. 21).

A segunda premissa recomenda que haja uma maior intersecção entre as culturas, de forma que a diversidade de conceituação da dignidade humana seja respeitada e o diálogo seria uma maneira de demonstrar tal proximidade.

A terceira premissa se baseia na concepção de que todas as culturas são incompletas em suas concepções relativas à dignidade humana e reconhecer a incompletude cultural relativa à dignidade humana se apresenta como um dos principais pontos para uma nova reformulação dos direitos humanos.

A quarta premissa consiste no fato de que as culturas possuem versões diferentes referentes à amplitude da dignidade humana. Sendo assim, seria necessário observar qual o círculo cultural possuiria um maior círculo de reciprocidade.

Por fim, a quinta premissa proposta por Santos apresenta o substrato de distribuição de pessoas e grupos sociais, onde todas as culturas,

tendem a distribuir as pessoas e os grupos sociais entre dois princípios competitivos de pertença hierárquica. Um - o princípio da igualdade - opera através de hierarquias entre unidades homogêneas (a hierarquia de estratos socio-económicos; a hierarquia cidadão/estrangeiro). O outro - o princípio da diferença - opera através da hierarquia entre identidades e diferenças consideradas únicas (a hierarquia entre etnias ou raças, entre sexos, entre religiões, entre orientações sexuais). Os dois princípios não se sobrepõem necessariamente e, por esse motivo, nem todas as igualdades são idênticas e nem todas as diferenças são desiguais. (SANTOS, 1997, p. 22).

A adoção dessas cinco premissas e uma maior proximidade entre os diversos posicionamentos culturais acaba por definir a chamada hermenêutica diatópica, que

baseia-se na ideia de que os topoi de uma dada cultura, por mais fortes que sejam, são tão incompletos quanto a própria cultura a que pertencem. Tal incompletude não é visível do interior dessa cultura, uma vez que a aspiração à totalidade induz a que se tome a parte pelo todo. O objectivo da hermenêutica diatópica não é, porém, atingir a completude - um objectivo

inatingível - mas, pelo contrário, ampliar ao máximo a consciência de incompletude mútua através de um diálogo que se desenrola, por assim dizer, com um pé numa cultura e outro, noutra. Nisto reside o seu carácter dia-tópico (SANTOS, 1997, p. 23).

A hermenêutica diatópica, assim, apresenta-se como instrumento para o diálogo intercultural na tentativa de superação da concepção ideológica e dominadora dos direitos humanos.

Outra característica importante a ser destacada é que esse diálogo intercultural se baseia tanto entre os diversos saberes, como também entre culturas distintas.

Os “topoi”⁸⁹ consistem em lugares comuns retóricos mais abrangentes de cada cultura e servem como premissas que apesar da evidência podem permitir a troca de argumentos. Portanto, compreender uma cultura a partir dos “topoi” de outra se apresenta como algo de difícil assimilação, porém não impossível.

Segundo a lição de Santos, a hermenêutica diatópica,

é a que pode ter lugar entre o topos dos direitos humanos na cultura ocidental, o topos do dharma na cultura hindu e o topos da umma na cultura islâmica. Segundo Panikkar, dharma ‘é o que sustenta, dá coesão e, portanto, força, a uma dada coisa, à realidade e, em última instância, aos três mundos (triloka). A justiça dá coesão às relações humanas; a moralidade mantém a pessoa em harmonia consigo mesma; o direito é o princípio do compromisso nas relações humanas; a moralidade mantém a pessoa em harmonia consigo mesma; o direito é o princípio do compromisso nas relações humanas; a religião é o que mantém vivo o universo; o destino é o que nos liga ao futuro; a verdade é a coesão interna das coisas. Um mundo onde a noção de Dharma é central e quase omnipresente não está preocupado em encontrar o ‘direito’ de um indivíduo contra outro ou do indivíduo perante a sociedade, mas antes em avaliar o carácter dharmico (correcto, verdadeiro, consistente) ou adharmico de qualquer coisa ou acção no complexo teantropocósmico total da realidade’.

(SANTOS, 2011).

É nesse contexto que a hermenêutica diatópica se faz necessária: os direitos humanos e a dignidade da pessoa humana não devem ser assimilados nem dominados pelas políticas de dominação e massificação. A existência das diversidades culturais é notória e por isso requerem um diálogo intercultural que admite as incompletudes de cada cultura.

⁸⁹ “Topos” vem do grego e designa “lugar-comum”.

Nesse mesmo sentido, Enrique Dussel explicita a necessidade de se estabelecer diálogos interculturais como fórmula para tentar dirimir os conflitos advindos com a expansão dos Estados Nacionais europeus:

A Filosofia da Libertação afirma a razão como uma faculdade capaz de estabelecer um diálogo, um discurso intersubjetivo com a razão do Outro, como razão alternativa. No nosso tempo, como razão para negar o momento irracional do "mito sacrificial da Modernidade", para afirmar (incluído em um projeto libertador) o momento emancipador do Iluminismo e da Modernidade, como Trans-modernidade. (DUSSEL, 1994, p.168, tradução nossa).⁹⁰

Segundo Santos (1997), a reconstrução intercultural dos direitos humanos será possível mediante a observância de alguns pressupostos pelos Estados. Nesse sentido caberia observar a necessidade "Da completude para a incompletude", sendo que o ponto de partida para o diálogo intercultural e posterior reconstrução intercultural dos direitos humanos é a falsa noção de completude cultural.

Ao se fazer um paralelo entre multiculturalismo e a consolidação do Estado Plurinacional, é importante tomar emprestado o conceito de "minorias étnicas" utilizado por Zygmunt Bauman, em sua obra "Comunidade: a busca por segurança no mundo atual". Tal conceito traz a idéia ligada ao discurso de dominação utilizado pelo Estado Moderno que por de trás de um discurso uniformizador, acaba por asseverar as diferenças e excluir aqueles que não possuem o sentimento de pertencimento na sociedade.

Segundo Bauman,

'Minoria étnica' é uma rubrica sob a qual se escondem ou são escondidas entidades sociais de tipos diferentes, e o que as faz diferentes raramente é explicitado. As diferenças não derivam dos atributos da minoria em questão, e ainda menos de qualquer estratégia que os membros da minoria possam assumir. As diferenças derivam do contexto social em que se constituíram como tais: da natureza daquela atribuição forçada que levou à imposição de limites. A natureza da 'sociedade maior' deixa sua marca indelével em cada uma de suas partes. [...] A construção da nação significava a busca do princípio "um Estado, uma Nação", e, portanto, em última análise, a negação da diversificação étnica entre os súditos. Da perspectiva da "Nação Estado" culturalmente unificada e homogênea, as diferenças de língua ou costume encontradas no território da jurisdição do Estado não passavam de relíquias quase extintas do passado. Os processos esclarecedores e civilizadores presididos e monitorados pelo poder do Estado já unificado foram concebidos para assegurar que tais traços residuais do passado não sobreviveriam por muito tempo. A nacionalidade compartilhada deveria

⁹⁰ La Filosofía de la Liberación afirma la razón como facultad capaz de establecer un diálogo, un discurso intersubjetivo con la razón del Otro, como razón alternativa. En nuestro tiempo, como razón que niega el momento irracional del "Mito sacrificial de la Modernidad", para afirmar (subsumido en un proyecto liberador) el momento emancipador racional de la Ilustración y la Modernidad, como Trans-modernidad.

desempenhar um papel crucial de legitimação na unificação política do Estado, e a invocação das raízes comuns e de um caráter comum deveria ser importante instrumento de mobilização ideológica — a produção de lealdade e obediência patrióticas. Esse postulado se chocava com a realidade de diversas línguas (agora redefinidas como dialetos tribais ou locais, e destinados a serem substituídos por uma língua nacional padrão), tradições e hábitos (agora redefinidos como paroquialismos e destinados a serem substituídos por uma narrativa histórica padrão e por um calendário padrão de rituais de memória). (BAUMAN, 2003, p.83-84).

Assim, denota-se que a expressão “minorias étnicas” guarda relação com a passagem do estágio moderno de construção da nação para o estágio pós-Estado-nação.

A construção da nação possuía uma vertente nacionalista que por meio de um discurso uniformizador acabou por dizimar várias comunidades em razão das suas crenças, culturas, religiões, línguas, principalmente pelo emprego da violência. Já a vertente liberal parecia bem mais atrativa pois pregava a liberdade individual. Todavia, as comunidades étnicas e locais foram combatidas e massacradas por forças conservadoras que impediam a auto-afirmação e a autodeterminação individual.

Nos dizeres de Bahia e Moraes, “[...] pluralidade e a diversidade são inafastáveis do nosso modo de ver o mundo e, especificamente, o Direito (ao menos se tomamos como referencial um regime que busca democracia)”. (BAHIA; MORAES, 2010, p.17).⁹¹

A escolha entre as duas vertentes acabou por não fazer diferença para o destino das comunidades, uma vez que, tanto o nacionalismo quanto o liberalismo apesar de possuírem estratégias distintas, acabavam se assemelhando nos mesmos propósitos. Conforme leciona Bauman,

A perspectiva aberta pelo projeto de construção da nação para as comunidades étnicas era uma escolha difícil: assimilar ou perecer. As duas alternativas apontavam em última análise para o mesmo resultado. A primeira significava a aniquilação da diferença, e a segunda a aniquilação do diferente, mas nenhuma delas deixava espaço para a sobrevivência da comunidade. [...] O estratagema da exclusão e/ou eliminação das partes supostamente indigeríveis e insolúveis da população tinha uma dupla função. Era usado como arma — para separar, física ou culturalmente, os grupos ou categorias considerados estranhos demais, excessivamente

⁹¹ Assim, minorias devem ter acesso aos canais de formação discursiva da vontade e da opinião pública. Democracia não pode ser vista como tirania da maioria, mas como “*el resultado provisional de una permanente formación discursiva de la opinión*” (HABERMAS, 1998:247). Segundo Ricoeur (1995:183), a cultura da tolerância significa o “reconhecimento do direito de existir do adversário”. (BAHIA; MORAES, 2010, p.17).

imersos em seus próprios modos de ser ou excessivamente récalcitrantes para poderem perder o estigma da alteridade; e como ameaça — para extrair mais entusiasmo em favor da assimilação entre os displicentes, os indecisos e os desinteressados. (BAUMAN, 2003, p. 85-86).

O multiculturalismo, assim, tem sido a resposta buscada por muitos intelectuais na tentativa de uma construção de um Estado que respeita e convive com as diferenças. E, diante da dificuldade prática de se verificar essa convivência e respeito mútuos diante das diversidades culturais existentes é que se faz necessária a hermenêutica diatópica aqui estudada.

Portanto, a Hermenêutica diatópica proposta por Boaventura de Sousa Santos vem realçar essa necessidade de um diálogo entre as diversas culturas, principalmente diante de suas lacunas, através de uma discussão em um âmbito do qual todos os Estados possam participar da percepção das suas incompletudes e possam retomar as perspectivas filosófica e constitucionalista dos Direitos Humanos.

O reconhecimento da variedade cultural é apenas o começo para um longo e talvez tortuoso processo político baseado em diálogo e negociação entre os diversos setores da sociedade, tal qual prevê o Estado Plurinacional e nos exemplos já verificados nos textos constitucionais da Bolívia e do Equador.

Prosseguindo no presente trabalho, estudar-se-ão as políticas públicas na área da saúde e como elas são tratadas sob a ótica do Estado Plurinacional, além de buscar uma interface com o multiculturalismo e a garantia efetiva ao direito à saúde.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS NA ÁREA DA SAÚDE

3.1 Conceito jurídico de políticas públicas e sua relação com os Direitos Humanos

Entender o estudo jurídico das políticas públicas permite promover a interdisciplinariedade no Direito. Ademais, é possível vislumbrar uma estreita relação entre direito e política, conforme se denota na definição de William Clune:

Por definição, todo direito é política pública, e nisso está a vontade coletiva da sociedade expressa em normas obrigatórias; e toda política pública é direito; nisso ela depende das leis e do processo jurídico para pelo menos algum aspecto da sua existência.⁹²

A saúde é um direito social e condição indispensável para atingir os objetivos traçados nas políticas públicas previstas pelos Estados para se alcançar metas nacionais de crescimento econômico e de bem estar, notadamente, o desenvolvimento social e o da saúde.

Portanto, a necessidade de se estudar as políticas públicas de mostra como uma busca pela concretização dos direitos humanos, notadamente, os direitos sociais, como o caso da saúde.

A humanidade durante o período da Segunda Guerra Mundial sofreu com a morte de milhões de pessoas sob a criação de um pretexto de combater o mal, o demônio, sem sequer pensar no outro como um ser humano.

O período do pós-guerra conviveu com as catástrofes sentidas pelos países europeus: inúmeras mortes e pessoas sem território, como o caso dos alemães que foram expulsos da Alemanha pela Polônia e URSS, e judeus.

Nesse contexto de destruição em massa, criou-se um projeto com o intuito de unir os Estados em prol da manutenção da paz, segurança internacional e proteção dos Direitos Humanos.

A Carta das Nações Unidas foi assinada em 1945, como um tratado constitutivo da Organização das Nações Unidas (ONU), que em seu preâmbulo prevê:

⁹² By definition, all law is public policy, in that is the collective will of society expressed in binding norms; and all public policy is law, in that it depends on laws and lawmaking for at least some aspect of its existence.

Nós, os povos das Nações Unidas, resolvimos a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indivisíveis a humanidade [...] concordaram com a presente Carta das Nações Unidas e estabelecem, por meio dela, uma organização internacional que será conhecida pelo nome de Nações Unidas. (ONU, 2006, p.37).

Em 1948, foi promulgada a Declaração Universal dos Direitos Humanos⁹³ que se tornou o marco inicial do processo de internacionalização dos direitos humanos e acabou por inaugurar a concepção desses direitos como universais e indivisíveis. Direito universal vez que os direitos humanos não discriminam nenhum indivíduo, devendo ser protegidos contra todo e qualquer ato atentatório a sua dignidade. E indivisíveis pois os direitos civis, políticos, sociais, econômicos e sociais não podem ser dissociados, haja vista que o exercício pleno de um deles somente é possível por meio da garantia e efetividade dos demais.

Não obstante, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) preleciona que “*todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos...*” (artigo 1º) e que “*todo homem tem direito à vida...*” (artigo 3º), demonstrando que o direito à saúde é de todos, indistintamente, incumbindo à comunidade internacional buscar a tutela por meio de políticas públicas em tal sentido, conforme esses e diversos outros documentos internacionais relacionados ao assunto.

O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos assinado em 1966 veio ampliar o rol de direitos civis e políticos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, passando a ser considerados como direitos auto-aplicáveis, além de criar o Comitê de Direitos Humanos. Ademais, tal instrumento normativo passou a reconhecer a universalidade, a inalienabilidade e a indivisibilidade dos direitos humanos, bem como para tutelar os princípios da autodeterminação dos povos, da igualdade, da dignidade da pessoa humana dentre outros.

De forma similar, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) veio ampliar o rol de direitos econômicos, sociais e culturais da Declaração Universal dos Direitos Humanos, reconhecendo a universalidade, a inalienabilidade e a indivisibilidade desses direitos e estatuidando regras de direito

⁹³ A Declaração Universal dos Direitos Humanos serviu de base para a assinatura de outros documentos importantes, como o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, e o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

trabalhista. Dessa forma, os direitos econômicos, sociais e culturais são programáticos, passaram a ser de aplicação progressiva.

Pode-se afirmar que a Declaração de 1948 serviu de estímulo para a assinatura de diversos outros documentos com o intuito de tutelar os direitos humanos na órbita do direito internacional. Em 1970 foram instituídos o Comitê de Direitos Humanos (Pacto de Direitos Civis e Políticos), o Grupo dos Três (Convenção contra o *Apharteid*). Além do Comitê contra a tortura, Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Comitê sobre os Direitos da Criança criados na década de oitenta.

Em 1993, na cidade de Viena, ocorreu a segunda Conferência Mundial que procedeu a uma análise geral dos métodos de implementação dos direitos humanos e cujos relatórios revelaram dados de grande impacto.⁹⁴

Sendo assim, os direitos humanos passam a ser definidos historicamente pela sociedade de acordo com a evolução dos pensamentos filosófico, jurídico e político. A justificativa utilizada para preservação dos direitos humanos baseia-se na definição de que se trata de direitos básico, inerentes ao ser humano e acima de tudo universais. (PIOVESAN, 2003, p. 26).

Além dessa definição dos direitos humanos como aqueles inerentes à pessoa humana, portanto direitos universais, cumpre mencionar outras conceituações, conforme explicitadas por Soares (2000, p. 24-25) que evidenciam a dificuldade da doutrina em precisar o termo.

Esta complexidade e equivocidade conceitual da expressão “direitos humanos” foi sintetizada por Pérez Luño:

- *M. Lions* e *Oestreich* compreendem os direitos humanos como uma constante histórica, cujas raízes remontam às instituições e pensamento do mundo clássico;
- *F. Battaglia* e *A. Fernandez-Galiano* sustentam que a idéia de direitos humanos nasce da afirmação cristã da dignidade moral do homem, enquanto pessoa humana;
- *Ketchekian* encontra a origem dos direitos humanos na luta dos povos contra o regime feudal e formação das relações burguesas;
- *Del Vecchio* e *Maritain* entendem os direitos humanos como fruto da afirmação dos ideais jusnaturalistas;
- *Pelloux* distingue os termos direitos humanos e direitos naturais como categorias que não se confundem necessariamente;
- *Piovani* vê os direitos humanos como produto da progressiva afirmação da individualidade, através da dissolução da ordem

⁹⁴ “No plano global até fins da década de oitenta, somente sob o chamado sistema da resolução 1503 do ECOSOC, o Grupo de Trabalho sobre comunicações tinha examinado mais de 350.000 denúncias de “quadro persistente de violações”. (TRINDADE, 2000, p.61).

jusnaturalista, enquanto ordem universal, aistórica e heterônoma, incompatível com a autonomia e o subjetivismo ético do mundo moderno no qual se edificam;

- *Fassò* sustenta, como idêntica *pathos*, tese contrária: foi o individualismo, enquanto ética da razão, o fundamento inspirador do clima liberal e democrático em que se originaram os direitos do homem;
- *Jellinek* e *Schnur* preconizam que a ética individualista, em que se alicerçam as reivindicações dos direitos humanos na Idade Moderna, constitui premissa para o direito à liberdade religiosa;
- *Marx* e *Bloch* assinalam que os direitos humanos nasceram da necessidade de justificar e defender o direito de propriedade do homem burguês (critério econômico);
- *Weber* verificou, na origem dos direitos humanos, as conexões entre a nova ética individualista protestante e a gênese do capitalismo moderno;
- *Pérez Luño* compreende os direitos humanos como conjunto de faculdades e instituições que, em cada momento histórico, concretizam as exigências referentes à dignidade, à liberdade e à igualdade humanas, as quais devem ser reconhecidas positivamente pelos ordenamentos jurídicos em contexto nacional e internacional. (SOARES, 2000, p. 24-25)

A despeito da criação de instrumentos legais visando a tutela dos direitos humanos, os mesmos não foram suficientes para impedir que tais direitos continuem a serem violados. E é nesse contexto que se faz importante o estudo mais aprofundado desses direitos associado a outro ramo, como no caso da ciência política, a fim de que se verifiquem novas propostas de se buscar a efetividade desses direitos humanos.

Diante da diversidade de conceitos atribuídos aos direitos humanos ao longo da história, convém ressaltar as perspectivas pelas quais eles devem ser analisados, quais sejam: a filosófica, universalista e constitucionalista.

A perspectiva filosófica ou também conhecida como jusnaturalista vislumbra os direitos humanos como direitos naturais, inerentes à pessoa humana, sendo assim considerados imutáveis e absolutos.

Magalhães resalta que,

A naturalização dos direitos humanos é algo arriscado, uma vez que dá ao grupo que detém o poder a legitimidade de dizer o que é natural. Sendo os direitos humanos históricos, e não naturais, o homem é o autor da história, responsável pela construção do conteúdo desses direitos de acordo com suas lutas sociais. (MAGALHÃES, 2011).

A perspectiva universalista define os direitos humanos como direitos de todas as pessoas em qualquer lugar e que estão presentes em textos normativos a fim de se tornarem legítimos.

E sob a perspectiva constitucionalista, os direitos humanos são aqueles positivados nos textos constitucionais de cada Estado e têm status de direitos fundamentais.

No âmbito internacional, os direitos humanos são caracterizados como universais e indivisíveis sob qualquer perspectiva que se estude estes direitos, conforme já mencionado no presente trabalho.

Há, ainda, a clássica classificação dos direitos humanos que os divide em gerações e que merece esclarecimentos nesse trabalho, apesar de alguns estudiosos considerarem tal classificação como incompatível com a teoria da indivisibilidade.

Nos dizeres de Magalhães,

Não se trata tanto de incompatibilidade mas de um cuidado que se deve ter em evitar uma compreensão bastante equivocada que esta classificação pode gerar. Se de um lado, a classificação nos permite enxergar a cronologia histórica de surgimento destes direitos, de outro lado pode fazer que as pessoas compreendam estes direitos como que estanques e atemporais. (MAGALHÃES, 2008).

Feitas tais considerações, cumpre verificar que os denominados direitos de primeira geração são intitulados como os direitos individuais, direitos de liberdade resultante dos movimentos liberais e iluministas no século XVIII. São os direitos civis (direito de expressão, de associação, de manifestação do pensamento, o direito ao devido processo legal) e políticos (sufrágio universal).

Os direitos de segunda geração, complementares aos de primeira geração, são os direitos coletivos ou sociais que sofreram influência do socialismo e foram consagrados pelo Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Os direitos sociais, típicos do século XX, que aparecem nos textos normativos a partir da Constituição mexicana de 1917 e da Constituição de Weimar, de 1919 (entre nós, com a Constituição de 1934), têm como função assegurar que toda pessoa tenha condições de gozar os direitos individuais de primeira geração.

A proteção à dignidade da pessoa humana passou a ser tutelada como direito de terceira geração e tomou relevância após as atrocidades ocorridas durante a Segunda Guerra Mundial. O conteúdo jurídico da dignidade humana vai se ampliando na medida em que novos direitos vão sendo reconhecidos e agregados

ao rol dos direitos fundamentais. E os biodireitos, como direitos de quarta geração, relativos à genética, comunicação e informática.

Feitas as devidas considerações acerca dos direitos humanos, convém estabelecer um paralelo entre esses e as políticas públicas, sobretudo, na área da saúde.

Apesar de não haver um conceito universal sobre políticas públicas,

[...] pode entender-se por como um conjunto de decisões bem fundamentadas geradas por qualquer das ramificações e em todos os níveis do governo, e moldadas em um conjunto de normativas. As políticas públicas comunicam objetivos, meios, estratégias e regras para as tomadas de decisões utilizadas na administração pública e na legislação. As leis, normas, regulamentações, interpretações e decisões operativas e judiciais, os estatutos, os tratados e as ordens executivas são exemplos da expressão real das políticas. (MAGALHÃES, 2008).

As políticas públicas funcionam como instrumentos que visam unir interesses em torno de objetivos comuns, que passam a estruturar uma coletividade. As políticas públicas são, ainda, um instrumento de planejamento, racionalização e participação popular e seus elementos constituem o fim da ação governamental, as metas nas quais se desdobra esse fim, os meios alocados para a realização das metas e, finalmente, os processos de sua realização.

Utilizando o conceito de que a política pública partiu da Ciência Política, a definição que se apresenta é uma dimensão normativa ou moral do Estado, que perpassa a filosofia política ocidental e objetiva garantir a tutela dos direitos fundamentais de todo cidadão. A questão da política pública apresenta um núcleo com intersecção na organização do sistema internacional, de organização na sociedade e do Estado. Não se apresenta como algo isolado, mas que deve dialogar considerando os três vértices: internacional, estatal e social.

Conforme já salientado no tópico 2.1, da passagem do Estado Liberal dotado de características não intervencionistas, passa-se ao Estado Social com seu conteúdo de intervenção, a partir das demandas concretas formuladas pelo cidadão. O constitucionalismo social inaugurado no início do século XX, depois da Revolução Industrial e do Socialismo, ficou marcado pela Constituição mexicana de 1917, Constituição de Weimar de 1919 e no Brasil, na Constituição de 1934, da era Vargas. Entre diversos textos constitucionais antidemocráticos e democráticos, chega-se à Constituição brasileira de 1988, que efetiva a consolidação do Estado

Democrático de Direito. Sendo assim, a discussão das políticas públicas ganha espaço na área jurídica.

A política pública visa à implementação pelo Poder Executivo de um comando constitucional. Sobre o direito à saúde, constata-se que com o constitucionalismo social inaugurado no Brasil em 1934, o direito à saúde aparece pela primeira vez em sede constitucional. Os textos seguintes se limitaram a atribuir competência à União para planejar sistemas nacionais de saúde, conferindo-lhe a exclusividade da legislação sobre normas gerais de proteção e defesa da saúde e mantiveram a necessidade de obediência ao princípio que garantia aos trabalhadores assistência médica sanitária. Todavia, apenas o texto constitucional de 1988 vem tratar a saúde como direito social, ou seja, um dever do Estado e direito de todos.⁹⁵

Assim, as políticas públicas não pertencem a uma categoria definida e instituída pelo direito, mas são típicos da atividade político-administrativa que a ciência do direito deve estar apta a descrever, compreender e analisar, de modo a integrar à atividade política os valores e métodos próprios do universo jurídico.

3.2 As políticas públicas e o direito à saúde no constitucionalismo brasileiro

No cenário do direito internacional dos direitos humanos, o direito à saúde é visto como um direito social⁹⁶, ou também conforme já tratado no presente estudo, como um direito de segunda geração.

A fim de se compreender melhor o tratamento empregado à saúde pelo texto constitucional brasileiro, faz-se necessário contextualizar a incorporação dos direitos sociais.

Após a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), as Constituições surgidas mostravam uma preocupação não só com a estrutura política do Estado, mas

⁹⁵ “Art. 196 - A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”. (BRASIL, 2011).

⁹⁶ Direitos sociais são comumente identificados como aqueles que envolvem prestações positivas por parte do Estado, razão pela qual demandariam investimento de recursos, nem sempre disponíveis. Esses direitos, também referidos como prestacionais, se materializam com a entrega de determinadas utilidades concretas, como educação e saúde. É certo, todavia, que já não prevalece hoje a idéia de que os direitos liberais – como os políticos e os individuais – realizam-se por mera abstenção do Estado, com um simples “non facere”. Pelo contrário, produziu-se já razoável consenso de que também eles consomem recursos públicos. Por exemplo: a realização de eleições e a organização da Justiça Eleitoral consomem gastos vultosos, a exemplo da manutenção da polícia, do corpo de bombeiros e do próprio Judiciário, instituições importantes na proteção da propriedade.

ressaltavam que o Estado tem o direito e o dever de reconhecer e garantir a nova estrutura exigida pela sociedade. Segundo Magalhães (2000), o conteúdo dos direitos fundamentais se amplia, consagrando nas novas Constituições, os direitos sociais e econômicos.

O Estado deveria, assim, deixar de ser abstencionista e garantir os direitos sociais mínimos para os cidadãos, ou nos dizeres de Magalhães,

Para que realmente os direitos individuais pudessem ser usufruídos, deveriam ser garantidos os meios para que isso fosse possível. Dessa forma, se o liberalismo proclama a liberdade de expressão e de consciência, deve toda população ter acesso ao direito social à educação, para formar livremente sua consciência política, filosófica e religiosa, e ter meios ou capacidade de expressar essa consciência, superando este novo pensamento da indivisibilidade dos direitos fundamentais o pensamento liberal clássico. Portanto, os direitos sociais aparecem como mecanismo de realização dos direitos individuais de toda a população. Percebe-se desde o início que, embora os direitos individuais e sociais sejam grupos de direitos com características próprias, não estanques. (MAGALHÃES, 2000, p. 46).

O direito à saúde é um direito inerente a cada pessoa, visto que diretamente relacionado à proteção da vida, da integridade física e corporal e da dignidade humana. Enquanto direito público subjetivo, a saúde deve ser assegurada mediante políticas sociais e econômicas. Portanto, não é um direito absoluto a todo e qualquer procedimento necessário à proteção, promoção e recuperação da saúde, independentemente da existência de uma política pública que o concretize. Há um direito público subjetivo a políticas públicas que promovam, protejam e recuperem a saúde.

No caso do ordenamento jurídico brasileiro, vários são os fatores que podem ser apontados como distanciadores da vontade do legislador incorporada no texto constitucional brasileiro de 1988 sobre os direitos sociais e a falta de efetivação desses direitos prestacionais, como o caso do direito à saúde.

Na prática, verifica-se que os Poderes Públicos, Executivo e Legislativo, não conseguem implementar políticas públicas na área da saúde de forma efetiva, principalmente pela excessiva utilização do princípio da reserva do possível.⁹⁷

⁹⁷ O princípio da reserva do possível tem sido cada vez mais utilizado pelo Poder Público para se eximir de garantir a efetivação dos direitos sociais aos cidadãos brasileiros ao argumento de falta de recursos financeiros. E, apesar de não haver critérios objetivos para determinar a aplicação desse princípio, entende-se que o princípio da razoabilidade deve ser demonstrado à luz do caso concreto, podendo ser adotadas medidas, como a fixação de prazos flexíveis e compatíveis com o processo de elaboração orçamentária.

Por outro lado, ainda, pode-se constatar a falta de conhecimento da população dos seus direitos fundamentais, bem como sobre as vias de acesso a tais direitos. Nesse sentido é que o fenômeno da judicialização da saúde tem ganhado relevância no cenário jurídico nacional, uma vez que o cidadão cada vez mais denota a necessidade de recorrer às vias judiciais para buscar a efetivação dos seus direitos sociais.

Em contra partida, cumpre mencionar o argumento do mínimo existencial ou da proteção ao princípio da dignidade da pessoa humana que procuram tutelar os direitos sociais tentando elidir o argumento da reserva do possível.

O texto constitucional brasileiro de 1988 erigiu o princípio da dignidade da pessoa humana como fundamento da ordem jurídica, de forma a contribuir para as condições materiais de existência dos indivíduos, bem como a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e o pluralismo político.

A cidadania consiste no exercício efetivo de direitos individuais, políticos e sociais assegurados na Constituição. A soberania sob a qual a República Federativa do Brasil está fundada é aquela que emana do poder do povo, que o exerce através de seus representantes ou diretamente.

O exercício da soberania popular e da cidadania passam pela participação da população na formulação e implementação de políticas públicas, em especial das políticas públicas sociais. A previsão do pluralismo político e partidário permite que por meio de associações civis se busque a defesa de diversos interesses.

Sendo assim, a implantação efetiva dos direitos sociais depende da realização de políticas públicas, cujas linhas gerais também estão estabelecidas no próprio texto constitucional.

A participação da sociedade civil na elaboração de tais políticas públicas é fundamental para que as mesmas se tornem eficazes. O processo de redemocratização ocorrido no Brasil com a promulgação do texto constitucional de 1988 foi fundamental para a intensificação do debate nacional sobre a universalização dos serviços públicos de saúde. O momento culminante do “movimento sanitarista” foi a Assembléia Constituinte, em que se deu a criação do Sistema Único de Saúde. (MAGALHÃES, 2011).

Sob a influência do surgimento do Estado Social de Direito que reconheceu a existência de desigualdades materiais que inviabilizavam o gozo dos direitos liberais,

as políticas como o “*Welfare State*” ganharam destaque chegando a influenciar as políticas públicas brasileiras, notadamente, na segunda metade do século XX.

É nesse período – décadas de 60 e 70 – que se consolida no país a privatização da assistência médica promovida pela atuação do Estado através do sistema de proteção social. De fato, a previdência social passa a ofertar assistência médica aos seus segurados fundamentalmente através da compra de serviços médicos do setor privado, que tem assim garantido um mercado cativo....(ELIAS, 2002, p.94).

Nesse mesmo período, coincidente com o regime militar, ganhou relevância o movimento pela “reforma sanitária”⁹⁸, no Brasil, que lutava pela implementação de um sistema único de saúde, inclusivo, participativo e que não se conformava com o modelo de exclusão vigente, uma vez que quem basicamente usufruía desses benefícios eram os trabalhadores do mercado formal.⁹⁹

No início dos anos 80, foram implantadas as chamadas Ações Integradas de Saúde com o intuito de promover condições para a criação de vínculos com as instituições públicas de saúde, em nível estadual e municipal. Além disso, nesse mesmo período, foram criadas as Comissões Interinstitucionais de Saúde, as quais eram responsáveis por supervisionar a qualidade do atendimento na área da saúde.

Como consequência da 8ª Conferência Nacional de Saúde (CNS)¹⁰⁰, ocorrida em 1986 e influenciada pelos movimentos reformistas, foi gerado um relatório final que propôs a implantação do Sistema Único de Saúde (SUS), passando a ser incorporado ao texto constitucional federal brasileiro de 1988. (CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE, 2011).

⁹⁸ Segundo Paulo Eduardo Elias, “[...] o discurso da Reforma Sanitária é constituído na década de 1970, a partir de uma pequena parcela de intelectuais universitários da área da saúde, realizando suas primeiras experiências concretas através de projetos institucionais bem delimitados voltados para a atenção primária para populações rurais [...]. Convergem para estes setores representantes dos movimentos populares de saúde, em geral dependentes da permeabilidade do poder executivo à participação social para poderem manter-se atuantes, e algumas entidades associativas de profissionais de saúde. São estes setores que basicamente constituem o Movimento da Reforma Sanitária no Brasil, e que terão grande atuação durante a VIII Conferência Nacional de Saúde, realizada em 1986, e no período pré e pós-Assembléia Nacional Constituinte.

⁹⁹ Os trabalhadores do mercado formal eram aqueles empregados que se encontravam regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e que contribuía com a Previdência Social.

¹⁰⁰ O Conselho Nacional de Saúde (CNS), até 1990, foi um órgão consultivo do Ministério da Saúde, cujos membros eram indicados pelo Ministro de Estado. A Lei n.º 378, de 13 de janeiro de 1937, instituiu o CNS e reformulou o Ministério da Educação e Saúde Pública, e debatia apenas questões internas. Nesse período, o Estado não oferecia assistência médica, a não ser em casos especiais, como tuberculose, hanseníase e doença mental. A partir da promulgação da Constituição, em 1988, a saúde ganhou rumos diferentes com a criação do Sistema Único de Saúde (SUS). A Lei n.º 8.142/90 instituiu as Conferências e os Conselhos de Saúde, instâncias de Controle Social.

Portanto, para a efetivação do Estado Democrático de Direito previsto pela Constituição republicana de 1988 e, conseqüentemente, a concretização dos direitos fundamentais, verifica-se a obrigação comum de todos os Poderes do Estado, indistintamente.

Em 1988, o texto constitucional brasileiro promulgado, ainda que sob influência dos interesses do setor privado, acabou por adotar diretrizes do Movimento Reformista na reformulação do Sistema Público de Saúde.

A partir de uma análise sistemática da Constituição Republicana de 88, é possível vislumbrar quatro elementos que compõem o mínimo existencial, quais sejam, a educação fundamental, a saúde básica, a assistência aos desamparados e o acesso à justiça.¹⁰¹(BRASIL, 2011).

No caso brasileiro, a Constituição previu a participação popular na elaboração dentre outras, das políticas públicas da saúde, assistência social, educação e direitos da criança e do adolescente. Essa participação se dá através dos conselhos respectivos, em especial dos Conselhos Municipais, que possuem maior proximidade com a comunidade.¹⁰²

Não se pode olvidar que o texto constitucional brasileiro prevê uma democracia representativa, mas também direta exercida por meio do plebiscito, referendo e iniciativa popular de lei e participativa¹⁰³, através da presença da sociedade civil nos diversos conselhos gestores de políticas públicas.¹⁰⁴

As políticas públicas relativas à saúde com repercussão no tratamento médico a pacientes, procedimentos clínicos e medicamentos que não são fornecidos, conduzem à reflexão a respeito da dignidade da pessoa humana; ou nos dizeres de

¹⁰¹ Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

¹⁰² Os Conselhos Municipais de Saúde são órgãos permanentes e deliberativos com representantes do Governo, dos prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários. Atuam na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros.

¹⁰³ Art. 1º. A soberania popular é exercida por sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, nos termos desta Lei e das normas constitucionais pertinentes, mediante:
I – plebiscito;
II – referendo;
III – iniciativa popular

¹⁰⁴ Nesse sentido pontua Boaventura de Sousa Santos: “A renovação da teoria democrática assenta, antes de mais, na formulação de critérios democráticos de participação política que não confinem esta ao acto de votar. Implica, pois, uma articulação entre democracia representativa e democracia participativa. Para que tal articulação seja possível é, contudo, necessário que o campo do político seja radicalmente redefinido e ampliado”.

Hannah Arendt, conduz a “banalidade do mal”, uma vez que o paciente, deixa de ser considerado como pessoa humana, dotada de direitos e, portanto, personalidade civil e passa a ser só mais um número. (ARENDR,1999, p. 274).

A EC n. 29/2000 trouxe alterações no art. 196 da CF estabelecendo seis diretrizes para o direito à saúde: direito de todos; dever do Estado; garantido por políticas sociais e econômicas; que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos; regido pelo princípio do acesso universal e igualitário; às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

O art. 196 da CF compatibiliza o direito à saúde a políticas sociais e econômicas, para que seja possível assegurar a universalidade das prestações e preservar a autonomia dos cidadãos, independente do seu acesso maior ou menor do Poder Judiciário.

Em relação às competências, a Constituição brasileira legislou sobre a proteção e defesa da saúde concorrentemente à União, aos Estados e aos Municípios.¹⁰⁵ À União cabe o estabelecimento de normas gerais¹⁰⁶; aos Estados, suplementar a legislação federal¹⁰⁷; e aos Municípios, legislar sobre os assuntos de interesse local, podendo igualmente suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber¹⁰⁸. Sob o aspecto administrativo, a Constituição atribuiu competência comum à União, aos Estados e aos Municípios¹⁰⁹. Os três entes que compõem a federação brasileira podem formular e executar políticas de saúde. Todavia, espera-se um equilíbrio entre os poderes ao repartirem suas atribuições.

O artigo 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal passou a prever, após a Emenda Constitucional n. 29, de 13 de setembro de 2000, um patamar mínimo inicial, para 2000, de 7% das receitas municipais e estaduais a serem aplicadas em saúde e um acréscimo de 5% sobre o montante empenhado pelo Ministério da Saúde em 1999. Nos anos seguintes, até 2004, os percentuais previstos para estados e municípios deveriam elevar-se até atingir 12% das receitas estaduais e 15% das receitas municipais, enquanto a

¹⁰⁵ CR/88, art. 24, XII, e 30, II.

¹⁰⁶ Art. 24, § 1º, CR/88

¹⁰⁷ Art. 24, §2º, CR/88.

¹⁰⁸ Art. 30, I e II, CR/88

¹⁰⁹ Art. 23, II, CR/88

participação da União seria corrigida pela variação nominal do Produto Interno Bruto - PIB.¹¹⁰

Em pesquisa recente realizada pela Secretaria de Planejamento e Gestão - SEPLAG, as famílias brasileiras gastaram mais em saúde do que a Administração Pública e, em 2009, responderam por 56,3% do total de despesas no setor. O gasto per capita dos governos (federal, estaduais e municipais) com saúde foi de R\$ 645,27. A despesa das famílias foi 29,5% maior: R\$ 835,65 por pessoa, no ano. Gastos privados com saúde em 2009 somaram R\$ 157,1 bilhões, 27% a mais que os R\$ 123,5 bilhões pagos pelo setor público.¹¹¹

Conforme dispõe o texto constitucional brasileiro, o atendimento à saúde é feito por um sistema misto, de iniciativa pública e privada. A maioria da população utiliza o Sistema Único de Saúde – SUS¹¹², subsidiado pelo Governo Federal, enquanto a rede privada é constituída pelos planos de saúde.

O SUS se apresenta como uma estrutura descentralizada, com direção única em cada esfera do governo. Oferece atendimento integral e conta com a participação da comunidade. Em atenção aos preceitos constitucionais foram elaboradas as Leis n. 8.080/90 e n. 8.142/90, conhecidas como Lei Orgânica da Saúde (LOS), leis nacionais, com o caráter de norma geral, em que contém as diretrizes e os limites que devem ser respeitados pela União, pelos Estados e pelos Municípios ao elaborarem suas próprias normas para garantir o direito à saúde para a população brasileira.

A Constituição Republicana de 1988 trouxe mudanças na estrutura até então existente, de forma que o Estado deixou de atender somente os contribuintes do antigo sistema previdenciário Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social (INAMPS), ou seja, o trabalhador formal e a compreensão de saúde pública e passou a ser considerada um direito social e, portanto, fundamental.

Convém analisar os dados trazidos acerca dos gastos com saúde pela população brasileira, *vide* abaixo:

¹¹⁰ Dados fornecidos pelo IBGE.

¹¹¹ Dados fornecidos pelo IBGE.

¹¹² O Sistema Único de Saúde (SUS) é um dos maiores sistemas públicos de saúde do mundo e abrange desde o simples atendimento ambulatorial até o transplante de órgãos, garantindo acesso integral, universal e gratuito para toda a população do país. No Brasil, o SUS foi criado em 1988 pela Constituição da República promulgada no mesmo ano. O texto normativo que regulamenta o SUS é a Lei Federal no. 8.080/1990.

FIGURA 1. Tabela: Número de internações hospitalares nas grandes regiões do Brasil

**Número de internações hospitalares,
segundo as Grandes Regiões - 2004**

Região	Nº de internações
Total	11.492.885
Região Norte	935.705
Região Nordeste	3.342.361
Região Sudeste	4.390.399
Região Sul	1.853.640
Região Centro-Oeste	970.780

Fonte: Ministério da Saúde - DATASUS

Fonte: BRASIL, 2004

FIGURA 2. Tabela: Gasto médio, em reais, com internações nas grandes regiões do Brasil

**Gasto médio (SUS), em reais, por internação hospitalar,
segundo as Grandes Regiões (2000/2002)**

Região	2000	2001	2002
Total	11937323	11756354	11713749
Região Norte	914104	901305	911232
Região Nordeste	3601780	3531936	3513822
Região Sudeste	4536395	4428341	4407947
Região Sul	1983313	1969864	1935684
Região Centro-Oeste	901731	924908	945064

Fonte: Ministério da Saúde/SE/Datasus - Sistema de Informações Hospitalares do SUS (SIH/SUS)

Fonte: BRASIL, 2000-2002

FIGURA 3. Tabela: Número de consultas médicas, por habitantes, nas grandes regiões do Brasil

**Número de consultas médicas
(SUS) por habitante segundo as
Grandes Regiões - 2002**

Região	Consultas/hab
Total	2,55
Região Norte	1,81
Região Nordeste	2,34
Região Sudeste	2,89
Região Sul	2,34
Região Centro-Oeste	2,61

Fonte: Ministério da Saúde/SE/Datasus - Sistema de Informações Ambulatoriais do SUS (SIA/SUS)

Fonte: BRASIL, 2002

Conforme se verifica das figuras colacionadas, a Administração Pública gastou R\$93,4 bilhões enquanto as famílias compraram R\$128,9 bilhões em bens de consumo e serviços no setor de saúde (CORREIO BRASILIENSE, 2009, p.3).

FIGURA 4. Gráfico: Despesas com saúde no Brasil



Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2007

Infelizmente, a análise dos dados evidenciados tem mostrado que as políticas públicas na área da saúde no Brasil têm se apresentado ineficazes, haja vista que a Administração Pública tem gastado menos com a saúde do cidadão do que o próprio investe com recursos próprios.

Diante dessa ineficiência das políticas públicas na área da saúde, no Brasil, e apesar de não ser objeto do presente estudo, cumpre mencionar o tema sobre a judicialização da saúde, haja vista que, cada vez mais, o Poder Judiciário tem interferido na esfera do Poder Executivo, diante da ineficiência deste em garantir o direito fundamental à saúde.¹¹³

¹¹³ Se o Estado não consegue assegurar os direitos fundamentais previstos constitucionalmente, o Poder Judiciário tem sido provocado no sentido de se manifestar sobre a tutela do direito social à saúde. A discussão central acerca do tema tangencia-se sobre a possibilidade de controle pelo

Sobre o tema, Bahia e Nunes ressaltam:

Ainda nesse aspecto (da reivindicação judicial de direitos), é emblemática a questão da judicialização da saúde no Brasil, na qual, de um lado, temos milhares de cidadãos que precisam de medicamento e tratamento não ofertados por políticas públicas idôneas, e de outro lado, temos decisões que desequilibram o orçamento público de saúde. Tal discussão vem se tornando importante em países como a África do Sul, Etiópia, Índia entre outros, ao discutir o papel da via judicial e processual para a obtenção de direitos fundamentais pelos grupos e camadas sociais marginalizados ou que não obtêm espaço nas arenas públicas institucionalizadas (como v.g. os Paramentos) para defesa dos seus direitos. (BAHIA; NUNES, 2010, p.70-71).¹¹⁴

Portanto, fica para reflexão sobre os mecanismos criados pelos Poderes Públicos no Brasil, de forma a preservar os direitos sociais, notadamente, nesse caso, o direito à saúde; o tratamento conferido pelas políticas públicas e como o fenômeno da judicialização da saúde tem contribuído para a efetivação dos direitos fundamentais.

3.3 As políticas públicas na área da saúde, o direito social à saúde e a democracia dialógica do Estado Plurinacional

Conforme já estudado, um dos postulados do Estado Plurinacional é a consolidação de uma democracia dialógica, plural e participativa em contraposição à democracia representativa.

A América Latina, no século XXI, conforme bastante ressaltado no presente estudo, tem vivido experiências de democracias dialógicas populares por primarem pela pluralidade, respeito às diversidades e às populações locais. Após um período longo de ditaduras militares¹¹⁵ vividas por esses países, a consagração do Estado Plurinacional na Bolívia e Equador têm anunciado uma América Plural mais democrática, tolerante e capaz de romper com os postulados de intolerância e

Poder Judiciário de políticas públicas sem o risco de comprometer a estrutura do Estado de Direito em face da separação dos Poderes.

¹¹⁴ No artigo *“PROCESSO, JURISDIÇÃO E PROCESSUALISMO CONSTITUCIONAL DEMOCRÁTICO NA AMÉRICA LATINA: alguns apontamentos”*; os autores defendem a judicialização da saúde como uma forma das minorias buscarem no Poder Judiciário o amparo para se ver assegurado o direito constitucional à saúde.

¹¹⁵ Após a década de 40, a América Latina testemunhou vários golpes militares. Como exemplo, pode-se citar a Argentina que teve governo militar de 1943 a 1946 comandado pelo Coronel Perón e novamente em 1955-1958 a 1976-1983. A Bolívia teve governo militar em 1936-1939 e 1943-1946 e alguns regimes militares durante o período compreendido entre 1964 a 1982. O Chile foi comandado por governo militar de 1973 a 1990 e a Colômbia de 1953 a 1957.

violência presenciados desde a colonização das Américas e o processo de construção do Estado Nacional.

Um processo dialógico amplo prescinde do debate de vários setores da sociedade de forma que não haja exclusão no processo de construção e participação democrática primando por interesses variados.

Não há como o Direito ser alcançado apenas no texto positivado ou na decisão judicial, senão na idéia de justiça compartilhada de forma dialógica em processos democráticos.

Nos dizeres da Magalhães,

O Poder constituinte originário só será legítimo se sustentado por amplo processo democrático dialógico que ultrapasse os estreitos limites da representação parlamentar e penetre nos diversos fluxos comunicativos da complexa sociedade nacional.

Portanto podemos concluir que este poder de fato será também de Direito, se efetivamente democrático, entendendo-se democrático, como um processo dialógico amplo que envolva o debate dos mais variados interesses e valores da sociedade nacional. (MAGALHÃES, 2009).

Sendo assim, um Estado que privilegia o amplo debate, a substituição da democracia representativa pela participativa de modo que os cidadãos possam se tornar agentes ou mesmos sujeitos que agem em nome da tutela de seus direitos fundamentais, é que pode-se verificar a estreita relação entre a democracia dialógica, as políticas públicas na área da saúde e o próprio direito à saúde.

Uma sociedade que respeita e reconhece a cultura do “outro”, as diversidades, não pode tolerar políticas públicas excludentes ou mesmo a inobservância de violação de direitos humanos, como no caso da saúde.

A democracia dialógica, assim, permite a intersecção, a conectividade entre as partes de forma que se evite tais violações, sob pena do Estado Plurinacional acabar no mesmo discurso uniformizador do Estado Nacional Moderno.

Nesse sentido, cumpre ressaltar dispositivo constitucional presente no texto da Bolívia de 2009 que dispõe,

Artigo 11.

I. A República da Bolívia adota uma forma participativa de governo democrático, representativa e comunitária, com igualdade de condições entre homens e mulheres.

II. A democracia é exercida nas seguintes formas, a serem desenvolvidas por lei:

1. Direta e participativa, através de referendo, a iniciativa legislativa dos cidadãos, o recall, a assembleia, o conselho e consulta. As assembleias e conselhos deliberativos de acordo com a Lei;
2. Representativa, através da eleição de representantes por sufrágio universal, direto e secreto, de acordo com a Lei
3. Comunitária, através da eleição, nomeação ou designação de autoridades e representantes por regras e procedimentos das nações e dos povos camponeses indígenas, entre outros, de acordo com a Lei (BOLÍVIA, 2009, tradução nossa).¹¹⁶

No mesmo sentido, a Constituição do Equador prevê,

Artigo 95 -. Os cidadãos, individualmente e coletivamente, participarão de um papel de liderança na tomada de decisões, planejamento e gestão dos assuntos públicos, e controle popular das instituições do Estado e da sociedade, e seus representantes em um processo contínuo de construção do poder cidadão. A participação é guiada pelos princípios da igualdade, autonomia, deliberação pública, o respeito às diferenças, o controle popular, a solidariedade e as relações interculturais. A participação dos cidadãos em todos os assuntos de interesse público é um direito que é exercido através dos mecanismos da democracia representativa, direta e comunidade.¹¹⁷ (EQUADOR, 2008, tradução nossa).¹¹⁸

Fazendo uma conexão entre democracia participativa e política pública na área da saúde, denota-se que o texto constitucional boliviano prevê o acesso ao direito à saúde, a todos os cidadãos, universal e gratuito, promovido pelo Estado e incentivado por meio de políticas públicas.¹¹⁹

¹¹⁶ Artículo 11.

I. La República de Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres.

II. La democracia se ejerce de las siguientes formas, que serán desarrolladas por la ley:

1. Directa y participativa, por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa. Las asambleas y cabildos tendrán carácter deliberativo conforme a Ley.

2. Representativa, por medio de la elección de representantes por voto universal, directo y secreto, conforme a Ley.

3. Comunitaria, por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, entre otros, conforme a Ley.

¹¹⁷ Art. 95.- Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.

¹¹⁸ Segundo o texto constitucional equatoriano, a participação dos cidadãos em assuntos de interesse público é um direito que será exercido por meio de uma democracia representativa, direta e comunitária.

¹¹⁹ Artículo 18.

I. Todas las personas tienen derecho a la salud.

Segundo Abras e Júnior (2010, p. 47), o Estado Plurinacional, em resposta ao processo de dominação histórico pelos europeus, vem priorizar o compartilhamento do poder político a fim de concretizar um regime democrático nos Estados vitimados pelo autoritarismo.

A plurinacionalidade vem possibilitar a tomada de decisões políticas e jurídicas pelos grupos sociais minoritários, o que, nos dizeres de Abras e Júnior, guarda uma relação com a autodeterminação dos povos. Nesse sentido, afirmam os autores:

A ideia de autodeterminação dos povos encontra guarida no paradigma do Estado Plurinacional em função da reorganização institucional promovida para construir uma nova realidade constitucional em que o povo, enquanto titular legítimo do poder soberano, assume a direção da ordem política, econômica e social e é capaz de romper com a intolerância unificadora e violenta de séculos de existência do Estado nacional. (ABRAS; JÚNIOR, 2010, p. 47).

A autodeterminação de um povo é evidenciada no direito desse de se auto-governar sem sofrer limitações externas, em decorrência da soberania perante outros povos.

O ideal democrático proposto no modelo de Estado Plurinacional baseia-se na participação e no diálogo como formas de combater a exclusão dos grupos sociais na América Latina. Ademais, as políticas públicas inclusivas se apresentam como uma forma de combate ao isolamento dos grupos sociais, uma vez que permite a participação e o debate pelas minorias.

A democracia participativa e dialógica, portanto, mostra-se como uma alternativa de integração dos diversos grupos étnicos e culturais, pois o povo participa do processo decisório tanto político quanto jurídico.

O fato, portanto, da América Latina ser constituída por várias etnias e culturas, a integração desses povos depende do reconhecimento dessas diversidades, além da harmonia de interesses políticos, econômicos e sociais que pode ser materializada por meio da implementação de políticas públicas favoráveis.

A título de exemplo, verifica-se no Equador que o sistema nacional de saúde compreende programas, políticas, recursos e ações na área da saúde, de forma a

II. El Estado garantiza la inclusión y el acceso a la salud de todas las personas, sin exclusión ni discriminación alguna.

III. El sistema único de salud será universal, gratuito, equitativo, intracultural, intercultural, participativo, con calidad, calidez y control social. El sistema se basa en los principios de solidaridad, eficiencia y corresponsabilidad y se desarrolla mediante políticas públicas en todos los niveles de gobierno. (BOLÍVIA, 2009).

garantir o direito à saúde a todos os cidadãos e promover a participação de todos e o controle social.¹²⁰ (EQUADOR, 2008).

No caso brasileiro, merece o presente estudo, a menção sobre as audiências públicas na área da saúde e sua relação de diálogo com diversos setores da sociedade.

As audiências públicas constituem um exemplo importante de democracia dialógica aproximando, nesse caso, a sociedade e o Poder Judiciário, uma vez que por meio delas, a sociedade pode participar na Corte Interamericana dos Direitos Humanos e na Corte Internacional de Justiça da Haya. A interpretação constitucional não fica restrita aos juízes, mas às forças plurais da sociedade que se fazem presentes.

É importante referir que a audiência pública, nova metodologia processual de uso ainda recente e, de certo modo, acanhado pelo STF, agregará mais legitimidade democrática à atuação deste Tribunal, à medida que for possível identificar na fundamentação das suas razões de decidir correspondência com as manifestações dos representantes da sociedade na audiência pública. Afinal, a abertura que esta proporciona à participação de outros sujeitos que não os do processo tradicional e individualista, encontra justificativa no reconhecimento de que a decisão pode ser coletivamente construída. Seguramente, essa é uma exigência advinda de um novo conjunto de demandas, que veiculam pretensões associadas especialmente a direitos que escapam da conformação liberal-individualista por encerrarem interesses de toda a comunidade e que reclamam por isso mesmo respostas constitucionalmente adequadas. (LIMBERGER; SALDANHA, 2011).

O exemplo das Audiências Públicas foi utilizado apenas a título exemplificativo, pois apesar de não estarem inseridas no contexto do Estado Plurinacional, é possível se verificar o caráter dialógico, tal qual proposto pela democracia nesse modelo estatal.

Idéias como essa das Audiências Públicas que permitem a participação da sociedade em decisões judiciais, principalmente, na área da saúde, podem contribuir para a efetivação dos direitos fundamentais.

Por fim, frisa-se a importância e relevância que os textos constitucionais da Bolívia e Equador vêm alcançando diante da implementação do Estado Plurinacional

¹²⁰ Art. 359 - El sistema nacional de salud comprenderá las instituciones, programas, políticas, recursos, acciones y actores en salud; abarcará todas las dimensiones del derecho a la salud; garantizará la promoción, prevención, recuperación y rehabilitación en todos los niveles; y propiciará la participación ciudadana y el control social.

e da abertura que se tem proporcionado à sociedade para participar da construção do processo democrático.

3.4 Políticas públicas na área da saúde na Bolívia

Diante da implementação do Estado Plurinacional na Bolívia, por meio do texto constitucional promulgado em 2009, cumpre o presente trabalho verificar como as políticas públicas na área da saúde têm sido desenvolvidas, haja vista, principalmente, a característica do multiculturalismo e democracia participativa.

Conforme previsto no art. 18 da Constituição da Bolívia, fica garantido o direito à saúde universal, gratuito, multicultural, com qualidade. O sistema de saúde boliviano é baseado nos princípios da solidariedade, eficiência e co-responsabilidade e deve ser promovido por meio de políticas públicas em todos os níveis de governo.¹²¹ (BOLÍVIA, 2009).

Além da previsão normativa de assegurar o direito à saúde a todos os bolivianos, o texto constitucional vem assegurar o direito à saúde por meio de um sistema único incentivado por políticas públicas, incluindo o reconhecimento da medicina tradicional originária e dos povos indígenas originários campesinos. Nesse sentido, são os artigos abaixo transcritos que tratam sobre o tema:

Artigo 35.

I. O Estado, em todos os níveis, protegerá o direito à saúde, promovendo políticas públicas voltadas para a melhoria da qualidade de vida, bem-estar comum e livre acesso da população aos serviços de saúde.
II. O sistema de saúde é único e inclui a medicina tradicional dos povos e nações indígenas camponesas. (BOLÍVIA, 2009, tradução nossa).¹²²

¹²¹ Artículo 18.

I. Todas las personas tienen derecho a la salud.

II. El Estado garantiza la inclusión y el acceso a la salud de todas las personas, sin exclusión ni discriminación alguna.

III. El sistema único de salud será universal, gratuito, equitativo, intracultural, intercultural, participativo, con calidad, calidez y control social. El sistema se basa en los principios de solidaridad, eficiencia y corresponsabilidad y se desarrolla mediante políticas públicas en todos los niveles de gobierno.

¹²² Artículo 35.

I. El Estado, en todos sus niveles, protegerá el derecho a la salud, promoviendo políticas públicas orientadas a mejorar la calidad de vida, el bienestar colectivo y el acceso gratuito de la población a los servicios de salud.

II. El sistema de salud es único e incluye a la medicina tradicional de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

Artigo 241.

- I. O povo soberano, através de organizações da sociedade civil participará na concepção de políticas públicas.
- II. A sociedade civil exercerá o controle social da administração pública em todos os níveis de governo, empresas e instituições públicas, empresas privadas que gerenciam recursos fiscais.
- III. Exercerá o controle social da qualidade dos serviços públicos.
- IV. A lei estabelecerá o quadro geral para o exercício do controle social.
- V. A sociedade civil se organizará para definir a estrutura e composição da participação e controle social.
- VI. As entidades estatais gerarão espaços de participação e controle social para a sociedade. (BOLÍVIA, 2009, tradução nossa).¹²³

Artigo 304.

- III. A autonomia camponesa indígena dos povos originários poderão exercer as seguintes competências concorrentes:
 1. Organização, planejamento e implementação das políticas de saúde em sua jurisdição. (BOLÍVIA, 2009, tradução nossa).¹²⁴

Artigo 306.

- V. O estado tem como valor máximo o ser humano e garantirá o desenvolvimento através da redistribuição eqüitativa dos excedentes econômicos nas políticas sociais, educação, saúde, reinvestimento, cultura e no desenvolvimento econômico produtivo. (BOLÍVIA, 2009, tradução nossa).¹²⁵

Além do fomento das políticas públicas na área da saúde, a Constituição da Bolívia, conforme se depreende da leitura dos artigos supra citados, permite a participação da sociedade boliviana no processo de desenvolvimento e elaboração das políticas públicas, notadamente, na área da saúde.

¹²³ Artículo 241.

- I. El pueblo soberano, por medio de la sociedad civil organizada, participará en el diseño de las políticas públicas.
- II. La sociedad civil organizada ejercerá el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado, y a las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales.
- III. Ejercerá control social a la calidad de los servicios públicos.
- IV. La Ley establecerá el marco general para el ejercicio del control social.
- V. La sociedad civil se organizará para definir la estructura y composición de la participación y control social.
- VI. Las entidades del Estado generarán espacios de participación y control social por parte de la sociedad.

¹²⁴ Artículo 304.

- III. Las autonomías indígena originario campesinas podrán ejercer las siguientes competencias concurrentes:
 1. Organización, planificación y ejecución de políticas de salud en su jurisdicción.

¹²⁵ Artículo 306.

- V. El Estado tiene como máximo valor al ser humano y asegurará el desarrollo mediante la redistribución equitativa de los excedentes económicos en políticas sociales, de salud, educación, cultura, y en la reinversión en desarrollo económico productivo.

Em uma abordagem mais específica, o presente trabalho fará uma abordagem sobre a medicina Kallawaya¹²⁶ praticada de maneira natural pelos povos indígenas bolivianos.

A medicina Kallawaya envolve diversas práticas, estudos e crenças na medicina natural, baseada na cura por plantas, minerais e substâncias animais, além de rituais espirituais e técnicas manuais aplicadas para tratar, prevenir e diagnosticar enfermidades. Tais conhecimentos são transmitidos de geração em geração através de ensinamentos orais e prática. Para a cultura Kallawaya, “La visión convergente del mundo espiritual y la naturaleza, es territorio para la conservación de la buena salud” (MARTOS, 2005)¹²⁷

A medicina Kallawari se apresenta como uma medicina intercultural na Bolívia aliando elementos de uma tradição cultural e simbólica, ligados a uma produção de sentido e identidade étnica, chamados de “cultura de resistência”, mediante processos híbridos e hegemônicos. (MARTOS, 2005)

Segundo o médico kallawaya, graduado em Cuba, Dr. Walter Álvarez, as práticas da medicina Kallawaya são holísticas, uma vez que se utilizam de medicamentos naturais e rituais para promover a cura. Ademais, salienta que a medicina Kallawaya é mais preventiva do que curativa, pois quer imprimir ao homem um modo de vida mais saudável, enquanto a medicina tradicional se preocupa mais com a venda de medicamentos, na opinião do médico kallawaya. (MARTOS, 2005)

A Bolívia foi um dos primeiros países que teve uma legislação sobre a medicina tradicional naturalista¹²⁸, desde 1987, com o “Reglamento Del Ejercicio de

¹²⁶ A Cultura Kallawaya (também denominada como “Callahuaya” e “Kolyawaya”) é uma cultura aborígene originária dos povos que habitam a região do Departamento de La Paz, na Bolívia. A cultura kallawaya tem centrado no estudo e exercício da medicina tradicional itinerante, percorrendo os caminhos dos Incas em busca de plantas medicinais. A cultura kallawaya foi declarada pela Unesco como Patrimônio Oral e Imaterial da Humanidade, no ano 2003.

¹²⁷ Uma etnografia crítica de la medicina kallawaya como patrimonio intangible de La humanidad: procesos de hibridación, turismo étnico y recursos interculturales em salud em el área de Apolobamba (Bolívia). Juan Antonio Flores Martos. Etnicidad en Latinoamérica: movimientos sociales, cuestión indígena y diásporas migratorias. Universidad de Castilla La Mancha. P. 186

¹²⁸ 1.- MEDICINA NATURISTA-TRADICIONAL DE BOLIVIA.- Es la práctica nativa que utiliza algunos elementos de los tres reinos de la naturaleza; sin que hubieran sido sometidos previamente a manipuleos ó procedimientos que modifiquen su esencia, (vegetal, animal y mineral), aplicados por practicantes que han seguido su aprendizaje a través de generaciones tras generaciones por transmisión oral.

2.- Esta Medicina Naturista Tradicional en su Práctica demuestra facetas que distinguen unas prácticas de otras de acuerdo a las regiones geográficas del país en las que asientan diferencias culturales humanas, ecológicas ambientales, etc., Sin embargo, hay un rango común en todas ellas, la actitud con la que el practicante y el enfermo así como, la ausencia de fines comercialistas.

la Practica de la Medicina Tradicional Boliviana”, por meio da Resolução do Ministério da Saúde da Bolívia de no. 0231. (BOLÍVIA, 1987).

A regulamentação das práticas da medicina tradicional naturalista demonstra a seriedade com que tal prática é tratada na Bolívia, além de exigir que os médicos praticantes sejam filiados a uma Instituição legalmente reconhecida – Sociedade Boliviana de Medicina Tradicional (COBOMETRA)¹²⁹ (BOLÍVIA, 1987). Não obstante, foi criado o Instituto de Medicina Tradicional Kallawayá, por meio da Lei no. 0928 de 1987, dotado de autonomia própria e gestão administrativa, além de serem regulados e fiscalizados pelo Ministério da Saúde boliviano.¹³⁰

Cumprе mencionar alguns textos normativos adotados pela Bolívia, a título exemplificativo, na área da saúde de forma a privilegiar a medicina tradicional naturalista:

“Normas para Medicamentos Naturais, Tradicionais e Homeopáticos; Manual para Registro Sanitário de Produto Natural, Tradicional e Artesanal; Regulamento para ‘*Boticas Comunes*’; Comissão Nacional da ‘Farmacopea’ Boliviana de Plantas Medicinales”. (OROSCO, 2011, tradução nossa).¹³¹

¹²⁹ III.- 8.- DEBERES Y OBLIGACIONES DE LOS PRACTICANTES DE LA MEDICINA NATURISTA-TRADICIONAL DE BOLIVIA.

Los practicantes están obligados:

- a. Pertener a una Institución legalmente reconocida que asocie practicantes de esta naturaleza como Sociedad Boliviana de Medicina Tradicional (COBOMETRA).
- b. Registrar el uso de substancias terapéuticas de los tres reinos de la naturaleza utilizados en la práctica, ante la Unidad sanitaria.
- c. Colaborar y participar en programas de salud pública, con énfasis en el campo de la atención primaria.
- d. Denunciar ante la autoridad de salud más próxima, los casos de pacientes enfermos con enfermedades transmisibles, infecto-contagiosas e incurable.
- e. No efectuar tratamiento a pacientes, que no son posibles de curación con ésta forma de medicina.
- f. Presentar informes escritos o verbales sobre su actividad, a requerimientos de autoridades de salud.
- g. Llevar un control de sus actividades y de las personas que atendió y presentar informe anual ante la Unidad Sanitaria respectiva.
- h. Regístrese el arancel fijado con la autoridad de salud
- i. Informar sobre cambio de domicilio o establecimiento.
- j. Adscripción a algún centro de salud urbano, marginal o rural.

¹³⁰ Ley del Instituto de Medicina Tradicional Kallawayá - Ley N°0928 (1987)

ARTICULO PRIMERO. - Créase el Instituto Boliviano de Medicina Tradicional Kallawayá, con autonomía propia y gestión administrativa, cuyas actividades estarán enmarcadas dentro las políticas nacionales formuladas por el Ministerio de Previsión Social y Salud Pública como cabeza de sistema.

¹³¹ Normas para Medicamentos Naturales, Tradicionales y Homeopáticos (R.M. 0013/16-01-01); Manual para Registro Sanitario de Produto Natural, Tradicional y Artesanal (R.M. 0839/23/23-11-06); Reglamento para Boticas Comunes (R.M. 0477/28-07-04); Comisión Nacional de la Farmacopea Boliviana de Plantas Medicinales (R.M. 0937/16-12-05).

Apenas para se fazer um paralelo, enquanto a Bolívia, desde 1987, regulamenta técnicas de tratamento pela medicina tradicional naturalista preservando a medicina praticada pelos povos originários indígenas campesinos, o Brasil que implementou o Estado Democrático de Direito em sua Constituição de 1988, mantém atualmente revogadas resoluções que dispõem sobre tratamentos como a homeopatia¹³² e acupuntura.¹³³

As políticas de desenvolvimento na área da saúde fomentadas pelo governo da Bolívia se baseiam nos princípios da solidariedade, igualdade, complementariedade e reciprocidade.¹³⁴

FIGURA 5. Quadro: Número total de profissionais por categoria, e nível nacional, na Bolívia.

Número total de profesionales por categorías a nivel Nacional

N°	Categoría Profesional	N° a nivel Nacional.	%
1	Médico general	3.119	8
2	Especialistas	4.986	13
3	Médico Familiar	241	1
4	Lic. en Enfermería	3.668	10
5	Auxiliares de Enfermería	8.394	22
6	Otras enfermeras	166	0,4
7	Lic. Bioquímica	730	2
8	Odontólogos	1.271	3
9	Otros (Otros en salud)	3.741	10
10	Administradores	803	2
11	Cocineras	541	1
12	Chóferes	591	1
13	Otros (Administración)	3.722	10
14	Internos	1.190	3
15	Estudiantes	1.301	3
16	Otros	3.083	9
TOTAL		37.547	

Fuente: Ministerio de Salud y Deportes, INASES, Inventario de equipamiento y Recursos Humanos, año 2006.

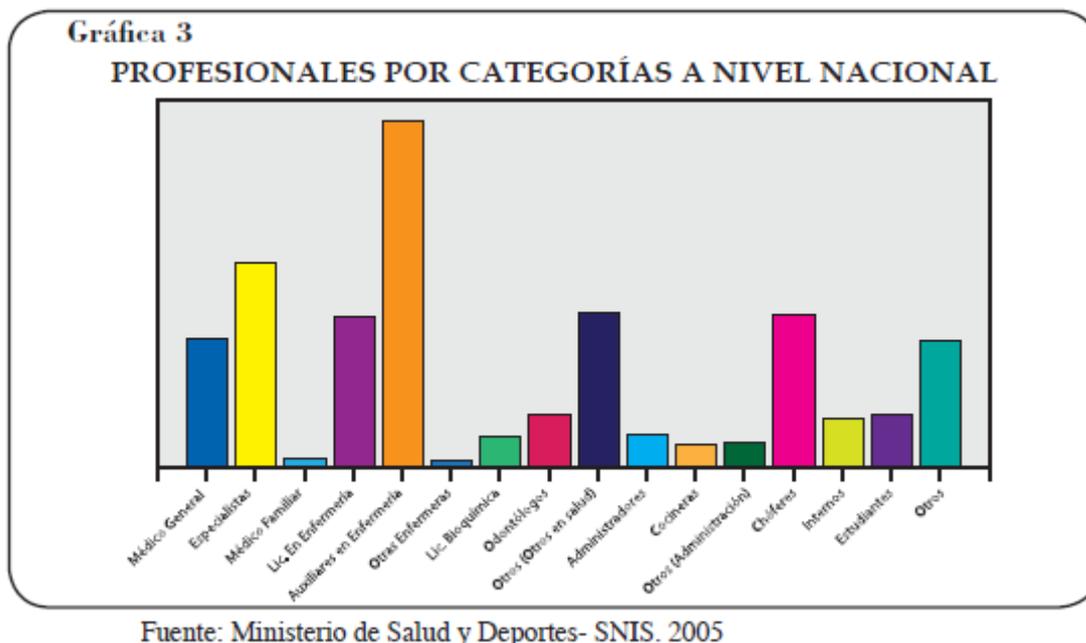
Fonte: BOLÍVIA, 2006

¹³² A homeopatia, por exemplo, é uma prática recorrente e tradicional utilizada na Bolívia pelos Kallawaya.

¹³³ A Resolução CFM N° 1000/1980 que acrescentar na relação de especialidades reconhecidas pelo CFM, para efeito de registro de qualificação de especialistas a hansenologia e a homeopatia, encontra-se revogada pela Resolução CFM n° 1295/1989.

¹³⁴ La política de desarrollo de recursos humanos en salud esta dirigida a consolidar una masa crítica laboral comprometida con los cambios que se vienen dando en el país en general y con las políticas Del sector de salud en particular, capaces de constituir equipos de salud com una perspectiva integral/holística, basados en los principios de solidaridad, equidad, complementariedad y reciprocidad en todos los niveles de complejidad, articulados en redes intra e intersectoriales, que promuevan el efectivo ejercicio del derecho a la salud, brindando servicios de salud em una relación horizontal y simétrica a las diversas culturas y cosmovisiones, articulando y complementando conocimientos, sentires y prácticas, dirigidos a que "Vivan Bien" las familias y las comunidades.

FIGURA 6. Gráfico: Número de profissionais, por categoria, em nível nacional, na Bolívia.



Fonte: BOLÍVIA, 2005

A partir das figuras acima, verifica-se que o Sistema Nacional de Saúde da Bolívia conta com um total de 37.547 de pessoas entre profissionais, auxiliares de enfermagem, técnicos e administrativos.

Pode-se concluir que, diante dos dados mencionados nesse tópico, se a Bolívia, desde 1987 já se preocupava com a normatização de atos ligados à medicina tradicional naturalista, com a implementação do Estado Plurinacional, por força do texto constitucional de 2009, só vem reforçar a preocupação com o fomento das políticas públicas, bem como a preservação do multiculturalismo.

3.5 Políticas públicas na área da saúde, plurinacionalidade e o multiculturalismo

O objetivo deste último tópico consiste em estabelecer uma relação entre as políticas públicas na área da saúde e o multiculturalismo.

Cada vez mais a sociedade contemporânea tem sentido necessidade de estabelecer relações com outras culturas haja vista a heterogenia dos povos, das crenças, dos valores e princípios de cada sociedade. A realidade se mostra como

uma sociedade multiétnica, composta por diferentes grupos humanos, com interesses e identidades culturais diversos.

O Estado Plurinacional apresenta como novidade a ruptura com as visões tradicionais universais propondo uma sociedade multicultural e multiétnica, pois a História nos mostrou que a uniformização de valores e comportamentos acaba por excluir de forma radical grupos sociais.

As políticas públicas, conforme visto no presente trabalho, da mesma forma que os valores defendidos pelo Estado Plurinacional, não podem ser excludentes, sob pena de inverter valores como a supremacia do interesse público sobre o privado, ou ainda, o princípio da dignidade da pessoa humana.

Cumprе salientar o ensinamento de Santos,

Imperialismo cultural e epistemicídio são parte da trajetória histórica da modernidade ocidental. Após séculos de trocas culturais desiguais, será justo tratar as culturas de forma igual? Será necessário tornar impronunciáveis algumas aspirações de outras culturas? Paradoxalmente – e contrariando o discurso hegemônico -, é precisamente no campo dos direitos humanos que a cultura ocidental tem de aprender com o Sul para que a falsa universalidade atribuída aos direitos humanos no contexto imperial seja convertida, na translocalidade do cosmopolitismo, em um diálogo intercultural. (SANTOS, 2011, p.31)

A América Latina, já no final dos anos 80, vem convivendo com o debate sobre a plurinacionalidade travado pelas comunidades indígenas de países como Bolívia, Equador, Colômbia e Chile. Conforme já mencionado no presente estudo, Equador e Bolívia já incorporaram em seus respectivos textos constitucionais, no início do século XXI, o modelo de Estado Plurinacional, de forma a assegurar os direitos dos povos originários em detrimento da opressão gerada pelo colonialismo europeu.

A plurinacionalidade contribui de forma direta na construção de uma nova ordem social, política e econômica, além de constituir um fator positivo de integração dos povos latino-americanos.

O reconhecimento e a preservação da diversidade cultural adotada pelo Estado Plurinacional guarda proximidade com o princípio da autodeterminação dos povos e se apresenta como um instrumento forte para amenizar os efeitos negativos decorrentes da globalização. (ABRAS; JÚNIOR, 2010, p. 41).

A uniformização, portanto, de valores e comportamentos se destina ao acultramento e perda de raízes do povo, além da alienação.

Estudos desenvolvidos no “8º. Congreso Latinoamericano y del Caribe em información ciencias de la salud” (CRICS8), realizado na cidade do Rio de Janeiro, em setembro de 2008, mostraram que os desafios do multiculturalismo consistem em combater o censo comum, xenofobia, racismo, injustiça social e econômica, bem como a discriminação.

A conclusão dos trabalhos produzidos no Congresso em evidência merece transcrição.

Crêmos que em vários países ou territórios da região, se vive um momento de inflexión de uma concepção da saúde como adequação intercultural e defesa do meio ambiente, sendo as etnias originárias seus melhores custos, diferente do que ocorre com a população que habita as grandes cidades. Isso nos leva a propor o estudo destas temáticas, aproveitando a informação do conhecimento e a inovação tecnológica do que podia apontar o Forum Latinoamericano, e onde surjam propostas e consensos que nos permitam compreender e atuar melhor diante dos fenômenos multicausais relacionados com a saúde e o bem-estar humano, harmonizando o homem no contexto natural que habita e que torna possível sua existência. (BRASIL, 2008, tradução nossa).¹³⁵

O multiculturalismo exige a convivência dentro de um mesmo território e a diversidade cultural. Há uma mescla de culturas, valores e crenças. O multiculturalismo é, portanto, pluralista, na medida em que repele conceitos universais ou pensamentos únicos.

Nesse sentido, o diálogo entre as diversas culturas é propício para o desenvolvimento de uma convivência pacífica e com resultados positivos entre os povos.

A Constituição da Bolívia, em seu artigo 1o., destaca a característica do multiculturalismo:

Artigo 1.

Bolívia se constitui em um Estado Unitário Social de Direito Plurinacional Comunitário, livre, independente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado e com autonomias. Bolívia se funda na pluralidad e no pluralismo político, econômico, jurídico, cultural e lingüístico, dentro do

¹³⁵ Creemos que em vários países o territorios de la región, se vive um momento de inflexión em la concepción mismo de la salud com adecuación intercultural y defensa del medio ambiente, siendo lãs etnias originarias SUS mejores custódios, a diferencia de lo que sucede con las poblaciones habitantes de las grandes urbes. Esto nos lleva a proponer profundizaciones en el estudio de estas temáticas, aprovechando la información del conocimiento y la innovación tecnológica de lo que podría aportar um Foro Latinoamericano em Red, que se ocupe expresamente de ellas, y de donde emerjan propuestas consensuadas y colaborativas que nos permitan comprender y actuar mejor ante los fenômenos multicausales relacionados con la salud y el bienestar humano, armonizando al hombre con el contexto natural que habita y que hace posible su existência.

processo integrador do país. (BOLÍVIA, 2009, tradução nossa).¹³⁶ (grifo nosso)

Ademais, o Estado boliviano garante constitucionalmente o respeito às demais culturas, reconhecendo a pluralidade e as diversidades, de forma a coexistirem sem que haja uma sobreposição de culturas. A Bolívia reconhece a cultura dos povos originários indígenas, afrobolivianos e camponeses pré-existentes, assim como as que foram se desenvolvendo pelos bolivianos. É o que se colhe da leitura dos artigos 3o. e 4o.:

Artigo 3. A nação boliviana está conpormada pela totalidade de bolivianos, nações e povos indígenas originários camponeses, e as comunidades interculturais e afrobolivianas que em conjunto constituem o povo boliviano.
Artigo 4. O Estado respeita e garante a liberdade de religião e de crenças espirituais, de acordo com suas visões. O Estado é laico. (BOLÍVIA, 2009, tradução nossa).¹³⁷

Sobre a implementação do Estado Plurinacional na Bolívia, Luis Tapia (2007), destaca que “la participación en la forma comunidad la que da derecho a la tierra y, también, a la participación en la toma de decisiones colectivas sobre el trabajo, la reproducción y el resto de los aspectos de la vida social”.

A Bolívia, atualmente, convive com vários grupos étnicos como, por exemplo, os “kallawayas”, “guaraníes”, “quechuas” e “aymaras”, além dos povos coloniais e descendentes de europeus que ainda habitam a região. Nesse sentido, a nação boliviana encontra como desafio o estabelecimento de uma sociedade multicultural de forma a preservar as diversidades nesse aspecto.¹³⁸ (TAPIA, 2007, p.61).

¹³⁶ Artículo 1. Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país.

¹³⁷ Artículo 3. La nación boliviana está conformada por la totalidad de las bolivianas y los bolivianos, las naciones y pueblos indígena originario camponeses, y las comunidades interculturales y afrobolivianas que en conjunto constituyen el pueblo boliviano.
Artículo 4. El Estado respeta y garantiza la libertad de religión y de creencias espirituales, de acuerdo con sus cosmovisiones. El Estado es independiente de la religión.

¹³⁸ “Cabe pensar que la nación boliviana es, más bien, una historia de exclusiones e inclusiones que, en principio, se imagina para fundar una nueva república o estado que se va a llamar Bolivia, que tiene como matriz cultural aquella que corresponde a la sociedad colonial y se organiza sobre formas que corresponden, también, a la sociedad históricamente dominante, que se ha renovado em base a pautas de reforma institucional que corresponden al núcleo eurocêntrico y anglosajón predominante en las diferentes fases de su historia. La nación boliviana, como otras naciones modernas, está atravesada por la división en clases sociales y, por lo tanto, está bastante fracturada a lo largo de toda su historia”.

Novamente, cumpre mencionar a constatação de Luis Tapia (2007) sobre o tema:

A nação boliviana não é algo consolidado e unitário, tão pouco os são os aymaras, quechuas e guaraníes, todos têm suas diferenças políticas e sociais e a ausência de uma forma de unificação política que às vezes seja democrática, é também igualitária. Neste sentido, um Estado plurinacional que enfrente o problema da igualdade entre povos e culturas, vez que o problema da desigualdade de cada um deles, poderia funcionar para favorecer o poder de alguns núcleos particulares. (TAPIA, 2007, p. 62, tradução nossa).¹³⁹

A implementação do Estado Plurinacional nos Estados boliviano e equatoriano como novo modelo constitucional, conforme se verifica, vem propor uma reconfiguração da estrutura do Estado, primando pela democracia participativa e dialógica e a retomada do controle dos recursos naturais pelos povos latino-americanos.

Conforme afirmam Abras e Júnior (2010, p. 53), a plurinacionalidade, como base do Estado, contribui de forma significativa para a elaboração de políticas públicas destinadas a promover a proteção aos povos originários. Sendo assim, o Estado Plurinacional se mostra como uma alternativa favorável ao reconhecimento dos diversos grupos sociais e na preservação de suas histórias e culturas para se promover a integração na América Latina diante do reconhecimento da plurinacionalidade.

Percebe-se, dessa forma, como o modelo de Estado Plurincional vem tentando se dissociar da ideologia de dominação dos Estados Nacionais europeus que, desde a consolidação do Estado Moderno, bem como no período de colonização das Américas tentou impor como política de dominação conceitos universais e uniformizadores ignorando a pluralidade cultural dos povos originários, principalmente.

¹³⁹ La nación boliviana no es algo consolidado y unitario, tampoco lo son los aymaras, quechuas y guaraníes, todos contienen en su seno diferencias políticas y sociales y la ausencia de una forma de unificación política que a la vez sea democrática, es decir, igualitaria. En este sentido, un Estado plurinacional que enfrente el problema de la igualdad entre pueblos y culturas, a la vez que el problema de la desigualdad en el seno de cada una de ellos, podría funcionar para favorecer el poder de algunos núcleos particulares.

4 CONCLUSÃO

O presente estudo se propôs a fazer uma análise aprofundada sobre as estruturas basilares do Estado Plurinacional e como esse se relaciona com as políticas públicas na área da saúde e a efetivação do direito social à saúde, tratado no âmbito do Direito Internacional como direitos humanos.

A conquista dos Direitos Humanos se deu ao longo da História, por meio de muitas lutas e guerras, sendo concretizada por meio da positivação de tais direitos em documentos internacionais, como a Declaração Universal, datada de 1948, sob a influência, principalmente, das duas grandes Guerras Mundiais, até se chegar à internalização desses pelos textos constitucionais dos Estados que passaram a trata-los, no âmbito interno, como direitos fundamentais.

O estudo dos direitos humanos, assim, deve perpassar por três perspectivas, quais sejam:

A perspectiva filosófica que trata os direitos humanos como direitos naturais inerentes à pessoa humana, portanto absolutos e imutáveis.

A perspectiva universalista define os direitos humanos como direitos de todas as pessoas, em qualquer lugar, e para serem legitimados, precisam estar presentes em textos normativos, como por exemplo, tratados, convenções e pactos que legitimam sua proteção.

Por fim, sob a perspectiva constitucionalista, que trata os direitos humanos como direitos fundamentais positivados pelos textos constitucionais dos seus respectivos Estados.

Não obstante a necessidade de se compreender as perspectivas pelas quais os direitos humanos deve ser tratados, faz-se necessário compreender o contexto histórico pelos quais os modelos de Estado passaram até se chegar ao atual modelo de Estado Plurinacional vivenciado no século XXI por alguns países da América Latina, como por exemplo, o Equador, por meio de seu texto constitucional de 2008 e, em 2009, a Bolívia.

As transformações vivenciadas no cenário político, social, econômico e jurídico, nos Estados latino-americanos, na atualidade, têm se mostrado fruto de uma mudança, principalmente, ideológica, de uma sociedade que quer romper com valores universais difundidos e impostos pela colonização européia por mais de 500 anos.

Esse desejo de mudanças, ainda, tem o objetivo de aprimorar um modelo de Estado que tutela e respeita o direito às diversidades, frente à realidade dos povos latino-americanos, o multiculturalismo e a plurinacionalidade. Ademais, outros mecanismos, como a implementação de uma democracia predominantemente participativa e dialógica, visam auxiliar nesse processo de reconstrução e reformulação proposto pelo Estado Plurinacional.

O Direito Internacional tem sofrido transformações de forma a romper com essa cultura e valores europeus de forma a substituir esse sistema europeu baseado em conceitos de universalidade e hegemonia, por um sistema dialógico, plural e não hegemônico, o que se verifica com a implementação do Estado Plurinacional.

A compreensão dos diversos modelos estatais tem influenciado diretamente na forma como a sociedade vem se relacionando e, ainda, na relação entre Estado e Direito.

Modelos de Estado como, por exemplo, o Estado Grego, ao criar o conceito de democracia, reflete o modo de pensar da sociedade da época e permite que a sociedade e o Direito do século XXI repensem a “democracia grega” que surgiu em um contexto onde uma parcela minoritária da população participava da tomada de decisões. Dessa forma, na atualidade, o conceito de democracia deve ser compatibilizado à sociedade e ao Direito, de forma a não incorrer em uma garantia formal apenas.

O Estado Romano sob a forte influência da religião, conquistou muita influência, territórios, poder político e econômico ao expandir seu império. As famílias patriarcais eram predominantes.

Pode-se afirmar que na Idade Antiga a religião influenciou sobremaneira na vida das pessoas, acabando por caracterizar os Estados como típicas teocracias cujos governos se pautavam em aspectos religiosos para se manterem no poder, além de expandirem o território e acumularem riquezas.

Os Estados Modernos sofreram influência das reações ao absolutismo permitindo o desenvolvimento do liberalismo. A crise do sistema feudal, bem como da sociedade política medieval determinou as características fundamentais para o Estado Moderno.

A propagação dos ideais iluministas contribuiu para o combate ao Antigo Regime (as monarquias absolutistas européias) e as revoluções liberais acabaram por influenciar na criação do Estado Liberal e no desenvolvimento de ideais como

igualdade, liberdade e fraternidade, bem como a preocupação pela comunidade internacional em tutelar os direitos humanos.

Na modernidade, a idéia de direitos humanos sofreu influência, sobretudo, diante da valorização do indivíduo propugnada pelo Estado Liberal. Ademais, esse modelo estatal defendia a menor interferência do Estado nas ações políticas, econômicas e sociais de forma a permitir e garantir as liberdades individuais.

Todavia, o Estado Moderno primava pela valorização do direito de propriedade que contribuiu para o desenvolvimento do capitalismo como essência da economia moderna e foi marcado, sobretudo, por um discurso uniformizador do direito de família, ainda sob a forte influência da religião. Tais valores serão combatidos não só pelo Estado de Direito, Estado Social, Estado Democrático de Direito, diante das consequências geradas, como também, pelos modelos de Estado Plurinacional.

A falta de ingerência do Estado asseverou o processo de exclusão social gerada pelo avanço do capitalismo, contribuindo pelo desenvolvimento do Estado Social. Já nesse modelo, defendiam-se as ações positivas por parte do Estado. Ou seja, as ações estatais se faziam necessárias de forma a garantir a efetivação dos direitos civis, políticos, econômicos e sociais.

O Estado de Direito surgiu como uma forma de aprimoramento do Estado Social, aliando o Estado e a Constituição, de forma que essa se tornasse o documento de maior relevância dentro de um ordenamento jurídico, salvaguardando o sistema democrático, por meio de um mecanismo jurídico-formal.

O Estado Democrático de Direito visava aprimorar e aproximar conceitos como o de constitucionalismo e de democracia, além de tratar a dignidade da pessoa humana como o centro dos direitos fundamentais.

Por fim, o Estado Plurinacional, desenvolvido no século XXI, partiu da necessidade de superação dos valores universais europeus e que aceleraram o processo de exclusão social, notadamente, nos Estados latino-americanos e, por isso, vem primando pela defesa de novos valores como o multiculturalismo, a plurinacionalidade e democracia participativa e dialógica.

Nesse contexto de democracia dialógica, a hermenêutica diatópica, como método desenvolvido por Boaventura de Sousa Santos, o qual se baseia no diálogo intercultural na tentativa de superação da concepção ideológica e dominante dos

direitos humanos, mostra-se adequado ao contexto que se insere o Estado Plurinacional.

Esse diálogo intercultural entre os povos se baseia tanto entre os diversos saberes, como também entre culturas distintas. No contexto do Estado Plurinacional que tem como uma de suas bases o multiculturalismo, bem como a construção de um modelo de democracia participativa e dialógica, a hermenêutica diatópica se apresenta como um método compatível para o desenvolvimento do presente estudo.

O Estado Moderno europeu apresentou uma formação diversa do Estado latino-americano que merece ser observado.

Na Europa, a formação do Estado Nacional se deu com a invenção de uma nacionalidade que acabou por se tornar excludente. O desenvolvimento dos Estados Nacionais se deram a partir de uma política de dominação do “outro”, de forma a confrontá-lo, vencê-lo e dominá-lo.

Enquanto a criação do Estado Moderno europeu foi marcada pela expulsão dos árabes e posteriormente judeus da península ibérica, a América Latina foi invadida pelos colonizadores europeus, com a chegada de Colombo no território que passou a ser chamado de América Central. Com a chegada do europeu nas Américas houve um processo de extermínio dos povos originários por mais de quinhentos anos, até que os movimentos indígenas na Bolívia assumiram o poder e se organizaram e conquistaram direitos em outros estados americanos.

A justificativa utilizada pelo europeu para expansão dos Estados Nacionais era no sentido de se buscar a criação de uma identidade nacional que beneficiaria toda a população. Todavia, tais valores e conceitos foram impostos aos indivíduos como uma forma de massificação cultural, sem que se respeitassem as diferenças culturais de cada etnia, utilizando, inclusive, da violência como forma de opressão.

Na América Latina, o processo de formação do Estado Moderno, no decorrer do século XIX, deu-se com as lutas de independência. A maioria desses Estados foram construídos para uma pequena parte da população, descendentes de europeus, de forma que as elites econômicas e militares de forma a excluir a maioria da população, sem se importarem com a participação dos povos originários.

Portanto, o Estado Moderno na América Latina foi criado sem que houvesse nenhum tipo de interação com a cultura pré-existente no continente; diferente do que ocorreu no processo de formação do Estado Moderno europeu que criou Estados Nacionais para todos (os europeus).

Ademais, denota-se que, enquanto o Estado Moderno europeu foi construído fundado em valores universais, o Estado Plurinacional vai buscar uma reformulação da identidade nacional de forma a respeitar a diversidade cultural dos povos sem que ocorra exclusão de qualquer grupo social.

O Estado Plurinacional prevê, ainda, a laicização como forma de preservação e liberdade de crença religiosa entre os diversos povos. Outros mecanismos previstos pelo texto constitucional plurinacional é a criação de um Tribunal Constitucional Plurinacional, composto tanto por membros eleitos pelo sistema originário, quanto por indígenas, com competência para analisar questões constitucionais. Os povos indígenas, ainda, passaram a ter propriedade sobre recursos naturais e na área jurídica e a justiça tradicional indígena foi equiparada à justiça ordinária do país. Nesse sentido, cada comunidade indígena passa a ter o direito a ter um “tribunal” próprio composto por juízes eleitos entre a população. Além disso, as decisões desses tribunais são soberanas, não podendo ser revisadas pela Justiça comum.

A Constituição que prevê a implementação do Estado Plurinacional também veio garantir que os povos originários passassem a ter uma maior participação na política e economia criando cotas parlamentares indígenas a fim de que os ameríndios pudessem participar do processo democrático.

A saúde é um direito social que deve ser garantido por meio de políticas públicas previstas pelos Estados para se alcançar metas nacionais de crescimento econômico e de bem estar. Nesse sentido, o modelo estatal deve propiciar mecanismos em que tal direito seja preservado sem que qualquer povo seja excluído de tal garantia.

A previsão do multiculturalismo e plurinacionalidade no Estado Plurinacional vem contribuir de forma positiva na preservação do direito à social, bem como tutelar a participação ampla da população, sem excluir os povos originários da participação no processo democrático. Aliás, o Estado Plurinacional boliviano e equatoriano, conforme bem estudados, trazem previsões específicas, como o reconhecimento não só da medicina tradicional, como da medicina exercida pelos povos originários, reconhecendo-as como forma de desenvolvimento das políticas públicas.

No caso brasileiro, a saúde é tratada como direito social que deve ser assegurado a todos e é dever do Estado garantir o acesso universal e gratuito a esse direito.

Da mesma forma, as Constituições da Bolívia e Equador trazem a previsão de acesso universal e gratuito ao direito à saúde, ressaltando a preservação de métodos tradicionais e aplicados pelas culturas existentes na região.

Tal previsão se justifica devido à idéia do Estado Plurinacional prever um modelo democrático participativo e dialógico, alinhada aos aspectos do multiculturalismo e plurinacionalidade.

No caso da Constituição da Bolívia de 2009, além do fomento das políticas públicas na área da saúde, há previsão da participação da sociedade boliviana no processo de desenvolvimento e elaboração das políticas públicas, notadamente, na área da saúde.

A medicina Kallawaya, apresentada no presente estudo, é praticada pelo povo kallawaya e envolve diversas práticas, estudos e crenças na medicina natural, baseando-se na cura por plantas, minerais e substâncias animais, além de rituais espirituais e técnicas manuais aplicadas para tratar, prevenir e diagnosticar enfermidades. Além disso, a Bolívia é um dos Estados latino-americanos que traz uma das legislações mais antigas sobre a medicinal natural utilizada a milhares de anos pelo povo originário indígena campesino.

A plurinacionalidade e o multiculturalismo contribuem de forma positiva para o desenvolvimento das políticas públicas, na medida em que o Estado Plurinacional reconhece as diversidades culturais e busca conferir tratamento igualitário a todos os povos e, por isso, não poderia excluir nenhum povo em razão de sua diversidade cultural e étnica.

Ademais, a previsão da participação democrática e dialógica de todos os povos, sem haver discriminação, inclusive, trazendo a previsão de participação dos povos originários indígenas campesinos nos poderes públicos, por reserva constitucional, permite-se dessa forma, que nenhum povo se veja excluído do processo de construção democrático, e, por conseguinte, excluído das políticas públicas, mormente, as na área da saúde.

Portanto, o Estado Plurinacional se apresenta como uma alternativa favorável e positiva que visa combater a exclusão social gerada pelo processo de colonização do europeu e a imposição de seus valores imputados de universais e, ao reconhecer a plurinacionalidade e multiculturalismo existente entre os diversos grupos sociais, permite a preservação de suas histórias e culturas a fim de promover a integração na América Latina diante do reconhecimento da plurinacionalidade.

Mesmo sendo um processo recente, diante da implementação do Estado Plurinacional pelos textos constitucionais de 2008 e 2009 no Equador e Bolívia, respectivamente, pode-se verificar que a América Latina, principalmente, no século XXI, tem alcançado várias conquistas no que diz respeito a efetivação dos direitos humanos dos povos, a concretização de democracia dialógica e participativa, além de preservar e tutelar o direito dos povos originários camponeses por meio do reconhecimento da plurinacionalidade e do multiculturalismo.

REFERÊNCIAS

ABRAS, Michelle. SIQUEIRA JÚNIOR. Luiz Márcio. A autodeterminação dos povos no Estado Plurinacional: da integração latino-americana à objeção aos efeitos perversos da globalização. **Revista da Faculdade Mineira de Direito**, v.13, n. 26, p. 41-60, jul./dez. 2010.

AFONSO, Henrique Weil; MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. Bioética no Estado de Direito Plurinacional. **Direitos Culturais**, Santo Ângelo, v. 5, n.8, p. 13-26, jan./jun. 2010.

AFONSO, Henrique Weil; MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. O estado plurinacional da Bolívia e do Equador: matrizes para uma releitura do Direito Internacional Moderno. **Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC** n. 17 – p. 263-276. jan./jun. 2011.

ALMEIDA, Ileana. **El Estado Plurinacional** – valor histórico y libertad política para los indígenas ecuatorianos. Quito: Editora Abya Yala, 2008.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.

ARENDT, Hannah. **Eichman em Jersusalém**. São Paulo: Cia das Letras, 1999.

BADIOU, Alain. **São Paulo**. Editora Boitempo: São Paulo, 2009.

BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco ; MORAES, Daniel . Discriminação contra minorias sexuais, religião e o constitucionalismo brasileiro pos-88. **Revista General de Derecho Constitucional**. no. 13. v. 10, p. 1-24, 2010.

BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco. Teoria da Democracia: o surgimento do Sistema de Direitos e a emergência do Público e do Privado, Estado, Política e Constituição na Modernidade. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, v. espec., p. 01-12, 2008. Disponível em: <<http://www.scribd.com/doc/34317961/Teoria-da-Democracia-Alexandre-Melo-Franco-Bahia>>. Acesso em: 05 de jan. 2012.

BAHIA, Alexandre; NUNES, Dierle. Processo, Jurisdição e Processualismo Constitucional Democrático na América Latina: alguns apontamentos. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 101, p. 61-96, jul./dez. 2010.

BARROSO, Luís Roberto. **Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial**. Disponível em: <<http://www.lrbarroso.com.br/pt/noticias/medicamentos.pdf>>. Acesso em: 10 de jan. 2011.

BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade: a busca por segurança no mundo atual**. Tradução Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 11. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOLÍVIA. **Constitucion de la Republica del Bolivia**, 2009. Disponível em <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Bolivia/bolivia09.html>>. Acesso em: 02 dez. 2010.

BOLÍVIA. Reglamento del Ejercicio de la Practica de la Medicina Tradicional Boliviana. **Resolución Ministerial Nº 0231 (1987)**. Disponível em: <<http://www.redindigena.net/kallaway/Legislacion.htm#R.M. Nº 0231>>. Acesso em: 15 fev. 2012

BORGES, Alci Marcus Ribeiro. **Direitos Humanos: Conceitos e Preconceitos**. Disponível em: <<http://www.jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9225>>. Acesso em 10 jan. 2011.

BRASIL, Lei nº. 9.080, DE 19 DE SETEMBRO DE 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 set. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm>. Acesso em: 05 set. 2010.

BRASIL, Lei nº. 9.709, DE 18 DE NOVEMBRO DE 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 nov. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9709.htm>. Acesso em: 05 set. 2010.

BRASIL, Lei nº. 9.868/99 de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 nov. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9868.htm>. Acesso em: 05 set. 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília, DF: Senado, 2011.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (organizadora). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional**, 6ª Ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Estado de Direito**. Coimbra. Gradiva, 1999. Cadernos democráticos 7. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/43038759/Canotilho-Estado-de-Direito-LIVRO>>. Acesso em: out. 2011.

CASTRO, Luiz Fernando Damaceno Moura e. **Nova Constituição boliviana: análise segurança**. Belo Horizonte, 29 nov. 2007. Disponível em: <http://www.pucminas.br/imagedb/conjuntura/CNO_ARQ_NOTIC20071205112142.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2012.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. **História do CNS**. Disponível em: <<http://conselho.saude.gov.br/apresentacao/historia.htm>>. Acesso em: 03 de dez. 2011.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. **Resolução CNS nº 196/1996**. Dispõe sobre diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/resolucoes/reso_96.htm>. Acesso em: 03 de dez. 2011.

CREVELD, Martin van Creveld. **Ascensão e declínio do Estado**. Editora Martins Fontes: São Paulo, 2004.

CUEVA, Mario de La. **La Idea de estado**. Fondo de cultura económica. Universidad Nacional Autónoma de México. México D.F., 1996.

CULTURA Kallawayá. WIKIPÉDIA. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Cultura_kallawayá&oldid=28718803>. Acesso em: 15 fev. 2012.

DUSSEL, Enrique. **1492: El encubrimiento del Otro – hacia el origen del mito de la modernidad**. Plural editores: La Paz, Bolívia, 1994.

EQUADOR. **Constitución de la Republica del Ecuador**. Alfaro: Asamblea Nacional de Ecuador, 2008. Disponível em <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/ecuador08.html>>. Acesso em: 02 dez. 2010.

FAMÍLIAS gastaram mais que governos com saúde em 2009, mostra IBGE. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 19 jan. 2012. Disponível em: <<http://clippingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2012/1/19/familias-gastaram-mais-que-governos-com-saude-em-2009-mostra-ibge>> Acesso em 15 fev. 2012.

FERRAJOLI, Luigi. Direito e Razão: Teoria do Garantismo Penal. 2ª. edição. **Revista dos Tribunais**, 2006.

FIX-ZAMUDIO, Héctor. **Protección jurídica de los derechos humanos**. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991.

GANDHI, Mahatma. Pensador.Info. Disponível em: <<http://pensador.uol.com.br/frase/MTIzODA/>>. Acesso em: 17 fev. 2012.

GAMBOA, Miryam Villarroel; RIVERA, Hugo Ernesto Mérida. Coaut. **Política de desarrollo de recursos humanos en salud**. Bolívia: Ministerio de Salud y Deportes, 2009. (Serie: Documentos Técnico-Normativos. No.3.)

HEALTH CARE REFORM IN THE UNITED STATES. WIKIPÉDIA. Disponível em: <http://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Health_care_reform_in_the_United_States&oldid=473972818> Acesso em: 15 fev. 2012.

HOLANDA, Aurélio Buarque de. **Dicionário de Língua Portuguesa**. São Leopoldo: Positivo, 1999.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Despesas Públicas por Funções 1999-2002 (Comentários)**. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/despesasfuncoes/comentario.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2012.

JAYME, Fernando G. **Direitos Humanos e sua efetivação pela Corte Interamericana de Direitos Humanos**. Del Rey: Belo Horizonte, 2005.

LIMBERGER, Têmis; SALDANHA, Jânia Maria Lopes. **A judicialização da política pública e o direito à saúde**. Espaço Jurídico. Joaçaba, v. 12, n. 2, p. 283-302, jul./dez. 2011.

LOSURDO, Domenico. **Liberalismo, entre a civilização e a barbárie**. Editora Anita Garibaldi. São Paulo, 2008.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. Bioética no Estado de Direito Plurinacional. **Revista JusVigilantibus**. São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://jusvi.com/artigos/42460/1>> Acesso em: 03 dez. 2012.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. O Estado plurinacional na América Latina. **Revista Jus Vigilantibus**. São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://jusvi.com/artigos/38959>> Acesso em: 10 nov. 2012.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Plurinacionalidade e cosmopolitismo: a diversidade cultural das cidades e diversidade comportamental nas metrópoles**. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/14564/plurinacionalidade-e-cosmopolitismo-a-diversidade-cultural-das-cidades-e-diversidade-comportamental-nas-metropoles>>. Acesso em març. 2011.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Reflexões sobre o novo constitucionalismo na América do Sul: Bolívia e Equador**. Disponível em: <<http://joseluizquadrosdemagalhaes.blogspot.com/2011/11/802-reflexoes-sobre-o-novo.html>>. Acesso em 02 nov. 2011.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Violência e modernidade: o dispositivo de Narciso: A superação da modernidade na construção de um novo sistema mundo**. Disponível em: <<http://joseluizquadrosdemagalhaes.blogspot.com/2011/02/197-teoria-do-estado-primeiras-aulas.html>>. Acesso em 01 març. 2011.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de; REIS, Carolina dos. A ideologia dos Direitos Humanos. **Revista JusVigilantibus**. São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://jusvi.com/artigos/39098>> Acesso em: 08 de setembro de 2012.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros. **Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000. T. 1.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros. **Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. T.2.

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 30ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MARTINS, Victor. Pesquisa do IBGE mostra que a população gasta mais que o governo com remédios, médicos e hospitais. **Correio Brasiliense**, Brasília, 10 dez. 2009. Saúde, p.3. Disponível em: <http://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/economia/2009/12/10/internas_economia,160064/index.shtml> Acesso em: 15 nov. 2012.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 24ª edição, São Paulo: Atlas, 2009.

ONU. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Annual report of the Inter-American Commission on Human Rights**, 2005.

ONU. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica)**. Adotada em 22 de novembro de 1969. Assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, em San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969. Ratificada pelo Brasil em junho de 1992.(Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992). Disponível em: <http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/c.Convencao_Americana.htm>. Acesso em: 15 fev. 2012

ONU. **Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes**, em 28 de setembro de 1989. Disponível em: <<http://www2.ohchr.org/english/law/pdf/cat.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2012.

ONU. **Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados**. Adotada em Viena em 26 de maio de 1969. Entrada em vigor internacional: 27 de janeiro de 1980. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/dtrat.htm>>. Acesso em: 15 fev. 2012.

ONU. **Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura**, em 20 de julho de 1989. Disponível em: <<http://www.cidh.oas.org/Basicos/Portugues/i.Tortura.htm>>. Acesso em: 15 fev. 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Carta da ONU**. Disponível em: http://www.onu-brasil.org.br/documentos_carta.php. Acesso em: 05 ago. 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php. Acesso em: 05 ago. 2011.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana de Direitos Humanos (1969)**. São José da Costa Rica: OEA, 1969. Disponível em <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/sanjose.htm>>. Acesso em jul. 2011.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. **About PAHO**. Disponível em: http://new.paho.org/hq/index.php?option=com_content&task=view&id=91&Itemid=220. Acesso em: 12 nov. 2011.

OROSCO, Javier Luna. Salud, Diversidad Cultural e Inclusión Social en América Latina. In: 8º CONGRESO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE EM INFORMACIÓN CIENCIAS DE LA SALUD (CRICS8), 2008. Disponível em: <<http://www.crics8.org/agendas/program/public/documents/P9-01--CRICS8-JavierLunaOrozco-213724.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2011.

PIOVESAN, F. Igualdade, diferença e direitos humanos: perspectivas global e regional. In: LEITE, G.; SARLET, I. **Direitos Fundamentais e Estados Constitucional: estudos em homenagem a j. j. gomes canotilho**. São Paulo: RT/Coimbra: Coimbra Ed., 2009, p. 294-322.

PIOVESAN, Flávia. Brasil e o Sistema Interamericano de Proteção de Proteção dos Direitos Humanos: impacto, desafios e perspectivas. II Anuário Brasileiro de Direito Internacional, Belo Horizonte , v. 2, n.2, p. 114-131. 2007.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 8a. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS. Pró-Reitoria de Graduação. Sistema de Bibliotecas. **Padrão PUC Minas de normalização**: normas da ABNT para apresentação de teses, dissertações, monografias e trabalhos acadêmicos. 9. ed. rev. ampl. atual. Belo Horizonte: PUC Minas, 2011. Disponível em: <<http://www.pucminas.br/biblioteca>>. Acesso em: 07 jan. 2012.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Regulamento**. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/oea/regulamento_comissao_dh.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2011.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Relatório do PNUD para a América Latina e o Caribe. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/>. Acesso em: 8 dez. 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **As tensões da modernidade**. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/boaventura/boaventura_tensoes_modernidade.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa. O Estado, a sociedade e as políticas sociais: o caso das políticas de saúde. **Revista Crítica de Ciências Sociais**. no. 23. Vol. 36. p.43-53. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. 1987.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma concepção multicultural de direitos humanos. **Contexto internacional**, Rio de Janeiro, no 65. Vol. 23. 2011. p.3-76.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SARAMAGO, José. **As intermitências da morte**. São Paulo: Companhia das letras, 2005.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Direitos Fundamentais e Direito Comunitário: por uma metódica de direitos fundamentais aplicada às normas comunitárias**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

TAPIA, Luis 2007. Una reflexión sobre la idea de Estado plurinacional. **OSAL**. Buenos Aires: CLACSO. ano VIII, no. 22, set. 2012.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Direito das Organizações Internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **A proteção internacional dos direitos humanos: fundamentos jurídicos e instrumentos básicos**. Saraiva: São Paulo, 1991.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1997, v.1

VILANI, Maria Cristina Seixas. **Origens medievais da democracia moderna**. Belo Horizonte: Inédita, 2000.

WACQUANT, Loïc. **As duas faces do gueto**. São Paulo: Editora Boitempo, 2008.

WALLERSTEIN, Immanuel. **O universalismo europeu: a retórica do poder**. São Paulo: Boitempo, 2007.