

**Democracia participativa, pluralismo e constitucionalismo latino americano: o caso dos conselhos gestores das unidades de conservação ambiental no Brasil.**

*Participatory democracy, legal pluralism and new constitutionalism in latin america: the case of management councils of protected areas in Brazil*

Maria da Graça Marques Gurgel<sup>1</sup>,  
Alanna Maria Lima da Silva<sup>2</sup>,  
Joyce de Oliveira Bezerra de Souza<sup>3</sup>.

**Resumo:** O presente artigo analisará a alternativa teórica chamada de Novo Constitucionalismo Latino Americano. Trata-se de uma proposta teórica em construção voltada à uma teoria da constituição, que conserva parte do modelo antropocentrismo das teorias eurocênicas, tendo como limite a estas, sua pauta voltada às peculiaridades locais de cada país desse continente. Diferentemente dos tradicionais constitucionalismos eurocêntrico e americano e mesmo do neoconstitucionalismo, o desenho que se constrói do constitucionalismo Latino Americano constitui em uma adequação ou reflexão de sua utilidade nas realidades locais. O artigo, seguindo essa trilha, analisará aspectos como: a democracia participativa e a proteção ao meio ambiente. Por fim, será realizada uma reflexão acerca dos conselhos gestores das unidades de conservação brasileiras a fim de se destacar aspectos do Direito Ambiental que interagem com a democracia participativa e o construto do Novo Constitucionalismo Latino Americano.

51

**Palavras-chave:** Novo Constitucionalismo Latino Americano. Democracia participativa. Proteção ao meio ambiente. Conselhos gestores. Unidades de conservação brasileiras.

**Abstract:** This paper analyzes a theoretical alternative called the New Constitutionalism in Latin America. This theoretical proposal is under construction and it's oriented to a constitutional theory which conserves part of the anthropocentric model present in the Eurocentric theories. The New Constitutionalism in Latin America is oriented to the particularities of each country, different from the traditional Eurocentric or American constitutionalism, and also of the *neoconstitutionalism*. Following that path, this paper will analyze some aspects such as participatory democracy and the protection of the environment. At last, a reflection about the management councils of Brazilian protected areas will be done in order to highlight the aspects of Environmental Law that interact with participatory democracy and the construction of the New Constitutionalism in Latin America.

<sup>1</sup> Doutora em Teoria do Direito pela UFPE; Professora e pesquisadora adjunta do TECAL, vinculada à Universidade Federal de Alagoas. Maceió/AL – Brasil. Email: gracagurgel@uol.com.br

<sup>2</sup> Mestranda em Direito Público na UFAL. Graduação em Direito pela Universidade Federal de Alagoas, Brasil (2011) Assessora do Ministério Público de Contas do Tribunal de Contas de Alagoas. Maceió/AL – Brasil. Email: alannamarialima@gmail.com

<sup>3</sup> Mestranda em Direito Público na UFAL. Especialização em Políticas e Gestão em Segurança Pública pela Faculdade de Alagoas, Brasil (2009). Oficial da Polícia Militar do Polícia Militar de Alagoas. Maceió/AL – Brasil. Email: joyce\_ob@yahoo.com

**Keywords:** New Constitutionalism in Latin American. Participatory democracy. Protection of the environment. Management councils. Brazilian protected areas.

**Sumário:** I. Introdução; 1. Novo Constitucionalismo na América Latina: breves considerações sobre o aspecto participativo e a proteção ao meio ambiente; 1.1. Consolidação do Novo Constitucionalismo na América Latina sob um enfoque participativo; 1.2. A questão ambiental no Novo Constitucionalismo Latino Americano; 2. Democracia participativa e pluralismo jurídico: uma análise teórica; 2.1. Adequação de um modelo democrático-plural sob a ótica do Novo Constitucionalismo Latino Americano; 3. Os reflexos da democracia participativa na gestão e manejo de áreas protegidas integrantes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação; 3.1. Análises preliminares; 3.2. Considerações acerca do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, conselhos gestores e democracia participativa; II. Conclusão; III. Referências

## Introdução

À América Latina, historicamente falando, conferiu-se a condição de periferia da Europa, em decorrência de um processo colonizador iniciado em 1492. Tal colonização trouxe como uma de suas consequências a exploração da mão-de-obra dos povos nativos dessa região, bem como, dos seus recursos naturais disponíveis. O sistema capitalista e sua lógica sempre foi permissivo à extração desenfreada de riquezas naturais, mesmo que para tanto houvesse a necessidade do uso da violência, considerada como pressuposto necessário à modernidade.<sup>4</sup>

Os reflexos também são sentidos ainda hoje na produção cultural e legislativa latino-americana cujas influências europeias tentam imprimir um modelo hegemônico no qual todos são formalmente iguais. Porém, nos últimos anos, verifica-se um movimento crescente no sentido de tornar os processos legislativos mais inclusivos, com a participação dos atores sociais diretamente interessados, o chamado Novo Constitucionalismo Latino Americano.

Neste aspecto, o artigo analisará os pressupostos básicos desse nominado Novo Constitucionalismo, que alterna o direito monista do modelo europeu incorporado ao longo dos séculos e demonstrará como a participação dos sujeitos é possível na elaboração de uma

---

<sup>4</sup> Caio Prado Jr. nos fala sobre o pau-brasil (*Caesalpinia echinata*), explorado em costas brasileiras de modo intrépido desde o século XVI por portugueses e franceses. A extração destruidora de toda a requintada madeira que alcançava grandes preços na Europa, para os portugueses, monopólio real (concedido pelo papa aos reis católicos), para os franceses, contrabando. O pau-brasil é um bom exemplo de que alguns decênios de extração copiosa na América resultou na perda das melhores espécies da costa brasileira, sendo um parâmetro tal qual era feita a exploração das riquezas na América. **História econômica do Brasil**. SP: Brasiliense, 1998. pp. 24-27.

constituição plural e essencialmente material, retratando as reais necessidades do povo desse continente.

Em um segundo momento, o foco dirige-se à questão ambiental, igualmente visitada pelo Novo Constitucionalismo Latino Americano. Neste, contempla-se nas constituições os direitos socioambientais como sendo de natureza difusa e coletiva, bem como apregoa-se o desenvolvimento ambiental alicerçado na promoção da sustentabilidade ambiental e social. Tal perspectiva surge como pressuposto fundamental para a propositura do chamado “bem viver”.

Em seguida, far-se-á uma exposição teórica acerca do modelo democrático-plural adequado aos fundamentos do Novo Constitucionalismo. A participação nos mais variados espaços públicos e mediante a influência direta na produção constitucional-legislativa é contemplada desfazendo-se parcialmente a concepção monista do direito na construção permanente do reconhecimento das diferenças do povo latino-americano.

Serão demonstrados os reflexos da democracia participativa na gestão e manejo de áreas protegidas integrantes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação no Brasil, primeiramente mediante as análises conceituais de sociedade de riscos e ameaça. A compreensão do tema será facilitada pela contraposição do modelo de produção de riquezas ditado pelo sistema capitalista e a perspectiva ecológica de preservação de recursos cada vez mais escassos, conduzindo ao que alguns autores chamam de “insustentabilidade ambiental” na América Latina.

Demonstrar-se-á que a Constituição de 1988 apresenta avanços significativos quanto à proteção do meio ambiente e estimula a participação tanto da sociedade quanto do poder público na consecução de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Por fim, serão tecidas considerações sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação no Brasil, analisando-se alguns aspectos da Lei nº 9.985, instituidora do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, especialmente no que tange às diferentes categorias de Unidades de Conservação existentes. Também serão abordados os requisitos inerentes às Unidades de Conservação. Um deles diz respeito à presença de um conselho gestor, instrumento viabilizador da participação da sociedade brasileira na condução das políticas adotadas nas Unidades de Conservação.

## **1 Novo constitucionalismo na América Latina: breves considerações sobre o aspecto participativo e a proteção ao meio ambiente**

### **1.1 Consolidação do Novo Constitucionalismo na América Latina sob um enfoque participativo**

Verifica-se, nas últimas décadas, a insurgência de um fenômeno de natureza sociológico-jurídica na América Latina, denominado pelos doutrinadores de “Novo Constitucionalismo”. Para a compreensão das raízes ontológicas deste movimento que adquire gradativamente força principalmente nos países andinos é preciso traçar uma relação do tema com a influência do capitalismo na construção de um direito monista ao longo dos séculos e a presença hegemônica de conceitos eurocêntricos a dar contornos ao reconhecimento nessas sociedades apenas de um direito oriundo do Estado e devidamente positivado.

O ano de 1492 constitui-se num marco por representar uma nova configuração histórica com o “descobrimento” da América. O europeu depara-se com terras habitadas por nativos com cultura e modos de vida próprios. Era preciso justificar os métodos exploradores do território e das pessoas do Novo Mundo e isso foi possível com a introdução dos conceitos de “modernidade” e “raça”, até então desconhecidos.

A modernidade seria uma concepção capaz de posicionar a Europa como centro do mundo, elegendo como ponto de partida a chegada no continente americano. Essa modernidade estaria refletida num esforço do europeu em desenvolver povos tidos como “sub-civilizados” como os incas e os astecas. Também se fazia necessária uma justificativa para o uso de métodos violentos de dominação na América Latina, como algo inevitável para o avanço dessa mesma modernidade. Porém, os custos da implementação dessa “modernidade” aos povos nativos significou o sacrifício do índio, a escravização do negro e a opressão do gênero feminino (DUSSEL, 2005, p.60).

A categorização da humanidade em raças também é uma produção conceitual introduzida pelos europeus quando da chegada na América, como elemento fundador de uma suposta superioridade biológica do colonizador frente ao colonizado. Primeiramente, foram

criadas identidades de índios, negros e mestiços. Mais tarde, a distinção pautou-se mais em brancos e negros (QUIJANO, 2005, p.227-228).

Outras classificações estão diretamente associadas à categorização da humanidade em raças como as noções de centro/periferia e desenvolvido/subdesenvolvido. Essas distinções acabaram por massificar a ideia de que o trabalho assalariado/pago seria um “privilégio de brancos” (QUIJANO, 2005, p. 230). Essa manobra ideológica difundida pelos europeus serviu para fortalecer os pressupostos de exploração da mão-de-obra escravizada oriunda da África, bem como, consolidar o caráter exploratório do capitalismo como algo inevitável à marcha civilizatória e desenvolvimentista da humanidade.

Vê-se, portanto, a posição de inferioridade na qual a América Latina foi colocada na configuração histórica construída pelo povo europeu. Essa condição imposta pelo colonizador reflete-se até hoje não só nas opções culturais como também na produção do direito, ainda muito focado na produção eurocêntrica. Geralmente essa produção não consegue materializar os anseios do povo, revelando-se demasiado formal e positivista. A consequência desse processo colonizador assume contornos que sob uma visão representativa dessa ideologia é representada assim:

Como consequência, tem-se a padronização do direito a partir do próprio Estado, sendo este o único poder legitimado a produzi-lo e aplicá-lo; o monismo jurídico instalado e imposto como única realidade para o direito, em que se exclui as múltiplas realidades jurídicas existentes no território latino-americano, em clara discriminação às formas de organização social aplicadas pelos povos a partir de então chamados índios, bárbaros, não civilizados. (WOLKMER; ALMEIDA, 2012, p. 24).

Trata-se, portanto de um problema não somente teórico, porém empírico. Ora, no dizer de Laudan “é plausível pensar que o contraponto entre os problemas instigantes e as teorias adequadas é a dialética básica da ciência [...]” (2011, p. 21) que contemporiza o contexto histórico-investigativo.

De modo que, com o propósito de romper com a predominância colonialista na produção cultural e legislativa, propõe-se a consolidação da chamada “trans-modernidade”,

por seu cunho emancipador racional, ao negar o caráter mítico da modernidade concebida pelos europeus. A trans-modernidade representa ainda um “projeto de libertação político, econômico, religioso, erótico, pedagógico, religioso[...]” (Dussel, 2005, pp. 60-61). Nesse contexto, o “outro” na visão europeia (negros, índios, enfim, latino americanos) passaria a figurar como produtor da própria história, no momento da passagem do modelo central europeu à realidade local e suas diferenças culturais existentes dentro do território dos países.

No tocante à produção do direito, esses grupos representativos da diversidade nacional passariam a ter voz na construção de um direito mais condizente com a realidade material da nação. O reflexo dessa mudança paradigmática conduziria a modificações constitucionais significativas especialmente no sentido de concretizar direitos à população.

Nessa perspectiva cujo cerne é conferir maior participação política aos destinatários do arcabouço legal-constitucional com a conseqüente quebra de uma visão hegemônica herdada do eurocentrismo, surge o Novo Constitucionalismo, constatado com mais força na Bolívia e no Peru, cuja busca, nas palavras de Viciano e Dalmau, *apud* Vieira et al. (2013, p. 126) seria a “legitimidade democrática com foco na ‘exterioridade da constituição’- de base extrajurídica, assegurada a partir da participação política e da cidadania ativa e da primazia da soberania popular quando do exercício do poder constituinte derivado”.

De modo que, há uma grande importância na apreciação investigativa de problemas teóricos e empíricos que se podem dizer resolvidos apenas quando recai uma (nova ou alternativa) teoria sobre o contexto investigativo: quando esse problema por conduto de outra teoria é reconhecido, para alguns a ciência tem diante de si um problema genuíno (LAUDAN, 2011, pp. 27-32).

Sem maiores pretensões epistemológicas, o Novo Constitucionalismo Latino Americano ao cambiar o modelo antropocêntrico europeu com uma reflexão vívida e contextual local, também sob aspecto epistemológico se traduz em um esforço de resolução de problemas. Problemas que, seja por não serem investigados, seja por serem ignorados pela ciência jurídica, evidencia-se como problemas genuínos, quando propositivamente resolvidos em grande parte da América Latina.

Talvez por isso, uma das primeiras marcas caracterizadoras do Novo Constitucionalismo seja, em certos países da América Latina, a propositura de uma Assembléia Constituinte com ampla participação de diferentes segmentos sociais para a tessitura de uma constituição participativa, capaz de imprimir valores e anseios de diferentes grupos sociais historicamente excluídos dos processos decisórios, tais como os índios e os quilombolas. Esse processo já ocorreu na Bolívia, Peru e Equador. Esses países com constituições promulgadas recentes conformaram Assembleias Constituintes populares. Seus textos magnos incorporaram direitos de participação de diferentes segmentos pluriculturais<sup>5</sup> nos processos decisórios e garantias de preservação de traços culturais locais e do meio ambiente como condição essencial para o bem viver, como será demonstrado a seguir.

## 1.2 A Questão Ambiental no Novo Constitucionalismo Latino Americano

57

O novo constitucionalismo latino americano procura reaver os conceitos acerca do pluralismo e da democracia, sobretudo no tocante aos direitos de ordem socioambiental (étnicos, culturais e ambientais) que passam a ser vistos como elementos fundadores do próprio Estado. O decurso da história fez surgir novas categorias de direitos, tais quais os direitos socioambientais que são marcados por sua natureza difusa e coletiva. Também, por sua transindividualidade e por sua solidariedade intergeracional: categoria de direitos construída de forma política, por meio de movimentos sociais reativos às conseqüências do modelo de produção liberalista. (NOGUEIRA; ALMEIDA, 2012, pp. 239-240)

Os povos e comunidades tradicionais possuem uma visão não dissociada entre o humano e o meio ambiente. Com essa unidade de perspectiva, desenvolveu o socioambientalismo, calcado na idéia de que as comunidades locais, por serem possuidoras de conhecimentos e de práticas de manejo ambiental, devem necessariamente ser incluídas e envolverem políticas públicas ambientais. Ante tal conjunção, entendeu-se que uma nova concepção de desenvolvimento deve abarcar a promoção da sustentabilidade ambiental e

---

<sup>5</sup> Expressão extraída de texto escrito por Antônio Carlos Wolkmer e Marina Corrêa de Almeida.

social, especialmente nos países pobres e permeados por inúmeras desigualdades sociais. (SANTILLI apud NOGUEIRA; ALMEIDA, 2012, p. 240)

Explica-se: os tradicionais sistemas de manejo de ecossistemas, marcados pela manutenção e pela utilização sustentável, por vezes são reflexo de vários conhecimentos obtidos da tradição herdada através das gerações. (NOGUEIRA; ALMEIDA, 2012, pp. 241-242)

Nesse contexto, a Constituição do Equador de 2008 inova ao propor o reconhecimento dos direitos da natureza, vendo, ela própria, a natureza como sujeito de direitos. Moldada por tal espírito produziu-se uma mudança radical no tocante ao pensamento constitucional, historicamente de matriz antropocêntrica: no preâmbulo da Constituição do Equador há a celebração da natureza, a ‘*Pacha Mama*’: um apelo retórico à sabedoria de todas as culturas a demonstrar a opção por construir “com os povos andinos, reconhecimento de plurinacionalidade e interculturalidade, uma nova forma de convivência pacífica na diversidade e harmonia com a natureza para alcançar a vida boa’. (FERREIRA, 2013, pp. 406-408)

O bom viver clama a recuperação do saber indígena e suas vivências em reação ao desenvolvimento, apartando-se das idéias tradicionais do ocidente acerca do progresso, aponta para a outra concepção de vida dando especial atenção à natureza, manifestando-se como um conceito em constante construção. (GUDYNAS; ACOSTA, 2011, p. 106, tradução nossa).

*La dimensión ambiental es, en cambio, más intensa en Ecuador, donde se reconocieron por primera vez los Derechos de la Naturaleza (artículos 71 a 74, destacándose el Artículo 72 donde se establecen los derechos a la restauración de la naturaleza). Esto consolida la dimensión ambiental del Buen Vivir, mientras que el texto boliviano es más ambiguo, en tanto algunos artículos defienden el mandato del Estado de industrializar los recursos naturales. El reconocimiento de los Derechos de la Naturaleza permite convertirla en sujeto de derechos, donde ésta vale por sí misma, independientemente de la posible utilidad o uso humano. Ésta es una postura biocéntrica, donde se debe asegurar la sobrevivencia de especies y ecosistemas. Por lo tanto, no implica una naturaleza intocada, sino que es posible seguir aprovechando los recursos naturales, pero mientras se mantengan los sistemas de vida. (GUDYNAS; ACOSTA, 2011, p. 108)*

A Constituição brasileira de 1988 inovou em relação às Constituições brasileiras anteriores ao prever o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no art. 225, porém o fez na perspectiva antropocentrista: apenas os seres humanos são vistos como sujeitos de direitos. Nota-se a presença da preocupação intergeracional, ao afirmar o dever de defesa do meio ambiente para as futuras gerações, colocando-as enquanto sujeitos de direito. Ademais, é perceptível na proteção dos recursos naturais em relação às unidades de conservação, a presença da participação popular na condução dos espaços protegidos, levando em direção, ainda que de maneira tímida, a proteção dos recursos naturais na perspectiva da democracia participativa. Tais considerações serão aprofundadas mais adiante.<sup>6</sup>

## **2 Democracia participativa e pluralismo jurídico: uma análise teórica**

### **2.1 Adequação de um modelo democrático-plural sob a ótica do Novo Constitucionalismo Latino Americano**

59

Não há como tratar do Novo Constitucionalismo sem traçar breves notas acerca de dois outros temas intrínsecos ao fenômeno aqui estudado: democracia e pluralismo. Porém é preciso delimitar as espécies de pluralismo e democracia adequados ao modelo constitucional com foco central na participação dos diversos segmentos sociais na elaboração de uma constituição inclusiva e essencialmente material.

Quanto à democracia, refere-se aqui ao modelo participativo, contemplando a atuação de sujeitos coletivos, compreendidos dentro de um espaço comunitário, calcado na diversidade e capazes de modificar os processos históricos antes impostos, através do empoderamento “do saber e do ser” (WOLKMER; ALMEIDA, 2012, p. 32). Neste cenário, a atuação dos movimentos sociais tão marginalizados pelos sistemas de “ordens” tradicionais

---

<sup>6</sup> É de se registrar, de logo, o que alinha Loïc Blondiaux referente ao momento atual da participação e no que sua dicção importa em força semântica, plurisignificativa. O autor chama à autoria vários pensadores para afirmar que tal força irrompe: em locais enfraquecidos pelas estruturas de sociabilidade cada vez mais complexas (Luhmann); em consensos por intersecções (Rawls); em ambientes sociais cada vez mais produtor de auto-reflexões (Giddens, Beck); em sociedades menos submissas (Jobert); em sociedades cada vez mais desconfiadas das instituições (Putnam) e de tal modo, em comunidades ingovernáveis por modelos tradicionais (Chevallier). *El Nuevo Espíritu de La Democracia: Actualidad de La democracia participativa*. Trad. Mónica Cristina Padró. México: Prometeo libros, 2013. pp. 49-51)

adquirem um papel central na mobilização dos sujeitos pertencentes aos diferentes setores da sociedade.

É preciso que a democracia deixe de configurar um discurso extravagante, na qual representantes acabam por não representar verdadeiramente os interesses dos representados para adquirir significados concretos, a partir do encontrado inclusive no texto da Constituição Federal do Brasil em seu artigo 1º ao preconizar que “Todo o poder emana do povo”. Somente deste modo se pode mencionar a democracia sem que “*La intensidad de los homenajes que se le rinden em El orden del discurso contrasta com la prudencia de los cambios que se realizan em su nombre*”(BLONDIAUX,2013,p59)

No Brasil, em termos normativos, a democracia participativa gestada no contexto do Novo Constitucionalismo aqui tratado resgata valores como fraternidade e solidariedade, pois a nação passa a ser vista como uma grande comunidade plural. O sentido de fraternidade remeteria a uma igualdade entre indivíduos; já a solidariedade remeteria a bem comum, a pensar no bem de todos no texto constitucional e na adoção das políticas públicas (BARZOTTO, 2005, pp. 177-178).

Pensando não só na participação dos diversos atores em uma assembléia constituinte, essa espécie de democracia seria fortalecida no dia a dia através do fomento à participação popular com a criação de espaços públicos próprios à discussão e deliberação e uma das ferramentas institucionais eficazes aos propósitos, seria a criação de conselhos, cuja nomenclatura varia conforme as finalidades.

Já o pluralismo inserto na proposta do Novo Constitucionalismo seria o de tipo comunitário-participativo, “comprometido com a participação de novos sujeitos, com a efetiva satisfação das necessidades humanas e com o processo verdadeiramente democrático, descentralizado, participativo e emancipatório” (WOLKMER, *apud* WOLKMER; ALMEIDA, 2012, p.32).

O pluralismo proposto inevitavelmente conduz ao rompimento com a tradicional legitimidade conferida apenas ao direito monista e estatizado que desconsidera outras formas de produção jurídica, tão legítimas quanto o direito posto pelo Estado. A afirmação é pautada no consenso atribuído a regramentos aceitos e concretizados em comunidades indígenas com a mesma força do direito positivado. Seguindo esse raciocínio:

[...] Ora, o pluralismo no Direito tende a demonstrar que o poder estatal não é a fonte única e exclusiva de todo o Direito, abrindo escopo para uma produção e aplicação normativa centrada na força e na legitimidade de um complexo e difuso sistema de poderes, emanados dialeticamente da sociedade, de seus diversos sujeitos, grupos sociais, coletividades ou corpos intermediários (WOLKMER, 2010, p. 145).

Como se observa, os conceitos de democracia e pluralismo jurídico adotados chegam a confundir-se. Na realidade há uma complementaridade, pois quando se oportuniza a participação dos grupos nas questões comuns e essa participação implica em mudança legislativa, pode-se dizer que neste momento o pluralismo jurídico concretizou-se.

Em termos constitucionais, o pluralismo jurídico concebe a constituição como sendo reflexo de um dado momento histórico fruto de diferentes forças e lutas sociais. Ela materializaria a presença de diversas concepções mediante a participação (WOLKMER, 2010, p. 143).

Os processos de participação democrática podem ser verificados em diferentes instâncias e espaços, desde que estimulados não só pelos entes estatais, como também por instâncias organizadas da própria sociedade, geralmente com o objetivo primeiro de fiscalizar as ações do poder público na execução de determinada política pública. Um exemplo a ser tratado a seguir é a gestão e manejo de áreas protegidas pertencentes a unidades de conservação, diante da necessidade de frear a ação predatória do capital junto aos escassos recursos naturais existentes.

**61**

### **3 Os reflexos da democracia participativa na gestão e manejo de áreas protegidas integrantes do sistema nacional de unidades de conservação**

#### **3.1 Análises Preliminares**

A produção social de riscos acompanha de forma sistemática a produção social de riqueza na modernidade tardia. Atribui-se a Ulrich Beck que, ao considerar a modernidade tardia, mudam-se os conflitos e problemas da sociedade de escassez. Direcionando-se, na produção, definição e distribuição dos riscos científico-tecnológicos produzidos. Esse novo direcionamento, que se registra não se completou no continente latino americano, conferem-se

dois fatores: o 1º, seria em face da redução objetiva e do isolamento social da *autêntica carência material*. Já o 2º problema ou conflito adviria da “[...] existência de riscos e potenciais autoameaças em proporções ainda não conhecidas dos métodos de produção então vigentes. (SARAIVA & VERAS NETO, 2014, p. 23)

Questiona-se, portanto, se na sociedade de classes a forma em que a riqueza socialmente produzida pode ter sua distribuição de forma desigual pode ocorrer de forma “legítima”. O novo paradigma da sociedade de risco, nas palavras daqueles autores, inspiradas em Beck, tem foco na solução do problema que segue: como seria possível reduzir, minimizar, evitar e canalizar os riscos e ameaças coproduzidos sistematicamente no processo de modernização tardio e, caso possam vir a afetar as formas de produção de riquezas em curso, como podem ser isolados e redistribuídos sem que haja o comprometimento do próprio processo de modernização, nem se viole aquilo que é entendido como aceitável na perspectiva ecológica, por exemplo? (SARAIVA & VERAS NETO, 2014, p. 24)

Como sintoma da sistemática acima relatada, está o desmatamento que, embora não seja uma prática inédita na sociedade, agora ocorre em proporções globais especialmente em decorrência da industrialização. Em que pese os problemas desencadeados, o desmatamento aliado ao processo de produção a nível industrial aparente serem restritos a área em que ocorram, a realidade comprova que em países cujas coberturas florestais ainda mantenham-se extensas e que não tenham em seu território indústrias poluentes sofrem as consequências do processo de transformação da natureza em sua fauna e flora. (SARAIVA & VERAS NETO, 2014, p. 24)

Geralmente, tem ocorrido que, quando a luta ocorre entre ser humano e natureza, a natureza é posta em segundo plano, em outras palavras, a subordinação da natureza aos interesses humanos é vista como direito natural. A fim de que o êxito seja alcançado no modo de produção capitalista obrigatoriamente conduz a excessos tanto em nível de produção quanto de consumo de forma que o programa baconiano, voltado em suas bases para o direcionamento do conhecimento a serviço da dominação e utilização da natureza com vistas a melhorar a sorte da humanidade, desde suas origens e no decurso de seu desenvolvimento

dentro do modelo capitalista de produção, não contou com a retidão e racionalidade necessárias. (JONAS, 2006, p. 229-235)

Em que pese a realização de políticas e estratégias específicas para mitigação dos problemas ambientais, observa-se nos países que compõem a América Latina demonstrações fortes no sentido da formação de um quadro de insustentabilidade ambiental. (ALBUQUERQUE, 2011, p. 244-245) Variados são os fatores geradores da insustentabilidade, os quais devem-se, exemplificativamente:

[...] à expansão da fronteira agropecuária, à sobre-exploração do solo, ao desmatamento das florestas, ao esgotamento do solo e à sua contaminação pelo uso de fertilizantes e pesticidas, ao agravamento do processo erosivo, à extração de madeira para fins industriais e domésticos e à expansão da malha viária em diferentes países, indutores espontâneos de ocupação, das perdas da biodiversidade, do agravamento da poluição do ar e das águas nas grandes e médias metrópoles. (GUIMARÃES *apud* ALBUQUERQUE, 2011, p. 245).

Há uma correlação entre às insuficiências do desenvolvimento e os problemas ambientais. O estilo de desenvolvimento perpetrado na humanidade chegou à exaustão em virtude de ser “ecologicamente suicida (pois acaba com a base dos recursos naturais), socialmente perverso (gera pobreza e desigualdade), politicamente injusto (dificulta o acesso aos recursos)”, além de ser “eticamente censurável (desrespeita formas de vida não humanas) e culturalmente alienado (subjuga a natureza)”. (GUIMARÃES; BEZERRA, 2011, p. 86)

O desenvolvimento sustentável é elaborado como uma alternativa desenvolvida no seio do modo de produção vigente com vistas a conter o consumo predatório dos recursos naturais e simultaneamente atentatórios à própria existência do sistema produtivo. Para Ignacy Sachs (2000, p. 29), o desenvolvimento é pluridimensional e abarca a dimensão cultural, ecológica, social, política além da econômica. O desenvolvimento deve necessariamente subordinar-se às finalidades sociais e éticas para com a geração atual e as futuras não apenas à econômica, tendo em vista que a economia é mero instrumento não o fim de todo o desenvolvimento.

Nesse sentido, em 1992, na Convenção das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, foi formulada a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) e assinada por mais de 160 países, segundo dados do Ministério do Meio Ambiente. Nela, define-se

como área protegida aquela “definida geograficamente que é destinada, ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação” (art. 2º). Além disso, cada país signatário da referida Convenção tem como compromisso o estabelecimento de “um sistema de áreas protegidas ou áreas onde medidas especiais precisem ser tomadas para conservar a diversidade biológica” (art. 8º, a).

O Brasil, porém, muito antes da CDB já dispunha de várias modalidades de espaços protegidos, unidades de conservação, parques, reservas biológicas, dentre outros, criados por intermédio de leis não sistematizadas e esparsas. (FIGUEIREDO, 2010, p. 286) A própria Constituição Federal 1988 inovou em relação a suas antecessoras as quais não tratavam especificamente acerca da proteção do meio ambiente natural, restringiam-se à proteção da saúde e a atribuição à União a competência de legislar sobre florestas, água, pesca e caça. (SILVA, 2010, p. 46)

O art. 225 da Constituição da República brasileira consagra o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, em solidariedade intergeracional e confere à sociedade e ao Poder Público o dever de protegê-lo. A preocupação constitucional com os recursos naturais não deve jungir-se ao mero exercício retórico ou ao simbolismo de suas previsões, pelo contrário, eflui do dispositivo um compromisso com a efetividade desse direito. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 enumera vários mecanismos voltados à efetividade, dentre eles, destacam-se os incisos I e III, respectivamente: a preservação dos processos ecológicos essenciais e a promoção do manejo ecológico das espécies e ecossistemas; o dever de definição, em todo o país, de “espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção”.

64

### **3.2 Considerações acerca do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, conselhos gestores e democracia participativa**

Com o fito de regulamentar o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal de 1988, em julho de 2000, entrou em vigor a Lei n. 9.985 que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). As unidades de conservação são “(a) espécies de Espaços Territoriais Protegidos, (b) legalmente instituídos, (c) com objetivos de conservação, (d) limites definidos e (f) regime especial de proteção e administração”. (SILVA, 2010, p. 235)

A intensidade de proteção conferida a essas áreas é variável a depender do grupo em que se insiram: unidades de proteção integral e unidades de uso sustentado. Nas unidades de proteção integral objetivo principal é o preservacionista, portanto, apenas admite-se a utilização indireta dos recursos naturais (ex.: vistas, pesquisas científicas), fazem parte dessa categoria: estação ecológica, reserva biológica, parque público, monumento natural e refúgio da vida silvestre. As unidades de uso sustentável, por sua vez, estão sujeitas a proteção em menor grau tendo em vista a possibilidade de uso direito de seus recursos naturais desde que nos limites do uso sustentável, integram essa categoria: áreas de proteção ambiental, área de relevante interesse ecológico, floresta nacional, reserva extrativista, reserva de fauna, reserva de desenvolvimento sustentável e reserva particular do patrimônio natural. (SILVA, 2010, p. 235-245)

Dentre as peculiaridades comuns a todas as unidades de conservação estão a necessidade de elaborar o plano de manejo e a presença de um Conselho gestor. Em linhas gerais, de acordo com o art. 2º, XVII da Lei do SNUC, o plano de manejo é um documento técnico a ser elaborado tendo em vista os objetivos gerais da unidade de conservação, nele é realizado o zoneamento da unidade, bem como há o estabelecimento de normas responsáveis por presidir os usos da área e dos respectivos recursos naturais, além de prever a “implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade”. O plano de manejo regula toda a vida da unidade de conservação além de apontar os caminhos para a efetivação do ideal conservacionista previsto constitucionalmente exposto linhas antes.

No tocante aos Conselhos, de acordo com a Lei do SNUC, eles podem ser consultivos ou deliberativos, conforme reitera o art. 17 do Decreto Federal n. 4340/2002. O Conselho é o principal instrumento através do qual se relacionam as unidades de conservação e a sociedade,

tendo como objetivo a promoção de uma gestão compartilhada com vasta participação popular. (ICMBIO/MMA, 2014) É possível ainda que as unidades de conservação sejam geridas por organizações da sociedade civil de interesse público desde que possuam objetivos alinhados aos da unidade, “mediante instrumento a ser firmado com o órgão responsável por sua gestão” (art. 30, Lei n. 9.985/00).

As unidades de conservação são administradas por um órgão responsável e por um Conselho cuja presidência recai sobre o órgão responsável. (SILVA, 2010, p. 259) Nesse sentido, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO) é responsável por administrar e presidir o conselho de cada uma das unidades de conservação federais. De acordo com dados apresentados pelo ICMBIO, em 2013, das 313 unidades de conservação federais então existentes, em 253 delas possuem conselhos gestores.

A composição de um conselho de uma unidade de conservação federal é variável sendo formado por integrantes da sociedade e representantes dos órgãos públicos federais, estaduais e municipais, relacionados de alguma forma com a Unidade de Conservação. Além de ter composição “sempre que possível, paritária”, conforme preconiza o art. 17, § 3º do Decreto Federal 4.340/2002. O conselho é oficializado por meio de uma Portaria publicada no Diário Oficial da União enumerando todos os que foram selecionados. Dentre as atribuições do conselho estão a elaboração de seu regimento interno; bem como o acompanhamento “elaboração, implementação e revisão do Plano de Manejo da UC, garantindo seu caráter participativo; buscar a integração da UC com as demais áreas protegidas e com o seu entorno, entre outras”. (ICMBIO, 2014)

Como exposto, os Conselhos podem ter natureza consultiva, hipótese em que, no âmbito federal, têm suas atribuições e processo de formação regulamentados pela Instrução Normativa 11/2010 do ICMBio. Possuem Conselhos consultivos as seguintes unidades de conservação: parque nacional, reserva biológica, estação ecológica, monumento natural, refúgio de vida silvestre e florestas nacionais. Já a Instrução Normativa n.02/2007 do ICMBio regulamenta o processo de formação dos Conselhos deliberativos que existem nas unidades de conservação da reserva de desenvolvimento sustentável e na reserva extrativista. (ICMBIO, 2014)

Existem unidades de conservação com Conselhos ainda não regulamentados, é o caso da área de proteção ambiental, área de relevante interesse ambiental, reserva de fauna e reserva particular do patrimônio particular. A diferença existente entre os Conselhos refere-se especialmente à força de suas decisões e à aptidão para impor-se, por exemplo, a Lei do SNUC condiciona o plano de manejo elaborado para uma reserva extrativista ou para reserva de desenvolvimento sustentável à aprovação do respectivo conselho deliberativo da unidade, após aprovação prévia por parte do órgão executor (arts. 18, § 5; 20, § 6º da Lei 9.985/00 c/c arts. 12, II do Decreto Federal n. 4340/2002). O referido condicionamento inexistente em relação às demais espécies de unidades de conservação, em relação a elas, a aprovação do plano de manejo dá apenas através de portaria do órgão executor (art. 12, I, Decreto Federal do Decreto Federal n. 4340/2002). Destaque-se ainda que em relação à área de proteção ambiental a Lei n. 9.985/00 sequer esclarece o tipo de Conselho deve ser formado, contudo, boa parte delas insere seus conselhos na categoria consultiva. (ICMBIO, 2014)

67

A previsão legal da necessária formação de Conselhos gestores de unidades de conservação, em especial em relação aos conselhos deliberativos, revela traços inerentes ao objetivo de concretização da democracia participativa, pois a composição deve abarcar representantes da sociedade civil para além dos do governo (art. 17, Decreto Federal do Decreto Federal n. 4340/2002), sendo, portanto, espaços públicos voltados à discussão de todas as facetas relacionadas às unidades de conservação. Para Bonavides (2003, p. 278-279), o espaço público

[...] é conceito contemporâneo de extrema importância, enquanto auxiliar poderoso na construção dos sistemas participativos da democracia direta. [...] O espaço público poderá ser, futuramente, um dos mais importantes polos políticos de conscientização participativa da cidadania; é sem sombra de dúvida a primeira das estradas por onde, nos distritos de sua autonomia social, há de caminhar, em preparação constitutiva, a democracia direta do terceiro milênio.

Na democracia participativa, o eixo do poder no exercício da soberania é deslocado

[...] dos corpos representativos para as correntes da cidadania, e estas, sendo o próprio povo, exprimem desde as instâncias supremas, de forma direta e imediata, sua vontade, como tomar assim as decisões governativas e institucionais de grau mais elevado, as quais não podem nem devem ficar sujeitas à intermediação nem ao livre

alvedrio das autoridades representativas do legislativo ou do executivo. (BONAVIDES, 2003, p. 285).

Dessa forma, a participação popular, sobretudo das comunidades que tradicionalmente ocupam uma unidade de conservação, deve ser incentivada na composição dos conselhos gestores dessas áreas. Os espaços protegidos, atualmente, assumem papel estratégico, funcionando como tentativa preservacionista no modelo o capitalista de produção, de forma que a participação popular deve se fazer presente na condução dos rumos das unidades de conservação. A proliferação de Conselhos gestores na categoria deliberativa deve ocorrer para todas as espécies de unidades de conservação, em especial, nas áreas de proteção ambiental, uma vez que nelas permite-se a exploração direta de recursos naturais e a propriedade privada, as quais são mais suscetíveis de influencia antrópica e a autorização de licenciamentos ambientais díspares às finalidades que justificaram a criação da unidade de conservação.<sup>7</sup>

68

## Conclusão

A par das considerações tecidas neste breve ensaio, entende-se que o Novo Constitucionalismo configura-se como tendência em franca expansão nos países latino americanos, desenhando um cenário constitucional inovador, ao privilegiar a participação plural da sociedade na tessitura das constituições.

Sem dúvida, promove-se uma alternância ao modelo monista de direito centrado nas tendências européias e americana. A América Latina confere voz a grupos vulneráveis e vitimados pelos processos civilizatórios da colonização. A história passa a ser construída a partir da academia, mas, pelos atores locais: as constituições assumem formatos verdadeiramente materiais.

É certo que o Novo Constitucionalismo ainda encontra-se em vias de consolidação, porém é um primeiro grande passo para a descolonização do direito latino americano. Consegue-se também minimizar as influências danosas do capitalismo no aparato legislativo

---

<sup>7</sup> “MPF pede suspensão das licenças concedidas à usina São Manoel. O Instituto Chico Mendes, que administra as unidades, sequer foi consultado. Irregularidade rende o sexto processo do MPF contra o licenciamento da hidrelétrica” (MPF, 2014).

local, ao contemplar termos como “bem viver” e “meio ambiente ecologicamente equilibrado”, denotando uma preocupação em preservar o patrimônio de todos contra as ações predatórias do sistema econômico em vigor.

Além disso, no Novo Constitucionalismo verifica-se a consolidação de processos democrático-participativos, ao transformar os sujeitos antes subalternizados por raças em protagonistas das mudanças sociais. A mobilização social em torno de um objetivo comum é fortalecida e os espaços de discussão e deliberação surgem como condição essencial à produção constitucional-legislativa.

Quanto às Unidades de Conservação no Brasil, restou provado que a Constituição Federal de 1988 preocupou-se com as questões ambientais, ao preconizar um “meio ambiente ecologicamente equilibrado”. Também contemplou traços pluralistas ao dizer que cabe não só ao poder público, mas à sociedade proteger o meio ambiente. Nota-se um caráter transgeracional presente no texto constitucional, um compromisso de preservação dos recursos naturais para as futuras gerações, apesar de não ter produzido no campo eficaz tais intentos.

As Unidades de Conservação Ambiental no Brasil também são tuteladas por lei e exigem condução responsável e planejada mediante a elaboração de um plano de manejo e a formação de Conselhos gestores. Estes últimos possibilitam a consolidação da participação democrática na tomada de decisões a respeito do controle das atividades nas Unidades de Conservação, pois contempla a participação da sociedade e não apenas do poder público.

Como visto, os conselhos gestores terão “sempre que possível” composição paritária entre representantes da sociedade civil e do Poder Público, contudo, esse não é o caminho trilhado pelo Novo Constitucionalismo Latino Americano, no qual a participação popular deve ser maximizada. Ademais, observou-se que a maior parte das unidades de conservação possui conselhos meramente consultivos e em relação a outras a norma silenciou quanto a natureza desses conselhos, como é a situação da área de preservação ambiental.

A ausência do caráter deliberativo dos conselhos gestores das unidades de conservação acaba por enfraquecer o poder dado eles, quando, na verdade eles deveriam ser consultados acerca, por exemplo, de licenciamentos ambientais concedidos pelas três esferas do poder

dentro de uma unidade de conservação, possuindo aptidão, inclusive, para obstar determinados empreendimentos caso não coadunassem com as finalidades da área. Nesse ponto, novamente, a normatização brasileira distanciou-se do Novo Constitucionalismo Latino Americano que prevê o maior envolvimento da sociedade na tomada de decisões do poder público ao propor que o povo não seja apenas um fiscal das decisões tomadas, e sim, que delas participe ativamente a fim de conferir efetividade à democracia participativa.

## Referências

ALBUQUERQUE, Antonio Carlos Carneiro de. O socialismo na perspectiva da sociedade civil latino-americana. In: FERREIRA, Leila da Costa (org.). **A questão ambiental na América Latina**. Campinas: UNICAMP, 2011. p. 236-255.

BARZOTTO, Luis Fernando. **A democracia na Constituição**. São Leopoldo: Unisinos, 2005.

BLONDIAUX, Loïc. *El nuevo espíritu de la democracia. Actualidad de La democracia participativa. Traducción de Mónica Cristina Padró. Ciudad Autónoma de Buenos Ayres: Prometeo Libros, 2013*

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa** – por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SARAIVA, Bruno Cozza & VÉRAS NETO, Francisco Quintanilha. **O Estado Democrático De Direito Como Garantia de Efetivação da Justiça Ambiental E Da Sustentabilidade Sócioambiental**. In: *Derecho y Cambio Social*. Disponível em: <http://www.derechocambiosocial.com>. Acesso em 28 de outubro de 2014.

DUSSEL, Enrique. Europa, modernidade e eurocentrismo. LANDER, Edgardo (Org.). In: **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas**. Buenos Aires: Clacso, 2005. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lander/pt/Dussel.rtf>>. Acesso em: 09 set. 2013.

FERREIRA, Marcilene Aparecida. Pacha Mama: os direitos da natureza e o novo constitucionalismo na América Latina, **Revista de Direito Brasileira**, Ano 3, Vol.4, p. 400-423, jan.-abril 2013, disponível em: <<http://www.rdb.org.br/ojs/index.php/revistadireitobrasileira/article/view/19/18>> Acesso em 25 out. 14.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **A propriedade no direito ambiental**. 4. ed. São Paulo: RT, 2010.

GUIMARÃES, Roberto P.; BEZERRA, Joana. Novas questões ou velhos problemas. In: FERREIRA, Leila da Costa (org.). **A questão ambiental na América Latina**. Campinas: UNICAMP, 2011. p. 83-97.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Dados sobre conselhos das unidades de conservação**. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/biodiversidade/unidades-de-conservacao/conselhos.html>> . Acesso em: 25 out. 14.

JONAS, Hans. **O princípio responsabilidade – ensaio de uma ética para a civilização tecnológica**. Rio de Janeiro: PUC Rio, 2006.

LAUDAN, Larry. **O progresso e seus problemas. Rumo a uma teoria do crescimento científico**. Trad. Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Unesp, 2011.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Informações sobre a Convenção da Diversidade Biológica**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/biodiversidade/convencao-da-diversidade-biologica>>. Acesso em: 25 out. 2014.

MPF. **MPF pede suspensão das licenças concedidas à usina São Manoel. O Instituto Chico Mendes, que administra as unidades, sequer foi consultado. Irregularidade rende o sexto processo do MPF contra o licenciamento da hidrelétrica**. Disponível em: <[http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy\\_of\\_meio-ambiente-e-patrimonio-cultural/governo-ignora-unidades-de-conservacao-para-liberar-usina-sao-manoel](http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_meio-ambiente-e-patrimonio-cultural/governo-ignora-unidades-de-conservacao-para-liberar-usina-sao-manoel)> Acesso em: 25 out. 14

NOGUEIRA, Caroline Barbosa Contente; ALMEIDA, Roger Luiz Paz de. **Por um constitucionalismo socioambiental: o princípio do *buen vivir* e o novo constitucionalismo democrático latino americano**. In: VENERIO, Carlos Magno Spricigo; ÁVILA, Flávia de; WOLKMER, Antonio Carlos. **Teoria do estado e da constituição**. Florianópolis: FUNJAB, 2012. p. 230-256.

PRADO JR., Caio. **História econômica do Brasil**. SP: Brasiliense, 1998.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. LANDER, Edgardo (Org.). In: **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas**. Buenos Aires: Clacso, 2005. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lander/pt/Quijano.rtf>> Acesso em: 09 set. 2013.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento e direitos humanos**. vol. I. Maceió: PRODEMA UFAL, 2000.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 8. Ed., atualizada. São Paulo: Malheiros, 2010.

VIEIRA, José Ribas, et al. Impasses e alternativas em 200 anos de constitucionalismo latino-americano. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, julho-dezembro, 2013. Disponível em: <<http://revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/rechtd.2013.52.04>>. Acesso em: 19 out. 2014.

WOLKMER, Antonio Carlos; ALMEIDA, Marina Corrêa de. Elementos para a descolonização do constitucionalismo na América Latina: o pluralismo jurídico comunitário-participativo na Constituição boliviana de 2009. **Crítica Jurídica**, Janeiro/Junho, 2013. Disponível em: <<http://revistas.unam.mx/index.php/rcj/article/view/40795>>. Acesso em: 19 out. 2014.

WOLKMER, Antonio Carlos. Pluralismo e crítica do constitucionalismo na América Latina. **Anais do IX Simpósio Nacional de Direito Constitucional**, 2010. Disponível em: <<http://abdconst.com.br/revista3/antoniowolkmer.pdf>>. Acesso em: 19 out. 2014.