

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Gert Rosenthal

Secretario Ejecutivo Adjunto
Andrés Bianchi

Director de la Revista
Aníbal Pinto

Secretario Técnico
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, AGOSTO DE 1989

Revista de la
CEPAL

Santiago de Chile

Agosto de 1989

Número 38

SUMARIO

La macroeconomía nekeynesiana vista desde el Sur. <i>Joseph Ramos.</i>	7
El ahorro y la inversión bajo restricción externa y fiscal. <i>Nicolás Eyzaguirre.</i>	31
La promoción de exportaciones y la sustitución de importaciones en la industria centroamericana. <i>Larry Willmore.</i>	49
La especificidad del Estado latinoamericano. <i>Enzo Faletto.</i>	69
La ecopolítica en el desarrollo del Brasil. <i>Roberto Guimarães.</i>	89
Las políticas sociales en Costa Rica. <i>Ana Sojo.</i>	105
La pobreza en el Ecuador. <i>Eduardo Santos.</i>	121
Los desastres naturales y su incidencia económico-social. <i>Roberto Jovel.</i>	133
Institucionalismo y estructuralismo. <i>Oswaldo Sunkel.</i>	147
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL.</i>	157
Premio de economía Raúl Prebisch	159
Publicaciones recientes de la CEPAL.	161

La ecopolítica en el desarrollo del Brasil

Roberto P. Guimarães*

La manera cómo una sociedad se vincula con la naturaleza es tan reveladora de las relaciones sociales entre los miembros que la integran como viceversa.

El presente ensayo es una introducción a un estudio más detenido de la ecopolítica —estudio de la filosofía política de las relaciones entre los seres humanos y la naturaleza— en que se investiga la posibilidad de integrar los datos de las ciencias sociales y las ciencias naturales sobre la acción recíproca de las actividades humanas y los ciclos de la naturaleza. Es también una introducción al estudio de un determinado tipo de políticas públicas, es decir, las que abordan los problemas del aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, y la calidad de la vida, sobre todo en los llamados países en vías de desarrollo.

El análisis del caso brasileño ofrece un punto focal especialmente útil para los estudios concernientes al Tercer Mundo. Como el Brasil ha sido una de las economías de más rápido crecimiento del mundo, el estudio de sus aspectos ecopolíticos viene a dilucidar las dimensiones esenciales del debate sobre el desarrollo y el medio ambiente, y suministra conclusiones importantes para los políticos, los encargados de formular medidas de política y los científicos sociales. El análisis histórico del manejo del medio ambiente en el marco del desarrollo político del Brasil revela las situaciones sociales y políticas que permitieron y condicionaron la creación de la Secretaría Especial para el Medio Ambiente (SEMA). El estudio pormenorizado de la política burocrática de las medidas públicas relativas al medio ambiente muestra también cómo se conceptualiza el "medio ambiente" en la planificación del desarrollo y cómo su manejo es el reflejo de las características principales del sistema político y de la formación social del Brasil.

*Oficial de asuntos sociales de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

¿Por qué no? Nosotros tenemos todavía mucho que contaminar. Ellos no.

J.P. dos Reis Velloso, Ministro de Planificación (1969-1974), refiriéndose a las inversiones japonesas en el Brasil.

Cuando los dioses nos quieren castigar, escuchan nuestras plegarias.

Oscar Wilde

Introducción*

La historia de la humanidad es la historia de sus relaciones con la naturaleza. Esta afirmación, lejos de ser pura retórica, es el reconocimiento de una realidad cuyas múltiples facetas no han sido hasta ahora plenamente comprendidas. Como vivimos en una época de automóviles, envases no recuperables y computadores, hemos llegado a creer que todo lo que necesitamos lo podemos obtener en el supermercado, en la farmacia o mediante un pedido telefónico. Olvidamos, sin embargo, que la satisfacción de todas nuestras necesidades básicas tiene su origen en la tierra o en el mar. Ha sido sumamente fácil olvidar, por ejemplo, que si no hubiera sido por la repentina desaparición de los dinosaurios, nosotros los seres humanos, igual que otros mamíferos, no hubiéramos hallado muchas posibilidades de desarrollarnos como especie. Sólo cuando ocurren grandes hambrunas o cuando los países se hacen la guerra, en parte para lograr el acceso a los recursos naturales, sólo entonces salimos de tales olvidos y comprobamos que "Durante mucho tiempo hemos estado quebrantando las leyes pequeñas, y ahora las leyes grandes están empezando a descargar sobre nosotros".¹ Pero entonces algo vuelve a ocurrir —la conquista de la luna, la aparición de la robótica o un nuevo avance en la lucha contra el cáncer— y nos encerramos otra vez en nuestras ilusiones de poder.

La aparición de esta nueva dimensión del debate político, la ecológica, plantea desafíos hasta ahora imprevistos a las ciencias sociales. Entre otras cosas, tenemos que identificar y analizar

*Este artículo se basa en un documento presentado al XIV Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Ciencia Política, celebrado en Washington D.C. en 1988.

¹A.S. Coventry, citado en G. Tyler Miller, Jr. (1979): *Living in the environment*, 2ª ed., Belmont (California), Wadsworth Publishing Company, p. 32.

qué elementos del ambiente natural contribuyen al florecimiento, conservación y posible desaparición de las sociedades humanas; y de qué manera las condiciones sociales afectan los sistemas naturales, perturbando o reforzando sus ciclos, en los que reposa la vida. Por consiguiente, a fin de comprender cabalmente el funcionamiento interno de un sistema ecosocial—de qué manera los sistemas natural y humano interaccionan, se refuerzan, se sostienen y se transforman entre sí— es fundamental examinar la dimensión política de estas relaciones.² Ya es hora de reconocer que los resultados ecológicos de la manera cómo los pueblos utilizan los recursos de la tierra están relacionados, en última instancia, con las formas de relación de los pueblos entre sí.

La ecopolítica es, pues, una manera abreviada de decir política ecológica. Tiene su origen en el reconocimiento de que, si queremos superar la actual crisis ecológica y ambiental, habrá que adoptar ciertas decisiones, dando la preferencia a algunos intereses sobre otros, tanto dentro de cada nación como entre naciones. Sin embargo, esta especie de comprensión ecopolítica se da únicamente cuando se logra una perspectiva his-

tórica de cómo han evolucionado los intereses económicos, las clases sociales y las estructuras políticas e institucionales en el pasado reciente de una nación determinada. Por lo tanto, hemos de concentrar la atención en el estudio del proceso de formación social, el que hace más transparentes las formas de relación entre los seres humanos y la naturaleza en un contexto nacional dado en este caso, el del Brasil.

No obstante, un conocimiento útil no puede pasar a primer plano en las preocupaciones corrientes de los ciudadanos y los encargados de diseñar las políticas sin que haya una indagación cuidadosa de los indicios concretos que nos rodean. En este sentido, la ecopolítica debe tomar contacto más estrecho con las prácticas ecológicas. El estudio de la creación de un organismo especializado sobre cuestiones ambientales en el Brasil es, pues, resultado lógico de las materias que se tratarán en las primeras tres secciones de este artículo. Es también prelude necesario a un análisis más a fondo de las políticas ambientales, puesto que un estudio más detenido de la manera cómo se toman las decisiones puede ayudar a esclarecer procesos más generales.

I

Consideraciones preliminares sobre la formación social brasileña

1. El "dilema" brasileño: *patrimonialismo y poder burocrático*

La sociedad brasileña es un ejemplo típico de aplicación de la "paralaje". El efecto de paralaje, concepto tomado de la astronomía para ayudar a entender la realidad social del Brasil, indica el cambio aparente en la posición de un objeto según que cambie la posición desde donde se le

observa. Esta puede ser, en realidad, la mejor manera de describir el Brasil. En un penetrante estudio de lo que denomina "el dilema brasileño", el antropólogo Roberto da Matta ha conseguido mostrar, con una agudeza no lograda hasta ahora en ningún otro estudio del carácter brasileño, que la autoridad, la jerarquía, la violencia y la opresión forman parte de esta sociedad tanto como la democracia, el igualitarismo y la transacción. Dice como sigue:

En el Brasil tenemos carnavales y jerarquías, igualdad y transacción; dándose que la cordialidad de un encuentro lleno de sonrisas se sustituye poco después por la terrible violencia de ese repulsivo "¿Y sabe usted con quién está hablando?". Tenemos también la *samba*

²Un análisis amplio de los fundamentos ecológicos de la política es el de William Ophuls (1977): *Ecology and the politics of scarcity: prologue to a political theory of the steady state*, San Francisco, W.H. Freeman. Un ensayo muy lúcido y sugestivo sobre la escasez y el poder político es el de J. Barnett (1981): *The lean years: politics in the age of scarcity*, Nueva York, Simon and Schuster.

(baile brasileño de origen africano), la *cachaça* (licor destilado del jugo fermentado de caña de azúcar), la playa y el fútbol, pero mezclados con "una democracia relativa" y "un capitalismo de estilo brasileño", sistema en que sólo los trabajadores sobrellevan el riesgo, mientras que, como se sabe, no reciben ninguna utilidad... Y todo esto, por sobre todas las cosas, en nombre de nuestra innegable "vocación democrática".³

Pese a la dificultad aparente de caracterizar la estructura social brasileña, sus elementos básicos son bastante claros: jerarquía, paternalismo, represión y autoritarismo, separados o combinados de maneras diversas. Por ejemplo, aunque el Brasil es paternalista, es también una sociedad sumamente formalista, en que las reglas y reglamentos son mucho más importantes que los hechos. Además, en una sociedad que es al mismo tiempo paternalista y represiva, siempre existe un "Gran Padre" que reverenciar, quien es a menudo la personificación del Estado a través de un dirigente demagógico, en contraposición a las masas, carentes de identidad personal. Y, sin embargo, más allá y por encima de estos elementos, la faceta estructural predominante del desarrollo político del Brasil ha sido la presencia del patrimonialismo, un orden burocrático que abarca dimensiones tanto públicas como privadas.⁴

El orden patrimonial suele ponerse de manifiesto por sus prácticas políticas concretas de control social, tales como el "clientelismo", el patronazgo o favoritismo, que combinan elementos de paternalismo, represión, jerarquía y autoridad para regir y colocarse por encima de las clases

sociales. La burocracia, el aparato administrativo y el estado mayor del orden patrimonial no deben confundirse con la burocracia "estatal", la "élite" o las "clases dominantes". La burocracia no constituye una clase en sí y de por sí, aunque con cierta frecuencia actúa como sustituto de la elite. Puede estar situada por encima de las clases dominantes, pero no goza de autonomía frente a la sociedad. A la inversa, el orden patrimonial persiste aunque la composición de la elite varíe.

Como lo explica Faoro, esta "casta" burocrática desarrolla un movimiento pendular, que a menudo desorienta al observador. Se vuelve en contra del terrateniente, en favor de las clases medias; o bien se vuelve a favor o en contra del proletariado. Asimismo, el aparato burocrático puede ser modernizante o conservador. Puede favorecer los aspectos pluralistas de la democracia o valorar el patronazgo y la cooptación. Estos comportamientos aparentes son en realidad ilusiones ópticas, sugeridas por la proyección de ideologías y realidades modernas sobre un pasado que es históricamente coherente dentro de la fluidez de sus mecanismos. De ahí que, para la estructura patrimonial a base de la gran propiedad, las formaciones sociales constituyen puntos de apoyo móviles.

El proceso de formación del Estado brasileño complica también las dificultades para comprender la realidad de ese país. En tanto que en la inmensa mayoría de los países el Estado supone la existencia previa de una sociedad más o menos organizada, en el Brasil sucedió lo contrario. El primer gobernador general del Brasil, Tomé de Souza, llegó al país en 1549 trayendo ya una estructura gubernamental, leyes y reglamentos, e incluso una constitución, el *Regimento de Almeida*, preparado en Portugal un año antes. Todos éstos habían sido derivados del sistema institucional y político prevaleciente en Portugal y debían aplicarse en un Brasil donde aún no había brasileños. Los indios, como todavía sucede, nunca han sido considerados como ciudadanos. El Estado brasileño fue, por así decirlo, parte del equipaje de Tomé de Souza. Esta situación se prolongó por lo menos hasta el decenio de 1930, en que, pese a algunos cambios profundos experimentados por la sociedad, continuaba vigente el mismo marco institucional.

Así se explica la mayor parte de los elementos de la formación social descrita. El carácter

³Roberto da Matta (1980): *Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro*, 3ª ed., Rio de Janeiro, Zahar Editores, p. 14.

⁴Según Raymundo Faoro (1977): *Os donos do poder: Formação do patronato político brasileiro*, 2 vols., 4ª ed., Porto Alegre, Editora Globo, p. 28, "Junto a los bienes de la Corona existen los bienes privados, reconocidos y garantidos por el monarca. Y por encima de estos bienes, sean del rey o privados, existe una superpropiedad, identificada con el territorio, que incluye la jurisdicción, aunque apenas separada del dominio, sobre cosas y personas, sobre todas las cosas y todas las personas". Sobre el mismo tema véase también James Lang (1979): *Portuguese Brazil: The King's plantation*, Nueva York, Academic Press; y Fernando Uricoechea (1980): *The patrimonial foundations of the Brazilian bureaucracy*, Berkeley, University of California Press.

patrimonial, burocrático del Estado ha impuesto, y probablemente seguirá imponiendo, sus propias limitaciones a la constitución de la sociedad, dándole los rasgos distintivos de formalismo, burocratismo y autoritarismo. Ha habido tal concentración de poder en el Estado, que a la sociedad civil le ha quedado muy poco espacio para organizarse, para establecer conductos eficientes que permitan la articulación de los intereses. Lo poco que puede haber tenido, a menudo le ha sido otorgado o bien se le ha suprimido. Por otra parte, la sociedad política misma (el poder legislativo, el sistema partidista y los procesos electorales) no ha sido capaz de representar la pluralidad de intereses de la sociedad brasileña. En suma, a la formación de la sociedad y del Estado en el Brasil corresponden una estructura de poder concentrada y excluyente; una organización de los procesos decisorios que responde a los intereses particulares de los grupos mejor organizados de la sociedad; y, por último, una modalidad fuertemente tecnocrática, jerárquica y formalista de solucionar los conflictos.

2. Consecuencias ecopolíticas de la formación social brasileña

En lo que respecta a la ecopolítica, los obstáculos que plantea este particular proceso de formación social parecen bastante obvios. En primer lugar, hemos de tomar nota de la tradición legalista de la política en el Brasil. La exigencia de que hasta los aspectos más insignificantes de la vida estén previstos, reglamentados y consagrados en la ley es tan grande en el Brasil, que alguien sugirió que la solución más eficaz a todos los problemas del país sería una ley única que hiciera obligatorias todas las anteriores.⁵ Esto significa también que la realidad, para ser aceptada como tal, debe ser concebida primero por el legislador. Por ejemplo, hasta las presidencias de Getulio Vargas (1930-1945, 1951-1954), se consideraba que la

movilización de las clases trabajadoras constituía más que nada un "problema policial". Sus sindicatos quedaron legitimados únicamente cuando el Estado les otorgó su reconocimiento. Del mismo modo, en un orden patrimonial, en que nada tiene valor de por sí, los problemas ambientales van adquiriendo importancia para el Estado a medida que aumenta su funcionalidad con respecto a las prácticas corporativistas. Mientras ello no acontezca, esa realidad sencillamente no existe. La sociedad, que está acostumbrada a ver por los ojos del Estado, acaso no la reconoce. E incluso después de quedar consagrada por la ley, no hay ninguna garantía de que se le apliquen medidas apropiadas, como lo descubrieron hace mucho tiempo los trabajadores brasileños.

Un segundo aspecto, que es en realidad corolario de la tradición legalista, es la cuasiadoración de todo lo que tenga que ver con el sector público. Esto se manifiesta de diversas maneras. La más común es la que Raymundo Faoro resume en estos términos:

Un brasileño que se destaca tiene que haber prestado su colaboración al aparato estatal, no a la empresa privada, al éxito de los negocios o a contribuciones culturales, dentro de una ética confuciana del buen funcionario que tiene una carrera administrativa y una hoja de servicios aprobada desde arriba.⁶

Pero, así como los brasileños están orgullosos de ser "el país católico más grande del mundo"—aunque la asistencia a la iglesia ha de estar entre las más bajas—, y mientras que el *candomblé*, la *umbanda* y otros ritos afrobrasileños consiguen un número creciente de partidarios, del mismo modo la adoración del Estado está mezclada asimismo con cierta dosis de iconoclastia.

Todo esto no debe aumentar la confusión. El Estado es la fuente de gran parte de lo que atañe al individuo, tanto en su vida privada como pública, y los resultados son demasiado conocidos

⁵Vale la pena mencionar un ejemplo de la tradición legalista de los brasileños, que, al mismo tiempo, ilustra su falta de respeto por la ley. En 1595, el rey Felipe II dio un orden que prohibía la esclavitud de los indios. Apenas once años más tarde se inició una de las operaciones más grandes y más largas para capturar y esclavizar a los indios en el Brasil. Estas operaciones se denominaban *Bandeiras* (avanzadas); duraron dos siglos y contaron a menudo con el apoyo gubernamental.

⁶Faoro, *Os donos do poder*, p. 743. Joaquim Nabuco, prominente abolicionista y político influyente durante el Imperio, se refería a la administración pública en su libro *O Abolicionismo* (1949), São Paulo, Instituto Progreso Editorial, como "una noble profesión y la vocación de todos. Tomemos al azar veinte o treinta brasileños en cualquier lugar donde se reúne la sociedad educada: todos ellos han sido, son o serán empleados públicos; y si no ellos mismos, lo serán sus hijos" (p. 158).

para que merezcan mayores comentarios: una sociedad sujeta a estricto control, la existencia de corrupción y la distribución de privilegios. No obstante, la corrupción puede tomar una variedad de formas, por ejemplo, un pago directo a cambio de un favor, o una manera determinada de hacer más fácil la vida, sin que ello sea necesariamente ilegal. Incluso quizá ni siquiera se la considere corrupción. Esto no debe alarmar a nadie, ya que, en muchos casos, el tristemente famoso *jeitinho brasileiro* (el soborno brasileño, que a veces se designa con el eufemismo de "imaginación creadora") puede ser un arma efi-

caz contra los poderes discrecionales del Estado.

Para los fines ecopolíticos, la manifestación más importante de la corrupción es la de índole "estructural". Puesto que para sobrevivir y no perder el favor del Estado es preciso no ocasionar demasiados problemas, no es de extrañar que los organismos gubernamentales y las empresas del Estado sean, por lo general, los peores pecadores contra el medio ambiente. El sector público es el primero que declara su preocupación por el ambiente, pero es también el primero que tiende un velo sobre los problemas ambientales.

II

La ecopolítica en el Brasil desde la época colonial hasta el régimen militar

En la historia ecopolítica del Brasil se destacan tres períodos importantes, aun cuando no exista una cronología ecológica definida. El primero abarca los trescientos años iniciales de la colonización, cuando se echaron las bases de la agricultura. El segundo es la época entre la segunda mitad del siglo xix y los primeros decenios del xx, cuando la actividad agrícola preparó el terreno para la industrialización. El período final, que se extiende desde el decenio de 1950 hasta finales del de 1970, presenció la rápida modernización del país. En realidad, si las conjeturas pudieran desbocarse —de la manera que, como dijo Karl Popper, "hace posible la ciencia"— cabría afirmar, con bastante certidumbre, que la fase ecopolítica más importante está aún por llegar, y tal vez sea el próximo decenio. Los historiadores ecopolíticos del siglo xxi probablemente clasifiquen el decenio de 1990 como "el momento del ajuste de cuentas para el Brasil".

1. *El Brasil colonial (1500-1822)*

La ecopolítica del Brasil colonial puede describirse mediante una de las dimensiones ambientales más sobresalientes del orden patrimonial: la actividad extractiva (vegetal, minera y agrícola). Desde el descubrimiento del Brasil en 1500 hasta finales del siglo xviii, la colonización se basó en

ciclos sucesivos de extracción, que coincidían más o menos con las tendencias y fluctuaciones del escenario internacional, pero que variaban también con los ciclos ecológicos bajo el aspecto del agotamiento. En un principio, el "palo del Brasil" y el colorante rojo que éste producía eran lo único que importaba a Portugal. Al palo del Brasil sucedieron otros ciclos extractivos, especialmente los de castaña, cacao y caucho. El caucho, que tuvo mayor importancia que los otros dos, duró hasta los primeros decenios del siglo xx. La producción de azúcar ha experimentado también fluctuaciones cíclicas, alternando con el algodón, el tabaco y el café. La ganadería surgió básicamente para satisfacer a la economía agraria sus necesidades de alimentos y de bestias de carga, pero también le cupo un papel fundamental en el ciclo extractivo de minerales. La minería se inició con el descubrimiento de oro en 1695 y de diamantes un poco más tarde, y duró hasta finales del siglo xviii.

El rasgo ambiental más perceptible de la época colonial, que ha dejado la impresión más honda y más evidente en las prácticas agrícolas de hoy, fue la manera cómo se asignó y aprovechó la tierra, entonces el recurso natural más precioso. La existencia de grandes propiedades rurales puede explicarse por la abundancia de tierra,

combinada con el orden patrimonial. En todo caso, este tipo de concentración de la tierra por lo general entraña un desastre. Desde el punto de vista social, encierra a campesinos y trabajadores rurales en un ciclo de pobreza, con salarios bajos, endeudamiento y servidumbre. Desde el punto de vista ecológico, perpetúa la utilización irracional de la tierra, mediante la rotación de cultivos y mediante técnicas de corte y quema para obtener tierra que se abandona después de dos o tres años de cultivo. Junto con la concentración de la tierra vino el monocultivo, que viola todos los principios de la ecología, pues contribuye al deterioro del suelo y a la desertificación.

El monocultivo, en su sentido más amplio, que significa no sólo una forma de agricultura sino también la excesiva especialización económica (en la minería, en las actividades extractivas y en la manufactura), es siempre una práctica de explotación abusiva. Siempre ha sido perjudicial para el país, desde los puntos de vista económico, político y ambiental. Y, por cierto, ya en 1877 la región del Nordeste experimentó su primera gran sequía, que duró dos años. El Sur entró en este ciclo hacia 1986. Desde los orígenes del Brasil, los brasileños se han jactado de la inmensidad de su territorio y de la calidad de su tierra, como lo muestra el patriotismo de Pero Vaz de Caminha, el cronista oficial del descubrimiento; pero las "grandes leyes" de la ecología empezaron a pedirles cuentas, y la ecopolítica del Brasil colonial dejó un saldo en contra.

2. *El Imperio del Brasil (1822-1889)*

Con la independencia y la creación del Imperio del Brasil, en 1822, el carácter básico de la economía no experimentó cambios. Su orientación secular hacia los mercados externos ayudó a mantener y reforzar la relación dual entre la concentración de la tierra y el monocultivo. Sin embargo, los cambios políticos que siguieron profundizaron la ideología de "arrasar y seguir adelante", que aún sigue desbaratando la base de recursos del país, sin mayor preocupación por el futuro. El poder del Estado se consolidó en manos de las clases propietarias, a saber, los productores de azúcar del Nordeste y los cafetaleros del Sudeste. Además de reforzar el poder de la oligarquía agraria, la independencia dio lugar a varias modificaciones importantes de la fisonomía ecopolítica.

En primer lugar, hizo su aparición una burocracia verdaderamente brasileña, para ocupar los muchos puestos de la estructura gubernamental que se habían creado para velar por los intereses de la corona portuguesa cuando la corte residía en Río. El proceso mismo de la independencia ayudó al crecimiento y expansión de la ya hipertrofiada burocracia metropolitana, que resultaba claramente desproporcionada con respecto a la economía y población del país. También fue decisiva la creación en 1831 de la Guardia Nacional, que pronto fue capaz de movilizar 200 000 hombres, formando contraste con el ejército profesional de 5 000 hombres de los primeros años del Imperio. El *coronel*, agente del poder por excelencia, representaba la personificación misma del orden patrimonial, así como del regionalismo. Su título, que todavía se emplea para designar a los jefes políticos en las zonas rurales, proviene históricamente del grado que tenía el jefe del regimiento local de la Guardia Nacional, quien era el intermediario principal entre los gobiernos estatales y el Gobierno Federal, por una parte, y los intereses locales, por otra.

Otro importante cambio ocurrido en el siglo XIX fue la abolición de la esclavitud, en 1888, proceso que se había iniciado cuando se puso fin en 1850 al tráfico de esclavos. En 1871 se concedió la libertad a los hijos de los esclavos, y en 1885, a los esclavos de más de sesenta años de edad. Esto se debió en parte a la presión internacional, en especial de Gran Bretaña, pero tuvo también una causa interna. El desarrollo de la economía en ese período muestra que, a excepción de los propios dueños de esclavos, todos salieron ganando con la abolición. Los costos cada vez más elevados de la mano de obra esclava, especialmente después de 1850, su ineficiencia, el mercado interno más amplio que requería una incipiente burguesía industrial, todos estos elementos se combinaron para producir la desaparición de la esclavitud en el Brasil. Como resultado de este proceso, se observa la inmigración europea y los comienzos de la industria manufacturera. Entre 1884 y 1903 llegaron al Brasil más de 1,7 millones de inmigrantes. La mayor parte vinieron para sustituir la mano de obra esclava en las plantaciones de café de São Paulo, pero muchos se establecieron en la capital, contribuyendo así a la expansión de las actividades industriales.

La mayor parte de las cuestiones “ambientales” durante el Imperio pueden incluirse fácilmente entre los asuntos de salud pública. Por ejemplo, una epidemia dio lugar en 1857 al establecimiento del primer servicio de alcantarillado en Río de Janeiro. Si se examina el gran número de reglamentos promulgados durante ese período, especialmente el *Regimento dos Municípios* (1828), por el cual se organizó la vida pública en las municipalidades, se observa también con asombro hasta qué punto estaba autorizado el Estado para intervenir en los negocios privados. La minuciosidad con que los funcionarios públicos debían impedir “todo lo que pueda modificar o echar a perder la salubridad de la atmósfera” dejaría pasmados, y por supuesto furiosos, a la mayoría de los cruzados modernos que luchan contra la reglamentación.

Por último, básicamente como resultado de los esfuerzos de André Rebouças, aunque el éxito no fue mucho, surgió un movimiento incipiente de conservación de los recursos naturales. Muy impresionado por la creación en 1872 del primer parque nacional moderno del mundo (Yellowstone, en los Estados Unidos), Rebouças propuso cuatro años después la creación de dos parques nacionales en el Brasil: uno en Ilha do Bananal (en la región central) y otro en Sete Quedas (en el Sur). Por motivos que no se han aclarado del todo, estas propuestas precursoras hubieron de aguardar sesenta años para llegar a ser ejecutadas. Y por motivos que son de todos muy bien conocidos —la construcción de la represa de Itaipú en el decenio de 1980— bastó un tiempo mucho menor para aniquilar el sueño de Rebouças. Sete Quedas ya no existe.

3. La República Vieja (1889-1930)

El Imperio fue derribado por la confluencia de dos fuerzas, que hicieron surgir la República del Brasil en 1889. Fueron ellas el descontento de las clases dominantes en lo relativo a la esclavitud y la influencia creciente del ejército, sobre todo después de la guerra contra el Paraguay. Comenzó, así, una nueva era en la política y la economía del Brasil. Se caracterizó por el predominio de la burguesía nacional, primero agraria y después industrial, si bien asociada casi todo el tiempo a los intereses comerciales orientados a la exportación, y por la presencia de los militares en la política. En el otro extremo se situaba la mayoría

de la población, en gran parte trabajadores rurales —algunos descendientes de esclavos, otros de inmigrantes portugueses o de la mezcla de razas— así como inmigrantes recientes de origen italiano, alemán y japonés. Asimismo, en los estratos inferiores, ya existía un proletariado urbano, sobre todo de origen italiano y español.

La importante presencia de capital extranjero ayudó también a la formación del escenario ecopolítico en este período que terminó en 1930. De las 201 empresas que fueron autorizadas a funcionar entre 1899 y 1919, 160 eran extranjeras. Por último, el proceso de transformación que estaba ocurriendo en la economía y la sociedad brasileñas ocasionó por lo menos un cambio ecológico importante, el crecimiento de las ciudades. Una de las consecuencias de la urbanización fue la proliferación a principios del siglo de conventillos y viviendas multifamiliares, antecesoras de las modernas *favelas* (barriadas de ocupantes ilegales), donde habita actualmente entre los 3/5 y los 2/3 de la población de una región metropolitana. Otra consecuencia de la urbanización fue el deterioro de las condiciones sanitarias de las ciudades. En la época del Imperio, como ya se señaló, la gran sequía de 1877-1879 indicó el comienzo de la crisis ambiental en las zonas rurales. Asimismo, la primera manifestación urbana fue la epidemia de fiebre amarilla y peste bubónica en Río de Janeiro en 1903. Las repercusiones políticas de los problemas ambientales, o bien, según la perspectiva adoptada aquí, las bases ecológicas de la política, se demostraron claramente en la acerba controversia a que dieron lugar los intentos de Oswaldo Cruz por resolver el problema y establecer una política sanitaria para Río de Janeiro.⁷

4. Desde Getúlio Vargas hasta el régimen militar (1930-1964)

Los tres decenios finales de la “República Vieja”

⁷Véase a este respecto Nancy Stepan (1976): *Beginning of Brazilian science: Oswaldo Cruz, medical research and policy, 1820-1920*, Nueva York, Science History Publications, pp. 84-91. Un análisis a fondo de los asuntos de salud pública en este período es el de Luis A. de Castro Santos (1980): “Estado e saúde pública no Brasil, 1889-1930”, *Dados* 23, mayo-agosto, pp. 237-250, y “O pensamento sanitário na Primeira República: uma ideologia de construção da nacionalidade” (1985): *Dados* 28, mayo-agosto, pp. 193-210.

(1889-1930) y el advenimiento del régimen militar (1964) representan uno de los períodos más interesantes de la historia del Brasil. Políticamente, la entronización del régimen de Getúlio Vargas desde 1930 hasta 1945 significó la caída de una oligarquía compuesta de grandes terratenientes, productores de café e intereses comerciales orientados hacia la exportación, y su sustitución por una nueva alianza de índole populista. Los forjadores del pacto populista fueron la burguesía industrial creciente, las elites agrarias cuyas actividades productivas se orientaban hacia el mercado interno, los trabajadores urbanos organizados sindicalmente y las "nuevas" clases medias, producto del crecimiento de la burocracia así como de la industrialización fomentada por el Estado. Estas clases medias se distinguían de las antiguas clases medias "parasitarias" por su vinculación cada vez mayor con la estructura productiva del país.

En este período se observó también el fortalecimiento de los industriales, quienes se convirtieron a partir de 1964 en la clase dominante. Importantes también fueron las primeras etapas de una fuerte tecnocracia, basada en la multiplicación y expansión de las organizaciones públicas y privadas en el decenio anterior a 1964. Los tecnócratas eran los miembros mejor articulados de las "nuevas" clases medias, compuestas de abogados, administradores, gerentes, médicos, educadores y otros profesionales. Entre todos formaron lo que F.H. Cardoso denomina los "anillos burocráticos", que unían los intereses de los capitalistas extranjeros y nacionales con los de estos técnicos especializados y altamente capacitados. Esos anillos, que funcionaban por medio de los niveles de gestión de las empresas estatales, las sociedades anónimas y la burocracia gubernamental desempeñaron un papel principal en la presidencia de Juscelino Kubitschek (1955-1961) y sobre todo después de ella, creando nuevos conductos para la articulación de los intereses, más allá de las estructuras políticas partidistas, así como nuevas formas de "clientelismo".

Desde el punto de vista económico, en esos tres decenios tuvieron lugar modificaciones espectaculares en la estructura productiva del país. En los años 1940-1961, el producto nacional bruto aumentó en 232%, el producto por habitante en 86%, y la producción industrial en 683%. Este fue también un período en que se hicieron gran-

des esfuerzos para integrar el territorio nacional, sobre todo mediante la construcción de carreteras. Entre 1928 y 1955, los ferrocarriles aumentaron sólo en 10%, con un total de 37 000 km, mientras las carreteras vieron triplicada su extensión, hasta llegar a un total de 460 000 km. Especialmente a partir de 1955, la expansión industrial se concentró en la industria automotriz, con lo cual la producción de automóviles llegó a 35 000 en 1962 (multiplicándose por 15), mientras que la de camiones y autobuses llegó a un total de 30 000 (o sea, un aumento de 150%). La presencia del Estado en la economía, sin ser aún tan espectacular como lo sería durante el régimen militar, era ya considerable. La participación estatal en el total de gastos se elevó de 17.1% en 1947 a 23.9% en 1960. Al sector público correspondía en 1956 el 28.2% de la inversión de capital, esto es, la formación bruta de capital del país, proporción que subió a 48.3% en 1960 y a 60% en 1964.

Esta última característica del período, la intervención del Estado, tuvo una repercusión doble en la ecopolítica en el Brasil. Los recursos naturales se convirtieron en una prioridad gubernamental importante y hubo una inclinación persistente hacia la nacionalización. También se inició una intensa explotación, cuya consecuencia era el agotamiento de la base de recursos. Varias organizaciones públicas, ya fuesen organismos o empresas, se encargaron de controlar o promover, en virtud de monopolios estatales, la exploración de los recursos naturales. También hubo iniciativas importantes de índole legislativa, tales como la promulgación de diversos códigos: los de recursos hídricos, minería y silvicultura, todos en 1934; el de pesca, en 1938; y el de caza, en 1943. La estructura gubernamental también experimentó cambios. Por ejemplo, a comienzos del decenio de 1960, las autoridades municipales de São André, São Bernardo do Campo y São Caetano do Sul —el llamado ABC paulista, en el corazón de la industria automotriz de São Paulo— fundaron la Comisión Intermunicipal para la Lucha contra la Contaminación del Agua y el Aire. Este fue el embrión de la actual Compañía Estatal de Tecnología de Saneamiento Básico y Defensa del Medio Ambiente (CETESB), de São Paulo, que se considera el organismo para el control ambiental más grande y mejor equipado de América Latina. En Rio de

Janeiro se creó en 1962 el Instituto de Ingeniería Sanitaria (IES), que más tarde se convirtió en la Fundación Estatal de Ingeniería Ambiental.

En lo que respecta a la conservación de los recursos naturales, se abrió una nueva era de toma de conciencia con la Primera Conferencia Brasileña para la Protección de la Naturaleza, que se efectuó en Río de Janeiro en 1934. De los 38 parques nacionales y reservas biológicas que existen actualmente, la mitad se estableció entre 1937 y 1961, con una superficie superior a un millón de hectáreas de tierra, flora y fauna bajo protección. Alrededor de once de los 69 parques y reservas biológicas de los estados se crearon

también antes de 1964, con una superficie de casi 900 000 hectáreas. Con esto, el total de superficie puesta bajo protección oficial en ese período es casi un cuarto del 1% de la superficie total del Brasil; lo que, de todos modos, es uno de los índices más bajos de cualquier nación del mundo.⁸ En fin, también aparecieron organizaciones de la comunidad preocupadas de asuntos ambientales. Entre las más activas del período 1930-1964 figuraban la Asociación de Río Grande para la Protección de la Fauna (ARPA, 1951), la Asociación de Defensa del Medio Ambiente (ADEMA, 1955) y la Fundación Brasileña para la Conservación de la Naturaleza (FBCN, 1958).

III

Desarrollismo y megalomanía: el Brasil bajo el régimen militar

La crisis del sistema político en 1964 representa la culminación de un proceso en que se habían hecho intentos sucesivos para resolver la crisis de la dominación oligárquica, que se remontaba a la caída de la República Vieja en 1930. No parecían haber funcionado ni el populismo (Vargas, 1930-1945) ni el desarrollismo (Kubitschek, 1956-1961), y mucho menos el reformismo (Goulart, 1961-1964). Ante la opción entre profundizar la incorporación de nuevos grupos sociales en el proceso general de crecimiento económico o acelerar la modernización de los sectores más dinámicos de la economía, la elite brasileña se decidió por lo último. Eso, por cierto, intensificaría la modalidad asociada y dependiente de la incorporación del Brasil en el orden económico internacional. Sin embargo, la transformación del Brasil en una "potencia mundial", según la ideología del régimen militar, valía más que sus costos sociales. Lo mismo se aplicaba a los costos políticos de marginar de la vida pública a los sectores populares de la sociedad, privando de ciudadanía política a toda una generación. Los costos para el ambiente resultarían igualmente grandes.

1. La alianza ecopolítica del régimen militar

El régimen civil-militar establecido en el Brasil a partir de 1964 puede expresarse en términos muy simples. Representaba la alianza de la burguesía financiera e industrial con los intereses multinacionales. Los elementos agrarios y comerciales de la burguesía pasaron ahora a segundo plano. Las clases trabajadoras quedaron, por supuesto, excluidas. Lo que hizo posible esta alianza, fue la existencia de una tecnocracia, tanto civil como militar, bien capacitada, especializada y dispuesta a colaborar.

⁸Desde entonces, esta cifra se ha sextuplicado, llegando al 1.5% del territorio brasileño, lo que aún es una cifra muy baja. El Japón, por ejemplo, que tiene aproximadamente la misma población que el Brasil y menos de 1/20 del territorio brasileño, tiene el 13.5% de su superficie bajo protección permanente. Los Estados Unidos, algo mayores que el Brasil pero con una población casi doble, tienen el 17%. Y en Suecia, que es casi del tamaño del Japón, pero mucho menos densamente poblada, el total de superficie protegida es el 60% de su territorio. Roberto P. Guimarães (1986): *Ecopolitics in the Third World: An institutional analysis of environmental management in Brazil*, tesis doctoral presentada a la Universidad de Connecticut, pp. 192, 328-329.

El período 1964-1982 puede pasar a la historia como el momento de querer despertar al "gigante dormido" mencionado en el himno nacional. Los brasileños manifiestan una tendencia a favorecer planes grandiosos: poseen el estadio de fútbol más grande del mundo, el túnel (urbano) más grande del mundo, el puente (interurbano) más grande del mundo, y una serie de "maravillas" que se califican de ser las más grandes, aunque no lo sean. Tales grandiosas visiones de sí mismo no requieren automáticamente el pacto burocrático-autoritario para que sean derrochadoras, pero caracterizan una cultura en que el derroche era casi inevitable.

2. Ejemplos del proyecto de "potencia mundial" de los militares

Estas obras no pueden catalogarse sencillamente como una simple "tendencia a exagerar o imaginar que las cosas son grandes", conforme a la definición de megalomanía. Por el contrario, son muy reales y, sobre todo, ecológica y financieramente costosas. La primera manifestación de este nuevo complejo de "potencia mundial" fue, sin duda, la Carrera Transamazónica, que debía recorrer 4 300 km y consolidar la integración del territorio nacional. Llamó la atención internacional, porque aceleró el ataque contra una de las pocas selvas tropicales que quedan en el mundo y dio lugar a lo que se ha calificado de "políticas de genocidio" contra los habitantes indígenas. En el límite oriental de la selva, en los estados de Pará y Maranhao, se encuentra el yacimiento mineral más grande del mundo (otra vez lo más grande), en una superficie de 780 000 km², o sea, tanto como Texas y Nueva Inglaterra juntas. Ahí está el proyecto más reciente y el más ambicioso del régimen, el de Carajás. Se prevé una inversión de más de 60 000 millones de dólares y, si todo sale bien, el proyecto rendirá alrededor de 18 000 millones de dólares en exportaciones en el decenio de 1990 (especialmente de mineral de hierro, bauxita, manganeso y níquel). Para satisfacer las necesidades energéticas de Carajás está la planta hidroeléctrica de Tucuruí, discutible desde el punto de vista ambiental, la que a un costo de 6 000 millones de dólares ha de generar 8 000 megavatios.

En el sur, cerca de la frontera con el Paraguay, se construyó Itaipú, el proyecto hidroeléctrico más grande del mundo, en un momento en

que el Brasil ya se estaba acercando a un excedente en la generación de electricidad. Cuando Itaipú esté en plena producción, habrá costado 16 000 millones de dólares para generar 12 600 megavatios, o sea, un 20% más que la capacidad proyectada de la represa Grand Coulee, en los Estados Unidos, actualmente la más grande del mundo. Entretanto, Itaipú ha destruido las cascadas de Sete Quedas, ha inundado tierras agrícolas y santuarios naturales y ha hecho evacuar a miles de familias.

El desborde energético se completó con el tratado nuclear de 1975 entre el Brasil y la República Federal de Alemania, que prevé la construcción de ocho plantas nucleares, a un costo de más de 30 000 millones de dólares. Una planta nuclear construida por Westinghouse, que fue ordenada antes del tratado con Alemania, debía entrar en funcionamiento en 1977, pero hasta 1983 sólo había hecho ensayos experimentales. De paso sea dicho, esta planta se construyó en uno de los emplazamientos ecológicos reconocidamente peores, cuyo nombre indígena (Itaorna) significa "roca podrida". Además, la planta se halla en medio de una serie de playas de fama mundial entre Río y São Paulo, apenas a 134 y 240 km de distancia de las dos concentraciones brasileñas más populosas. En suma, por motivos que los indios conocían desde hace siglos, ya ha costado varias veces más de lo previsto en un principio; puede perjudicar el turismo; y plantea una seria amenaza a más de 25 millones de personas, como también a la flora y fauna de la región. Fuera de eso, se construyó también en el sur, lo que contribuye a hacer aún más superfluo el suministro de energía de Itaipú. En realidad, la planta de energía nuclear de Angra dos Reis ha tenido tantos problemas, alternándose cortos períodos de actividad con largas paralizaciones, que la gente la llama "luciérnaga", lo que muestra el sentido del humor de los brasileños en medio de una tragedia de planificación, que ha de ser también una de las más grandes del mundo.

Es también un indicio de racionalidad tecnológica en su forma más dudosa el Programa Pro-Alcohol, destinado a encontrar un sucedáneo nacional para el petróleo importado. Muchos lo consideran un éxito, pues su producción anual de más de 10 000 millones de litros hace posible una mezcla de 20% de alcohol con gasolina. Por otra parte, más de un tercio del parque

nacional de vehículos corre exclusivamente con alcohol. Sin embargo, los defensores del ambiente en el Brasil hacen la pregunta de fondo de si el programa del alcohol vale la pena en términos ecológicos. No cabe duda de que Pro-Alcohol representa una estrategia más acertada para los problemas energéticos en general, esto es, el desarrollo de recursos renovables. Sin embargo, sólo entre el 6 y el 8% de los brasileños poseen un automóvil; y la creación de una fuente de energía renovable para ellos se hace a costa de desplazar, mediante extensas plantaciones de caña de azúcar, otros cultivos alimenticios que son fundamentales para todos los ciudadanos. Además, los 10 000 millones de litros de alcohol producidos al año representan de 100 000 a 120 000 millones de litros de *vinhoto*, producto de desecho. En tales cantidades, este efluente tiene una toxicidad equivalente a las aguas residuales de 280 a 340 millones de personas, en términos de demanda de oxígeno bioquímico, que es una medida muy usada para conocer la contaminación del agua. En otras palabras, la producción anual de alcohol es equivalente a la contaminación generada anualmente por los residuos de alcantarillado, no tratados, que produce una población dos o tres veces mayor que toda la del Brasil.

La lista podría alargarse, pero de lo que se trata no es simplemente la grandiosidad de Itaipú y otros proyectos. No cabe duda de que es mucho mejor gastar dinero de esta manera, en una infraestructura que habrá de servir en el futuro, que guardarlo en cuentas de bancos suizos, como lo hicieron en otras partes.⁹ Sin embargo, por encima de todo lo demás, hay que señalar, en el caso del Brasil, que esas cosas sucedieron todas en menos de diez años. Sencillamente no hay otro ejemplo, en la historia del capitalismo, de que un país ejecute tantos y tan variados proyectos, todos a la vez. Pero esto significa también que una pesada deuda, acumulada en menos de una generación, tendrá que ser pagada por varias generaciones venideras.

⁹Según un boletín mensual de Morgan Trust Company, el 13% de la deuda externa del Brasil puede atribuirse a fuga de capital. Sin embargo, según las estimaciones de Morgan, el Brasil sería el país que mejor ha invertido los recursos recibidos como préstamos externos. Citado por "Boletim falava da evasão de divisas" (1986): *Jornal do Brasil*, 23 de mayo, p. 15.

3. El reverso ecopolítico de la megalomanía

Muchos de estos proyectos se pueden comprender en términos puramente económicos. Es ventajoso, sin duda, gastar cruzados cada vez que un automóvil se detiene en una bomba de gasolina, en vez de dólares difícilmente ganados. Sin embargo, ¿tienen verdadero sentido en un país que muestra la más alta concentración del ingreso entre 32 de los más importantes países capitalistas? ¿O tienen sentido en un país que exhibe las tasas más elevadas de mortalidad infantil, desnutrición y enfermedades parasitarias entre las naciones con un nivel comparable de ingreso por habitante? Y pese a los graves costos "sociales" de la megalomanía, "costos" que son en realidad un eufemismo de la miseria y el hambre, también es preciso tener en cuenta los costos ecológicos y ambientales. Ha habido una amplia destrucción de la naturaleza, con pérdidas irreparables en la flora y fauna y niveles cada vez mayores de contaminación. Y lo que es más importante, aún quedan por ver las repercusiones de todos estos proyectos en el despilfarro de los recursos naturales. El proceso de desertificación de la zona del Amazonas no es más que una manifestación de esto, y acaso no la peor. El monocultivo propiciado por Pro-Alcohol, el lago formado por Itaipú, la explotación de las reservas minerales en Carajás, todo eso representa un desgaste directo de la base de recursos naturales del Brasil. Los medios financieros que se han requerido para su ejecución deberán ser reembolsados; lo cual, a su vez, creará la necesidad de ganar dólares, lo que significa más exportaciones, lo que significa una mayor explotación de recursos ya excesivamente explotados.

A medida que sigue adelante este proceso, puede apreciarse plenamente la magnitud de la hipoteca social y ambiental del Brasil. Fue un nacionalista, Olavo Bilac, el que dijo: *Não verás país como este!* (no verás un país como éste). A los niños brasileños se les enseña a apreciar la descripción que hace Bilac de las riquezas del país, que ha ayudado a alimentar la patriotería por más de un siglo. En los años venideros puede llegar el día cuando esa exhortación sea sustituida por el título de una novela reciente: *Não verás país nenhum!* (no tendrás país que ver).¹⁰ Por

¹⁰Ignacio de Loyola Brandao, *Não verás país nenhum* (1981): São Paulo, Global Editora.

último, en lo que atañe a la ecopolítica, cabe señalar que en ninguno de los proyectos mencionados se ha pedido a los ciudadanos brasileños que decidan en conjunto sobre tales asuntos.

Los dilemas sociales y políticos del Brasil se complican en el aspecto ambiental, en suma, por lo que se acaba de recalcar: demasiado, en demasiados frentes, en tiempo demasiado corto. Puede decirse realmente que uno de los principales problemas ecopolíticos del Brasil emana precisamente de lo que puede llamarse la "superimposición de la historia", esto es, el hecho de que el crecimiento económico y la diferenciación social del Brasil no hallan paralelo en el desarrollo histórico de las sociedades actualmente industrializadas. Esta superimposición de la historia puede interpretarse de manera positiva, si consideramos que el Brasil, en su proceso de rápido crecimiento económico, nunca ha tenido que enfrentar condiciones ambientales tan ingratas como las del Reino Unido en el siglo XIX. Esto se aplica incluso a los barrios más deprimidos en la periferia de los centros urbanos. Por otra parte, si el Brasil no ha tenido un Liverpool "coyuntural" ha tenido un Cubatão "estructural" en el corazón industrial de São Paulo. Además, el Brasil aún no ha resuelto los problemas básicos de saneamiento y salud pública, y el país muestra ya casos extremos de degradación del ambiente.

En consecuencia, si se vuelven los ojos a los decenios de 1960 y 1970, la ideología oficial esclarece la relación entre la ecología y el desarrollo en el Brasil. Después de todo, la mayor parte de la estructura institucional encargada del manejo de los recursos y la protección del ambiente se puso en movimiento en ese período. Fue también la época en que se dictó lo más de la legislación ambiental brasileña. En todo caso, hasta el más atrevido defensor del ambiente tendrá que convenir en que los problemas ambientales del Brasil no pueden achacarse a la falta de instrumentos legales. La ideología desarrollista se ha amalgamado hasta tal punto con la política en el Brasil, que incluso han sucumbido a ella los que, supuestamente, estaban al otro lado de la barrera. Rara vez, por no decir nunca, toman los organismos de protección ambiental una actitud negativa en cuanto a la acción pública. La expresión más cabal de su ingenuidad fue su ampliamente difundida consigna de "Desarrollo a un costo ecológico bajo". Este eufemismo es tan poderoso,

que muchos burócratas, que aseguran tener conciencia del ambiente, no advierten las entrelíneas ideológicas del mensaje.

Para que nadie se llame a engaño, hay que aclarar sin lugar a dudas que aquí no queremos sugerir que, a fin de explotar racionalmente los recursos naturales o proteger el ambiente, uno tiene que ser opuesto al desarrollo. Hemos de reconocer la relación conflictiva —aunque no necesariamente antagónica— entre ambiente y desarrollo. Esperar que los empresarios tengan en cuenta los "costos" ambientales, es tan ilusorio como esperar que protejan los intereses de los trabajadores. Por otro lado, los sindicatos obreros son los últimos en oponerse al desarrollo, por cuanto comparten los intereses de los empresarios en el crecimiento económico. Pero, si los trabajadores hubieran propugnado el "desarrollo a un costo humano bajo", o bien como "evaluación de la repercusión sobre la mano de obra", estarían ahora en una situación peor que la actual.

Varias consecuencias ecopolíticas importantes emanan de esta experiencia. Algunas de ellas ejercerán sin duda una fuerte influencia sobre las perspectivas de democracia en un futuro próximo, tales como el naciente complejo industrial-militar¹¹ y la polarización de las diferencias sociales entre clases y grupos. Asimismo, la combinación de algunos de los elementos del "nuevo" autoritarismo (desmovilización de la sociedad, internacionalización de la economía y tecnocratismo) ayudó a configurar las orientaciones ecopolíticas en el Brasil. Estas llegaron a formularse y aplicarse de manera autocrática. La importancia desproporcionada que se dio a la lucha contra la contaminación por encima del manejo de los recursos naturales, no es más que uno de varios ejemplos. Sin embargo, el efecto sinérgico de esto plantea graves interrogantes para la ecopolítica en el futuro. Con el retorno al régimen civil y la prevista reorganización de la sociedad, no hay

¹¹ Aún faltan análisis amplios de este fenómeno. Un intento reciente de identificar las muchas repercusiones del complejo industrial-militar es el de Clóvis Brigagão (1985): *A militarização da sociedade*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor. Véase también René A. Dreifuss y Otávio S. Dulci (1983): "As forças armadas e a política" en *Sociedade e política no Brasil Pós-64*, ed. Bernardo Sorj y Maria H.T. de Almeida, São Paulo, Editora Brasiliense, pp. 87-117.

absolutamente ninguna garantía de que no surja una nueva forma de corporativismo, esto es, que los problemas ambientales seguirían tratándose separadamente, con carácter de emergencia, y conforme a los intereses estrechamente definidos de cada clase social o grupo económico.

Garrett Hardin y William Ophuls, por ejemplo, parecen creer que la actual racionalidad que guía la utilización de los recursos comunes podría llevar a formas de organización autoritaria de la sociedad, y que ésta podría ser la única manera de mejorar nuestras posibilidades de superar la crisis ambiental y sobrevivir a la transición ecológica.¹² Por mi parte, creo que el peligro

viene de la otra dirección, y que el Brasil, lamentablemente, acaso proporcione la mejor ilustración en los años venideros. Es precisamente en la organización corporativista de esta sociedad, con la pesada carga de su herencia patrimonial y autoritaria, así como en su inherente incapacidad para conciliar los intereses de cada sector dentro de un programa "nacional" auténtico, donde puede residir la "tragedia" de los bienes comunes.

¹²Véase Garrett Hardin, "The tragedy of the commons"

(1968): *Science* 162, 13 de diciembre, pp. 1243-48, reimpreso en Hardin (1972): *Exploring new ethics for survival: the voyage of the spaceship Beagle*. Nueva York, The Viking Press, pp. 250-264, y Ophuls, *op. cit.*

IV

La creación de la Secretaría Especial para el Medio Ambiente

Ya se ha hecho casi axiomático repetir la afirmación de Engels que los seres humanos mismos hacen su historia, pero que la hacen dentro de un contexto determinado que la condiciona, a base de relaciones reales ya existentes.¹³ Teniendo presente a Engels, nos fijamos en un hecho poco conocido, casi inadvertido, de la historia ecopolítica del Brasil, esto es, la situación misma, de índole casi fortuita, que permitió que llegara a existir SEMA.

Al terminar el decenio de 1960, se sugería en el Congreso la necesidad de una política ambiental nacional. El año 1967 se inició con la adopción de una política nacional de saneamiento. El mismo año se creó, en el Ministerio de Salud Pública, el Consejo Nacional de Lucha contra la Contaminación del Ambiente. Todos los estados brasileños tenían por lo menos un organismo estrechamente vinculado a la reducción de la contaminación. El general João Baptista Figueiredo, secre-

tario general del Consejo de Seguridad Nacional y más tarde Presidente del Brasil, señaló en 1971 la necesidad de una política nacional de lucha contra la contaminación, la que debía ser formulada por el Gobierno Federal.¹⁴ En la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, celebrada en Estocolmo en 1972, se pedía también la creación de un organismo especializado. En suma, el momento era oportuno para SEMA; pero, aunque había

¹³Friedrich C. Engels (1934): "Letter to Starkenburg (1894)", en *Karl Marx and Friedrich Engels: selected correspondence, 1846-1895*, Londres, M. Lawrence, pp. 516-519.

¹⁴Figueiredo hizo esta recomendación en el contexto del análisis por el Consejo de Seguridad Nacional del documento de posición respecto a asuntos ambientales del Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil (Itamaraty), que se iba a utilizar como documento básico para la participación del Brasil en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, celebrada en Estocolmo en junio de 1972. Para mayores detalles véase: Presidencia de la República del Brasil, Consejo de Seguridad Nacional, *Exposição de Motivos Nº 100/71, sobre a posição a ser adotada pelo governo brasileiro no que diz respeito aos problemas ligados ao meio ambiente* (Brasília, 22 de diciembre de 1971). Véase también: Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil (Itamaraty), *Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente: O Brasil e a preparação da conferência de Estocolmo* (Brasília, 1972).

transcurrido más de un año desde la Conferencia de Estocolmo, el Gobierno no parecía tener prisa.

La oportunidad se presentó en forma muy particular. El funcionamiento de una industria de celulosa y papel cerca de Porto Alegre, capital del estado de Río Grande do Sul, provocaba graves molestias a toda la población. Cada vez que el viento soplabla hacia donde no debía, una nueva onda de náusea, vómitos y malestar afectaba a una población que, cada vez más, ponía el grito en el cielo. Después de gestiones hechas en el Ministerio del Interior, el que se suponía que tenía que ver con la planificación y zonificación urbanas, la cuestión se sometió a la atención del gabinete civil mediante un decreto hecho de medida para la situación. Sus patrocinantes estaban listos con la necesaria Exposición de motivos, documento que suele acompañar a todo proyecto legislativo para justificarlo, y todo lo demás que el orden patrimonial exigiría en tales casos. En este decreto se disponía que un organismo determinado estaría encargado de resolver problemas tales como el referido. La oportunidad fue aprovechada inmediatamente por el profesor João Leitão de Abreu, jefe del gabinete, que era una figura muy popular en Río Grande do Sul, y era también una autoridad en asuntos jurídicos.

Con la dictación del decreto número 73 030 por el Presidente Garrastazú Médici en octubre de 1973, el Brasil adquirió un nuevo organismo, la Secretaría Especial para el Medio Ambiente (SEMA), sujeta a la coordinación del Ministro del Interior (en 1986, SEMA fue transferida al nuevo Ministerio de Urbanización).

1. *La cultura organizacional de SEMA y la ecopolítica*

Esta experiencia enseña más sobre el Brasil de lo que podría creerse. La manera como se crea una organización ejerce una fuerte influencia en la forma como sus burócratas entienden su misión.¹⁵ Un organismo que ha surgido, por ejemplo, de una emergencia, es probable que atienda sus operaciones corrientes de una manera espasmódica, a título de emergencias. Otro organismo

creado para apaciguar intereses especiales no tiende a ocuparse de asuntos más vastos, que puedan aumentar su clientela, poniendo así en peligro los intereses originales. Por eso, habiendo analizado los fundamentos ecopolíticos de SEMA en la formación social brasileña, parecía apropiado revelar los momentos más íntimos de su nacimiento. SEMA fue creada para resolver un caso de contaminación del ambiente, y esto iba a tener más tarde un efecto duradero en la orientación de la finalidad de sus miembros, en la "cultura" organizacional de SEMA y también en su eficacia para ejecutar políticas ambientales. En los países del Tercer Mundo, la ecopolítica se ocupa más de administrar la base de recursos naturales que de reducir la contaminación. El Brasil fue uno de los principales exponentes de este punto de vista en la Conferencia de Estocolmo; sin embargo, hasta ahora, el concepto ambiental dominante en el Brasil se refiere a la contaminación del aire, del agua y del suelo, más que al manejo de los recursos naturales.

Un segundo elemento de la creación de SEMA, que también refleja la alianza de gobierno establecida después de 1964, es la orientación tecnocrática que se le infundió en el momento de su aparición. En primer lugar, en la Exposición de motivos del decreto por el cual se creó SEMA, se la justificaba indicando que el Brasil ya tenía una multitud de organismos que operaban en esferas determinadas, y se citaban 18 de ellos distribuidos entre nueve ministerios. Sin embargo, se proponía como "solución" la creación de una organización más. Peor aún, no cabía esperar que un organismo que funcionaba según los preceptos dominantes del comportamiento tecnoburocrático obtuviese la cooperación de otros. Por ser una secretaria de segunda clase de un ministerio normal, no podía ejercer ninguna fuerza política, ni aun en el sentido burocrático más estricto, que ayudase a formular y ejecutar una política ambiental nacional. Además, la manera misma como se estableció SEMA y el personal que se le dio, indican el predominio de una perspectiva profesional especial, la de las ciencias naturales, definidas de manera amplia: química, biología, farmacología, etc. En consecuencia, el Gobierno brasileño pudo despolitizar las cuestiones ambientales, reduciéndolas a una materia de conocimientos técnicos, o técnico-burocráticos.

Estas son, necesariamente, algunas de las

¹⁵Véase a este respecto el penetrante análisis de Anthony Downs (1967): *Inside bureaucracy*, Boston, Little, Brown and Company.

consecuencias ecopolíticas de la alianza forjada después de 1964. Todas ellas se refieren a las características estructurales de la sociedad brasileña que no pueden eliminarse con un cambio de régimen, ni siquiera por la "redemocratización" del decenio de 1980. Por consiguiente, los observadores han de ser moderados en sus críticas al papel de SEMA en el manejo del medio ambiente. Salta a la vista que las prácticas actuales refuerzan

la ideología dominante, y que la mayor parte de ellas han de cargarse en cuenta a SEMA. Con todo, las características más importantes de la ecopolítica en el Brasil exceden a gobiernos determinados; han venido madurando en un proceso mucho más largo. Es preciso reiterar que el advenimiento del régimen militar no hizo más que realzar valores, creencias y prácticas que ya estaban dadas en las esferas dirigentes brasileñas.

V

Los planes de desarrollo y el medio ambiente: una visión sintética

La mayoría de los países de América Latina empezaron a prestar mayor atención a las actividades de planificación inmediatamente después de la crisis de 1929, y en parte debido a ella. En el caso del Brasil, la planificación empezó a considerarse seriamente durante la época de Getúlio Vargas.¹⁶ El crecimiento de las funciones del Estado requería la existencia de burócratas profesionales bien capacitados. Como parte de los esfuerzos para reformar el aparato administrativo del Estado, Vargas formó en 1938 el Departamento Administrativo del Servicio Público (DASP). Un año después apareció el Plan Especial de Obras Públicas y Equipo de Defensa Nacional, cuyos objetivos básicos eran fomentar la creación de industrias básicas y mejorar la infraestructura de transporte.

Este fue el período en que empezaron a existir instituciones fundamentales de planificación, tales como el Banco Nacional de Desarrollo Eco-

nómico (BNDE). Fue también el momento cuando la atención empezó a concentrarse en los recursos nacionales del país, dando lugar a la creación de una multitud de organizaciones públicas destinadas a controlar, promover o, de otros modos, regular su explotación. El Departamento Nacional de Producción Minera, la Compañía del Valle de Río Doce y la Compañía Petrolera Brasileña (PETROBRAS) no son más que algunos ejemplos de las docenas de empresas u organismos estatales que aparecieron en los decenios de 1940 y 1950.

El régimen militar establecido en 1964 iba a iniciar un período de profundos cambios, y los aspectos institucionales de la planificación nacional recibieron más atención que nunca. En 1967, el Ministerio Extraordinario de Planificación, creado por Goulart, se convirtió en el Ministerio (permanente) de Planificación y Coordinación General, lo que es hoy la Secretaría de Planificación de la Presidencia de la República. A partir de entonces, los que han desempeñado este puesto han sido tradicionalmente los miembros más poderosos del gabinete, y han disfrutado de un poder político equivalente al de un primer ministro en los regímenes parlamentarios. La obligación de ejecutar actividades de planificación para el desarrollo económico y social quedó consagrada al nivel constitucional más alto: en la Constitución del Brasil.

No cabe analizar aquí los resultados de la multitud de planes de desarrollo. De todos modos, así como los problemas ambientales del Bra-

¹⁶Uno de los mejores estudios sobre los intentos de institucionalizar la planificación nacional en el Brasil, desde Getúlio Vargas hasta el golpe militar de 1964, es de Benedicto Silva (1964): *Uma teoria geral de planejamento*. Río de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas. Octavio Ianni ha abordado el tema como una manera de mostrar la modalidad de relaciones entre el Estado y la economía. El resultado fue su revelador libro (1977): *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)*. 2ª ed., Río de Janeiro. Editora Civilização Brasileira. Véase también Robert T. Daland (1967): *Brazilian planning: development, politics and administration*. Chapel Hill. University of North Carolina Press.

sil no pueden achacarse a una carencia de legislación, tampoco pueden achacarse a una carencia de planificación. Lo que parece haber faltado es una planificación detallada y "apropiada". Puesto que es preciso concentrarse en la cultura de las burocracias según la perciben sus propios agentes, y no en una resultante de algún orden arbitrario impuesto por el observador, hemos de dirigir la atención a las percepciones de los funcionarios encargados del medio ambiente. La conclusión predominante que emerge de diversas entrevistas a los más altos niveles de toma de decisiones ambientales es una de frustración respecto a la labor que SEMA ha podido realizar en esta materia.

En lo que se refiere al proceso de planificación, una percepción generalizada es que la cultura de la planificación del desarrollo en el Brasil ha estado, y sigue estando, dominada en gran parte por criterios macroeconómicos. Los planes de desarrollo a nivel tanto nacional como regional inevitablemente dejan sin incorporar una dimensión ambiental cualquiera, para no hablar de una que pudiera considerarse más o menos apropiada. Se cree que esto ocurre no sólo debido a una falta de comprensión o sensibilidad frente a los asuntos ambientales por parte de los economistas que ocupan posiciones de poder en la estructura de planificación; también parece haber consenso en que no pueden esperarse resultados mejores, en tanto que los planes de desarrollo se preparen con arreglo a los conceptos y técnicas de la ciencia económica. La ideología tecnoburocrática predominante de la "privatización" de los recursos nacionales viene a complicar las dificultades.

Se considera también que la estructura institucional de planificación constituye un obstáculo a la incorporación de la dimensión ambiental en los planes de desarrollo. Por estar ubicada SEMA en un ministerio sectorial y tener que competir por la asignación de recursos sobre una base sectorial, ha sido repetidas veces incapaz de influir en la cultura de la planificación de otros ministerios, y en el de la propia Secretaría de Planificación. Funcionarios gubernamentales indicaron a menudo que cada gran empresa o proyecto del sector público en el Brasil ya cuenta con una oficina del medio ambiente. Sin embargo, éstas desempeñan un papel mínimo, casi meramente decorativo. Su labor no ha promovido o

proyectado ninguna revisión de gran alcance. La legislación ambiental requiere que se efectúe una evaluación de la repercusión de los proyectos en gran escala. El posible incentivo para que esto se cumpla internamente es elevado, puesto que el Gobierno podría suspender la entrega de recursos en tanto que no se cumpla este requisito. Sin embargo, uniformemente se hace caso omiso de la ley y, hasta ahora, no se ha castigado a nadie por esto.

Por último, se mencionan los planes mismos como indicadores de los escasos resultados de SEMA. La mayor parte de las evaluaciones de su contribución a los diversos planes nacionales y regionales ponen de relieve que SEMA nunca ha ejercido influencia alguna. Algunos funcionarios agregan que no hubiera podido hacerlo, incluso si se le hubiera "concedido" la oportunidad para ello, ya que carece de los recursos humanos y materiales necesarios para abordar la tarea de armonizar los programas sectoriales y los criterios ambientales.

En suma, de cualquier modo que se lo considere, la conclusión parece ser la misma. Las realidades ecológicas y ambientales del Brasil aún no han podido penetrar en la planificación. Como lo indica la cita que sirve de introducción a este ensayo, los dirigentes brasileños han definido la situación como una en que el destino "impone" el desarrollo, el que ha de hacerse arrasando y pasando adelante. Se cree que el país es bastante grande para que cure solo sus heridas, lo cual permite mantener la actividad como de costumbre. Es irónico pensar que, en la Conferencia de Estocolmo, el Gobierno del Brasil sostuvo apasionadamente que el ambiente y el desarrollo están íntimamente vinculados. Pero más de diez años después de Estocolmo, las autoridades brasileñas todavía no han decidido tomar conciencia en su propio país de lo que predicaban al mundo. La situación aquí descrita no es muy promisorio si se consideran otros elementos. El contexto de los problemas ambientales, o sea, el "programa" de medidas del sector público en esta esfera, aumenta la complejidad de adoptar y ejecutar políticas. La multitud de agentes que intervienen en el proceso de toma de decisiones torna de no fácil solución los problemas ambientales en el Brasil.

(Traducido del inglés)