

# BUROCRACIA Y ECOPOLITICA EN EL TERCER MUNDO: FORMACION DEL POLITICAS DE MEDIO AMBIENTE EN EL BRASIL\*

ROBERTO P. GUIMARÃES\*\*

*¿Por qué no? Nos queda mucho por contaminar. A ellos no.*

*J.P. Reis Velloso, Ministro de Planificación (1972), sobre las inversiones japonesas en el Brasil.*

*Los gigantes de la contaminación del siglo XXI serán China y el Brasil.*

Ui Jan

## RESUMEN

*El artículo analiza la responsabilidad que les cabe a las estructuras institucionales y políticas del país en el desarrollo de situaciones que serán tan preponderantes en la vida de sus habitantes, como los serios problemas ambientales que enfrenta el país.*

*La crisis ambiental no tiene que ver solamente con la fauna salvaje en peligro y con la contaminación. La crisis ambiental es simplemente la manifestación externa de una crisis de la mente y del espíritu.*

*Es necesario hacer una evaluación de si los actuales problemas ambientales y ecológicos del Brasil son producto simplemente de la industrialización y el crecimiento económico o si han surgido como resultado de las insuficiencias de carácter institucional (burocráticos) y político (estratificación social, distribución del poder). El trabajo hace un estudio de las condiciones sociales y políticas que favorecieron la creación del organismo público especializado (o la Secretaría Especial del Medio Ambiente) y del diseño e implementación de las políticas públicas relacionadas con el medio ambiente.*

---

## INTRODUCCION<sup>1</sup>

---

La ecopolítica, a la vez como disciplina y como campo específico de políticas, de hecho pertenece a la sociedad de fines del siglo XX. Cuántos siglos ha tenido que recorrer la humanidad para descubrir que la ecopolítica ha estado con nosotros desde los albores de los tiempos. Desde que Adán y Eva abandonaron el Jardín del Edén, por un acto ostensiblemente ecológico, los seres humanos han tenido que luchar con las bendiciones y la maldición también de la ecopolítica.

### 1. La problemática relación entre los seres humanos y la naturaleza

Mucho antes de que surgiera el conocimiento científico habíamos venido experimentando las leyes de la ecología y ocupándonos de ellas de mala gana. Sin embargo, aún no sabemos prácticamente nada acerca de esas leyes. En especial ignoramos la gama de relaciones, interconexiones y consecuencias entre las actividades humanas y los ciclos inexorables de la naturaleza. El hecho de que seamos parte de la naturaleza y

---

\* Ponencia presentada en la Reunión Anual de la Asociación Norteamericana de Ciencia Política, Washington, D.C., 1 al 4 de septiembre de 1988.

\*\* Administrador Público y Cientista Político brasileño. Investigador de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, en Santiago de Chile, y profesor del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Las opiniones vertidas en este documento reflejan puntos de vista estrictamente personales y no comprometen a CEPAL o ILPES.

---

<sup>1</sup> El presente documento contiene un resumen de los resultados de la investigación de Roberto P. Guimarães, "Ecopolitics in the Third World: An institutional analysis of environmental management in Brazil", disertación para obtener el doctorado, Universidad de Connecticut, 1986.

de que la naturaleza también sea parte de nuestra cultura únicamente aumenta nuestras dificultades. Asimismo, torna aún más torpes nuestros intentos de armonizar la política y la ecología en nuestras vidas cotidianas.

Sin embargo, los porfiados hechos de la vida nos dicen que mientras más hacemos progresar nuestra sociedad tecnológica más íntimas y exigentes se tornan las interconexiones entre nosotros mismos y nuestra olvidada naturaleza. Y mientras más estrechos sean los vínculos entre nuestros números y nuestras necesidades y deseos, a medida que se agotan algunos de los recursos para satisfacerlos, tanto más debemos hacer frente a sus efectos. La escasez de un recurso genera el aumento de los precios de otros, fomentando de ese modo la inflación. A medida que las poblaciones crecen y aumenta su concentración, deben encontrarse más y más empleos y los recursos se utilizan más rápido. A medida que se incrementa la competencia para apoderarse de una mayor parte de los recursos, ejercemos presiones cada vez mayores sobre la estabilidad de nuestras instituciones.

Incorporar un marco ecológico en nuestra toma de decisiones económicas y políticas —para tener en cuenta las repercusiones de nuestras políticas públicas para la red de relaciones que operan en los ecosistemas— puede constituir una necesidad biológica. Como señaló una vez A.F. Coventry, "durante mucho tiempo hemos venido quebrantando las leyes pequeñas, y las grandes leyes están empezando a alcanzarnos"<sup>2</sup> Pero los seres humanos no operan en una forma más o menos automática; necesitan acciones conscientes y deliberadas para cambiar de rumbo. Por extensión, un sistema ecosocial, que incluye sistemas tanto naturales como humanos, puede transformarse sólo mediante la capacidad humana para establecer y procurar alcanzar un objetivo predeterminado.

Por otra parte, la vida política y social no se desarrolla según las teorías humanas,

<sup>2</sup> Citado en G. Tyler Miller, Jr., *Living in the Environment*, segunda edición, Belmont, California, Wadsworth Publishing Company, 1979, p. 32.

y mucho menos espera que el conocimiento político explique u oriente sus manifestaciones concretas. Porque la vida tiene lugar no en un plano teórico sino, más bien, en el mundo real de las divisiones sociales, los intereses empresariales y las medidas gubernamentales, el argumento ecológico es casi, por definición, político. Y será siempre político, no obstante nuestras preferencias personales, y a pesar de la falta de teorías políticas acerca de él.

En efecto, ha llegado el momento de reconocer que las consecuencias ecológicas de la forma en que la población utiliza los recursos de la tierra están relacionadas en definitiva con los modos de las relaciones entre los propios seres humanos<sup>3</sup>. Para entender las consecuencias de la crisis ecológica (escasez de recursos) y ambiental (escasez de depósitos "contaminables"), se debe intentar comprender el proceso social que hay detrás de ella. Y las posibles soluciones a la crisis actual deben encontrarse dentro del propio sistema social.

## 2. La "ecopolítica", más que un juego de palabras

Otra manera de abordar esta realidad es subrayar el hecho de que los bienes y servicios, medidos con la vara de las necesidades humanas, se encuentran por lo general en una situación de escasez. Al mismo tiempo, los intereses y los deseos de los individuos, grupos y sociedades se están redefiniendo permanentemente, ya sea en forma aislada o en relación con los demás. A partir de su definición se plantea la cuestión de *quién* consigue *qué*, *cuándo*, *cómo* y *por qué*. De eso se trata el estudio de la política. Pero debido a que los recursos más elementales, como los alimentos que comemos, el agua que bebemos, el aire que respiramos y los materiales con que construimos y equi-

<sup>3</sup> Esto ha sido expresado por primera vez en las enérgicas palabras de C.S. Lewis contenidas en su espléndida obra *The abolition of Man* (Nueva York, MacMillan Company, 1944): "Lo que llamamos el poder del hombre sobre la naturaleza resulta ser un poder ejercido por algunos hombres sobre otros hombres, con la naturaleza como su instrumento".

pamos nuestras viviendas, son todos suministrados por procesos naturales, la política contemporánea se yergue sobre los cimientos ecológicos de la sociedad<sup>4</sup>.

La palabra *ecopolítica* es un apócope de política ecológica. Esta surge del reconocimiento de que, para superar la actual crisis ecológica y ambiental, habrá que tomar decisiones políticas. En este proceso algunos intereses serán favorecidos más que otros, tanto al interior de las naciones como entre ellas. Sin embargo, nadie debe suponer que la "ecopolítica" es simplemente una palabra nueva, un recurso de comercialización para los ambientalistas. Hobbes, hace más de 300 años, fundamentó su sugereencia de que algún tipo de autoridad civil era necesaria, o de lo contrario podrían producirse el conflicto y el caos, en el hecho de que las necesidades y los deseos humanos se encuentran siempre incumplidos debido al carácter escaso de los recursos<sup>5</sup>. Hobbes sigue teniendo razón. La escasez ocupó también un lugar importante en el pensamiento político de muchos filósofos anteriores a él. Por ejemplo, Platón (427-347 a. C.) manifestó su preocupación por el pastoreo excesivo y la deforestación. Previó la necesidad de que un piloto responsable guiara el buque normalmente inestable del Estado, una clase selecta de guardianes encabezada por sus "filósofos-reyes". Su discípulo Aristóteles (384-322 a.C.) sugirió que la escasez podría justificar la esclavitud para que fuese posible la vida civilizada, y que la pobreza y el conflicto social constituirían el resultado inevitable de la reproducción humana incontrolada<sup>6</sup>.

Sin embargo, el empleo de la palabra *ecopolítica* para denominar el estudio de la interacción entre las actividades humanas y los sistemas naturales —o el estudio de la facultad de los pueblos de controlar su medio ambiente inmediato— es reciente. Karl Deutsch fue probablemente uno de los primeros en clasificar en esos términos este nuevo campo de las ciencias sociales, que él llamó "ciencia ecosocial" y "ecopolítica". De acuerdo con su definición original, ésta investiga la viabilidad de los sistemas ecológicos y sociales, aisladamente y en su interacción ecosocial, así como la posibilidad, conveniencia y límites de la intervención política. Su enfoque rechaza la ilusión romántica de que todos los sistemas ecológicos naturales son necesariamente viables. La mayoría de los desiertos de la tierra no han sido hechos por el hombre. Pero sí insiste en que ningún sistema social puede seguir siendo viable por mucho tiempo si se degrada o destruye su medio ambiente natural, o si no lo salva del deterioro o la autodestrucción<sup>7</sup>.

Para nuestros fines de estudiar las políticas burocráticas de gestión del medio ambiente en el Brasil, el término "ecopolítica" es especialmente pertinente. Como ha subrayado Michael Kraft, las etiquetas "estudios sobre políticas relativas al medio ambiente" o "políticas ambientales" son ambiguas, ligeramente inexactas e incluso gravemente engañosas desde cierto punto de vista<sup>8</sup>. En primer término, el objeto de análisis no es el "medio ambiente" estrechamente definido, por lo general mencionado como las características de los sistemas naturales. Tampoco es el estudio relacionado con un "sector" específico de la acción gubernamental, como las políticas públicas, cuya finalidad es evitar o aliviar la contaminación. Por otra parte, el objetivo final no

<sup>4</sup> Un completo análisis de los fundamentos ecológicos de la política figura en William Ophuls, *Ecology and the politics of scarcity: Prologue to a political theory of the steady state*, San Francisco, W.H. Freeman, 1977. Un ensayo sumamente claro y estimulante sobre la escasez y el poder político puede encontrarse también en Richard J. Barnet, *The lean years: Politics in the age of scarcity*, Nueva York, Simon and Schuster, 1981.

<sup>5</sup> Thomas Hobbes, *Leviathan*, Crawford B. Macpherson (comp.), Nueva York, Penguin Books, 1969.

<sup>6</sup> Véase Platón, *The Republic of Plato*, traducción de Francis M. Conford, Nueva York, Oxford University Press, 1945; y Ernest Baker (comp.), *Aristotle*, Nueva York, Oxford University Press, 1946.

<sup>7</sup> Karl W. Deutsch (comp.), *Eco-social systems and ecopolitics. A reader on human and social implication of environmental management in developing countries*. Paris, UNESCO, 1977, p. 13.

<sup>8</sup> Michael E. Kraft, "Ecological politics and American government. A review essay", *Environmental politics*, segunda edición, Stuart S. Nagel (comp.), Nueva York, Praeger Publishers, 1974, pp. 139-159.

es comprender simplemente en qué forma diferentes grupos sociales y políticos influyen en las políticas relativas al medio ambiente como tales, sino más bien, mediante el estudio de los problemas ambientales ocasionados por el crecimiento económico, comprender cómo funciona el sistema político. Al estudiar las políticas ecológicas se deben considerar también otros campos de la acción pública, tales como la vivienda, la ciencia y la tecnología, la agricultura, el uso de las tierras, la conservación, la energía, el transporte, etc. De este modo, la ecopolítica constituye un intento de integración del estudio de dimensiones que son separadas artificialmente para su análisis, rechazando al mismo tiempo la falacia de que todos los sistemas naturales son necesariamente viables.

### 3. *Análisis de políticas relativas a los problemas del medio ambiente*

La formulación de políticas puede entenderse como un proceso para transformar las demandas societales en elecciones políticas. Constituye en más de un aspecto el meollo mismo de la actividad política. Además, la formulación de políticas es un proceso socioconductual e histórico. Cuando se indica que la "sociedad" se ha "decidido" mayoritariamente, por ejemplo, en favor de los automóviles privados en lugar de otros modos de transporte (público), no se desprende necesariamente de ello que la mayoría de sus miembros, mucho menos cada individuo, haya elegido de manera racional o consciente que ésa era la mejor línea de conducta. Tampoco se puede indicar en forma precisa el momento determinado en que esta decisión puede haberse tomado. De este modo, formular y llevar a la práctica políticas públicas es un proceso conductual informado por los valores, las aspiraciones, las creencias y los prejuicios de los actores principales: individuos, grupos, clases, ejecutivos de empresas, burócratas públicos y legisladores. Pero es también social porque está condicionado por las características —estratificación, normas, tradiciones— del medio social en que tiene lugar la formula-

ción de políticas y porque los resultados están destinados a afectar a segmentos importantes de la comunidad, tal vez a toda la comunidad. Por último, difícilmente las decisiones públicas se toman todas a la vez. La mayoría de las veces las políticas derivan del efecto acumulativo de decisiones que se han producido en forma consciente o involuntaria durante un largo período. Es decir, que, además de ser sociales y conductuales, las políticas públicas son también el producto de la historia.

Si estas observaciones parecen aplicables a la mayoría de los campos de análisis de políticas, son de capital importancia para las políticas relativas al medio ambiente. Este enfoque de las políticas públicas en general provoca un profundo escepticismo con respecto a las posibilidades de una evaluación acabada y "objetiva" de *cualquier* política pública, mucho menos "ecopolítica". Lo que llamamos una "teoría" o un "modelo analítico" es a menudo un orden arbitrario impuesto a los procesos en marcha.

En el mundo del análisis tradicional de las políticas públicas se puede hablar de "actores políticos", "reglas del juego", "formulación", "ejecución" o "evaluación" como si esos procesos efectivamente existieran. Pero en el mundo real de las decisiones societales, para desesperación de los cientistas sociales positivistas, no todos los resultados, por ejemplo, suponen intenciones, funciones, estrategias y objetivos. Sigue siendo un hecho que el producto de las decisiones públicas está mucho menos directamente relacionado con la solución de un determinado problema que lo que nos gustaría suponer a la mayoría de nosotros. Más bien, la abrumadora mayoría de resultados de política son determinados por la compleja red de alianzas, obligaciones, rivalidades, y, por supuesto, mucha confusión, incompetencia y ambición, que se infiltran en el mundo de los gobiernos, las empresas, los grupos de intereses, los partidos políticos y las organizaciones sociales.

Como ocurre con cualquier política pública, las ecopolíticas derivan de una necesidad de llegar a decisiones políticas y llevarlas a la práctica, en este caso, para dirigir la atención de la sociedad hacia la es-

casez de recursos naturales y de "depósitos" contaminables. Por lo tanto, al igual que con la mayoría de las políticas, algunos intereses serán favorecidos más que otros. Sin embargo, mientras la mayoría de las políticas permiten una identificación bastante clara de los "ganadores" y los "perdedores", las políticas relativas al medio ambiente son mucho más difíciles de tratar a este respecto. Además, los resultados de las políticas ambientales no son susceptibles de medición directa o de individualización. Se pueden medir los resultados de, por ejemplo, algunos programas relativos a la educación o la salud e identificar cuáles son los grupos que obtienen mayores beneficios de las decisiones que se adoptan en estas esferas. Sin embargo, ¿qué grupos en particular pueden obtener ventajas por beber agua libre de contaminantes o por impedir el agotamiento de la capa de ozono? Finalmente, tal vez una de las dimensiones más sobresalientes de las ecopolíticas, los beneficiarios finales de estas decisiones no son participantes todavía en la lucha de hoy por la supervivencia. Ello significa que debemos considerar también las necesidades y las aspiraciones concebibles de las generaciones que han de venir, mientras educamos, proporcionamos vivienda, hacemos justicia e imponemos tributos a una población que ya está viva.

En este punto especialmente la expresión políticas ambientales es inexacta y gravemente engañosa. No nos estamos ocupando de un sector específico de la acción gubernamental, aunque muchos de nosotros caigamos en la trampa de creer lo contrario. El medio ambiente atraviesa todos los demás sectores de actividades públicas. Por consiguiente, al tratarlo por separado se frustra la finalidad de las ecopolíticas. Del mismo modo, aplicar las mismas herramientas metodológicas que generalmente se utilizan para analizar otras esferas de políticas es sumamente discutible, además de ser absolutamente impracticable. Debido a que un completo análisis de las ecopolíticas exigiría el estudio de *todas* las políticas públicas, difícilmente cabría esperar que se llegara a conclusiones significativas. Con todo, se debe llegar a tener una comprensión inicial de los procesos ecopolíticos, aunque sea provisionalmente, antes de poder abor-

dar los engranajes de la formulación de políticas en este campo.

---

## 1. ECOLOGIA Y POLITICA EN UNA FORMACION SOCIAL BUROCRATICA

---

Ya se ha subrayado que para comprender adecuadamente el funcionamiento interno de un sistema ecosocial —en qué forma los sistemas natural y humano interactúan, se refuerzan, se mantienen y se transforman el uno al otro— es crucial que exploremos la dimensión política de esas relaciones. Se trata indudablemente de importantes desafíos teóricos, que exigen estrategias analíticas diversificadas. Estas varían desde el estudio integrado de políticas públicas hasta la exploración detallada de los elementos que constituyen un sistema político, tales como la estratificación social, los modos de agregación y representación de intereses, la participación popular y los procesos de toma de decisiones. Sin embargo, los resultados entregados por este tipo de investigación deben ir unidos a un examen de los procesos efectivos en un determinado contexto nacional. Esto debería permitir una mejor comprensión de en qué forma y hasta qué punto el sistema político brasileño responde ante la magnitud del actual proceso de agotamiento de los recursos naturales y el desbaratamiento del hábitat físico. Pero este tipo de comprensión sólo puede llegar una vez que se adquiera una perspectiva histórica de la forma en que los intereses económicos, las clases sociales y la estructura política e institucional han evolucionado en su pasado reciente.

### 1. *Características básicas de la formación social brasileña*

La sociedad brasileña constituye un ejemplo típico de una "visión paraláctica" en acción. El efecto paralaje, concepto que se ha tomado prestado de la astronomía, la óptica y otras ciencias celestiales para ayudar a revelar la realidad social en el Brasil,

indica el aparente cambio en la posición de un objeto resultante del cambio en la posición desde la cual se le observa. Este puede ser en efecto el mejor modo de describir al Brasil. Asimismo, explica la mayoría de las diferencias existentes entre las visiones ofrecidas por varios observadores, brasileños y "brasileñistas" por igual, en diferentes momentos de la evolución del país.

En un penetrante análisis de lo que él llama "el dilema brasileño", el antropólogo Roberto da Matta ha logrado revelar, con una perspicacia no igualada hasta ahora por ningún otro estudio del carácter brasileño, que la autoridad, la jerarquía, la violencia y la opresión pertenecen a la sociedad tanto como la democracia, el igualitarismo y la conciliación. Escribe da Matta: "En el Brasil tenemos carnavales y jerarquías, igualdad y fórmulas conciliatorias, con la cordialidad de un encuentro lleno de sonrisas que da lugar, poco después, a la terrible violencia del repulsivo "¿sabe usted a quién le está hablando?". Y también tenemos *samba* [un baile brasileño de origen africano], la *cachara* [licor destilado de la caña de azúcar fermentada], las playas y el fútbol, pero mezclado con la 'democracia relativa' y el 'capitalismo al estilo brasileño', sistema donde sólo los trabajadores asumen los riesgos mientras, como se sabe, no obtienen ninguna utilidad... Y todo esto, por sobre cualquier otra cosa, en nombre de nuestra innegable 'vocación democrática' "<sup>9</sup>.

Pese a la manifiesta dificultad de caracterizar el proceso de formación social en el Brasil, sus elementos más importantes son bastante sencillos: jerarquía, paternalismo, represión y autoritarismo, solos o combinados de diferentes maneras. Por ejemplo, siendo paternalista, el Brasil es también una sociedad extremadamente formalista, en la que las normas y los reglamentos son mucho más importantes que los hechos. Hasta hace poco se exigía a un ciudadano obtener un certificado de que "estaba vivo" a fin de proseguir, y periódicamente renovar, varias relaciones con el Estado; el ciudadano no podía simplemente presentarse ante el bu-

rócrata. Asimismo, en una sociedad a la vez paternalista y represiva, existe siempre un "Gran Padre" que hay que reverenciar —a menudo un líder demagógico que personifica al Estado— en contraposición a las masas despersonalizadas. Esta situación ha sido compendiada por el aforismo clientelista de nuestros amigos todo, a nuestros enemigos la ley", que resume las contradicciones del simple ciudadano, que ha de ser tratado según la ley, y la persona que ha de ser tratada según sus "relaciones" —el famoso *jeitinho brasileiro* [el "arreglo a lo compadre" brasileño, a veces mencionado en forma eufemística como "imaginación creativa"]].

Finalmente, la combinación de todos estos elementos produce un Brasil formalista, despersonalizado y legalista, que florece en el mismo territorio que el Brasil que es una sociedad abierta que hace caso omiso de las leyes y reglamentos, que favorece el parentesco y el clientelismo, y cuya forma preferida de tratamiento es *companheiro, amizade* y *tudo bem* [compañero, amigo y todo va bien]. Al mismo tiempo, la sociedad brasileña también aparece en muchos aspectos tradicional y cerrada (si se está dispuesto a abandonar las playas de Río y mirar alrededor). Estas dimensiones aparentemente contradictorias se refieren a la misma sociedad. No se trata de la sociedad "dual" que algunos mencionan al describir el país, por esquizofrénicas que puedan parecer las latitudes tropicales del Brasil al observador no preparado.

El elemento más distintivo en la formación social del Brasil es indudablemente la burocracia. La burguesía fue dominante: al principio fue comercial, oscilando de acá para allá entre las facciones agrarias e industriales, y finalmente se tornó industrial. La burocracia del Estado y la jerarquía de la Iglesia fueron predominantes en la sociedad, aun cuando los militares ejercieron mayor o menor dominación a nivel político, de acuerdo con los cambios que se introducían en la elite gobernante. Cada uno de estos socios era importante, aunque no siempre eran iguales.

Más allá de estos elementos, la faceta estructural dominante de la evolución política brasileña ha sido la presencia del patri-

<sup>9</sup> Roberto da Matta, *Carnavais, malandros y heróis: Para uma sociologia do dilema brasileiro*, tercera edición, Río de Janeiro, Zahar Editores, 1980, p. 14.

monialista —un orden burocrático más que un Estado burocrático— que abarca dimensiones tanto públicas como privadas<sup>10</sup>. Por lo general se alude al orden patrimonial por sus prácticas políticas concretas de control social, como el clientelismo, el caciquismo o la cooptación, que combinan elementos de paternalismo, represión y jerarquía, así como la autoridad para gobernar y mantenerse por encima de las clases sociales. No deben confundirse la burocracia "estamental", el aparato administrativo y el estado mayor del orden patrimonial con la burocracia "estatal", la "elite", la "clase gobernante" o las "clases dominantes". La burocracia no constituye una clase por sí sola, aunque las más de las veces actúa como sustituto de la elite. Puede mantenerse perfectamente encima de las clases dominantes, pero no disfruta de autonomía con respecto a la sociedad. A la inversa, sin embargo, aun cuando la composición de la elite cambie, el orden patrimonial persiste.

Como explica Raymundo Faoro, esta "casta" burocrática desarrolla un movimiento pendular que a menudo induce a error al observador. Se vuelve contra el terrateniente en favor de las clases medias; alternativamente, se vuelve a favor o en contra del proletariado. Asimismo, el aparato burocrático puede ser modernizador o conservador. Puede favorecer los aspectos pluralísticos de la democracia, por intermedio de la representación directa, o puede acentuar el caciquismo y la cooptación. Estas conductas manifiestas son en realidad ilusiones ópticas sugeridas por la proyección de modernas ideologías y realidades sobre un pasado que es históricamente consecuente dentro de la fluidez de sus me-

canismos. En efecto, para la estructura patrimonial estamental, las formaciones sociales son puntos móviles de apoyo.

Las masas, el pueblo, los brasileños o cualquier nombre que se desee dar a la mayoría de la población, han prestado su apoyo a cada cambio episódico de la alianza gobernante. Pero lo hacen en forma muy parecida al público que desde las graderías "ayuda" a su equipo de fútbol a ganar un campeonato. Sigue siendo un hecho que toda resolución de conflictos en la política brasileña ha tenido lugar dentro de los confines de la elite. Algunos, como Don Pedro I, lo han reconocido hidalgamente. El emperador dijo una vez que "haría todo para el pueblo, pero nada dictado por el pueblo"<sup>11</sup>. Sin embargo, la mayoría de los políticos han tratado de disfrazar el orden patrimonial con colores populares.

En resumen, el Brasil puede haberse transformado desde la sociedad agraria y mercantil de los tiempos coloniales en una de las sociedades industriales y capitalistas más avanzadas del Tercer Mundo. Sin embargo, su formación social probablemente jamás pierda su fisonomía patrimonial. Esto puede reforzar sus características autoritarias a veces. En otras oportunidades, la formación social puede tender a liberar las inclinaciones latentes, atrofiadas, participativas e igualitarias del Brasil. Pero el peso de la tradición tiende a perpetuar el elitismo e impulsa al Brasil a ser cada vez más estatista que lo que sería de otra manera. La sociedad patrimonial del Brasil debe confundir al observador superficial. Sus rasgos esquizofrénicos se revelan en síndromes catatónicos, alternando a menudo etapas de letargo (autoritario) con etapas de excitación (democrática), pero la rigidez muscular (burocrática) está siempre presente.

<sup>10</sup> Según Raymundo Faoro, *Os dono do poder. Formação do patronato político brasileiro*, dos volúmenes, cuarta edición, Porto Alegre, Editora Globo, 1977, p. 28, "junto con la propiedad de la Corona hay propiedad privada, reconocida y garantizada por los príncipes. Por sobre esas propiedades, la del rey o la privada, existe una superpropiedad, identificada con el territorio y que incluye el mando, pero apenas separada del dominio, sobre las cosas y las personas, sobre todas las cosas y todas las personas". Respecto del mismo tema, véanse también James Lang, *Portuguese Brazil: The King's plantation*, Nueva York, Academic Press, 1979; y Fernando Uricoechea, *The patrimonial foundation of the Brazilian bureaucracy*, Berkeley, University of California Press, 1980,

<sup>11</sup> Esas palabras fueron dichas durante los acontecimientos finales que desembocaron en su abdicación en 1831. Véase John Armitage, *The history of Brazil: From the period of the arrival of the Braganca family, in 1808, to the abdication of Dom Pedro the First, 1981*, dos volúmenes, Londres, Smith, Elder and Company, 1836, vol. 2, p. 129.

## 2. *El Estado brasileño, ¿versión portuguesa de Edipo?*

Resulta muy difícil presentar una imagen del Estado que capte las características, y sin embargo la singularidad, del caso brasileño. Tal vez la mejor manera sea utilizar el chiste de sobre cómo los portugueses le pusieron subtítulos a una película basada en la tragedia de Sófocles acerca del hijo de Layo y Yocasta<sup>12</sup>. Algunos dicen que, siguiendo la tradición portuguesa de mover el piano en vez de acercar el taburete —la manera más segura de determinar la nacionalidad del pianista—, la versión original era más o menos así: "Edipo: el hijo que mató a su padre, se acostó con su madre y terminó ciego". La versión abreviada quedó así: "Edipo, el hijo que se convirtió en padre".

Si hay algo que retrata al Estado brasileño, es esta versión de Edipo. No es de extrañar que Sófocles la transformara en una tragedia. Mientras en la gran mayoría de los países de hoy el Estado sigue a la existencia previa de una sociedad más o menos organizada, en el Brasil sucedió al revés. En la América española, por ejemplo, la administración colonial fue superimpuesta sobre una sociedad nativa que, en muchos lugares, desplegaba niveles de organización social que eran tan complejos como en España. En el Brasil, la población india, en comparación con el resto de la región, era relativamente escasa y se encontraba dispersa; su situación a fines del siglo XX es que ha sido aniquilada. A partir de estimaciones iniciales que fluctúan entre dos y cinco millones de indios en la época del descubrimiento, hoy día sólo quedan alrededor de 200.000. Este número equivale a una sexta parte de

1% de la población total, lo que se compara con los porcentajes de entre el 30 y el 60% de la población que se mantiene actualmente en Bolivia, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay y Perú.

El primer gobernador general del Brasil, Tomé de Souza, llegó al país en 1549 ya con una estructura de gobierno, leyes, normas y reglamentos, e incluso con una constitución, el *Regimento de Almeirim*, preparada en Portugal un año antes. Todas ellas habían sido derivadas del sistema institucional y político imperante en Portugal, y habían de aplicarse en un Brasil sin brasileños aún (los indios, como ocurre todavía, jamás han sido considerados ciudadanos). El Estado brasileño formaba parte, por así decirlo, del equipaje de Tomé de Souza, lo que constituye un perfecto ejemplo del Edipo portugués. Esta situación fue la imperante por lo menos hasta el decenio de 1930, ya que a pesar de algunos cambios profundos experimentados por la sociedad, básicamente el mismo marco institucional permaneció en vigor. La corte portuguesa fue trasladada al Brasil en 1808, la independencia se produjo 14 años más tarde, el imperio se desmoronó en 1889, pero los estatutos legales del período colonial todavía se aplicaban, desde las *Ordenações Manuelinas* (1548-1603) hasta las *Ordenações Filipinas* (1603-1916).

Esto explica la mayoría de los elementos de la formación social antes descritos. El carácter patrimonial y burocrático del Estado ha impuesto, y probablemente continuará imponiendo, sus propios límites a la constitución de la sociedad, dándole los rasgos distintivos del formalismo, la burocracia y el autoritarismo. Ha habido tal concentración del poder en manos del Estado que la sociedad civil más amplia ha dispuesto de muy pocas posibilidades para organizarse y establecer fuertes cauces sólidos para la articulación y representación de sus intereses. Lo poco que puede haber logrado frecuentemente ha sido cooptado o simplemente suprimido. Por otra parte, la sociedad política misma (el poder legislativo, el sistema de partidos y los procesos electorales) no ha sido capaz de representar la pluralidad de intereses existentes en la sociedad brasileña en general.

<sup>12</sup> Del mismo modo que los norteamericanos hacen bromas acerca de los polacos, los polacos se ríen de los soviéticos y los franceses aguijonean a los belgas, los brasileños también tienen objetivos favoritos hacia quienes dirigir su humor. Algunos se deben evidentemente a la competencia, como probablemente sea el caso con los argentinos: se dice que a los brasileños les encanta el tanga porque saben que cada vez que escuchan uno un argentino ha fallecido. Sin embargo, los portugueses constituyen con mucho el blanco más popular de su humor, como resultado directo de los profundos sentimientos de aprecio y cariño de los brasileños hacia sus antepasados. Porque no hay otro pueblo del mundo que sea tan dedicado a burlarse de sí mismo, nada resulta más natural que burlarnos de nuestros antepasados europeos también.

En resumen, a la formación social del Brasil, así como al proceso de formación del Estado brasileño, corresponde una estructura de poder que es concentrada y excluyente; una organización de los procesos de toma de decisiones que responde a los intereses particulares de los grupos mejor organizados de la sociedad; y, finalmente, un fuerte patrón tecnocrático jerárquico y formalista de resolución de conflictos.

En lo que respecta a la ecopolítica, los obstáculos planteados por el particular proceso de formación social que aún se encuentra en marcha en el Brasil parecen ser más bien obvios. Sin embargo, hay varios aspectos que, además del elitismo, el autoritarismo y la burocracia, hacen más difícil la comprensión. En primer lugar, deberíamos tomar nota de la tradición legalista de la política brasileña. Las leyes, los decretos, las normas y las órdenes administrativas dominan y reglamentan la vida del país hasta tal punto que incluso hacen borrosas las fronteras entre los asuntos públicos y privados. La realidad, para ser aceptada como tal, debe ser imaginada primero por el legislador. Antes de las presidencias de Getúlio Vargas (1930-1945, 1951-1954), por ejemplo, se consideraba que la movilización de las clases trabajadoras constituía principalmente un "problema policial". Sus sindicatos sólo fueron legitimados cuando el Estado les otorgó su reconocimiento, definiendo de ese modo su actuación en las condiciones impuestas por el Estado y de acuerdo con los intereses corporativistas de éste. Se puede aplicar una imagen similar con respecto al medio ambiente y los recursos naturales. En un orden patrimonial donde nada tiene valor por sí mismo, estas cuestiones adquieren importancia a los ojos del Estado a medida que aumenta también su funcionalidad en cuanto a sus políticas. Hasta que ello ocurra, esta realidad particular sencillamente no existe. La sociedad, que "ve" a través de los ojos del Estado, puede no reconocerlo. Incluso después de su "santificación" mediante la ley, no existe ninguna garantía de que será adecuadamente abordado, como lo descubrieron hace mucho tiempo los trabajadores brasileños.

Un segundo aspecto, de hecho un coro-

lario de la tradición legalista, es la casi adoración de todo lo que es público, lo cual se manifiesta de varias maneras. La más común fue resumida así por Raymundo Faoro: un brasileño que sobresalga seguramente ha prestado su colaboración al aparato estatal, no a la empresa privada, al éxito en los negocios o a los aportes culturales, en una ética confuciana del buen sirviente con una carrera administrativa y un currículum vitae aprobado desde arriba hacia abajo. La victoria en el mundo social, fundada en el ascetismo intramundano del esfuerzo personal, racional, paso a paso, revela en general desprecio, una mediocridad que tiende a la gloria en el estilo que le otorgara Montesquieu.<sup>13</sup>

Otro enfoque posible, ya mencionado, es la compulsión a tener previstos, reglamentados y consagrados en la ley todos los aspectos de la vida, pública o privada, por pequeños que sean. El Brasil tiene tantas leyes, reglamentos, estatutos y ordenanzas que alguien sugirió que la solución más efectiva para la totalidad de los problemas del país sería una sola ley que hiciera obligatorias todas las anteriores.<sup>14</sup> Así como los brasileños están orgullosos de ser "el mayor país católico del mundo", mientras la asistencia a la iglesia ha de estar entre las más bajas, y mientras el *candomblé*, la *umbanda* y otros rituales afrobrasileños poseen un número cada vez mayor de seguidores, del mismo modo su adoración del Estado se encuentra también mezclada con una cierta dosis de iconoclastia.

<sup>13</sup> Faoro, *Os danos do poder*, p. 743. Joaquini Nabuco, destacado abolicionista e influyente político durante el Imperio, se refirió al servicio público, en su obra *O abolicionismo* (São Paulo, Instituto Progresso Editorial, 1949), como "una noble profesión y la vocación de todos. Tômense, al azar, veinte o treinta brasileños en cualquier lugar donde se reúna la sociedad educada: todos ellos han sido, son o serán empleados públicos; si no lo son ellos, sus hijos lo serán" (p. 158).

<sup>14</sup> Vale la pena señalar un ejemplo de la tradición legalista de los brasileños, el cual, al mismo tiempo, ilustra su falta de respeto a la ley. En 1595, el Rey Felipe II promulgó una ley mediante la cual prohibía la esclavitud de los indios en el Brasil. Sólo once años más tarde se puso en marcha una de las operaciones más grandes y más prolongadas para cazar y esclavizar indios en el Brasil. Dichas operaciones, que fueron llamadas *Bandeiras*, duraron dos siglos y a menudo disfrutaron de apoyo gubernamental.

Todo esto no debería agregar más confusión. El Estado es la fuente de gran parte de lo que concierne al individuo, en su vida pública o privada. Por consiguiente, estar de alguna manera relacionado con el Estado constituye una fuente de prestigio y status social. Además, como norma general, ser un funcionario público tiene un significado muy especial en el Brasil. Más bien que "servir al público", significa atender a los propios intereses de uno —mediante la cooptación y el control político— a expensas del público. El resultado neto es demasiado bien conocido para que merezca mayores observaciones en el presente trabajo: una sociedad fuertemente controlada, corrupción y la distribución de privilegios.

Con todo, cabe subrayar que la corrupción puede adoptar múltiples formas. Puede representar el pago directo a cambio de un favor, o puede ser una forma específica de hacer más fácil la vida sin que sea necesariamente ilegal. En consecuencia, puede no implicar ningún valor monetario en absoluto y tal vez ni siquiera se considere corrupción, lo cual no debería alarmar a nadie, ya que en muchos casos el "arreglo a lo compadre brasileño" puede constituir perfectamente una poderosa arma contra los poderes discrecionales del Estado. Para los propósitos ecopolíticos, la manifestación más importante de corrupción es la variedad "estructural". Debido a que para sobrevivir y para mantenerse bajo el amparo del Estado uno no debería causar demasiados problemas, no constituye sorpresa alguna que los organismos gubernamentales y las empresas estatales del Brasil sean generalmente los peores contaminadores del medio ambiente. El sector estatal es el primero en manifestar sus preocupaciones ambientales, pero es también el primero en disimular los problemas bajo la alfombra.

### 3. *Los tecnoburócratas, principales actores en la política brasileña*

Se puede describir el régimen civil-militar instalado en el Brasil después de 1964 en términos muy simples. Representó la alianza de la burguesía financiera e industrial con

los intereses multinacionales. Los elementos agrarios y comerciales de la burguesía pasaron a ocupar los puestos secundarios. Desde luego, las clases trabajadoras fueron excluidas. Lo que ha hecho posible esta alianza —o, más francamente, lo que permitió el gobierno de las clases dominantes— fue la existencia de una tecnocracia, tanto civil como militar, bien adiestrada, especializada y dispuesta.

Pero el tecnoburócrata no es un actor sólo reciente en el Brasil. Estrictamente hablando, esa categoría nació en 1821, cuando Dom João VI regresó a Portugal y hubo que llenar los puestos del aparato administrativo que la corte no se llevó consigo. Sus años de adolescencia probablemente se iniciaron en 1930, cuando el Estado comenzó a tomar en serio la planificación, permitiendo con ello la manifestación del espíritu rebelde y "modernizador" del técnico. Como ocurre empero con la mayoría de las manifestaciones de los adolescentes, el ruido de este grupo era más fuerte que su influencia real, y la burocracia tradicional, *cabide de emprego* [literalmente, ávida de empleo], todavía eclipsaba la versión esforzada inicial del "hombre nuevo",

De este modo, la verdadera aparición de la tecnoburocracia, como actor político y social, se produjo bajo el gobierno militar después de 1964, casi como un Estado dentro del Estado, soslayando a los antiguos burócratas y aboliendo la articulación de intereses por intermedio de los partidos políticos y los políticos. No cabe sorprenderse de que entre las primeras tareas del nuevo gobierno figurara la reforma administrativa, sin precedentes, de 1966-1967. Tavares y Assis resumen hábilmente los objetivos, las intenciones y los resultados de los reformadores: el horror del *empreguismo* público [la práctica de dar sinecuras como recompensa política] manifestado por los nuevos conductores del Estado dejó *os barnabés a ver navios* [es decir, los burócratas de menor categoría quedaron excluidos], mientras se creaba una burocracia estatal moderna y bien pagada en la administración indirecta. Estos burócratas constituirían más tarde la base social para los famosos "anillos burocráticos" que ocuparon los

aparatos administrativos del segmento modernizado del Estado.<sup>15</sup>

Hasta 1964 la administración pública constituía un trabajo prestigioso pero mal pagado; para la mayoría de los burócratas se trataba efectivamente de un segundo o tercer empleo. Una vez que los militares se tomaron el poder, se dio preferencia a los técnicos (expertos profesionales) por sobre los burócratas (funcionarios públicos tradicionales), es decir, a una nueva casta de tecnoburócratas. Más allá de la semántica, la principal diferencia entre los dos grupos consistía en que los burócratas se esforzaban por mantener el statu quo mientras los técnicos estaban profundamente comprometidos con la reforma y el cambio.

Al tratar de cuantificar las cuestiones de la burocracia se producen muchos debates acerca de los números. Sin embargo, parece seguro suponer que hay alrededor de cuatro millones de tecnoburócratas en el Brasil hoy en día: 500.000 en la burocracia federal, dos millones a nivel de los estados y municipios y 1.5 millones en el universo llamado "el país Brás" formado por las aproximadamente 400 empresas del Estado. Este nombre proviene del sufijo "Brás" que sigue a los títulos de muchas empresas estatales, como PETROBRAS, NUCLEBRAS, ELETROBRAS y SIDERBRAS.<sup>16</sup> El millón y medio de empleados en el país Brás constituyen, por supuesto, la vanguardia de lo que en el presente documento se ha considerado la tecnocracia "como actor social". Estas son las personas que disfrutaban de fondos especiales de pensiones, jubilan a los 55 años en lugar de los 65, que es la edad de jubilación para el resto de los funcionarios de la administración pública, y que reciben sueldos anuales equivalentes a sueldos que corresponden a entre 16 y 18 meses.

Abundan también los debates acerca de las orientaciones normativas de la tecnoburocracia. Algunos escritores sostienen que los burócratas brasileños valoran el de-

sarrollo económico por sobre el desarrollo social y político, y hacen hincapié en que son conservadores. Otros prefieren subrayar, precisamente, su fracaso como agentes de la modernización y como promotores del desarrollo económico. Por último, otros destacan la cohesión ideológica de los tecnócratas con sus contrapartes del sector privado, no sólo a nivel abstracto del interés común en la acumulación capitalista sino también al nivel concreto de la fe común en la rentabilidad y el crecimiento de las empresas como las principales medidas del éxito.<sup>17</sup>

Más bien que contradecirse unas con otras, todas estas descripciones contienen partes de la realidad. En primer lugar, como ocurre en cualquier grupo social complejo, hay tantas descripciones válidas como diferentes elementos dentro del grupo y diferentes momentos en el tiempo en que se puede analizar cada elemento. Por consiguiente, lo que más importa es concentrarse en las descripciones que mejor puedan identificar el elemento dominante. Además, cuando se estudian las tecnoburocracias, no se debe estar restringido por rígidas definiciones de categorías "privadas" y "públicas", aun cuando por lo general se singulariza el segmento público.

A este respecto, el estudio reciente de René Dreifuss es sumamente útil.<sup>18</sup> De calidad muy superior a la vasta mayoría de otros análisis contemporáneos del régimen militar, sus profundas y sagaces observaciones ayudan a destruir varios mitos. Estrechamente relacionada con el análisis de-

<sup>15</sup> M. Conceição Tavares y J. Carlos Assis, *O grande salto para o caos: A economia política e a política econômica do regime autoritário*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1985, p. 12.

<sup>16</sup> Verse Marcos Sá Correa, "Alta privilegiatura", *Veja*, 12 de abril de 1983, p. 74.

<sup>17</sup> Se pueden encontrar ilustraciones de estas opiniones en Peter McDonough, *Power and ideology in Brazil*, Princeton, Princeton University Press, 1981; Robert D. Daland, *Exploring Brazilian bureaucracy: Performance and pathology*, Washington, D.C., University Press of America, 1981; y Peter Evans, *Dependent development: The alliance of multinationals, State, and local capital in Brazil*, Princeton, Princeton University Press, 1979. Así mismo, se puede encontrar una útil colección de ensayos acerca del papel que ha desempeñado la burocracia a lo largo de la historia brasileña en Jean-Claude Garcia-Zamor (comp.), *Politics and administration in Brazil*, Washington, D.C., University Press of America, 1978. Para un análisis de cómo se forman los burócratas en el Brasil, de tal manera que se garantice la acumulación de capital, remítase María L.M. Covre, *A formação e a ideologia do administrador de empresa*, Petrópolis, Editora Vozes, 1981.

<sup>18</sup> René A. Dreifuss, *A conquista do Estado: Ação política e golpe de classe*, Petrópolis, Editora Vozes, 1981.

sarrollado hasta aquí está su aseveración de que la República de 1964 vino a consolidar la influencia de ser un empresario, o una persona de negocios, como el paso decisivo para convertirse en político o funcionario de gobierno. Menciona, por ejemplo, que 300 de los 400 puestos claves en el gobierno de Ernesto Geisel (1974-1979) habían sido llenados por personas leales al General Golbery do Couto e Silva, el principal estratega de la alianza civil-militar. Y todos ellos estaban relacionados con el Instituto de Investigaciones y Estudios Sociales (IPES), un puesto de avanzada utilizado por los hombres de negocios para planificar el derrocamiento de João Goulart en 1964. Además, todas las reformas más importantes del régimen (financieras, administrativas y fiscales) habían sido planificadas, debatidas y aprobadas previamente por el IPES.

Huelga decir que la forma particular en que la tecnoburocracia evolucionó en el Brasil, especialmente después de 1964, tiene trascendencia para la ecopolítica en ese país. En primer lugar, la orientación "privada" de los tecnoburócratas dominantes no choca con la presencia avasalladora del Estado en la economía. Más bien que representar un debilitamiento del orden patrimonial, en realidad el régimen posterior a 1964 lo hace más fuerte. El resultado es que los agentes del Estado terminan subvertiendo el empleo de recursos que pertenecen a toda la nación; fomentan su explotación de acuerdo con su ideología empresarial. Por otra parte, al reemplazar las consideraciones políticas por consideraciones económicas, y al supeditar las dos a los criterios "técnicos", el régimen ha sido capaz efectivamente de neutralizar las cuestiones ambientales. Finalmente, la tecnoburocracia ha alcanzado lo que podemos llamar una "autonomía relativa"<sup>19</sup> por sobre los intereses de

diferentes grupos sociales. Para hacer esta situación aún más inquietante, el Estado observa con grandes sospechas cualquier movilización de la sociedad alrededor de cuestiones del medio ambiente.

---

## II. FORMACION DE POLITICAS AMBIENTALES EN EL BRASIL MODERNO

---

Los conocimientos de ecopolítica pueden beneficiarse indudablemente de un análisis histórico y político de la evolución de determinadas naciones. A medida que se revela la formación de una sociedad, la aparición de clases e intereses dominantes se torna más evidente para el observador. El proceso de forjar y destruir alianzas revela rasgos distintivos del Estado. Por lo tanto, estudiar esos procesos de formación social y de construcción del Estado hace más transparentes las modalidades vigentes de la relación que existe entre los seres humanos y la naturaleza en esa sociedad en particular. Sin embargo, si se concentra la atención más detenidamente en la forma en que se toman las decisiones se podrá arrojar luz sobre procesos más generales. El estudio de la creación de un organismo especializado que se ocupe de los asuntos relativos al medio ambiente en el Brasil, la Secretaría Especial del Medio Ambiente (SEMA), constituye así una consecuencia lógica de lo que se ha realizado hasta el momento. Constituye asimismo un prelude necesario para un análisis más profundo de las políticas ambientales. Sólo mediante la combinación del análisis macropolítico con el estudio del manejo burocrático de las políticas gubernamentales se pueden identificar

---

<sup>19</sup> Se hace referencia en este caso a la influencia política especial de que disfruta el tecnoburócrata, ya sea como funcionario público o como persona de negocios, debido al simple hecho de que está ubicado dentro del aparato estatal. Recordando la descripción que hace Peter Evans de la triple alianza —cómo se establecen las sociedades entre el Estado y el capital local, el Estado y las empresas multinacionales, y las empresas multinacionales y las locales— no se puede evitar reconocer el papel central que desempeñan los tecnoburócratas, ya que fomentan, facilitan o dificultan las operaciones conjuntas. Un razona-

---

miento similar se puede aplicar a la descripción de Fernando Henrique Cardoso de los "anillos burocráticos". Finalmente, un ejemplo concreto de este proceso ha sido el establecimiento de una industria nacional de computación. Aparte del peso específico de los intereses locales e internacionales en la coalición gobernante, sería correcto sugerir que la creación del Servicio Federal de Procesamiento de Datos (SERPRO, 1964) fijó el escenario para las actuales políticas proteccionistas. Se trata del mismo escenario en que los tecnoburócratas lograron más tarde crear la Secretaría Especial de Informática (SEO, reguladora de la industria microelectrónica, bajo la supervisión directa del Consejo de Seguridad Nacional del Brasil.

con considerable especificidad los principales actores, procesos y estructuras que intervienen en el campo de la ecopolítica en el Brasil.

1. *Si no se puede encontrar un desodorante, hay que crear un organismo público*

Se ha tornado casi axiomático repetir la afirmación de Engels de que las propias personas hacen su historia, sólo que lo hacen dentro de un determinado ambiente que la condiciona, sobre la base de relaciones sociales existentes<sup>20</sup>. Teniendo presente a Engels, dirigimos nuestra atención hacia un hecho poco conocido de la historia ecopolítica brasileña. Se trata simplemente de la firma que figura en un oscuro documento del Consejo de Seguridad Nacional, la *Exposição de Motivos* N° 100/71. Una E.M. es un documento que por lo general acompaña a una ley y que contiene la justificación de una determinada política. La firma que figura en esta E.M. en particular es la del Brigadier General João Baptista de Oliveira Figueiredo, Secretario General del Consejo de Seguridad Nacional en 1971.

Esta E.M. no atraería mucho la atención si no fuese por dos hechos. En primer lugar, la persona que estampó esa firma siete años más tarde —y cinco años después de la creación de la SEMA— llegó a ser Presidente del Brasil y hasta 1985 fue el principal formador de políticas del país. Además, la totalidad de lo que puede considerarse la ideología oficial de la gestión del medio ambiente en el Brasil ya estaba contemplada en esa etiqueta más bien burocrática E.M. 100/71. La E.M. 100/71 respondía a otra medida burocrática, también oscuramente titulada, Aesp. /AOI/DNU/266/602.60(04), del 23 de agosto de 1971<sup>21</sup>. Este segundo docu-

mento constituía la posición oficial de Itamaraty (es decir, el Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil) sobre materias relacionadas con el medio ambiente, y se utilizó como base para la participación brasileña en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, que se celebró en Estocolmo en junio de 1972. Este documento fue sometido a un cuidadoso examen por parte del CSN y fue hecho suyo por alguien que, en los años inmediatamente antes de que llegara a ser Presidente, prestaría funciones como jefe del Servicio Nacional de Informaciones, poderosa organización brasileña que es una mezcla de la FBI y de la CIA, y cuyo jefe ocupaba el puesto más importante en la jerarquía encargada de la formulación de políticas del régimen militar. Dicho examen y el subsiguiente respaldo al documento sentaron las bases para el establecimiento de un organismo especializado que se ocupara de los asuntos del medio ambiente. En octubre de 1973, el Decreto N° 73030 creó ese organismo, la Secretaria Especial del Medio Ambiente (equivalente a la Agencia de los Estados Unidos de Protección del Medio Ambiente), bajo la coordinación del Ministro del Interior. La situación misma, casi fortuita, que le permitió nacer revela tanto la ecopolítica brasileña como la política burocrática más generalmente. ¿Cómo nació la SEMA?

En los últimos años del decenio de 1960 el Congreso estaba sugiriendo la necesidad de que se formulara una política nacional sobre el medio ambiente. El año 1967 se inició con el establecimiento de una Política Nacional de Saneamiento. Ese mismo año se creó en el Ministerio de Salud el Consejo Nacional de Control de la Contaminación Ambiental. Todos los estados brasileños tenían por lo menos un organismo estrechamente relacionado con la disminución de la contaminación. El General Figueiredo, en la E.M. 100/71, también había llamado la atención sobre la necesidad de que el gobierno federal formulara una política nacional de lucha contra la contaminación. En la propia Declaración de Estocolmo se pedía la creación de un organismo especializado. En síntesis, el momento era propicio para la aparición de la SEMA. O, como son afir-

<sup>20</sup> Frederick C. Engels, "Leiter to Starkenburg, (1894)", *Carl Marx y Friedrich Engels Selected correspondence, 1846-1895*, Londres, M. Lawrence, 1934, pp. 516-519.

<sup>21</sup> Brasil, Presidencia de la República, Consejo de Seguridad Nacional, *Exposição de Motivos N° 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 Brasil, Ministerio de Relaciones Exteriores (Itamaraty), *Conferencia das Nações Unidas sobre o meio ambiente: O Brasil e a preparação da conferência de Estocolmo*, Brasília, 1972.

cionados a decir los políticos norteamericanos, la gestión del medio ambiente era "una idea cuyo momento había llegado". A pesar de ello, había transcurrido más de un año desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano y el gobierno no parecía tener prisa alguna.

La oportunidad llegó en forma de hediondez. De manera bastante afortunada para los ambientalistas, los olores estaban causando pestilencia en el Estado natal del *chefe do gabinete civil*. El funcionamiento de una industria de pulpa de madera cerca de Porto Alegre, la capital del Estado de Río Grande do Sul, estaba causando graves inconvenientes a la población. Siempre que el viento soplabla en la dirección incorrecta, una nueva ola de náuseas, vómitos y enfermedades afectaba a una población que expresaba su descontento en forma cada vez más ruidosa. Se estableció entonces contacto con el Ministerio del Interior, que se suponía tenía participación en la planificación y la zonificación urbana; esta materia fue presentada a la atención del Gabinete Civil mediante un decreto hecho especialmente para la situación. Quienes lo respaldaban estaban listos con la necesaria *Exposição de Motivos* y todo lo demás que exigía el orden patrimonial en tales ocasiones. En ese decreto se disponía que un organismo específico se encargara de resolver problemas concretos como éste. Al ser una figura muy popular en el Estado de Río Grande do Sul, estado en que había sido presidente de uno de los dos principales equipos de fútbol, y al ser también una autoridad en materias jurídicas, el profesor João Leitão de Abreu, el jefe del gabinete civil, inmediatamente aprovechó la oportunidad. Con la promulgación del Decreto 73030 por parte del Presidente Emilio Garrastazú Médici, el Brasil ganó un nuevo organismo. Y el jefe del gabinete civil se liberó de un problema maloliente.

Esta experiencia revela más acerca del Brasil que lo que parece hacerlo. La forma en que nace una organización ejerce considerable influencia en las misiones que perciben sus burócratas<sup>22</sup>. Un organismo que

ha sido el resultado, por ejemplo, de una situación de emergencia es probable que responda, en sus operaciones cotidianas, de una manera espasmódica, parecida a una emergencia. Otro organismo creado para aplacar intereses especiales es poco probable que aborde cuestiones más amplias que puedan aumentar su clientela, comprometiendo de ese modo los intereses originales. Por consiguiente, debido a que hemos analizado los fundamentos ecopolíticos de la SEMA en la formación social brasileña, parece apropiado dar a conocer al público los momentos más íntimos del nacimiento de la SEMA. La Secretaría Especial del Medio Ambiente fue creada en respuesta a un caso de contaminación ambiental y este hecho tendría más tarde un efecto duradero tanto en el sentido de finalidad de sus miembros -la "cultura" organizacional de la SEMA- como en su eficacia para aplicar las políticas ambientales. La ecopolítica en los países del Tercer Mundo tiene que ver más con la gestión de la base de recursos naturales que con la disminución de la contaminación. El Brasil fue uno de los principales portavoces de este punto de vista en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano en Estocolmo. Sin embargo, hasta ahora la percepción dominante respecto del medio ambiente en el Brasil está relacionada con la contaminación del aire, el agua y el suelo más bien que con la gestión de los recursos naturales.

Un segundo elemento de la creación de la SEMA que también refleja la alianza gobernante instalada en el poder después de 1964 es la orientación tecnocrática que adoptó desde sus inicios. Antes que nada, la E.M. que acompaña el decreto por el que se establece la SEMA lo justifica sobre la base de que el Brasil ya tenía muchos organismos que trabajaban en campos específicos, y menciona 18 organismos distribuidos entre nueve ministerios. Pese a ello, la E.M. propone como "solución" la creación de otra organización más. Lo que es peor, no se podía esperar que un organismo que funcionaba de acuerdo con los mismos preceptos del comportamiento burocrático consiguiera que otros organismos cooperaran con él. Al ser una secretaria de segunda clase de un ministerio corriente, no

<sup>22</sup> Véase, a este respecto, el incisivo análisis de Anthony Downs, *Inside bureaucracy*, Boston, Little Brown and Company, 1967.

podía tener ninguna influencia política, incluso en el sentido burocrático más estricto, que le ayudara a formular y llevar a la práctica una política nacional relativa al medio ambiente. Además, la forma efectiva en que la SEMA fue establecida y dotada de personal apunta hacia el predominio de una determinada perspectiva profesional, la de las ciencias naturales definidas en forma amplia: química, biología, farmacología y otras.

Como resultado, el gobierno del Brasil pudo despolitizar las cuestiones ambientales, reduciéndolas a una cuestión de conocimientos especializados técnicos o tecnoburocráticos. La configuración inicial de la SEMA plantea un conjunto de preguntas muy difíciles para las perspectivas ecológicas del Brasil. Muchos científicos sociales creen que una auténtica política del medio ambiente debe reflejar elementos básicos de un "proyecto de sociedad" nacional. Al mismo tiempo, una política del medio ambiente debe ofrecer la base para poner en duda estilos específicos de desarrollo y ser, ella misma, el resultado de decisiones sociales acerca del futuro de la colectividad. Desgraciadamente, la SEMA, en la forma que ha sido concebida y funciona actualmente (bajo una nueva denominación), constituye en realidad un obstáculo para alcanzar ese fin. Como parte del aparato estatal, la SEMA no puede, desde luego, reemplazar a otras instituciones de la sociedad, o cual constituiría una usurpación teórica del papel que le corresponde a la SEMA en embargo, SEMA ha dificultado, si no impedido, el proceso ecológico en el Brasil.

Necesariamente, éstas son algunas de las consecuencias ecológicas de la alianza formada después de 1964. Todas ellas se refieren a las características estructurales de la sociedad brasileña que no pueden ser suprimidas por un cambio de régimen, ni siquiera por la "redemocratización" de los años ochenta. Por consiguiente, los observadores deben ser moderados en sus críticas del papel que le corresponde a la SEMA en la ordenación del medio ambiente. En efecto, las prácticas corrientes refuerzan la ideología dominante y la SEMA es responsable de la mayoría de ellas. Sin embargo, las características más importantes de la eco-

política en el Brasil van más allá de las administraciones específicas; se han venido revelando en un proceso mucho más prolongado. Cabe señalar una vez más que el advenimiento del régimen militar simplemente acrecentó valores, creencias y prácticas ya latentes de los cuadros dirigentes en el Brasil.

## 2. *Las fuerzas políticas en competencia y el contexto de las ecológicas*

Toda discusión de políticas relativas al medio ambiente exige un tratamiento político más bien que técnico. En las ecológicas se encuentra en juego mucho más que la simple disposición de medidas públicas en un campo específico. Es el concepto de desarrollo mismo que está siendo puesto en tela de juicio. Es más, una política sobre el medio ambiente que vaya más allá de la lucha contra la contaminación y su correspondiente reducción, por importantes que sean ciertamente estas dos dimensiones, a menudo implicará redefinir, o por lo menos redirigir, el proceso de desarrollo. El reconocimiento de esta faceta de la realidad ecológica exige que los analistas se pregunten: ¿desarrollo de qué, para quién y a qué costo?

El carácter general y, al mismo tiempo, específico de los problemas ecológicos pone de relieve también los fundamentos políticos de las ecológicas. Porque no podemos ocuparnos de todos los problemas a la vez, estamos obligados a escoger determinados aspectos o problemas para concentrar en ellos los esfuerzos gubernamentales. Sin embargo, al separar cualquier aspecto en particular, seguramente provocaremos controversias jurisdiccionales tanto dentro de las instituciones burocráticas y societales como entre ellas. A ello se suman, desde luego, los problemas derivados de la aplicación a las complejas relaciones ecológicas de lo que Herbert Simon llama "racionalidad circunscrita", o sea, la capacidad limitada de la mente humana en comparación con la gama de los problemas que tiene que enfrentar<sup>23</sup>. Como resultado, los que a me-

<sup>23</sup> Véase, a este respecto, Stahl W. Edmunds, "Environmental policy: Bounded rationality applied to unbounded

nudo se consideran criterios "técnicos" (pautas, reglamentos, normas) tendrán que ser pactados, es decir, negociados políticamente.

Otra característica importante de las medidas públicas en el campo del medio ambiente, entendido como lucha contra la contaminación y como gestión racional de los recursos naturales, deriva de la casi imposibilidad de medir directamente sus resultados para la sociedad en su conjunto. Del mismo modo, las ecopolíticas difícilmente pueden ser sujetas a la individualización de resultados. ¿Cómo se pueden medir los beneficios de la conservación de los recursos naturales para generaciones que no han nacido todavía? ¿Cuál es la parte que le corresponde a una persona de la mejor calidad del agua o de una atmósfera libre de contaminantes?

Estas tres nociones —que las ecopolíticas ponen en tela de juicio los procesos de desarrollo, que generan controversias jurisdiccionales y que no son cuantificables ni individualizables— conducen a una característica crucial del contexto en que surgen los problemas del medio ambiente. Dentro del marco cultural de la civilización moderna, en que los seres humanos no son parte de la naturaleza sino que más bien están aparte de ella, las ecopolíticas son claramente antipáticas, molestas y desagradables. Las políticas relativas al medio ambiente se destacan de las demás políticas públicas por ser "las aguafiestas". Las políticas tradicionales, como las que se aplican en agricultura, en industria, o en transportes, obtienen su legitimidad de objetivos "positivos". Todas ellas "proporcionan" algo a la sociedad. Además, la aplicación de esas políticas se transformará, más tarde o más temprano, en beneficios tangibles para individuos o grupos fácilmente identificables. Por el contrario, las políticas relativas al medio ambiente se dirigen a la colectividad en su conjunto, incluidas las "colectividades" que no han nacido aún.

---

ecological problems", *Environmental policy formation: The impact of values, ideology and standards*, Dean E. Mann (comp.), Lexington, Mass., Lexington Books, 1981, pp. 191-201. Para mayores detalles sobre el principio de racionalidad circunscrita, véase Herbert Simon, *Models of Man*, Nueva York, John Wiley and Sons, 1957, pp. 198-200, 246 y siguientes.

Además, las ecopolíticas son característicamente "negativas" en comparación con otras políticas, ya que siempre llaman la atención sobre lo que no debe hacerse y a menudo hacen hincapié en los efectos secundarios negativos de la aplicación de políticas "positivas". Por otra parte, algunas políticas "negativas", tales como las políticas fiscales y tributarias, también "penalizan" a algunos grupos mientras favorecen a otros. Pero esas políticas sostienen que su legitimidad proviene de las facultades coercitivas que les ha otorgado la sociedad. A nadie le gusta pagar impuestos, pero todos están de acuerdo en que los gobiernos necesitan ingresos para llevar a cabo sus programas. Todos esperan beneficiarse de dichos programas. Las políticas fiscales son consideradas también como poderosos mecanismos para promover una distribución igualitaria de los recursos, de modo que la mayoría de las personas cumple con ellas. En cambio, con las políticas relativas al medio ambiente ocurre justamente lo contrario. Aun cuando la supervivencia de las especies podría ejercer una fuerte influencia coercitiva, a los defensores de las ecopolíticas no les gusta recurrir a la intimidación. Su legitimidad está fundada por lo general en la urgencia de armonizar necesidades dispares con la capacidad biogénica efectiva de los sistemas de apoyo a la vida.

De este modo, llegamos a lo medular de los dilemas que enfrentan las personas que formulan políticas relativas al medio ambiente y que luchan por aplicarlas hoy en día. Por una parte, su actitud debe ser la de un adversario, casi por definición. Por otra parte, quienes toman decisiones se ven forzados a emplear persuasión, convencimiento e incentivo en un proceso de aprendizaje continuo. No es sorprendente que se requiera mucho más voluntad política para quebrar la inercia de las políticas relativas al medio ambiente que lo que se necesita en otros campos de la acción pública. Por las mismas razones, se requiere mucho menos influencia política en el otro lado para llegar a una situación de virtual estancamiento e inmovilizar las actividades y los programas orientados hacia el medio ambiente.

Una vez vi en una calle de Río, en el

punto culminante de la revuelta estudiantil de 1968, un rayado en un muro que expresaba con gran claridad las cargas de situaciones excesivamente políticas. Decía lo siguiente: "Los que permanecen en el medio sufren la acción paralizante de los extremos". Eso se aplica por cierto a la situación de las ecopolíticas en general, y en particular a la del Brasil. Como sostiene una exautoridad gubernamental de alto grado que desempeñó un papel decisivo en la creación de la SEMA, para tener una política efectiva relativa al medio ambiente se deben crear conflictos. Está en la naturaleza de las ecopolíticas no permanecer en el medio. No importa desde dónde se aborden estos tipos de problemas. Se puede considerar desde un punto de vista biológico, de lucha por la vida, capacidad de adaptación, etc. Se puede adoptar una definición sociológica, investigando en qué forma determinados procesos naturales permiten a las personas dominar a otras personas y, al hacerlo, desbaratar los ciclos naturales. Se pueden aplicar criterios económicos, considerando en qué forma los problemas ambientales representan una asignación inadecuada de los recursos. Sin embargo, independientemente de los criterios empleados, todas esas perspectivas caracterizan situaciones conflictivas.

La cuestión decisiva, por lo tanto, resulta ser si el conflicto está o no está siendo bien administrado. Hemos visto indicaciones de que las tensiones intrínsecas de las ecopolíticas no han sido bien administradas en el Brasil. Por el contrario, la forma en que el Brasil es administrado sólo agrava los conflictos y posterga su resolución también. En primer lugar, la negociación que permite que cualquier conflicto sea abordado presupone la existencia de actores que compartan un control más o menos equivalente de los recursos políticos. Nada podría estar más lejos de esta suposición que la política en el terreno del medio ambiente del Brasil, por no decir en el Tercer Mundo de manera más general. Por una parte existe un fuerte grupo de gente de negocios, industriales, urbanizadores, empresas multinacionales, todos los cuales se benefician en gran medida del crecimiento económico acelerado. En el otro lado hay un grupo vagamen-

te relacionado de conservacionistas, organizaciones comunitarias, expertos y personas directamente afectadas ya sea por la contaminación o por el agotamiento de los recursos naturales. En el medio, en algún sentido por sobre ambos grupos, se yergue la burocracia.

Como señala acertadamente Francis Rourke, los burócratas son incapaces de gobernar solos, pero su papel estratégico en la formulación de políticas significa que "nadie en la política moderna puede gobernar sin ellos" tampoco<sup>24</sup>. Si ello es efectivo en el contexto norteamericano, lo es aún más en el Brasil, país en que la tecnoburocracia ha sido la fuerza principal detrás del desarrollismo en el período de postguerra. De este modo, los "actores" que intervienen en la ecopolítica brasileña han dispuesto de un poder desigual, lo cual hace que la situación sea "no conflictiva". Los agentes del Estado preparan el escenario para la mediación, pero ellos mismos fijan unilateralmente los límites de esa negociación. En dicho escenario los problemas del medio ambiente son estrictamente divididos en categorías por los expertos burocráticos y en él los ciudadanos no pueden expresar muchos intereses que vienen al caso.

Los límites para negociar conflictos relativos al medio ambiente pueden resumirse de la siguiente manera: los dirigentes nacionales no reconocen que la seguridad de la nación depende de una estrategia de desarrollo ecológicamente sostenible; más bien, los criterios relativos al medio ambiente son supeditados a los intereses de seguridad nacional que son definidos militarmente. Además, el rápido crecimiento económico tiene elevada prioridad sobre la conservación. Y como si fuera poco, la tecnoburocracia y la elite empresarial comparten una orientación ideológica hacia la asignación privada de los recursos naturales relacionados con el patrimonio ("commons") brasileño. Como se puede inferir fácilmente, se trata de un tipo de guerra sin posibilidad de ganar, un conflicto en el que sólo un lado está armado.

<sup>24</sup> Francis E. Rourke, *Bureaucracy, politics and public policy*, tercera edición, Boston, Little Brown and Company, 1984, p. 190.

Por supuesto, la situación no es tan mala como parece. ¡En realidad, es mucho peor! Se puede sostener, no sin razón, que en una situación como la del Brasil —una sociedad estatista empotrada en un orden patrimonial— la mayoría de los conflictos, así como toda posible negociación, ocurren dentro de la élite gobernante más bien que por conducto de actores políticos independientes. Esa es precisamente la razón por la que la situación empeora o, como se indicó anteriormente, por la que el conflicto no es administrado en absoluto. El puro número de actores dentro de cada segmento de la burocracia gubernamental impide eficazmente las tentativas de cooperación entre organizaciones<sup>25</sup>. La Secretaría de Modernización y Reforma Administrativa (SEMOR), entidad que hasta mediados de 1986 estaba subordinada al Ministro de Planificación (y que con posterioridad fue transferida al Ministerio de Administración), se puso una vez a determinar cuántas organizaciones sólo a nivel federal intervenían en cuestiones del medio ambiente<sup>26</sup>. En materia de lucha contra la contaminación, por ejemplo, encontró 16 organismos distribuidos entre seis ministerios. Sin embargo, el método utilizado para llegar a esas estimaciones fue demasiado restrictivo. En mi calidad de ex-secretario adjunto de la SEMOR, sé que ese número ni siquiera se aproxima al real.

Un ejemplo sencillo y más reciente subraya esto. Dadas las preocupaciones de la secretaría, así como las del Programa Nacional de Desburocratización, en cuanto a la duplicación de funciones en el gobierno federal, un grupo de técnicos decidió averiguar cuántos organismos se ocupaban de

algo tan simple como actividades pesqueras. Cuando desistieron de contar, ya habían identificado más de 60 organismos *federales*. Para buscar solución a cualquier problema, la SEMA tendría que negociar con por lo menos varios organismos en cada uno de los alrededor de 25 ministerios, e incluso éste es un cálculo conservador"<sup>27</sup>

### 3. *El manejo burocrático de la formación de políticas relativas al medio ambiente*

Desafortunadamente, dadas las características tanto del contexto de los problemas del medio ambiente como de los actores que intervienen en la formación de la ecopolítica en el Brasil, algunos de los "principios" vastamente aceptados del comportamiento burocrático dificultan aún más el surgimiento de políticas coherentes en este campo. El primero y el más importante de dichos postulados se refiere al hecho de que "la visión de un burócrata depende de la ubicación de su oficina", llamada también Ley de Miles<sup>28</sup>. Significa que la posición que adopta un burócrata respecto de cualquier asunto de política es determinada por la cultura del organismo que representa. A su vez, esa cultura refleja la historia institucional del organismo, así como la ideología,

<sup>25</sup> Un buen resumen de los problemas que es probable que surjan cuando se tienen que coordinar los trabajos de demasiados actores para llevar a cabo las políticas del medio ambiente se puede encontrar en Joseph J. Molner y David L. Rogers, "Interorganizational coordination in environmental management: Process, strategy, and objective", *Environmental policy implementation. Planning and management options and their consequences*, Dean E. Mann (comp.), Lexington, Mass., Lexington Books, 1982, pp. 95-108.

<sup>26</sup> Brasil, Presidencia de la República, Secretaría de Planificación, Secretaría de Modernización y Reforma Administrativa, *Cadastro da administração federal: Função saúde e saneamento*, Brasilia, junio de 1978.

<sup>27</sup> Una visión sugerente y pintoresca de lo que puede ocurrir cuando varios organismos comparten un interés en una determinada materia fue el siguiente memorándum enviado por el Presidente Franklin D. Roosevelt al director de la Oficina del Presupuesto, el 20 de julio de 1939, el cual fue reproducido en Harold Seidman, *Politics, position and power. The dynamic of federal organization*, segunda edición, Nueva York, Oxford University Press, 1976, pp. 96 y 97: Estoy de acuerdo con el Secretario del Interior. Sírvase tomar las medidas necesarias para que los animales de pieles valiosas permanezcan en el Departamento del Interior. Usted podría averiguar si algunos osos de Alaska todavía son supervisados por a) el Departamento de Guerra, b) el Departamento de Agricultura o c) el Departamento de Comercio. Todos ellos tenían jurisdicción sobre los osos de Alaska en el pasado y se han producido muchas situaciones embarazosas debido al apareamiento de un oso perteneciente a un departamento con una osa perteneciente a otro departamento. F.D.R.

P.S. No creo que la marina esté involucrada, pero podría ser. Investigue al Cuerpo de Guardacostas. ¡Nunca se sabe!".

<sup>28</sup> Rufus E. Miles, Jr., "The origin and meaning of Miles Law", *Public Administration Review* 38 (septiembre-octubre de 1978), pp. 399-403. Pasa un examen de esta ley, así como de varios de sus posibles corolarios, remítase al magnífico análisis de Seidman en *Politics, position and power*.

los valores, los símbolos, las inclinaciones profesionales y los patrones cristalizados de conducta de grupo de burócratas que constituyen la organización.

Es fácil encontrar en el Brasil ilustraciones de la Ley de Miles. El ejemplo extremo del poder que tiene un burócrata para acomodar la realidad según considere apropiado fue un incidente que supuestamente tuvo lugar en un oscuro escritorio de la oficina de seguridad social en Río de Janeiro. La esposa de un eminente jurista que, entre sus múltiples realizaciones, había redactado el Código Civil brasileño, acudió a esa oficina para retirar la pensión de su marido, que había jubilado. Llevaba consigo un mandato escrito para representarlo, ya que él se encontraba enfermo en ese momento. Al llegar a su destino, el burócrata se negó a pagarle y explicó que no podía aceptar ese mandato porque no estaba escrito de conformidad con la ley. Tratando de controlar su asombro, la señora señaló a la atención del funcionario el nombre de la persona que había firmado el mandato, nada menos que el propio autor del Código Civil. "Debe haber un mal entendido", dijo, "ya que esta persona es la que instituyó el mandato, así que debe saber en qué forma debería redactarse". Ante este argumento aparentemente irrefutable, el burócrata replicó tratando de crear su propia realidad: "El puede haber establecido lo que es un mandato, pero yo soy quien interpreta la ley aquí y, de acuerdo con lo que figura en "nuestros" libros, este mandato es inaceptable".

Esta breve anécdota de la burocracia brasileña en acción es útil porque muestra cómo manifiesta su lógica de la "política burocrática" al nivel más elemental. Nada de lo anterior es exclusivo de la sociedad brasileña. Se han efectuado varios estudios que demuestran cómo los burócratas acomodan la política en mayor medida que lo que les gusta creer a los políticos y altos funcionarios ejecutivos, y cómo actúan de manera autónoma en un grado que la mayoría de nosotros —incluidos los burócratas— nos negamos a aceptar<sup>29</sup>. Si a todo

ello se agrega una gran dosis de conducta arbitraria, absurda y autoritaria causada por un orden patrimonial y un Estado que ha crecido demasiado, se logra tener una imagen más completa.

Otra ilustración, aunque no tan anecdótica, de que la visión de un burócrata en materia de política está limitada por el visor de la cámara de su organismo ha sido ofrecida por un conocido economista brasileño que sucesivamente encabezó el Ministerio de Hacienda y la Secretaría de Planificación. Como Ministro de Hacienda fue un decidido opositor de la *Ferrovía do Aço*, costosa y discutida vía férrea para transportar el mineral de hierro desde Minas Gerais hasta el puerto de Río de Janeiro. Mientras ocupaba ese puesto, la construcción se prolongó interminablemente. Bajo un nuevo gobierno, este respetado técnico se convirtió en Ministro de Planificación. Uno de sus primeros discursos públicos fue dedicado a defender la urgente necesidad de llevar a su término la propuesta vía férrea, a la luz de la importancia que revestía ampliar la capacidad industrial del país, aumentar las ganancias de las exportaciones y otros argumentos.

¿Es éste un típico ejemplo de cómo funciona el gobierno en los países subdesarrollados? ¿Estaba este ministro fuera de su juicio? Tonterías. Simplemente estaba actuando como un buen burócrata. Como Ministro de Hacienda había tenido que preocuparse primordialmente de los gastos; él controlaba las puertas al banco del gobierno o a la máquina impresora. Había tenido que evaluar cada proyecto sobre la base de su costo. Debido a que la vía férrea consumiría cientos de millones de dólares

---

pany, 1971. Igualmente brillante es Morton Halperin, *Bureaucratic politics and foreign policy*, Washington, D.C., Brookings Institution, 1974. Jeffrey L. Pressman y Aaron B. Wildavsky han realizado también una labor sobresaliente destruyendo el mito de las distinciones claras y bien definidas entre los políticos (formuladores de políticas) y los burócratas (administradores de las políticas). Sus conclusiones se destacan en el gracioso y decididor título de su libro *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that Federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*, Berkeley, University of California Press, 1973.

<sup>29</sup> Clásica dentro de una vasta literatura es la obra de Graham T. Allison, *The essence of decision: Exploiting the Cuban missile crisis*, Boston, Little Brown and Com-

del Tesoro Público, había "tenido" que oponerse a ella. Más tarde, en su calidad de Ministro de Planificación, "vio" las cosas de manera diferente. El paisaje que se aprecia desde esa ventana está dominado por el crecimiento económico y el desarrollo, y todo lo que acrecienta esos dos procesos debe ser apoyado. La *Ferrovía do Aço* generaría ingresos de exportaciones en un momento en que el Brasil estaba comenzando a sentir el peso de sus obligaciones financieras, de manera que nada era más "lógico" que luchar para que la vía férrea llegara a su término.

Una ilustración estructural y más general de la Ley de Miles puede encontrarse en la forma en que se formulan y se aplican determinadas políticas. Ejemplos típicos de que no se considere la lógica del comportamiento burocrático son las políticas habitacionales en que el mecanismo de política más importante es una institución financiera. Para comprender plenamente el grado en que esas políticas están destinadas a fracasar, cabe recordar en primer lugar cuál es la razón por la que generalmente nacen. Si los mecanismos de mercados sólo fueran capaces de satisfacer las demandas de una población que no dispone de los medios para comprar casas, no habría habido necesidad de una política pública específica en este campo. Esto debería significar que, una vez legitimada la intervención del Estado, se precisaría un tipo diferente de racionalidad, en la que lo "social" tendría prioridad respecto de lo "financiero". ¿Qué ocurre, entonces, cuando se escoge al Banco Nacional de la Vivienda como principal instrumento para aplicar esa política? La respuesta es simple: deja de haber una política social de construcción de viviendas.

Se supone que un banco es dirigido por banqueros y que un banquero que no es capaz de invertir los recursos de un banco de modo que obtenga una tasa de rendimiento aceptable simplemente no es un buen banquero. Semejante persona sería considerada un profesional incompetente, aun cuando sus acciones pudieran estar inspiradas por los valores sociales más elevados. El resultado es que poco a poco los objetivos iniciales de la política comienzan a desvanecerse. Los nuevos recursos empiezan a ser orien-

tados hacia personas de ingresos medianos e ingresos elevados que puedan garantizar la seguridad financiera general del sistema. Cuando la sociedad empieza a exigir un regreso a los objetivos originales, el sistema se enfrenta a la posibilidad real de quiebra. Esto es precisamente lo que ocurrió en el Brasil, pero el ejemplo se puede generalizar. Tal vez algunos sostengan que la descripción anterior simplifica demasiado el problema, que los problemas con que tropiezan las políticas sociales son complejos y que diversas variables contribuyen a que se produzcan repetidos fracasos en esas esferas. Tienen razón.

Sin embargo, lo que se debe subrayar en el presente documento es que aspectos como los que se acaban de mencionar son igualmente cruciales para explicar el fracaso de las políticas que requieren de una organización burocrática para su formulación y aplicación. Así, a un organismo con las características institucionales de la SEMA, que en primer lugar pertenece a un ministerio cuya cultura valora las obras públicas como el resultado primordial de sus políticas, le resulta muy difícil adoptar una postura de armonizar el medio ambiente y el desarrollo o convencer a otros que lo hagan. No debería causar mucha sorpresa, por ejemplo, ver el énfasis que ponen los burócratas del gobierno, tanto dentro como fuera de la SEMA, en la instalación de las estaciones ecológicas. Desde luego, éstas son muy importantes, pero la verdad es que la razón por la que han sido aclamadas, a pesar de que consumen una proporción importante de los recursos financieros (escasos) de que dispone la SEMA, ha tenido que ver mucho más con la lógica de las políticas burocráticas y la cultura del MINTER (Ministerio del Interior) que con cualquier otra cosa.

Las observaciones precedentes acerca de los actores que intervienen en la formulación de ecopolíticas, el contexto en que tiene lugar su "actuación" y las leyes que rigen su desempeño nos permiten introducir otros dos componentes de políticas burocráticas que revisten capital importancia para las políticas del medio ambiente. El primero consiste en que mientras más polémica sea una política más probable

es que jamás sea formulada del todo y, de llegar a serlo, jamás será llevada a la práctica. Si esto no se explicara por sí mismo, sólo se necesitaría examinar las razones por las que las reformas agrarias constituyen las políticas retóricas más antiguas en América Latina. Explica también por qué nunca se ha aplicado una reforma agraria generalizada. Por las mismas razones, las decisiones que implican intereses antagónicos y que pueden ser postergadas serán aplazadas indefinidamente<sup>30</sup>.

Desafortunadamente, las políticas del medio ambiente son por definición de carácter polémico y necesariamente entrañan intereses sociales y económicos dispares, a menudo opuestos. Los formuladores de políticas brasileños están muy conscientes de este hecho. Lo sabían mucho tiempo antes de que se creara la SEMA y se precisaría mucho más que un solo organismo para cambiar este estado de cosas. En realidad, a la luz del caso brasileño se podría sugerir un corolario de las dos leyes antes mencionadas: el principio del mínimo aceptable. Debido a que los intereses implícitos en las ecopolíticas a menudo son conflictivos, y porque de cualquier manera esas políticas son de carácter polémico, se debería tratar de llegar a una "fórmula de transacción", alcanzar un mínimo común denominador. El problema es que en este caso dicho mínimo significa "el menos poderoso". Por consiguiente, las ecopolíticas en el Brasil se pueden resumir en el familiar "desarrollo con bajo costo ecológico", eufemismo creado por el régimen militar para ocultar el

verdadero significado de la ideología desarrollista, es decir, el crecimiento a *cualquier* costo, ya sea social o ambiental.

Las elites brasileñas, en particular los tecnócratas, han aprendido también las lecciones sobre cómo hacer frente a las innovaciones. Los problemas del medio ambiente son relativamente recientes o, mejor dicho, han sido reconocidos recientemente. De este modo, las ecopolíticas representan una innovación, casi revolucionaria, al proceso de planificación del desarrollo. Enfrentada a este nuevo desafío, la burocracia brasileña ha adoptado lo que Donald Schon llama el "conservadurismo dinámico"<sup>31</sup>. En primer lugar, se acepta un discurso que incorpora la nueva cuestión, lo que fue demostrado con éxito en Estocolmo. A continuación sigue la etapa de "contención y aislamiento", en que literalmente se arroja el discurso dentro de un cajón burocrático en la estructura gubernamental. Desde luego, se debería tener cuidado de no proporcionar recursos suficientes a este nuevo organismo. Se debería emplear sólo a las personas suficientes para dar la impresión de que se está haciendo algo importante y para que sirvan como chivos expiatorios cuando las cosas no se hagan (como uno sabe que no se harán). Deberían asignarse sólo recursos suficientes para construir un par de obras y, por supuesto, para estudios, docenas de estudios.

La contención y el aislamiento tienen también otro importante efecto secundario beneficioso para el conservantismo dinámico. Estos procesos conducen a la división en compartimientos estancos. Ahora que la SEMA está en su lugar, arremetiendo atareadamente contra sus molinos de viento, viene la etapa de la "inatención selectiva". En otras palabras, la SEMA debe estar en un paradero de buses donde no pare el bus del poder. ¿Exige la ley que la SEMA participe en actividades relacionadas

<sup>30</sup> La mayoría de las observaciones hechas en esta sección acerca del comportamiento burocrático revelan la profunda deuda intelectual del autor con Harold Seidman, especialmente por sus esclarecedoras conferencias dictadas en la Universidad de Connecticut durante el otoño de 1977. Más específicamente, debido a que los dos elementos de las políticas burocráticas fueron enunciados por primera vez en esas conferencias, deberían llamarse legítimamente las Leyes de Seidman. Otras dos de sus leyes se han usado en este capítulo: 1) el producto de las decisiones gubernamentales no es la solución de un problema sino, más bien, el resultado de la competencia, las alianzas, los compromisos y mucha confusión entre las autoridades de gobierno; y 2) en cuanto se refiere a los programas de gobierno, la acción no supone intención; la suma de las posiciones adoptadas por varios representantes de organismos gubernamentales acerca de un problema específico rara vez refleja las intenciones de cualquier individuo o grupo.

<sup>31</sup> Para una adecuada comprensión de las estrategias adoptadas por las organizaciones para oponer resistencia a las innovaciones, así como para formarse una buena idea de cómo se transforman las instituciones sociales, véase Donald A. Schon, *Beyond the stable state*, Nueva York, W.W. Norton, 1973.

con la ciencia y la tecnología? Bueno, podemos incluir a un representante de la SEMA en un comité entre organismos públicos porque, después de todo, no esperamos de ninguna manera que los resultados se logren gracias a los trabajos de los comités<sup>32</sup>. La ley exige que para los proyectos de infraestructura en gran escala se emprenda una completa evaluación de sus efectos sobre la disponibilidad de recursos naturales y sobre la integridad del medio ambiente en su zona de influencia, así que creamos una dependencia del medio ambiente como parte de esos proyectos y simulamos no percibir que no le permitimos dificultar las actividades de planificación o la ejecución de los proyectos. Finalmente, podemos incluir una sección sobre el medio ambiente en los planes de desarrollo, pero olvidamos también considerar los objetivos y las estrategias reseñadas en esta sección en las demás partes importantes de esos planes.

En síntesis, se debe promover el mínimo cambio posible para garantizar que nada cambie efectivamente. Este es el conservadurismo dinámico. Es dinámico porque no constituye el resultado de un esquema cuidadosamente concebido de abierta resistencia. No se sugiere aquí ninguna teoría de conspiración. Esta marca de conservadurismo burocrático se desarrolla gracias al efecto sinérgico de intereses particulares. El individuo, el grupo o la clase es capaz de establecer una conexión entre dichos intereses y los intereses (inerciales) del sistema social en su conjunto. Debido a que seguramente todos serán afectados por las ecopolíticas, no hay necesidad de

<sup>32</sup> Seidman, *Politics, position and power* (pp. 23 y 24), reproduce una cita interesante del Presidente Herbert Hoover sobre el funcionamiento de comités interinstitucionales: "No hay ningún ciudadano más peligroso que una persona con el don de la cháchara, un complejo de cruzado y una determinación de "aprobar una ley" como antídoto para todos los males humanos. El recurso más eficaz para desviar a ese individuo hacia la acción constructiva y el mejor medio que existe sobre la tierra para silenciar la estupidez es asociarla en un comité de investigación con unas pocas personas que tengan una pasión por la verdad, especialmente si pagan sus propios gastos. Ahora puedo revelar el secreto de que creé una docena de comités con esa precisa finalidad". [Herbert C. Hoover, *The memoirs of Herbert Hoover, the Cabinet and the Presidency, 1920-1933*, Nueva York, Mcmillan, 1952, p. 281

confabularse y ponerse de acuerdo para no tomarlos en serio. Se trata simplemente de dejar que el proceso burocrático siga su curso.

Hemos visto esta película antes, en distintas épocas, con diferentes personajes y en diversos contextos nacionales. Pero no puede haber duda alguna de que el guión está hecho a la medida para el orden patrimonial. Y la burocracia brasileña ha dispuesto de abundantes candidatos para los papeles de actor principal, actores secundarios y, de hecho, para todo el reparto. La única cosa que no encontraremos en esta película es la tradicional nota aclaratoria para deslindar responsabilidades. Si cualquier personaje, acontecimiento o situación se parece a la SEMA y las políticas relativas al medio ambiente en el Brasil, no se trata simplemente de una coincidencia.

---

### III. OBSERVACIONES FINALES

---

Nos encontramos indudablemente en una época de escasez. La tecnología moderna ha permitido a un número limitado de sociedades experimentar niveles de abundancia sin precedentes. A pesar de ello, la "crisis del medio ambiente" subraya el hecho de que nos estamos quedando sin recursos y sin lugares para almacenar nuestros desechos. Estos problemas no son exclusivos de los países ricos o pobres. La escasez absoluta y relativa —la falta efectiva de recursos y la falta de acceso a ellos— afecta por igual a las naciones centrales y periféricas. Pero estamos viviendo también en una época de escasez de instituciones idóneas, así como de voluntad política. La gran mayoría de nuestras instituciones sociales y políticas no fueron diseñadas para ocuparse del dilema básico de la escasez ecológica; pueden operar sólo dentro de sus parámetros y no están en condiciones de resolverlo. Además, como si el conservadurismo dinámico estuviese operando a escala mundial, mientras más hablamos acerca de la crisis del medio ambiente al parecer estamos menos dispuestos a adoptar las medidas para contrarrestar sus tendencias dañinas.

### 1. *El círculo virtuoso de la ecopolítica*

Debemos aprender del pasado, incluso de la antigüedad. El caso del Imperio Romano ilustra bastante bien cómo hasta una sociedad que probablemente había alcanzado los niveles más elevados de desarrollo tecnológico a que podría haber aspirado cualquier civilización antes de la invención de la máquina a vapor puede caer víctima de errores que son claramente ecopolíticos. La red de fuentes de abastecimiento de bienes para el imperio pudo mantener, en un momento determinado, una población de alrededor de 1,2 millones de personas en Roma, y de aproximadamente 14 millones en la península itálica. No era ésta una pequeña hazaña, ya que tenía lugar en un momento en que la población total del planeta llegaba apenas a 200 millones de habitantes. Sin embargo, cerca de la caída final del imperio, la propia Ciudad Eterna se vio plagada por la pestilencia y los suministros insuficientes de alimentos, así como por los bárbaros. Antes que buscar las causas de su caída, deberíamos sorprendernos de que el Imperio Romano sobreviviera durante tanto tiempo. Como concluye correctamente el célebre historiador Edward Gibbon, la declinación de Roma fue el efecto natural e inevitable de su excesiva grandeza. La prosperidad preparó el sendero de la decadencia; las causas de destrucción se multiplicaron con el alcance de la conquista; y tan pronto como los soportes artificiales fueron suprimidos por obra del tiempo o de un accidente, la estupenda estructura cedió ante la presión de su propio peso<sup>33</sup>.

La historia contiene una infinidad de ejemplos de civilizaciones que fueron destruidas por la incapacidad ecopolítica para sostener niveles complejos de organización social. Los romanos constituyen simple-

mente la ilustración más impresionante de insensatez ecopolítica. Y no hay razón alguna para creer que nosotros seamos más excepcionales que los romanos. Este caso es especialmente importante, porque incluso es más difícil para nosotros introducir capacidad de adaptación en las estructuras de nuestras sociedades industriales que lo que lo era para los romanos en su sociedad agraria hace casi dos milenios. Cuando una sociedad se derrumba debido en buena medida a insuficiente capacidad de adaptación, el conocimiento desaparece junto con la organización social. Por cierto, las civilizaciones humanas se han extinguido muchas veces en el pasado. Tuvieron que transcurrir casi 1.500 años sólo para recuperar el nivel de los conocimientos tecnológicos del Imperio Romano.

Harrison Brown, autor de la obra clásica *The challenge of Man's future* (1954), ha demostrado gráficamente la dificultad con que tropiezan las sociedades "modernas" simplemente para rehacer lo que cientos de años antes otras civilizaciones habían hecho con gran facilidad<sup>34</sup>. Con la declinación de Roma, alrededor del año 400, el circo de Nerón cayó en desuso y un gran obelisco situado en el centro de la pista se desplomó. Permaneció en el suelo durante once siglos, hasta que el Papa Sixto V decidió erigir el obelisco frente a la Basílica de San Pedro en el Vaticano. La tarea parecía tan compleja para la tecnología disponible en esa época que se pidió a todos los matemáticos de la Cristiandad que presentaran propuestas. Después de que se examinaron cuidadosamente 50 sugerencias, y que se superaron muchos problemas, el 30 de abril de 1586 el enorme obelisco fue finalmente levantado, colocado sobre rodillos y arrastrado hasta el centro de la plaza. En el mes de septiembre de ese mismo año fue triunfalmente colocado en posición vertical. Entre tanto regocijo pocos repararon en que más de doce siglos antes los romanos habían llevado flotando ese mismo pilar por el río Nilo desde Heliópolis hasta Alejandría, lo habían transportado por barco hasta el

<sup>33</sup> Edward Gibbon, *The History of the decline and fall of the Roman Empire*, siete volúmenes, J.B. Bury (comp.), Londres Methuen, 1909, vol. 4, p. 173. Véanse también Mikhail I. Rostovtzev, *The social and economic history of the Roman Empire*, segunda edición, revisada por P. M. Fraser, Oxford, Clarendon Press, 1957; A. H.M. Jones, *The late Roman Empire, 284-602: A social, economic and administrative survey*, Norman University of Oklahoma Press, 1964; y F.W. Walbank, *The awful revolution: The decline of the Roman Empire in the West*, Toronto, University of Toronto Press, 1969,

<sup>34</sup> Harrison Brown, *The human future revisited: The world predicament and possible solutions*, Nueva York, W.W. Norton, 1978, pp. 240-241.

Tibur (Tívoli), lo habían arrastrado varios kilómetros hasta el circo de Nerón y lo habían instalado a sólo unos pocos metros del lugar donde se encuentra actualmente. ¿Por qué deberían las sociedades, modernas desempeñarse mejor? ¿Cuáles son los indicios de que descripciones como ésta constituyen simples curiosidades históricas?

En el nivel más concreto de las políticas, debemos incorporar una racionalidad ecológica en nuestro modo de asignar recursos, luchar por alcanzar el poder o simplemente decidir cómo gastar el presupuesto del año próximo. En este punto de la evolución humana, los intereses particulares, la raza, la clase y la ideología están sin lugar a dudas en contra de la supervivencia de la especie. Sin embargo, debemos vivir y actuar por intermedio de grupos económicos, en clases sociales y con divisiones étnicas. Cómo nos movemos más allá de las actuales restricciones institucionales constituye el desafío máximo de la ecopolítica. Expresada en esos términos, la "cuestión ambiental" del siglo XX resulta ser bastante directa. Significa la construcción de una estrategia de transición para una nueva civilización, así como nuevos estilos nacionales de desarrollo. Puede entenderse también como el ascenso de una ciencia social que deja de abordar las cuestiones del siglo XIX —cuando la mayoría de las disciplinas fueron establecidas— y empieza a prever y tratar las materias del tercer milenio.

Las sociedades postindustriales han extendido los límites de muchos sistemas de apoyo a la vida. Al mismo tiempo, la militarización cada vez mayor agrava los peligros que entraña el despojar a la sociedad de sus fundamentos ecológicos. Ha llegado el momento de que nuestras instituciones sociales y políticas se quiten de en medio para no obstaculizar el camino hacia el futuro y que aprendamos a hacer frente de manera más apropiada a la escasez y la mala distribución de los recursos. Asimismo, ha llegado el momento de que nuestros dirigentes políticos empiecen a pensar acerca del futuro sin emplear los criterios del pasado. La capacidad biogénica de los ecosistemas puede depender de las acciones humanas, pero las leyes de la ecología no

dependen de la gente. La ecopolítica debe ser un viaje de ida y vuelta.

## 2. *El Brasil en los años 1990:* *¿esperanza o desesperación?*

La situación ecopolítica del Brasil es sin duda deprimente, pero no es necesariamente desesperada. Tal vez la mayor amenaza provenga de la militarización de la sociedad brasileña. Hemos señalado cómo el régimen militar ha acrecentado la herencia patrimonial del Brasil, convirtiéndolo en una sociedad más autoritaria, burocratizada y estatista. Asimismo, el advenimiento de un complejo industrial-militar contribuye a la perpetuación de esos elementos estructurales. La producción de armamentos, en forma directa o indirecta, proporciona empleo a casi un millón de brasileños, y las ventas militares en el exterior producen una parte considerable de los ingresos de exportación. El Brasil ya es el principal productor y exportador de armamentos del Tercer Mundo<sup>35</sup>.

Esta situación tiene un doble significado y ambos son igualmente inquietantes. En primer término, si los militares han abandonado temporalmente el primer plano de la política brasileña, su presencia entre bastidores se está arraigando sólidamente en la sociedad y en la economía brasileñas. La consolidación de un complejo industrial-militar puede conducir a un vuelco completo en el modelo económico de desarrollo. La tecnología sumamente moderna y compleja que se requiere para la producción de armamentos exige también que una proporción importante de los recursos para el desarrollo científico y tecnológico se desvíe hacia programas militares. En consecuencia, la economía brasileña puede cambiar su eje desde el automóvil hacia el carro blindado, desde las industrias tradicionales del *ABC paulista* [las ciudades de Santo André, São Bernardo do Campo y São Caetano do Sul, relacionadas con la

<sup>35</sup> Véanse, por ejemplo, René A. Dreifuss y Octavio S. Dulci, "As forcas armadas e a política", en *Sociedade e política no Brasil pós-64*, Bernardo Sorj y Maria H.T. de Almeida (comps.), São Paulo, Editora Brasiliense, 1983; y Clóvis Brigagao, *A militarização da sociedade*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1985.

industria automotriz] hacia los laboratorios e industrias de alta tecnología que circundan São José dos Campos.

Junto con la militarización, la distribución profundamente desigual de los recursos regionales y personales se yergue como el principal obstáculo que impide la aplicación de ecopolíticas acertadas en el Brasil. La defensa de la calidad de vida de una colectividad presupone una distribución equitativa de los recursos, así como del poder social y político que entraña su posesión. Pocos discreparían de esta afirmación. Asimismo, en pocas naciones son los contrastes más notorios que en el Brasil. Las personas más acaudaladas del país figuran entre las más ricas del mundo, pero sus pobres figuran también entre los más pobres del mundo. El Brasil ha cambiado espectacularmente en los tres últimos decenios, mientras que al mismo tiempo sus recursos se han concentrado aún más desde el punto de vista geográfico y social. Además, el desarrollo brasileño ha causado estragos cada vez mayores en la dotación ecológica de la nación. Cualquiera que sea el punto de partida desde el cual se aborde la situación en el Brasil, los 80 millones de brasileños, el 60% de la población que se duerme mal alimentada todas las noches o los 40 millones que quedan por debajo de la línea divisoria de la pobreza absoluta, constituyen un claro indicio de los perversos resultados de la ecopolítica en el Brasil hasta ahora.

Existen, por tanto, diversas razones para desesperarse acerca del futuro ecopolítico del Brasil. Para comenzar, a nivel de las tendencias efectivas se están utilizando los recursos ecológicos a un ritmo exponencial. Las condiciones ambientales están empeorando tanto en el campo como en las zonas urbanas. Dicho cuadro se completa con la tasa de crecimiento de la población brasileña, la cual, aun cuando continúe disminuyendo en los próximos decenios, todavía representa la adición de un gran número de seres humanos a los que hay que alimentar, proporcionar vivienda y educar. Por otra parte, no se pueden encontrar obstáculos "físicos" importantes que impidan la aplicación de ecopolíticas amplias en el Brasil. El país es autosuficiente

en la mayoría de los recursos, incluida la inventiva tecnológica. Cumple con todos los requisitos básicos para alcanzar la autosuficiencia en materia de energía, alimentos, minerales y otros campos estratégicos. Posee el mayor acervo genético del mundo, lo cual significa que el país podrá dominar tal vez el elemento más importante para el desarrollo sostenido en el futuro. Asimismo, el Brasil ha realizado tremendos progresos en los frentes institucional y jurídico.

Sin embargo, si nos fijamos en las principales características de la formación social y el desarrollo político brasileños, el futuro parece incluso más sombrío. El "nuevo" autoritarismo impuesto por la alianza tecnoburocrática-militar ha sacado a relucir características latentes de la nación. La desmovilización de la sociedad, el tecnocratismo y la fragmentación de los problemas e intereses constituyen sólo una cara de la realidad. En el otro lado están la internacionalización de la economía, la estatización de los recursos nacionales y la consiguiente explotación del patrimonio brasileño de acuerdo con una ideología desarrollista guiada por criterios privados para la asignación de recursos. Esos dos aspectos hacen sumamente difícil que surja una relación menos perniciosa entre el medio ambiente y el desarrollo en el Brasil. El primero hace que sea problemático para la sociedad organizarse autónomamente en torno a cuestiones ambientales; el segundo incorpora una nueva lógica de desarrollo que es contraria a la gestión atinada de los recursos naturales.

Finalmente, se debe agregar a este panorama el hecho de que, debido a que todos los asuntos públicos han sido filtrados a través de la ideología de la "seguridad nacional", por lo menos a partir de 1964, los "intereses nacionales" superiores están por encima de las políticas relativas al medio ambiente. En efecto, el Decreto Ley N° 1413 y el Decreto N° 76.389, promulgados ambos en 1975, demuestran las duras realidades de la ecopolítica en el Brasil. Dichos decretos revocaron unilateralmente el derecho de los gobiernos estatales y locales a suspender las actividades económicas por motivos relacionados con el medio ambiente, haciendo inútil todo poder regulador.

En otras palabras, la posición del gobierno brasileño en cuestiones del medio ambiente es un producto legítimo de la alianza tecnoburocrática-militar. Sus políticas se basaron y se basarán, por lo menos durante los próximos años, en un trípode. La primacía del crecimiento económico y de la industrialización sobre la conservación y el uso racional de los recursos naturales constituye, quizás, la parte más antigua de la ideología ecopolítica en el Brasil, ya que se remonta a los tiempos coloniales. Las dos adiciones "modernas" al trípode han sido, por una parte, la consideración de los problemas del medio ambiente de acuerdo con los preceptos de la seguridad nacional y, por otra parte, la estricta división de la ordenación del medio ambiente en categorías hecha por los expertos burocráticos. Cada componente representa los intereses de uno de los socios de la alianza que asumió el poder en 1964.

En síntesis, la élite brasileña ha cerrado un trato en virtud del cual el rápido ingreso de unos pocos en el mundo de la sociedad postindustrial se produce a un considerable costo social, la marginalización de la gran mayoría de la población. Se puede ver a Mefistófeles junto a la puerta, cobrando una cuantiosa prima ambiental. Los años 1990 han sido incluso llamados, según una división cronológica diferente de la historia brasileña, "la época de saldar cuentas". La simple proyección de la situación actual justifica sólo un tipo de inferencia. Como Souza, el personaje principal de una novela acerca del futuro del Brasil, concluye tristemente al despertar un día: "Será más sofocante que ayer, peor que anteayer, pero mucho mejor que mañana"<sup>36</sup>.

Afortunadamente, el futuro de las sociedades humanas casi nunca es una simple proyección de su pasado. En la ecopolítica más que en cualquier otro campo del esfuerzo humano se suele aplicar el aforismo popular que dice que "donde hay vida, hay esperanza". Debajo de la asfixiante realidad de un Estado militarizado se pueden percibir las señales de una sociedad diferente que lucha por nacer. Hasta ahora el naci-

miento ha sido efectivamente abortado en varias ocasiones, pero cada nueva tentativa debe ser saludada con entusiasmo, inclusive la Nueva República de 1985. La Nueva República puede ser joven, pero sus fundamentos se remontan a la revuelta estudiantil de 1968, a las derrotas electorales del régimen a partir de 1970, a la limitada guerra de guerrillas de comienzos del decenio de 1970, así como a la movilización de los trabajadores sindicalizados en 1978. Que haya sido establecida no significa necesariamente que será capaz de sobrevivir y de abrir una nueva era de relaciones más equitativas entre los brasileños, y por lo tanto también entre los brasileños y la naturaleza brasileña. A pesar de todo, tal vez resulte que el pesimismo ecológico de estas páginas esté equivocado.

No obstante el deprimente desempeño de la SEMA en cuanto a promover la formulación y la aplicación de políticas relativas al medio ambiente, lamentar el historial de la SEMA hasta la fecha equivaldría a azotar el aire, por así decirlo. Si no fuera por el hecho de que las (no) políticas del Brasil en este campo se pueden rastrear hasta llegar a algunas características estructurales claves de su evolución social y política, las limitaciones concretas que rodean el funcionamiento de la SEMA —la falta de recursos, de mano de obra y de influencia política— son suficientes para hacer del organismo poco más que un símbolo de las preocupaciones de gobierno en materia de medio ambiente. Para ser un adorno burocrático, la SEMA ha realizado efectivamente un trabajo superlativo, como lo atestigua el reconocimiento internacional concedido a sus logros así como a sus funcionarios.

La cuestión de la asignación de recursos a la SEMA y a otros grupos que trabajan en el campo del medio ambiente merece ser mencionada en el presente documento, ya que puede mostrar el grado de apoyo o falta de apoyo gubernamental para la formulación y efectiva aplicación de políticas ambientales. Las estimaciones hechas, por ejemplo por el Banco Mundial, indican que el 2,5% del PNB de los Estados Unidos se dedicó anualmente, desde 1978 hasta 1980, a la adopción de medidas de protección del medio ambiente. En cambio, una muestra

<sup>36</sup> Ignacio de Loyola Brandao, *Não verás país nenhum*, São Paulo, Global Editora, 1981, p. 184.

de 40 países del Tercer Mundo reveló que, durante el mismo período, ninguno gastó más del 0,3% de su PNB en programas ambientales. Otras fuentes sugieren asimismo que la cifra correspondiente al Brasil es efectivamente mucho menor que esa: sólo 0,065%<sup>37</sup>. La SEMA es en realidad uno de los organismos más pequeños y más pobres del gobierno federal. En todo caso, la SEMA está a años luz de distancia de una situación parecida a la de su contraparte norteamericana. Siete años después de su creación, un estudio de la Agencia de los Estados Unidos de Protección del Medio Ambiente (EPA) concluyó que "si bien pequeña en comparación con los departamentos a nivel ministerial, la EPA es la más grande de las entidades reguladoras en cuanto se refiere a créditos consignados y recursos humanos"<sup>38</sup>. Más grande, por ejemplo, que organismos de la importancia de la Comisión Reguladora Nuclear, la Dirección de Alimentos y Medicamentos, la Comisión de seguridad e Intercambio, la Dirección Nacional de Seguridad del Tráfico por Carreteras y la Junta de Aeronáutica Civil. Finalmente, los presupuestos de la SEMA han ascendido solamente a decenas de millones de dólares mientras, por ejemplo, los estudios sobre los efectos que tendría en el medio ambiente el oleoducto a través de Alaska costaron al Gobierno de los Estados Unidos 500 millones de dólares<sup>39</sup>. El Brasil compite actualmente con los Estados Unidos en la producción de aviones a chorro, gasohol y semiconductores; debería hacer lo mismo en el financiamiento de investigaciones con

miras a lograr nuevos conocimientos sobre el medio ambiente.

Además, se debe hallar una solución al dilema institucional que mantiene inmovilizada a la SEMA. Las posiciones burocráticas de la SEMA han sido muy inapropiadas; fue inadecuada como secretaria de segunda clase en el Ministerio del Interior, y sigue siendo inadecuada como apéndice de un ministerio totalmente dedicado al desarrollo urbano, o peor aún, un ministerio dedicado únicamente a los aspectos de urbanización relacionados con la vivienda. Tal vez una alternativa razonable, dadas las características del Estado burocrático brasileño, así como las múltiples dimensiones de las políticas relativas al medio ambiente, sería separar las ecopolíticas de la gestión del medio ambiente. Las ecopolíticas tienen que ver con los niveles políticos y normativos más elevados de gobierno, es decir, con la presidencia, ya sea como entidad autónoma o bajo la Secretaría de Planificación. Del mismo modo, se debería reducir el número de representantes en el actual Consejo Nacional para el Medio Ambiente (CONAMA) y se le debería reconocer mayor categoría políticamente. El CONAMA no debería mezclarse en los detalles de la gestión del medio ambiente —calidad del aire y del agua o saneamiento ambiental—, salvo que se trate de problemas verdaderamente nacionales cuyo tamaño o alcance merezcan su atención, tales como la deforestación y las sequías cíclicas. El "nuevo" CONAMA debería ser diseñado de tal manera que ejecutara el mismo papel que desempeña el Consejo Monetario Nacional en materia de planificación del desarrollo y política económica. Esto quiere decir que debería convertirse en el foro político más elevado, dentro del poder Ejecutivo, para definir cómo han de usarse, mantenerse y reproducirse los recursos ecológicos y ambientales en la sociedad brasileña.

La gestión del medio ambiente, tanto la lucha contra la contaminación como la conservación de los recursos naturales, podría dejarse a cargo de una entidad coordinadora que mantuviese también algunas facultades ejecutivas. Esta entidad, que desde luego podría ser la SEMA, tendería a concentrarse en lo que es posible esperar

<sup>37</sup> David Morell y Joana Poznanski, "Rhetoric and reality: Environmental politics and environmental administration in developing countries", *Divesting Nature's capital: The political economy of environmental abuse in the Third World*, H. Jeffrey Leonard (comp.), Nueva York, Holmes and Meier, 1985, p. 152.

<sup>38</sup> Academia Nacional de Ciencias de los Estados Unidos de América, Consejo Nacional de Investigación, Comisión de Recursos Naturales, *Decision making in the Environmental Protection Agency: A report to the U.S. EPA from the Committee on Environmental Decision Making*, Washington, D.C., National Academy of Sciences, 1977, pp. 182 y 183.

<sup>39</sup> Estimaciones basadas en Carlos Mine, *Como fazer movimento ecológico e defender a natureza e as liberdades*, Petrópolis, Editora Vozes, 1985, p. 67.

de ella. No debería librar guerras imposibles de ganar contra ministerios sectoriales y organismos de planificación. Más bien debería administrar programas tales como estaciones ecológicas y parques biológicos nacionales; promover la investigación y el desarrollo de tecnologías para disminuir la contaminación y supervigilar el cumplimiento de las medidas de lucha contra la contaminación a nivel estadual y municipal.

El argumento ecológico debe ser, por definición, político. Antes de buscar los argumentos técnicos, para decisiones racionales, debe encontrarse la alianza política correcta. En política, no hay tal cosa como la "racionalidad". Únicamente los catedráticos universitarios y unos pocos fanáticos del "bien común" creen en la posibilidad de adoptar decisiones políticas racionales. La racionalidad, en política, se define de acuerdo con los intereses que se tienen en cuenta en una decisión. En el Brasil todavía falta la "voluntad política" necesaria para formular y aplicar ecopolíticas. Aún no se han formado las alianzas que hacen falta, pero actualmente se dispone de todos los antecedentes a partir de los cuales se pueden forjar.

Hacia fines del decenio, por ejemplo, algunas manifestaciones episódicas de movilización popular, no suficientemente amplias o permanentes para ser consideradas un "movimiento", parecieron indicar que los brasileños estaban empezando a luchar para defenderse. Pocos han podido lograr

victorias significativas como el exitoso bloqueo de 1978 contra la construcción del nuevo aeropuerto internacional de São Paulo que al principio se había planeado construir en Caucaia do Alto, una de las pocas selvas naturales que quedan en el estado. La mayoría de las protestas terminan siendo sobrepasadas por la maquinaria tecnocrática-autoritaria, como ocurrió en Contagem en 1975 o Sete Quedas siete años más tarde. Con todo, estos fracasos no deberían ser motivo de desesperación. La lucha por conseguir un medio ambiente más sano es más parecida a una guerra de guerrillas que lo que la mayoría de nosotros estaríamos dispuestos a reconocer.

En este contexto, cabe recordar que Fidel Castro llegó a Cuba con 82 hombres y que, en menos de una semana, sus huestes se habían reducido a doce. Tres años más tarde, esos llamados visionarios locos fueron capaces de derrocar una dictadura respaldada por 30.000 soldados. Y cuando Ralph Nader empezó a luchar contra la industria automotriz más poderosa del mundo, a fines del decenio de 1960, al principio su cruzada pareció estar limitada a un hombre. Ahora, varias victorias más tarde, los seguidores de las organizaciones de Nader ascienden a cientos de miles y los fabricantes de automóviles de Detroit han sido obligados a producir vehículos más seguros. Con el tiempo, también podrán crecer los fuertes robles de un movimiento de defensa del medio ambiente en el Brasil a partir de las diminutas bellotas que hasta hoy permanecen esparcidas sobre el suelo.