

## DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA COSTA BRASILEÑA

ICARO CUNHA

Master en Gestión de Negocios – Coordinadora de Postgrado  
Universidad Católica de Santos

Recibido: 7 de febrero de 2005

Aceptado: 28 de febrero de 2005

---

**Resumen:** Este artículo presenta una discusión de las relaciones entre desarrollo y medio ambiente en la costa brasileña, franja de una gran extensión, ecológicamente importante, en la cual se localizan algunas de las principales ciudades del país.

En décadas recientes, estas regiones vienen siendo reocupadas en un proceso inducido por la apertura de nuevas carreteras, por la implantación de polos industriales y de infraestructuras portuarias. Los asentamientos humanos se caracterizan por la carencia en su localización de una base de saneamiento y de cuidados de organización.

La política nacional de administración costera, los nuevos parámetros de la gestión empresarial, más sensibles a las cuestiones ambientales, y las acciones de las organizaciones no gubernamentales son fuerzas que actúan en el sentido de desarrollar nuevas posibilidades sostenibles de aprovechamiento de los recursos en una realidad marcada por la eclosión de conflictos ambientales.

**Palabras clave:** Desarrollo sostenible / Administración costera / Conflicto ambiental / Negociación ambiental.

### SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN THE BRAZILIAN COAST

**Abstract:** The text discusses the relations between environment and development in Brazilian coast, which is a large and ecologically important region, where there are some of most important cities of this Country.

The Brazilian coast have been re-occupied during recent decades, due to the construction of new routes, the agglomeration of industries in some regions, and the development of port areas. The human settlements don't have enough sanitation infra-structure or environmental care about land use dynamics.

The government Coast Management policy is presented as part of an effort in Sustainability way, which receives energies from new enterprises' management practices and non governmental organizations actions, in a context of strong environmental conflicts.

**Keywords:** Sustainable development / Coastal management / Environmental conflict / Environmental negotiation.

---

## 1. INTRODUCCIÓN

En este trabajo se presentan aspectos relevantes para comprender los desafíos que presenta la consecución de un desarrollo sostenible en la costa brasileña. La zona costera es el escenario de una acción específica de la política ambiental brasileña: el *Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro*. En su origen, esta iniciativa gubernamental brasileña va unida a las redefiniciones sobre el mar territorial y las zonas económicas utilizables por los países en el aprovechamiento de los recursos del mar. En la década de los años ochenta, este programa fue madurado por la Comisión Interministerial para los Recursos del Mar del Gobierno brasileño, y desde ese momento ha ido evolucionando pasando por etapas de mayor o de menor dinamismo.

Además de situar las características de ese proceso, buscamos relacionarlo con la evolución general de la política ambiental brasileña y sus respuestas a las crisis ambientales ligadas al desarrollo del país en la segunda mitad del siglo XX. Los conflictos ambientales y el involucramiento de los grupos ecologistas son dimensiones igualmente estratégicas para comprender los avances conseguidos y los puntos de resistencia, en un contexto en el que la calidad ambiental y la inclusión social son metas fundamentales y, a nuestro modo de ver, inseparables.

La zona costera de Brasil es una unidad territorial que se extiende en su porción terrestre por cerca de 8.500 Km., abarcando 17 estados y más de 400 municipios. Incluye también una franja marítima formada por el mar territorial, con una anchura de 12 millas náuticas a partir de la línea de costa.

De forma general, las zonas costeras son regiones de transición ecológica, con un importante papel de relación y de intercambios genéticos entre los ecosistemas terrestres y marítimos. En Brasil, los espacios costeros desempeñan este papel desde el extremo norte ecuatorial, donde interactúan con la dinámica de la selva y de las aguas amazónicas, hasta el sur templado del país, recorriendo una amplia extensión en la que están presentes los remanentes del bioma de bosque atlántico. A la singular importancia de estos ecosistemas se suma la extraordinaria biodiversidad de la franja marina, que acoge el 10% de las 12 mil especies de peces descritas hasta hoy, sirviendo también de refugio y de lugar de reproducción a cinco de las siete tortugas marinas del planeta.

Como país costero de formación colonial, la ocupación territorial de Brasil se produjo de forma general desde la zona costera hacia el interior, lo que explica la importante densidad de población de su litoral. Actualmente, cerca de 1/5 de los 170 millones de brasileños viven a la orilla del mar, presentando la zona costera una densidad de población cinco veces mayor que la media nacional. La mitad de la población del país vive a menos de 200 Km. del litoral estando extremadamente concentrada en el espacio: en esta franja están las diez mayores ciudades del país, que suman 25 millones de habitantes. Cerca del 90% de la población costera vive en ciudades, en las cuales un 80% de sus habitantes no disponen del servicio de alcantarillado y más del 40% de las viviendas no tienen ni siquiera fosas sépticas.

Varias de estas ciudades tan deficitarias desde el punto de vista de la contaminación doméstica se desarrollaron históricamente en torno a puertos y a polos industriales, cuyo potencial de impacto ambiental no es menos significativo. De esa forma, los conflictos por los usos del territorio costero, terrestre o acuático, influyeron fuertemente en las dinámicas ambientales de ecosistemas biodiversos que figuran entre aquellos sometidos a más presión del planeta. Estas regiones, que fueron los primeros lugares urbanizados, guardan también caserones, iglesias, ruinas de haciendas de esclavos, todo un conjunto de monumentos arquitectónicos que, como dice Judith Cortezão, documentan el noviazgo del hombre con la naturaleza a lo largo de la historia de Brasil. Todo este patrimonio natural y construido está some-

tido a las presiones asociadas a las diferentes manifestaciones de la crisis ambiental brasileña.

## **2. DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE EN BRASIL**

La región metropolitana de São Paulo, principal polo de desarrollo de Brasil, convive con el racionamiento de agua a su población debido a la incapacidad de administrar adecuadamente la protección de sus manantiales de abastecimiento.

En esta misma metrópolis, en los períodos de invierno cuando las inversiones térmicas reducen el potencial de dispersión atmosférica, el aire se vuelve insalubre por la concentración de polución, ocasionando episodios de agravamiento de las dolencias respiratorias que son fatales sobre todo para los niños y para los ancianos, especialmente en las zonas con rentas bajas que habitan las periferias urbanas.

A lo largo de la historia de Brasil y hasta hoy en día, en la Amazonia fue desbrozada una área del tamaño de Francia. La proyección del actual ritmo de desbrozamiento hecha por el Ministério do Meio Ambiente brasileño estima que en treinta años duplicaremos el tamaño de esta área de selva, que desaparecerá en quinientos años.

Ejemplos como éste se repiten por desgracia a lo largo del territorio brasileño, provocando una crisis ambiental relacionada sobre todo con el estilo de desarrollo del país en la segunda mitad del siglo XX y sus consecuencias en los espacios regionales.

Obviamente, las transformaciones de estos lugares de Brasil por la acción humana son mucho más antiguas, remontándose a las poblaciones indígenas. Basta decir que los estudios etnobotánicos indican que al menos un 11% de la selva amazónica, que hoy luchamos por conservar, es el resultado de la acción del hombre, de transformaciones promovidas en largos períodos históricos por las sociedades de cazadores y de recolectores.

Estos pueblos sumaban en la época del descubrimiento una población mayor que la de Portugal y sus colonias, que sería diezmada por la gripe, por el esclavismo y por la toma de sus tierras por la empresa colonial, que inauguraría la transformación ambiental más constante de la historia del país: la simplificación de los ecosistemas por la implantación de la monocultura agrícola.

Cada uno de los ciclos de extracción y cultivo de productos que componen nuestra historia económica, como el pão do Brasil, el algodón, la caña de azúcar, la minería o el café, dio lugar a considerables impactos ambientales. En la primera mitad del siglo XIX, José Bonifácio de Andrada e Silva escribiría sobre la transformación de algunas regiones de Brasil en áreas tan infértiles como los desiertos de Libia.

Esta tradición de uso inadecuado del territorio, desde el punto de vista ecológico, sería potenciada hasta el extremo en los ciclos desarrollistas de la postguerra, cuando los procesos de producción típicos de la industrialización de los países de-

sarrollados fueron llevados al interior del país. Vamos a destacar ahora algunas características esenciales, desde el punto de vista ambiental, de este período histórico.

Los polos industriales cuya implantación fue promovida tuvieron como característica común el hecho de concentrar en ese espacio una aglomeración de procesos fuertemente contaminantes. Esas concentraciones de cargas contaminantes se localizaron muchas veces en lugares ecológicamente frágiles y vulnerables. Las tecnologías de producción eran importadas como paquetes cerrados, y los técnicos brasileños no estaban preparados para un control más profundo. Cuando la preocupación por la polución afloró como algo importante, esta falta de preparación supuso una incapacidad para establecer su control ambiental.

Después de los años sesenta, la agricultura impone nuevos patrones de mecanización y el uso de productos químicos de forma indiscriminada. La contaminación química de los alimentos y de las aguas y la considerable pérdida de suelo fértil fueron las consecuencias más destacables, junto con la masiva sustitución del trabajo humano por las máquinas y del importante aumento de la emigración de la población del campo a las ciudades.

En la etapa del régimen militar, que tuvo lugar entre los años sesenta y los años ochenta, los proyectos de desarrollo tuvieron un fuerte componente geopolítico. La preocupación por la soberanía nacional sobre la Amazonia, en un contexto en el que las cuestiones ecológicas eran despreciadas, dio lugar a una política de apertura de nuevas fronteras agrícolas. A esto se sumaban proyectos como el aprovechamiento de los recursos minerales para diseñar un conjunto de grandes intervenciones sobre las áreas amazónicas, perjudicial desde el punto de vista de sus repercusiones ambientales y sociales, pues se generaban severos daños sobre la naturaleza a la vez que se desorganizaban los modos de vida de las poblaciones tradicionales de los *caboclos* (poblaciones mestizas tradicionales de la región), de los recolectores de caucho, de los pescadores e, incluso, de los indígenas.

Las mayores ciudades brasileñas conocieron un período de crecimiento exagerado, convirtiéndose en grandes aglomeraciones a las que constantemente se dirigían numerosos grupos de emigrantes pobres atraídos por la oportunidad o por el espejismo del empleo. Son ciudades del automóvil y de la especulación inmobiliaria, en las que la segregación espacial de los más pobres en aquello que llamamos periferias urbanas relega grandes contingentes a habitar en espacios ilegales caracterizados por una gran insalubridad ambiental.

El riesgo ambiental está diseminado por el territorio brasileño. Hoy, en los cursos superiores dedicados al estudio del medio ambiente se estudian los análisis de Ulrich Beck sobre la sociedad del riesgo. Este estudioso alemán habla de una nueva realidad en la que el riesgo sustituye a la lucha para resolver las necesidades básicas de supervivencia de las personas como preocupación central. Es éste un aspecto que diferencia la realidad brasileña de aquellas pensadas por este autor. En Brasil, la diseminación del riesgo ambiental tiene lugar en una sociedad en la que vastos contingentes no tienen garantizada la atención de estas necesidades básicas. Crisis

ambiental y exclusión social son históricamente las dos caras de una misma moneda, de un mismo estilo de desarrollo y consumo.

El Estado brasileño, alternando fases populistas y autoritarias, desarrolló su papel de socio y de creador de infraestructura para este conjunto de procesos de transformación productiva del territorio. Toda una red de integración, de vías de transporte y de comunicación y de complejos de energía unieron las diferentes regiones entre sí y también a éstas con los circuitos económicos internacionales. Se redujeron las distancias entre los rincones más aislados, en cuyos habitantes aún pervivía la herencia de la cultura indígena, y la actual forma de vivir de los modernos centros urbanos e industriales.

Un gran geógrafo brasileño, Milton Santos, propuso recientemente la caracterización de nuestro territorio como un medio técnico-científico informacional, en el que los ritmos de la economía y de la vida cotidiana obedecen a la aceleración de los flujos económicos en un contexto de creciente integración de la producción y del comercio a escala mundial. En el territorio brasileño se encuentran aún regiones en las que los tiempos de vida de los grupos humanos van parejos al tiempo de la naturaleza. Pero cada vez más, la utilización del territorio y sus recursos, así como las alternativas de supervivencia que se abren a la población, deben dar cuenta de los desafíos de conflictos ambientales más complejos, que ponen en contacto culturas diferentes.

La economía predatoria y la economía de la sostenibilidad protagonizan una lucha entre proyectos que articulan intereses locales con intereses de otras sociedades, de otras partes del mundo. La joven democracia brasileña, de esa forma, amplía sus desafíos a la construcción de la ciudadanía en una sociedad tan desigual. Los conflictos ambientales asumen un papel central en la ecuación del desarrollo del país.

### **3. DIFERENTES PROYECTOS ECONÓMICOS PARA LA ZONA DE LA COSTA**

En los últimos años, la zona costera brasileña es una nueva frontera económica y de ocupación del territorio. Las viejas grandes ciudades, y las que crecen en torno a puertos y a polos industriales, reciben constantemente flujos migratorios de aquellas poblaciones que buscan oportunidades para su supervivencia. En estas mismas ciudades, y en los espacios entre ellas, los flujos estacionales de turistas suponen, especialmente en el verano, un gran aumento de la población, que generalmente se acomoda en residencias de veraneo que van tomando aquellos espacios antes aislados y poco habitados y que ahora ven surgir nuevas ciudades.

En algunas regiones del país, las grandes ciudades del litoral tuvieron su origen en la colonización europea, después fueron expandiéndose hasta llegar a convertirse muchas de ellas en capitales de los estados. En otras regiones, el poblamiento se dirigió hacia el interior y los polos urbanos dinámicos se desarrollaron fuera de la zona de la costa. Pero incluso en el caso de aquellas metrópolis que se formaron al

lado del mar, el conjunto de la costa protegió grandes áreas poco habitadas hasta fechas muy recientes. Sin movimiento económico importante que justificase inversiones en carreteras, estos grandes espacios costeros alejados de las grandes ciudades acogían muchas veces poblaciones dispersas de pescadores artesanales y de pequeños agricultores que producían para su propia subsistencia utilizando técnicas simples y el conocimiento empírico de la naturaleza. Estas economías, que realizaban intercambios sin utilizar la moneda general, y en las que los terrenos a la orilla del mar eran posesiones transmitidas de padres a hijos y que no estaban registradas legalmente, se desarrollaban en ciudades de cara al mar, vía de acceso que los unía a otros lugares.

Estudios como los del profesor Antonio Carlos Robert Morais muestran como los grandes proyectos desarrollistas del Gobierno dieron lugar, a lo largo de las últimas décadas, a un nuevo movimiento de ocupación de los espacios costeros: grandes polos industriales, fábricas de electricidad, terminales de petróleo, ampliación de estructuras portuarias.

Nuevas redes de carreteras rompen las distancias entre las grandes ciudades y los rincones del litoral para facilitar el acceso de las cargas o para hacer posible la llegada de los turistas. En muchos lugares de la costa, el atractivo turístico ofrecido a un número cada vez mayor de los habitantes de las grandes ciudades se limita al binomio sol y playa que, conforme al clima regional, queda reducido a unos pocos meses del año. Se promovió realmente la apertura de las áreas costeras al veraneo, apoyado básicamente en la venta de la segunda residencia, una actividad con un fuerte componente especulativo en relación con el valor de los terrenos, necesitando, por lo tanto, desalojar a sus moradores tradicionales.

Como es sabido, los distintos ecosistemas costeros desempeñan papeles distintos en términos de biodiversidad, siendo los más importantes las lagunas costeras, los estuarios y las marismas. En la elección de los lugares para la localización de empresas, estos aspectos de vulnerabilidad ecológica deberían de servir de norte a la hora de tomar decisiones, sin olvidar tampoco las características de los ecosistemas próximos en el espacio marino y del interior del continente, teniendo también especialmente en cuenta, en función de la región, la fragilidad de biomas de la importancia de la selva amazónica y del bosque atlántico.

Esta lógica fue ignorada a lo largo de este movimiento de reocupación de la costa en las últimas décadas, obedeciendo las decisiones a las ventajas económicas definidas dentro de una perspectiva ajena a las consideraciones ecológicas. De esa forma, los impactos ambientales y sociales fueron maximizados.

En el año 2002, una evaluación de las prioridades para la conservación de la biodiversidad en las zonas costera y marina llevada a cabo por el Ministério do Meio Ambiente identificaba las principales amenazas para un litoral que, como el resto del territorio brasileño, se caracteriza por la enorme diversidad y por el alto nivel de endemismo de las especies.

El avance de la urbanización, con formas de ocupación y de uso del suelo irregulares, sin saneamiento básico, es la principal amenaza para los ecosistemas costeros. La desordenada actividad turística es otra de las causas de la destrucción de los hábitats naturales costeros. Además de la contaminación de origen doméstico, también se citan como focos de contaminación la contaminación originada por actividades industriales, agrícolas y mineras.

En el medio acuático, la actividad pesquera es responsable de diversos impactos, generados por la sobrepesca, por la falta de respeto a los períodos de prohibición en función de la reproducción de las especies, así como por la pesca de arrastre. La contaminación por aceite y por el vertido de sedimentos supone también importantes impactos.

La regla general es el desalojo de las poblaciones tradicionales que, no teniendo familiaridad con el mundo del dinero, venden sin ningún valor sus terrenos junto al mar o, incluso, a veces esas poblaciones son sometidas a una expulsión violenta. Las nuevas empresas inmobiliarias trajeron en la moderna sociedad de consumo una fulgurante invasión en cada temporada de verano, siendo común el fenómeno de la pérdida de identidad cultural de los más jóvenes en esas poblaciones locales, que no sienten motivación para continuar con la vida de pescadores de sus padres.

Como las olas de trabajo de la economía de verano son estacionales, estas personas se suman a los contingentes de emigrantes pobres que vienen a trabajar en la construcción de empresas lujosas, desarrollando enormes barriadas (*favelas*) que ocupan los terrenos que no están en el mercado, y que con frecuencia son terrenos en los que es ilegal construir porque están en las áreas de recarga de los manantiales o en otros lugares protegidos.

El control ambiental de este proceso devastador ha sido a lo largo de la historia poco eficaz. Las agencias ambientales gubernamentales ganaron terreno en algunos estados brasileños como los de São Paulo, Rio de Janeiro y Rio Grande do Sul a finales de los años setenta, y mucho más recientemente en otros. Sus acciones estuvieron concentradas en los lugares más críticos, generalmente en las metrópolis más contaminadas por la industria y por el tráfico de vehículos.

Los lugares de playa, con menor población fija y con menos industrias, se fueron dejando al cuidado de pequeños equipos, con escasos medios de trabajo que, finalmente, resultaron ineficaces para exigir el cumplimiento de reglamentos en relación con la verdadera invasión que tuvo lugar en múltiples focos distribuidos por el inmenso territorio. La articulación política entre intereses inmobiliarios y los esquemas de poder local tienen un peso importante para reducir aún más el alcance del trabajo de fiscalización ambiental en una sociedad en la que tradicionalmente los gobernantes dan “a los amigos todo y a los enemigos la ley”.

#### **4. LA POLÍTICA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN COSTERA**

El *Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro* entró en vigor a mediados de los años ochenta, después de algunos años de maduración técnica en relación con las metodologías de trabajo que tuvo lugar en la Comisión Interministerial para los Recursos del Mar del Gobierno brasileño.

Es una acción coordinada por el Gobierno federal y ejecutada por cada estado costero, el cual debe desarrollar la división en zonas ecológicas y económicas de su litoral y, posteriormente, la construcción de un proceso de gestión integrada. Es un programa innovador porque incorpora procesos participativos, desde las etapas de discusión de la división en zonas, cuando se organizan de forma colegiada y al que son llamados los representantes de las poblaciones locales, de los gobiernos municipales y de los diferentes sectores económicos.

El principal papel educativo de la administración costera está en demostrar que la costa necesita de un plan de desarrollo sostenible, en función de la dinámica económica y del respeto a las características de los ambientes regionales.

Hasta ese momento, el sentido común percibía las áreas de selva protegidas por las unidades de conservación como el medio ambiente a ser preservado, y el resto del territorio costero un todo indistinto poco utilizado al cual sería positivo llevar cualquier forma de aprovechamiento económico.

El proceso de discusión de la división en zonas de la costa capacitó a los actores regionales para entender que la costa es un conjunto de ambientes delicados y vulnerables, no sólo en las laderas de las selvas sino también en las vegetaciones de los arrecifes, en los barrancos rocosos, en los encuentros de aguas dulces y saladas, en los diferentes espacios marinos. Poco a poco se difunde a nuevos sectores de las sociedades regionales la idea de que es preciso ordenar la distribución de las actividades económicas y urbanas y de que una ciudad en la costa, quizás, deba ser diferente de los ejemplos de las grandes ciudades que conocemos.

Un ejemplo importante del avance de la administración costera lo tenemos en el Estado de Rio Grande do Sul. Allí, la región del litoral norte fue la primera en ser objeto del trabajo de división en zonas ecológicas y económicas. Se trata de un conjunto de espacios excepcionalmente interesantes e importantes desde el punto de vista de la biodiversidad, en el que se destaca un notable cordón de lagunas costeras, varias de ellas de un gran tamaño, unidas entre sí, que ocupan parte de la planicie costera entre la franja de dunas y playas donde es fortísima la presión inmobiliaria, y la zona en que se inician las laderas de la sierra cubiertas por remanentes de bosque atlántico.

Una vez desarrollada la propuesta de división en zonas costeras, ésta fue debatida en asambleas hasta que se aprobó. Legitimado de esta forma, el plan regional pasó a orientar la concesión de licencias llevada a cabo por la agencia estatal de protección ambiental, a quien le competía el proceso de planificación.

Actualmente se está iniciando una fase en la que los municipios de esta región desarrollan sus planes directores, y la agencia estatal se ocupa de darles las direc-

trices y de apoyar la capacitación de los equipos locales para que los planes municipales se adecúen a la macrodivisión en zonas. Otra tarea que comienza a ser llevada a cabo es la disciplina en los usos de las orillas de las lagunas, que en algunas ciudades son objeto ya de unas considerables presiones.

Aunque se trate siempre de un juego de conflictos de intereses, lo que destaca de la experiencia de los gauchos –como son llamados los brasileños de Rio Grande do Sul– es el hecho de que un plan básico de desarrollo sostenible esté en el centro de los procesos de gestión ambiental, ordenando el conjunto de intervenciones de las diferentes burocracias que tienen responsabilidades en cuestiones de parques, de control de contaminación, de control de desbrozamientos y de gestión de recursos hídricos.

Esa es una novedad muy importante en la realidad brasileña. En otros estados, como el de São Paulo, la administración costera camina más lentamente, en función de la resistencia de los intereses económicos y políticos regionales, que erróneamente ven la idea del ordenamiento del territorio como una pérdida de alternativas de desarrollo.

## 5. LA AGENDA AMBIENTAL PORTUARIA

Más recientemente, a finales de la década de los años noventa, el *Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro* dio lugar a la agenda ambiental portuaria, un frente de trabajo abierto para llevar a cabo un control ambiental global sobre los puertos brasileños. Muchos se sorprenden con el hecho de que una de las actividades económicas más antigua –la portuaria– se desarrollara hasta el momento sin haber sido objeto de ningún control ambiental alguno. Finalmente, el gran potencial de alteración ambiental de los puertos en la costa fue enfocado en la importancia de los cambios gerenciales promovidos por el programa de modernización que privatizó las operaciones portuarias y que cambió sus relaciones de trabajo, persiguiendo objetivos como la reducción de los costes y la duración del tiempo empleado en la carga y descarga de mercancías, en un contexto de creciente integración de las economías a escala mundial que exigía rapidez en los flujos de cargas.

Hoy, los puertos brasileños comienzan a construir sistemas de gestión ambiental, empezando a sentirse capacitados para identificar y valorar el impacto que suponen los dragados, la basura de los barcos, los cambios en la línea de la costa y el desmantelamiento asociado a la expansión de las infraestructuras o del control de especies exóticas que llegan dentro de las aguas de lastre. Los accidentes ambientales se han convertido también desde hace tiempo en un aspecto considerablemente importante, siendo el desarrollo de planes integrados de contingencia una de las primeras tareas llevadas a cabo en la implantación de esta agenda ambiental portuaria.

## **6. EMBRIONES DE UNA ECONOMÍA SOSTENIBLE**

Las iniciativas gubernamentales de gestión ambiental de la costa sientan las bases de una economía sostenible, pero no son suficientes para promover una dinamización de nuevos negocios orientados en esa dirección. Además de una mayor compenetración entre las distintas agencias públicas, hace falta en los diferentes niveles de gobierno la decisión de hacer de la sostenibilidad una política de desarrollo, yendo más allá de la simple colección de controles ambientales.

De cualquier forma, en la costa brasileña se multiplican las experiencias que van abriendo caminos importantes para nuevas economías más sostenibles.

En los últimos años, el turismo viene siendo objeto de nuevas atenciones por parte del Gobierno federal y de algunos gobiernos de estados (provincias). Sobre todo en el nordeste brasileño, hay líneas de financiación que intentan crear las condiciones necesarias para aprovechar el potencial de crecimiento del mercado internacional, desarrollando estructuras receptoras en una región en la que la variación del clima es más suave. Sin embargo, junto a la construcción de nuevas carreteras, que serán motivo de preocupación por la posibilidad de que favorezcan la aparición de nuevos focos de ocupación urbana, este movimiento tiene un sentido general positivo, pues el turismo aparece como una rama con una gran afinidad en relación con la meta de atribuir un valor económico a bienes naturales y culturales protegidos.

Se registran experiencias de ecoturismo, que se multiplican por la zona costera, promovidas con frecuencia por grupos no gubernamentales en colaboración con los gobiernos locales. Una de las más importantes de esas iniciativas tiene lugar en la región de las lagunas de agua salada o sistema estuarino-lagunar en la región limítrofe entre São Paulo y Paraná, una de las mayores porciones continuas protegidas de bosque atlántico brasileño.

Allí, la Fundação SOS Mata Atlântica, una de las organizaciones no gubernamentales brasileñas más importantes, desarrolló un modelo de ecoturismo, con actividades de capacitación de los habitantes de la región, desarrollo de reglamentos e infraestructura de apoyo para los visitantes, tanto como material promocional. También se apoyó el cultivo de ostras y de otras especies comercializables, así como el artesanado.

Esta misma organización no gubernamental participa también en el desarrollo de una certificación nacional en ecoturismo, que debería ser una importante herramienta para extender un patrón adecuado de servicios receptivos de turismo ecológico.

Además de esta experiencia, otras muchas tienen lugar a lo largo de la costa brasileña, generalmente en forma de colaboración entre el personal de los grupos ambientalistas regionales y los gobiernos locales, contando a veces con el apoyo de las universidades. Sin duda, este es un gran potencial económico en la costa brasileña, cuyo descubrimiento tiene lugar cuando estos lugares necesitan enfrentarse a

las dificultades económicas generadas por la estacionalidad del turismo de sol y playa, y descubren las ventajas de contar con grandes áreas protegidas de selva, y que hoy se ha convertido en un atractivo para este otro tipo de turismo. Sólo falta aprender a transformar estas potencialidades en verdaderos productos turísticos, con reglas definidas, con personal adiestrado y con capacidad para ofrecer una buena atención a los visitantes.

Otra línea de trabajo en la que los proyectos localizados se convirtieron en ejemplos que comienzan a extenderse es la acuicultura.

La pérdida del rendimiento de la pesca, muchas veces provocada por la contaminación y por los impactos de la pesca predatoria, llevó en algunos lugares a un enfrentamiento con la capacitación de los productores para el cultivo. Cultivo de mejillones, tanques-redes para peces, tanques de cultivo de camarones, comenzaron hace ya algunos años a implantarse en varios puntos de la costa.

En Santa Catarina, uno de los estados situados más al sur, existen en la actualidad playas que son verdaderas haciendas marinas. En el nordeste, la cría de camarones se ha convertido en un poderoso negocio de exportación, generando incluso efectos ambientales preocupantes en las áreas de manglares, tal fue el éxito económico que la actividad provocó.

Junto a las experiencias que se van acumulando con esas nuevas prácticas económicas que, aunque no se puedan encuadrar plenamente en un perfil sostenible, no hay duda alguna de que abren para la sociedad nuevas posibilidades de aprovechamiento de los recursos ambientales de las regiones, mucho más allá del repertorio de la economía predatoria, es preciso valorar las propias inversiones de los sectores productivos en la reversión de situaciones de degradación ambiental.

Un ejemplo a escala nacional y con una fuerte presencia en la costa brasileña es Petrobrás –empresa brasileña de petróleo– que en los últimos tres años viene realizando una inversión de más de un billón de dólares en su programa de mejora de la gestión ambiental. El mantenimiento preventivo de sus instalaciones y los medios para atender las emergencias, entre las que pueden destacarse los vertidos de aceite al mar, están en el centro de esta política.

A medida que se va implantando esta nueva política, la empresa está obligada a un nuevo tipo de relación con las comunidades locales en las áreas en las que se localizan sus terminales portuarias, desarrollando una interacción más cooperativa que genera apoyos a las políticas locales de educación ambiental, de ecoturismo, de proyectos de preservación. Un modelo que inspira estas colaboraciones es el ya tradicional proyecto dedicado a las tortugas marinas –el TAMAR– desarrollado en colaboración con el Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis. Este proyecto tiene su sede en diferentes puntos de la costa brasileña, con óptimos resultados vinculados al desarrollo de la educación ambiental, junto con los grupos de pescadores de la costa brasileña.

El saneamiento básico en la región costera aún no fue descubierto como alternativa estratégica para potenciar el desarrollo, generando empleo y aumentando el

atractivo turístico de estos lugares a través de su limpieza. Las políticas locales aún no consiguieron, de forma general, superar los obstáculos del modelo centralizado de financiación del saneamiento implantado en la fase del régimen militar. Más recientemente, la discusión de modelos para la privatización de estos servicios fue la razón que dio lugar a una cierta inercia en este campo. Pero, sin duda, el país deberá en un breve futuro dinamizar el saneamiento, combinando acciones de gobierno y de negocios privados. El peso de la contaminación por sumideros domésticos en la mala calidad de las playas será entonces transformado en una oportunidad para combinar oportunidades de trabajo con la mejora del medio ambiente.

## **7. CONFLICTO AMBIENTAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA COSTA BRASILEÑA**

Las informaciones y análisis aquí tratadas pretendieron presentar los principales aspectos de la realidad de la costa brasileña en relación con la construcción de la sostenibilidad. Nos gustaría poder decir que la política ambiental brasileña camina de forma organizada y gradual subiendo los peldaños del desarrollo sostenible a través de programas de acción bien coordinados y coherentes en las distintas esferas de gobierno, articulando también los esfuerzos de los diferentes sectores de la sociedad.

En cambio, nos vemos obligados a constatar que hay acciones de gobierno que proponen las bases para una política de desarrollo sostenible, destacando en este sentido el *Programa de Gerenciamento Costeiro*. Sin embargo, en la mayoría de los estados costeros esas acciones aún no consiguieron conferir un nuevo patrón global a las diferentes iniciativas de gestión ambiental y a los proyectos de desarrollo del Gobierno.

Diferentes actores de la sociedad, por convicción o por imposición de los reglamentos y de las preferencias de los consumidores, arriesgan nuevas posturas y nuevas propuestas, consiguiendo muchas veces construir experiencias positivas que se convierten en referentes.

Resulta difícil imponer políticas de hechos consumados en la ocupación de los territorios costeros. En muchas localidades, los ambientalistas, aunque no tengan el poder de reordenar el proceso de desarrollo, consiguieron ya la suficiente repercusión como para dificultar enormemente los proyectos económicos, especialmente inmobiliarios, que fueran concebidos sin tener en cuenta los límites ambientales.

Vivimos en Brasil y en su costa la eclosión del conflicto ambiental, cuando diferentes grupos humanos que hacen distintos usos de los recursos ambientales no se ponen de acuerdo en relación con el aprovechamiento de los recursos comunes.

La manifestación consciente de la voluntad de los brasileños está cada vez más a favor de un nuevo concepto de progreso, armónico en relación con el medio ambiente. Esa voluntad aún no encontró los caminos económicos que la realicen am-

pliamente, y en muchas ocasiones falta la creatividad, la osadía y los capitales para que surjan las inversiones en esa nueva dirección. Por otro lado, vivimos una época en la que países como Brasil se ven rodeados por presiones económicas que reducen el margen de los proyectos de origen local, que huyen de la imitación de los modelos de desarrollo rápido.

Creemos que la continuidad de la experiencia democrática permitirá que la construcción de ejemplos positivos, de innovaciones económicas e institucionales, de sociedades cooperativas entre diferentes actores, y su difusión, abran estos caminos. La proliferación de grupos favorables a la sostenibilidad, de actuación local o en red nacional –como la Agência Brasileira de Gerenciamento Costeiro– puede ser una fuente estratégica de nuevas energías que impulse este proceso.

Históricamente, el conflicto ambiental en Brasil fue una reacción de la sociedad civil a un patrón de desarrollo predatorio en el que el estado autoritario asumía el papel de imponer a la población los grandes proyectos de impacto. Con las nuevas reglas ambientales, el conflicto pasó a ser vivido en el seno de la sociedad, desafiándola a descubrir nuevas formas de hacer negocios y de ganarse la vida.

La negociación ambiental se convierte en una variable estratégica para la dinamización del desarrollo, suponiendo un reto para los brasileños reconocer nuestra gran diversidad social y cultural, caminando hacia la cooperación sin enfrentamientos. Innumerables ejemplos de acciones en las cuales las empresas, grupos no gubernamentales y agencias del gobierno colaboran para descubrir nuevos potenciales de soluciones parecen indicar un camino para utilizar con sabiduría nuestra enorme diversidad ecológica.

En este esfuerzo es bienvenido todo lo aprendido con las experiencias desarrolladas en otras realidades, por otras sociedades. El intercambio de visiones y experiencias no sólo enriquece el número de alternativas de gestión, sino que también puede abrir alternativas de cooperación en la construcción de nuevas posibilidades para un desarrollo sostenible.

## BIBLIOGRAFÍA

- BANCO MUNDIAL (1998): *Brasil: gestão dos problemas da poluição. Relatório de política*.
- BECK, U. (1998): *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.
- BEZERRA, M.C.L.; FERNANDES, R.C. [coord.] (2000): *Redução das desigualdades sociais. Subsídios à elaboração da Agenda 21 brasileira*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente.
- BURSZTYN, M. (1994): “Gestão ambiental e crise do estado no Brasil”, en: Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal: *Treinamento operacional das equipes de gerenciamento costeiro dos estados das regiões norte/nordeste e sul/sudeste. (Coletânea de textos)*. Brasília.
- CIRM (1998): *Agenda Ambiental Portuária*. Brasília: Comissão Interministerial para os Recursos do Mar.
- COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (1988): *Nosso futuro comum*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

- CUNHA, I. (2002): “Conflitos ambientais das atividades portuárias e política de gerenciamento costeiro”, en L. Junqueira: *Desafios da modernização portuária*. São Paulo: Aduaneiras.
- DEAN, W. (1996): *A ferro e fogo. A história e a devastação da mata atlântica brasileira*. São Paulo: Cia. das Letras.
- DIEGUES, A.C. (1996): *Ecologia humana e planejamento em áreas costeiras*. São Paulo: NUPAUB/USP.
- FERREIRA, L. (1998): *A questão ambiental*. São Paulo: Boitempo.
- GUIMARÃES, R.P. (1986): *Ecopolitics in the Third World: An Institutional Analysis of Environmental Management in Brazil*. (Tesis doctoral). Connecticut: University of Connecticut.
- HOGAN, D.J.; VIEIRA, P.F. [org.] (1992): *Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável*. Campinas: Unicamp.
- LEAL, M.C. et al. [org.] (1992): *Saúde, ambiente e desenvolvimento*, 2 vol. São Paulo/Rio de Janeiro: Hucitec/Abrasco.
- LEIS, H. (1996): *O labirinto: ensaios sobre ambientalismo e globalização*. São Paulo/Blumenau: FURB/Gaia.
- MARTINE, G. (1993): “População, meio ambiente e desenvolvimento: o cenário global e nacional”, en G. Martine [org.]: *População, meio ambiente e desenvolvimento. Verdades e contradições*. Campinas: Unicamp.
- MEYER, H. (1999): *City and Port. Transformation of Port Cities: London, Barcelona, New York, Rotterdam*. Utrecht: International Books.
- MORAES, A.C.R. (1995): *Os impactos da política urbana sobre a zona costeira*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal.
- MORAES, A.C.R. (1999): *Contribuições para a gestão da zona costeira do Brasil*. São Paulo: Hucitec.
- RUSCHMANN, D. (1999): *Turismo e planejamento sustentável. A proteção do meio ambiente*. 4ª ed. Campinas: Papirus.
- SACHS, I. (1993): *Estratégias de transição para o século XXI. Desenvolvimento e meio ambiente*. São Paulo: Studio Nobel/Fundap.
- SANTOS, M. (2001): *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro/São Paulo: Record.
- SUSTAINABILITY CHALLENGE FOUNDATION (SCF) (1994): *1st. International Programme on the Management of Sustainability. Selected Readings*. Nijenrode Business School.
- SUNKEL, O. (1984): *La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina*. 2ª ed. Santiago de Chile: Cepal.
- SUSSKIND, L.; FIELD, P. (1996): *Dealing with an Angry Public: The Mutual Gains Approach to Resolving Disputes*. New York: The Free Press.