

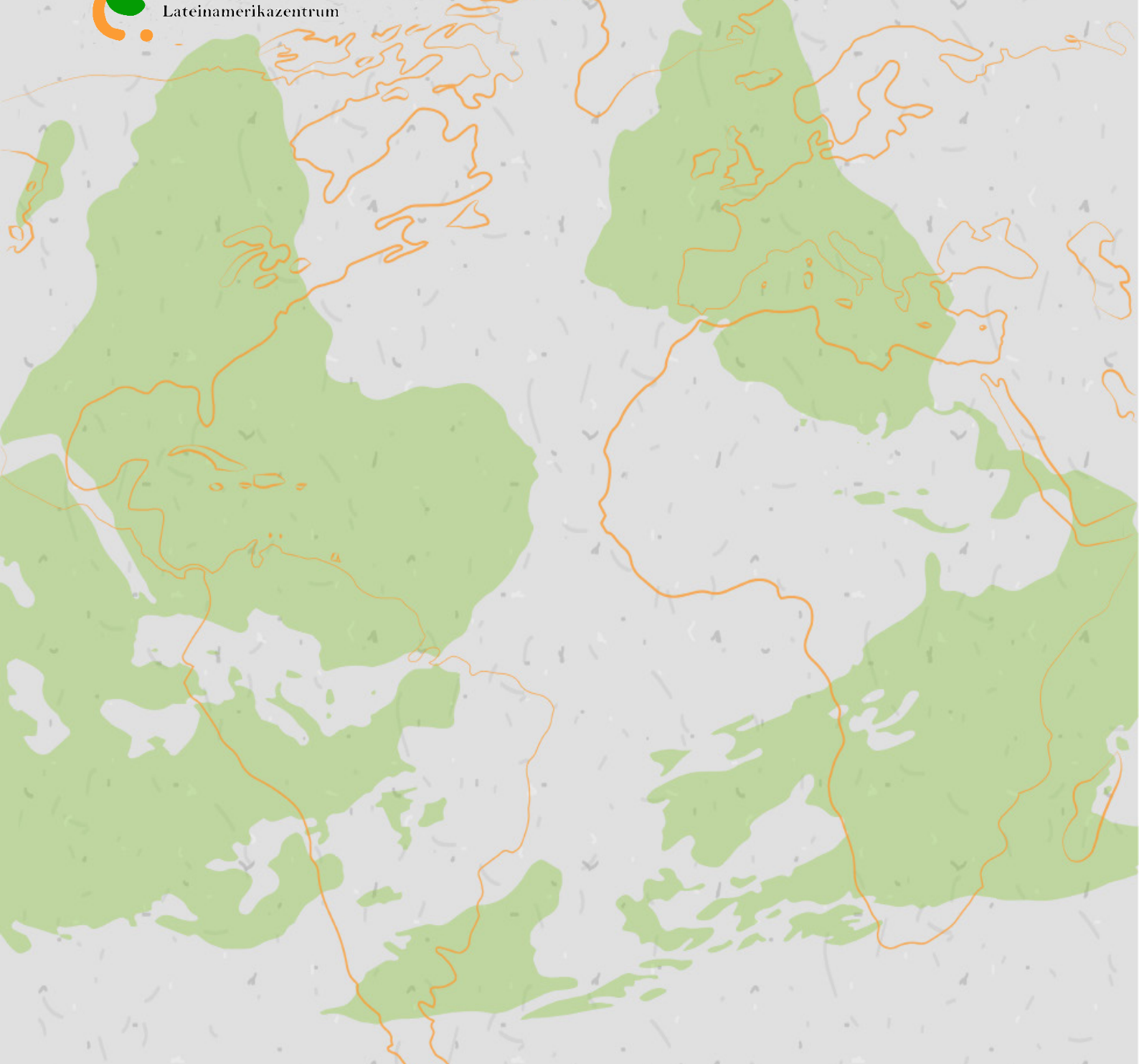


Centro  
Interdisciplinario de  
Estudios  
Latinoamericanos

Interdisziplinäres  
Lateinamerikazentrum



UNIVERSITÄT **BONN**



# **Leyes ambientales en Río de Janeiro: una mirada histórica desde el Brasil colonial hasta la neoliberalización de la naturaleza**

Philippe Seyfarth de Souza Porto

---

**Working Paper Series-Puentes Interdisciplinarios 2024/11**

Serie 2: Repensar la sostenibilidad desde la experiencia latinoamericana

Working Paper Series *Puentes Interdisciplinarios* es realizado por El Centro Interdisciplinario de Estudios Latinoamericanos/Interdisziplinäres Lateinamerikazentrum (ILZ) de la Universidad de Bonn, Genscherallee 3, 53113 Bonn, Alemania.

### **Equipo Editor:**

Juanita Arango (M.A.), Universidad de Bonn  
Carolina Ilaya García (B.A.), Universidad de Bonn  
Dra. Antje Gunsenheimer, Universidad de Bonn  
Fiorella López (B.A.), Universidad de Bonn  
Andrea Mora (B.A.), Universidad de Bonn  
Pablo Núñez (M.A.), Universidad de Bonn  
Dra. Monika Wehrheim, Universidad de Bonn

Este Working Paper Series consiste en los aportes de los y las estudiantes y docentes de América Latina y Alemania, participantes de la Escuela de Verano 2022 *Repensar la sostenibilidad desde la experiencia latinoamericana* del Centro Interdisciplinario de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Bonn, con el auspicio de Santander Universities en cooperación con la Universidad de Bonn.

Todos los documentos están disponibles gratuitamente en el sitio web del ILZ:

<https://www.ilz.uni-bonn.de/es/publicaciones/wps-series-puentes-interdisciplinarios>

### **Cómo citar:**

Seyfarth de Souza Porto, Philippe (2024): "Leyes ambientales en Río de Janeiro: una mirada histórica desde el Brasil colonial hasta la neoliberalización de la naturaleza". En: *Working Paper Series Puentes Interdisciplinarios*, serie 2, 11. Bonn: Centro Interdisciplinario de Estudios Latinoamericanos/ Interdisziplinäres Lateinamerikazentrum (ILZ), Universidad de Bonn.

### **Derechos de autor de este artículo**

© Philippe Seyfarth de Souza Porto

Esta publicación se ofrece bajo la licencia de Atribución/Reconocimiento-NoComercial-SinDerivados 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0). El texto de la licencia está disponible en <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode>.

El Centro Interdisciplinario de Estudios Latinoamericanos (ILZ) no se responsabiliza de los errores ni de las consecuencias derivadas del uso de la información contenida en este documento; los puntos de vista y las opiniones expresadas son exclusivamente de los/as autores/as y no reflejan necesariamente los del ILZ, sus proyectos de investigación o sus patrocinadores.

La inclusión de un artículo en el Working Paper Series *Puentes Interdisciplinarios* del ILZ no debe limitar la publicación de éste (con permiso del titular o los titulares de los derechos) en cualquier otro lugar.

### **Diseño de portada**

© Eduardo Muro Ampuero

### **Diagramación**

Pablo Núñez Arancibia

## Leyes ambientales en Río de Janeiro: una mirada histórica desde el Brasil colonial hasta la neoliberalización de la naturaleza

Philippe Seyfarth de Souza Porto <sup>1</sup>

### Resumen:

Este artículo aborda las leyes ambientales del contexto territorial del estado de Rio de Janeiro, en Brasil. Se hace una revisión de la historia de la conformación del campo político y jurídico ambiental de este estado brasileño. Desde una perspectiva histórica, se presentan las diferentes fases del tratamiento institucional de la naturaleza. La intención es señalar que, a pesar de que el "tema ambiental" aún no había sido nombrado como tal, los antecedentes de las leyes y políticas ambientales en el contexto actual son más antiguos que ciertos hitos de la segunda mitad del siglo XX, definidos desde una perspectiva hegemónica. Por un lado, es cierto que parte de las estructuras actuales se conformaron hace pocas décadas. Por otro lado, la política ambiental se remonta a procesos anteriores, como una actividad que tiene que ver con la conformación del Estado mismo y su maquinaria. Más allá de la idea de que el Estado se encarga de la naturaleza bajo el canon jurídico de la posguerra y los derechos fundamentales solo en la segunda mitad del siglo XX, se postula que el tratamiento institucional de la naturaleza tiene raíces profundas que llegan hasta el pasado colonial de Brasil.

**Palabras-clave:** leyes ambientales, políticas ambientales, Rio de Janeiro, Brasil, historia ambiental

### Environmental laws in Rio de Janeiro/Brazil: a historical look from colonial Brazil to the neoliberalization of nature

### Abstract:

This article examines with environmental laws in the territorial context of the state of Rio de Janeiro, Brazil. A review is made of the history of the conformation of the environmental political and legal field of this Brazilian state. From a historical perspective, the different phases of the institutional treatment of nature are presented. The intention is to point out that, although the "environmental issue" had not yet been named as such, the antecedents of environmental laws and policies in the current context are older than certain milestones of the second half of the 20th century, defined from a hegemonic perspective. On the one hand, it is true that part of the current structures were formed a few decades ago. On the other hand, environmental policy goes back to earlier processes, as an activity that has to do with the conformation of the State itself and its machinery. Beyond the idea that the State is in charge of nature under the post-war legal canon and fundamental rights only in the second half of the twentieth century, it is postulated that the institutional treatment of nature has deep roots that go back to Brazil's colonial past.

**Keywords:** environmental laws, environmental policies, Rio de Janeiro, Brazil, environmental history

---

1 Philippe Seyfarth de Souza Porto es doctorante de Ciencias Sociales en el Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade de la Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ), con pasantía de un semestre junto al grupo de investigación Bioeconomy and Social Inequalities, vinculado a la Friedrich-Schiller-Universität Jena, en Thüringen, Alemania.

## Introducción

El tema ambiental y la génesis de las leyes ambientales en Brasil se convierte cada vez más en un asunto abordado por las instituciones estatales. Si bien es posible identificar antecedentes en la historia, la aplicación de la ciencia, el derecho y los modernos instrumentos estatales para gestionar el área ambiental, estos se asocian normalmente a la segunda mitad del siglo XX, principalmente desde la década de 1960 hasta la de 1970.

Los acuerdos internacionales en la materia consideraban al desarrollo como una clave estratégica y fuerza impulsora. Sin embargo, es posible afirmar que el debate político en su conjunto se “ambientalizó” (Lopes 2004: 13) en la segunda mitad del siglo pasado, principalmente a partir de la década de 1970, con congresos internacionales y nacionales. Desde entonces, el tema ambiental ha ganado protagonismo político a través de conferencias y el inicio de normativas jurídicas sobre protección ambiental.

En este artículo se aborda el tema ambiental articulado con la política y la legislación brasileña desde la época colonial. Antônio Herman Benjamin (1999: 32) afirma que, en Brasil desde el período colonial, imperial y republicano hasta la década de 1960, la “cuestión ambiental” legalmente no existía dada la explotación no reglamentada, donde la conquista de nuevas fronteras agrícolas, ganaderas y mineras eran todo lo que importaba en la relación sociedad-naturaleza. La omisión legislativa fue su rasgo predominante, relegando los conflictos de carácter ambiental como de manera asistemática y privatista de los derechos.

Según la historia ambiental (Thomas 2010; Pádua 2002), los conflictos ya formaban parte de la cuestión ambiental, pero no fueron nombrados como tal. Por un lado, los efectos de la contaminación industrial ya se percibían desde hace más de un siglo y, por otro lado, por mucho tiempo no hubo políticas públicas encaminadas a controlar sistemáticamente los impactos de la actividad humana sobre el medio ambiente, especialmente en los países del Sur Global.

Al proponer una clasificación en fases, Herman Benjamin (1999) señala que no se trata de fases históricas cristalinas, separadas, delimitadas y mutuamente excluyentes, sino de valoraciones ético-jurídicas del medio ambiente. Es decir, fases construidas a partir de aproximaciones interpretativas de las normas editadas y sus fundamentos en las relaciones espaciales y temporales que delimitan las identidades éticas y jurídicas. Rocco (2012) también presenta una propuesta de fases o momentos que consideramos interesante; los analizaremos más a fondo.

### Un primer momento: la explotación de la naturaleza sin reglas

En base a la referida propuesta de clasificación de Benjamin (1999), la primera fase, se caracteriza por una explotación no reglamentada de la naturaleza y el mercantilismo, denominada como la del “laissez-faire ambiental”. Esta fase se asocia al período monárquico brasileño, que se extiende entre la Colonia y el Imperio, entre los siglos XVI y XIX. Existen varios ejemplos<sup>2</sup> de normas publicadas en este período que restringían la explotación de algunos tipos de recursos naturales.

Un ejemplo es la revocación del monopolio sobre el pau-brasil,<sup>3</sup> previamente otor-

---

2 Rocco señala que “em 1602, foi editado decreto regulamentando a pesca da baleia. De notar que a norma não protegia a baleia da caça, preocupando-se apenas em ordenar a atividade em razão da importância que ela ganhava no mundo dos negócios, especialmente em razão da utilização comercial do óleo da baleia. Três anos depois, em 1605, eram estabelecidas condições para a exploração do Pau-brasil. Batizada de Regimento do Pau-brasil, a norma estabelecia algumas punições severas para suas violações, como a aplicação da pena de morte para o contrabando dessa madeira. Além de prezar por seu valor de mercado, a opção de utilização da pena capital tinha como outro motivo a necessidade de controle sobre o extenso litoral brasileiro – que era constantemente invadido por embarcações de outras nacionalidades, como França, Espanha e Holanda. Eles, assim como os portugueses, vinham atrás das riquezas naturais descobertas por aqui, dentre elas especialmente o Pau-brasil. Havia, ainda, outras normas desse período, como o decreto que proibia o corte de árvores de mangue, de 1760, e o que declarava como propriedade da Coroa Portuguesa a vegetação marginal ao mar e aos rios que desembocavam no mar – considerada na atualidade como Áreas de Preservação Permanente – APP, conforme disposto no Novo Código Florestal Brasileiro (Lei nº 4.771/65)” (ROCCO2012: 4).

3 *Pau brasil*, es una especie de árbol. Su nombre



gado a la Corona portuguesa, evento que desencadenó una enorme devastación de los bosques brasileños, dando paso a pastos y cultivos. Casos como este reafirman la motivación para dictar normas en este período como la regulación del acceso a elementos específicos de la naturaleza, vistos como mercancías.

En el derecho brasileño posterior a la independencia de Brasil, Coelho (1999: 155) destaca el papel de los bachilleres y doctores formados en Coimbra y que participaron activamente en la Asamblea Constituyente de 1823. El autor describe un escenario bastante desordenado en términos legislativos y jurisprudenciales, en sus propias palabras; "No âmbito dos litígios entre os particulares e a administração estatal, o do chamado contencioso administrativo, a situação não era melhor: 'era um verdadeiro caos' afirmava o marquês de Uruguai 'no qual ainda não penetrou um só raio de luz'" (Coelho 1999: 159).

Con respecto al período colonial e imperial anterior a la abolición de la esclavitud (1888), Pádua (2002) investiga cuándo el pensamiento político comenzó a lidiar con la destrucción de la naturaleza en Brasil. En un análisis minucioso de varias fuentes como manuscritos, libros, artículos, legislación, ensayos, revistas, discursos y documentos técnicos, informes y cartas, el autor busca indicios sobre las relaciones de la sociedad con la naturaleza y los recursos naturales en Brasil.

A través de textos de autores como José Bonifácio de Andrada e Silva (primer ministro del Brasil independiente, desde 1822) y Joaquim Nabuco (abolicionista, 1849-1910), identifica que la crítica ambiental nació en Brasil en los siglos XVIII y XIX, principalmente entre 1786 y 1888, como reacción contra el modelo de explotación colonial – caracterizado por el latifundio, la esclavitud, el monocultivo y el maltrato de la tierra – y la intensa devastación ambiental provocada por este modelo. Pádua (2002: 81) señala la centrali-

dad de la racionalidad económica y el patrón de pensamiento y conducta de las élites políticas, económicas e intelectuales con relación a la exploración y uso de los recursos naturales en Brasil, y cómo esto ha obstaculizado históricamente el debate ambiental en Brasil.

### **De finales del siglo XIX a mediados del siglo XX: la influencia liberal**

Se puede decir que también hubo una "fase privatista" (Benjamin 1999: 51), que comenzó con el sistema republicano brasileño (1889) y duró más o menos hasta mediados del siglo XX. Este momento se caracteriza por la fuerte influencia del pensamiento liberal en la promulgación de legislación sobre lo que hoy se puede denominar temas ambientales, en consonancia con la idea de un Estado liberal. Las leyes ambientales de la época mostraban una clara preocupación por garantizar el libre ejercicio del derecho de propiedad, frente al designio del estado interventor del sistema monárquico.

Aun así, es posible afirmar que en la década de 1930 hubo un importante fortalecimiento de la preservación ambiental. En un "momento fragmentario" (Moreira & Pessoa 2018: 23), la legislación manifestó la transformación político-económica que atravesaba Brasil. Las leyes trataban de manera aislada y desarticulada los bienes ambientales – agua, bosques, fauna: cada recurso ambiental estaba regulado por un instrumento legal separado (Código de Aguas, Código Forestal, Ley de Protección de la Fauna, entre otros). Incluso antes de la estructuración sistemática, no existía un instrumento legal que considerara la política ambiental como un todo articulado y sistémico.

En esta etapa, las consecuencias de un modelo de industrialización que desconocía los efectos de sus emisiones líquidas, sólidas y gaseosas sobre el medio ambiente, comenzaron a tomar mayor relevancia, y el tema ambiental comenzó a ganar proyección y ser debatido a nivel internacional. La preocupación ambiental comenzó a ganar escala y, como resultado, se editaron algunas normas sobre el tema. Sin embargo, al mismo tiempo que

---

en portugués significa 'palo brasil', es decir el origen del nombre del país, y hace una alusión al tinte rojo brillante como una brasa que se puede extraer de su madera. Brasil es una forma abreviada de Tierra de Brasil, o "tierra de palo Brasil".

el poder legislativo no escapó a la necesidad de establecer reglas variadas para el acceso a los aprovechamientos forestales por parte de las siderúrgicas y otras industrias que utilizan carbón vegetal y leña, así como para la realización de lotificaciones y otras actividades, hubo una cierta desconexión entre las diferentes normas relacionadas con la protección del medio ambiente.

### **Estructuración de políticas ambientales - la fase holística**

Benjamin (1999: 65) y Rocco (2012: 13) denominan "fase holística" al periodo más reciente de Brasil. Si bien leyes anteriores ya se ocuparon del tema, es recién a partir de la segunda mitad de la década de 1980 que toma forma sistemática un aparato jurídico especializado en el tema ambiental que terminó constituyendo una nueva especialidad del derecho. Este momento se caracteriza por la sistematización de la legislación<sup>4</sup> y también se asocia a la creciente preocupación internacional por el medio ambiente durante la década de 1980, además del surgimiento y fortalecimiento del socioambientalismo (Santilli 2005).

El término socioambientalismo se refiere a una perspectiva según la cual las poblaciones locales deberían estar involucradas en las políticas ambientales, las cuales deberían tomar en cuenta su forma de vida y conocimiento sobre el manejo de los recursos naturales. Como indica Juliana Santilli (2005), en Brasil esta tendencia tuvo su origen en las articulaciones políticas entre los movimientos sociales y el movimiento ambientalista en la segunda mitad de la década de 1980:

O surgimento do socioambientalismo pode ser identificado com o processo histórico de redemocratização do país, iniciado com o fim do regime militar, em 1984, e consolidado com a promul-

gação da nova Constituição, em 1988, e a realização de eleições presidenciais diretas, em 1989. Fortaleceu-se – como o ambientalismo em geral – nos anos 1990, principalmente depois da realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, (ECO-92), quando os conceitos socioambientais passaram, claramente, a influenciar a edição de normas legais (Santilli 2005: 12).

Vale la pena señalar que, en el momento político anterior, el régimen militar vigente en Brasil y en varios otros países de América Latina, asociado a una fuerte represión política de los movimientos sociales, generó una desmovilización de la ciudadanía e iniciativas conservadoras. De 1964 a 1981 no hubo suficiente espacio político ni democrático para discutir y evaluar los impactos ambientales causados por obras y proyectos de interés del gobierno militar. Y tras la edición de la Política Nacional do Meio Ambiente en 1981, con la idea de un naturalismo reactivo, se crearon parques para enfrentar el desarrollo desenfrenado. Curiosamente, en una aparente paradoja, la década de 1980 fue la época en que se crearon y también se extinguieron la mayoría de las unidades de conservación en el territorio nacional brasileño.

Otro sello distintivo de esta fase de la política ambiental brasileña se refiere a las unidades de conservación de la naturaleza. Según Barreto Filho (2006: 113), las unidades de conservación de la naturaleza no están definidas por criterios naturales, siendo mucho más artefactos culturales. El establecimiento de una unidad de conservación representa una construcción socionatural, inestable e indeterminada, una síntesis entre naturaleza y cultura, definida en un contexto histórico determinado, basada en una correlación de fuerzas, guiada por criterios tecnológicos dominantes.

Creado y Ferreira (2012: 22) muestran cómo en Brasil el Sistema Nacional de Unidades de Conservación de la Naturaleza (SNUC), que empezó activamente sus labores en 2000 por la ley 9.985, es el resultado de intensas

4 Principalmente con la Política Nacional do Meio Ambiente – Ley nº 6.938/81 –, la Constitución de 1988 y la institución de algunos aspectos normativos relevantes, como la responsabilidad civil objetiva y la competencia del Ministerio Público para proponer acción civil para la reparación de los daños causados al medio ambiente.

disputas.<sup>5</sup> Sin embargo, también es importante considerar los límites de una clasificación dualista polarizada entre dos vertientes, que puede llevar a desconocer las particularidades de los espacios de debate y de los propios discursos. Percibiendo la lucha por el SNUC como un debate político complejo con fuertes divergencias entre diferentes corrientes, las mencionadas autoras se refieren al sistema brasileño como un acuerdo temporal del ambientalismo. Los discursos en sí varían mucho.

Si, por un lado, el debate en el ámbito político-institucional se alimenta fuertemente de rigurosos criterios técnico-científicos, con frecuencia, al final, los discursos se tornan bastante pragmáticos y estratégicos, dada la complejidad de los aspectos políticos. Para las autoras, el caleidoscopio resulta ser una metáfora interesante para mostrar que los diferentes argumentos y consideraciones son variables según los contextos en los que participan los agentes considerados (Creado & Ferreira 2012: 23). Así, después de prácticamente 10 años de debates, en esta legislación predominó una perspectiva socioambiental (Santilli 2005: 43); es decir, buscando contemplar tanto las visiones en el sentido de garantizar la conservación de la biodiversidad como los objetivos relacionados con el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones humanas, basados en la multiculturalidad y la pluriétnicidad.

Mirando hacia el inicio del nuevo milenio, Kageyama y dos Santos (2011) observan grandes avances socioambientales en el gobierno de Lula, en particular a partir de la elección en 2003 de la senadora Marina Silva para dirigir el Ministerio del Medio Ambiente. Los autores señalan cuatro líneas que caracterizaron la política ambiental federal en el primer período presidencial del Partido dos

Trabalhadores:

Promoção do desenvolvimento sustentável, não só no aspecto ambiental, mas também no social e no econômico; ii) controle e participação social, com a colaboração qualificada e efetiva da sociedade nos processos decisórios; iii) fortalecimento do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), com a gestão ambiental compartilhada entre os governos federal, estaduais e municipais; e iv) envolvimento dos diferentes setores do Poder Público na solução dos problemas ambientais, chamado princípio da 'transversalidade', com o meio ambiente entrando na agenda de todos os ministérios e demais órgãos públicos (Kageyama & Dos Santos 2011: 181).

### **El momento actual – retrocesos, desmantelamiento y neoliberalismo**

En el presente, estaría en marcha lo que Rocco (2012: 25) llama la "fase retro" que se inauguró por la Ley número 11.105/2005 (que trata de la Política Nacional de Bioseguridad y establece normas de seguridad y mecanismos de fiscalización para actividades que involucren organismos genéticamente modificados), y marcada por hechos como la aprobación por el Congreso Nacional de reformas al Código Forestal, esta fase – y principalmente la gestión federal de la política ambiental después de las elecciones de 2018 – podría identificarse fácilmente como un revés imponente para los logros ambientales implementados durante muchos años.

A pesar del marco propuesto, es importante enfatizar que la fase "retro" representa un momento que cataliza procesos más largos, de refinar los instrumentos contractuales de políticas, ampliamente en todo el servicio público, en un escenario donde el desarrollo ("sostenible") es el objetivo, la privatización es el camino y las organizaciones no gubernamentales son los instrumentos (Souza Lima 2002: 18). Durante décadas, el avance del neoliberalismo ha planteado serios desafíos y provocado importantes transformaciones en la democracia liberal vigente en la gran mayoría de los países del mundo, y también

5 Al analizar su proceso de creación política, es posible verificar cómo los choques entre diferentes visiones estuvieron presentes directa – e indirectamente – en la arena de decisión política de las negociaciones en torno a la legislación. Por un lado, la corriente que enfatiza la importancia de mantener la biodiversidad; por otro, una vertiente en defensa de los derechos de los grupos sociales o pueblos afectados por la creación de unidades de conservación (Creado y Ferreira 2012: 22).

en las políticas ambientales como instrumento para su implementación.

Como expone Jean Pierre Leroy (2011: 7), actualmente, el discurso dominante trata de resumir las múltiples formas de desigualdad existentes en una sola: pobreza y miseria. En el área ambiental, la extensión de la mercantilización a lo que se consideraban bienes comunes y la correspondiente privatización de los territorios, directa o indirectamente, aparecen como el único camino de desarrollo del que se beneficiarán en el futuro y, en consecuencia, una salida de la pobreza.

Evelina Dagnino (2018: 688) afirma que en términos de construcción democrática en Brasil hay una confluencia perversa entre dos procesos diferentes, que representan dos proyectos políticos diferentes.

Por un lado, un proceso de ampliación de la democracia, con la creación de espacios públicos y la creciente participación de la sociedad civil en los procesos de discusión y toma de decisiones relacionados con los asuntos y políticas públicas, marcado por la Constitución de 1988 y construido a partir de la década de 1980 en torno a la ampliación de la ciudadanía y la profundización de la democracia a partir de la lucha contra el régimen militar emprendida por sectores de la sociedad civil, entre los que los movimientos sociales jugaron un papel fundamental.<sup>6</sup>

Por otro lado, según la autora, existe también otro proyecto, como parte de la estrategia del Estado para implementar el ajuste neoliberal, caracterizado por el surgimiento de un pro-

yecto de Estado mínimo que progresivamente se sustrae a su rol de garante de derechos, a través de la contracción de sus responsabilidades y su transferencia a la sociedad civil. Este proyecto constituye el núcleo duro del conocido proceso global de adaptación de las sociedades al modelo neoliberal producido por el Consenso de Washington (1989).

La autora argumenta que la confluencia entre estos dos proyectos se caracteriza por lo que ella llama confluencia perversa, refiriéndose a un fenómeno cuyas consecuencias contradicen su apariencia, sin efectos inmediatamente evidentes y distintos de lo que cabría esperar (Dagnino 2018: 681).

Dardot y Laval (2016) entienden el neoliberalismo como una racionalidad<sup>7</sup> que adquiere una dimensión totalizadora a lo largo de la historia del Occidente. Como racionalidad esencialmente ademocrática, el neoliberalismo relativiza y, en cierta medida, incluso suprime la democracia, en tanto su valor supremo es la libertad individual de los sujetos para crear por sí mismos el dominio protegido (propiedad) en detrimento de la libertad política para participar en los procesos de toma de decisiones (Dardot & Laval 2016: 384).

Especialmente en el contexto de la posguerra fría, se produce una liberación de la ideología neoliberal radical que cada vez más permea a los organismos internacionales y a los Estados, flexibilizando los mecanismos de control de la legislación y las políticas bien como la gestión de las relaciones con el medio ambiente, intensificando las estrategias de concentración de la riqueza y de exclusión socioambiental.

---

6 Dagnino afirma que "no percurso desse projeto desde então, dois marcos importantes devem ser mencionados. Primeiro, o reestabelecimento da democracia formal, com eleições livres e a reorganização partidária, abriu a possibilidade de que este projeto, configurado no interior da sociedade e que orientou a prática de vários dos seus setores, pudesse ser levado para o âmbito do poder do Estado, no nível dos executivos municipais e estaduais e dos parlamentos e, mais recentemente, no executivo federal, com a eleição de Luís Inácio Lula da Silva como Presidente da República. Assim, os anos 90 foram cenário de numerosos exemplos desse trânsito da sociedade civil para o Estado. Segundo, e como consequência, durante esse mesmo período, o confronto e o antagonismo que tinham marcado profundamente a relação entre o Estado e a sociedade civil nas décadas anteriores cederam lugar a uma aposta na possibilidade da sua ação conjunta para o aprofundamento democrático" (Dagnino 2018: 696).

---

7 A partir de una lente foucaultiana, los autores proponen hacer una genealogía del neoliberalismo, describiéndolo, más allá de aspectos puramente económicos o ideológicos, como una nueva razón-mundo basada en la idea de competencia en todos los niveles de la existencia. Para los autores, uno de los aspectos centrales del neoliberalismo es el hecho de que representa una racionalidad gubernamental, porque "o Estado, ao qual compete construir o mercado, tem ao mesmo tempo de construir-se de acordo com as normas do mercado" (Dardot & Laval 2016: 378).



Analizando la dimensión totalizadora de la razón neoliberal,<sup>8</sup> Rubens Casara (2017: 49) apunta al nacimiento de un estado a que llama posdemocrático. En el contexto brasileño y en el área ambiental, eso se manifiesta, más ampliamente, en toda la idea de la neoliberalización de la naturaleza. Eve-Anne Bühler y Valter Lucio de Oliveira (2019), en su análisis de los procesos de apropiación y mercantilización de la naturaleza por parte del sector agrícola en la frontera productiva del nordeste del Cerrado, afirman la pertinencia de utilizar la expresión "neoliberalización" para describir el proceso de dimensión de este fenómeno:

O neoliberalismo, assim definido, é raramente observado na sua completude. Nesse sentido, a noção de 'neoliberalização' possui um maior alcance heurístico, na medida em que faz referência aos processos e às manifestações sociais que levam a esse estado final. Esta noção se centra nas ações e no seu controle, bem como nos discursos através dos quais o neoliberalismo se legitima. A neoliberalização deve ser compreendida simultaneamente como um modo disciplinar de regulação e como um regime de acumulação (Bakker, 2010) que redefine as significações e usos do espaço ou dos recursos. Enquanto projeto político, ela visa assegurar as condições de acumulação do capital e preservar o poder das elites em múltiplas escalas. Sua ascendência supõe a elaboração de estratégias que garantam a realização de um lucro pela apropriação, o controle, a transformação e a exploração ou a mercantilização de bens cuja qualidade de recursos se consolida ao longo do processo (Bühler y Oliveira 2019: 264).

8 Nesse contexto sociopolítico, a desconsideração dos valores subjacentes à ética democrática se tornou uma realidade global, dado que os valores construídos nos Estados democráticos de direito na segunda metade do século XX, antes considerados defesas contra abusos de poder, passam a ser demarcados pela racionalidade neoliberal como óbices ao desenvolvimento e à eficiência, inclusive em termos de política e regulação ambiental. Tais valores – e o Estado teorizado que embasam – devem ser, nessa ótica hegemônica, readequados ao projeto de expansão capitalista, inclusive pela via de acordos cancelados pelo Poder Judiciário (Casara 2017: 133).

La tendencia a la neoliberalización del medio ambiente se materializa en América Latina a través de los bajos presupuestos asignados a las instituciones encargadas de la gestión ambiental, la adopción de mecanismos de mercado para resolver problemas o incluso la mercantilización de los recursos y la descentralización de la toma de decisiones para escalas inferiores (Brannstrom 2009 según Bühler & Oliveira 2019). Una tensión relevante es la que existe entre las tendencias hacia la centralización y la descentralización de la acción estatal.

### **Algunas peculiaridades del Estado de Río de Janeiro**

Si en los Estados Unidos el conservacionismo nació apuntando al oeste "salvaje y vacío" (traducido al concepto de *wilderness*), el modelo brasileño de gestión de la naturaleza surgió específicamente en Río de Janeiro y se trasplantó al resto del país (Barreto Filho 2006: 114). Desde la época colonial, la Mata Atlántica, bioma predominante en el estado, ha sido escenario de intensas transformaciones principalmente por los ciclos productivos de la caña de azúcar y del café. Esto contribuyó al reforzamiento de la defensa de los espacios de naturaleza intacta (Diegues 2008), perspectiva aún con influencia internacional, como estrategia para enfrentar la expansión de la urbanización y degradación provocada por diferentes modos de producción.

Históricamente, en Río de Janeiro, persiste un fuerte imaginario asociado a la conservación de la naturaleza, incorporado desde la década de 1930<sup>9</sup> por científicos, funcionarios, profesionales liberales y otros sectores de la sociedad civil (Fernandez 2009). Esto contribuyó a reforzar la difusión de la idea de las áreas protegidas como baluartes para la preservación de especies vivas, lugares de tranquilidad, esparcimiento y valorización de los paisajes naturales, tornando al estado particularmente interesante para el estudio

9 En 1934, se realizó en Río de Janeiro la 1ª Conferencia Brasileña para la Protección de la Naturaleza; con la promulgación de la Constitución de 1937, fue creado el Parque Nacional de Itatiaia, el primer parque brasileño; y, en 1939, se crearon el Parque Nacional Iguazú y el Parque Nacional Serra dos Órgãos.

de políticas ambientales.

Al mismo tiempo, mientras en otras regiones de Brasil hay una serie de conflictos pulsantes relacionados con los motores del modelo neoextractivista (asociados, por ejemplo, al agronegocio o a la construcción de grandes centrales hidroeléctricas), en Rio de Janeiro importante parte de las cuestiones socioambientales se refieren a los grandes emprendimientos, pero también a temas como el avance de la especulación inmobiliaria, la urbanización, la agricultura familiar y el turismo. La historia conservacionista de protección de la Mata Atlántica, bioma presionado principalmente por la especulación inmobiliaria, no puede equipararse a la lógica violenta de la expansión neoextractivista en otras regiones, caracterizada por la presencia del agronegocio, la minería, la prospección, el acaparamiento de tierras, la tala, entre otros actores y actividades.

Si, por un lado, esto lo hace parecer más protegido, bajo ciertos aspectos, no significa, sin embargo, que toda una serie de cuestiones de alta complejidad con impacto socioambiental no estén presentes en Rio de Janeiro. Por ejemplo, en la región metropolitana, Elmo da Silva Amador (1997) señala que diversas actividades y tensiones se acumulan y generan daños ambientales irreversibles a la Bahía de Guanabara,<sup>10</sup> entre ellas el vertimiento de aguas servidas domésticas y desechos industriales, ocupación inadecuada de laderas y alteraciones físicas en áreas marginales, además del aterramiento progresivo del cuerpo de agua, en gran parte acelerado por la descarga sólida de aguas servidas domésticas a los afluentes de la Bahía.

---

10 La causa de la degradación ambiental de la Bahía no debe limitarse a la ocupación desordenada, como se hace habitualmente, sino también a la ocupación incorrecta de este espacio desde la colonización y al descuido histórico del espejo de agua y su entorno, mostrando cómo importantes agentes degradantes de la Bahía los terraplenes de sus márgenes y la sedimentación impulsada por cambios en la circulación hidrodinámica.

## Conclusión

Como consecuencia de lo expuesto a lo largo del artículo, refutamos la idea, a veces naturalizada, de que el ambientalismo y las políticas ambientales simplemente surgieron en los países del Primer Mundo y luego se extendieron a las colonias tropicales del sur.

En oposición a la tesis de que el ambientalismo es un movimiento importado de Europa y Estados Unidos, investigaciones como la de Pádua (2002) indican que las críticas al modelo depredador de explotación colonial, y al impacto ambiental que provocó, en realidad surgieron en áreas coloniales, especialmente en el Caribe, India, Sudáfrica y América Latina. Entonces, si las críticas al modelo depredador de explotación colonial, las ideas y conceptos propugnados por el ambientalismo y, en definitiva, toda política ambiental encuentra raíces históricas en el pensamiento social, entendemos que buscar esa recuperación es fundamental para enfrentar los desafíos del momento actual.

La afirmación de Boaventura de Souza Santos (2016: 123) de que en el neoliberalismo los grupos dominantes radicalizan sus medios para recuperar el control del Estado y sus políticas puede asociarse a retrocesos en materia de derechos y garantías socioambientales y al desmantelamiento de políticas ambientales que impactan especialmente grupos vulnerables. Aunque con un cambio de corriente de la transición gubernamental entre 2022 y 2023, en su conjunto entendemos que las políticas ambientales en Brasil pasan por procesos de precariedad en la actuación de los agentes involucrados en la política ambiental y de deslegitimación en relación con el público. Esto se muestra al observar los avances y retrocesos en términos de acercar las políticas ambientales en Brasil a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030. Como indica el trabajo de Seixas et al. (2020: 17)<sup>11</sup>, la racionalidad econó-

---

11 La conclusión de los autores es que los retrocesos impuestos al sistema de gobernanza ambiental en la última década, y especialmente en los últimos dos años a través de la revocación impulsada por el actual gobierno federal, indican que el país avanza en sentido

mica dominante apunta a una desregulación generalizada y acelerada para incentivar sectores como la agroindustria, la minería y la creación de infraestructuras.

Concluimos en el sentido de que lo que estamos caracterizando aquí como leyes ambientales forma parte de amplias racionalidades del Estado. Mirar la dimensión histórica de las políticas ambientales nos hace sospechar de una supuesta singularidad o continuidad (no sólo en términos históricos) de la legislación ambiental, que se presenta como un problema complejo con múltiples facetas.

Por ejemplo, una perspectiva evolucionista sería difícilmente defendible entre el período actual de expansión de la razón neoliberal y las justificaciones de las políticas ambientales en la línea de la intervención de un estado keynesiano, dirigido a regular los flujos incluso a través de políticas ambientales.

Parecen existir muchas más conexiones entre el momento actual y los antecedentes de una época en la que el trato estatal al medio ambiente tenía claramente características de dominio, como señala Marx (2017: 126) al abordar la criminalización del robo de leña en la Alemania del siglo XIX.<sup>12</sup> Esto apunta, creemos, a la pertinencia de investigaciones sobre leyes y políticas ambientales, teniendo en cuenta que el sistema de normas y procedimientos sometido a las leyes que afirman una serie de derechos y garantías, no puede desligarse de otras dimensiones que subyacen a esta actividad, como las prácticas de

---

contrario a las políticas públicas de sostenibilidad y protección del medio ambiente.

12 Al instituir cualquier forma de recolección de leña como robo de leña, sin diferenciar el acto de quitar esta leña de un árbol del acto de recogerla del suelo, el poder legislativo se aleja de la ley de las costumbres populares (que tenían la costumbre de atribuir como robo sólo la sustracción de la madera). Así, al equiparar a los que recogen la madera caída del suelo con los que cortan el árbol para sacar la madera, la legislación habría generalizado el acto de hurto. La incongruencia de criminalizar una tradición que hasta entonces había sido fundamental para la supervivencia de los desposeídos en su región natal llevó a Marx a criticar duramente la idea de priorizar la propiedad privada sobre los derechos y costumbres tradicionales, y la confluencia del Estado y la ley con intereses privados.

los diferentes actores involucrados y situaciones contextualizadas de funcionamiento de las normas ambientales.

## Bibliografía

- Amador, Elmo da Silva (1996): *Baía de Guanabara e Ecossistemas Periféricos: Homem e Natureza*. Rio de Janeiro: Instituto de Geociências. Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Barreto Filho, Henyo Trindade (2006): "Populações tradicionais: introdução à crítica da ecologia política de uma noção". En: Cristina Adams; Rui Murieta; Walter A. Neves (org.): *Sociedades caboclas amazônicas: modernidade e invisibilidade*. São Paulo: FAPESP / Annablume, 2006, pp. 109-144.
- Benjamin, Antônio Herman de Vasconcelos (1999): "Introdução ao Direito Ambiental Brasileiro". En: *Anais do 3º Congresso Internacional de Direito Ambiental: a proteção jurídica das florestas*. São Paulo: IMESP.
- Brannstrom, Christian (2009): "South America's Neoliberal Agricultural Frontiers: Places of Environmental Sacrifice or Conservation Opportunity". En: *Ambio - a Journal of the Human Environment* 38, pp. 141-149.
- Bühler, Eve; Oliveira, Valter Lucio de (2019): "A neoliberalização da natureza na fronteira agrícola do cerrado nordestino". En: *Revista Raízes*, v. 39, n. 2. Véase: <http://raizes.revistas.ufcg.edu.br/index.php/raizes/article/view/110/97> (consultado por última vez 25 de abril de 2022).
- Casara, Rubens (2017): *Estado Pós-Democrático, Neo-Obsecurantismo e Gestão dos Indesejáveis*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Coelho, Edmundo Campos (1999): *As profissões imperiais: medicina, engenharia e advocacia no Rio de Janeiro, 1822-1930*. Rio de Janeiro: Record.
- Creado, Eliana Santos Junqueira; Ferreira, Lúcia da Costa (2012): "O caleidoscópio

- conservacionista: o SNUC como um acordo temporário no ambientalismo". En: *Revista VITAS – Visões Transdisciplinares sobre Ambiente e Sociedade*, Ano II, Núm. 4, pp. 1-34.
- Dagnino, Evelina (2018): "Confluencia perversa, desplazamiento de sentido, crisis discursiva". En: *Antología del pensamiento crítico brasileño contemporáneo*, CLACSO, pp. 679-700.
- Dardot, Pierre; Laval, Christian (2016): *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo.
- Diegues, Antonio Carlos (2008): *O mito moderno da natureza intocada: populações tradicionais em unidades de conservação*. São Paulo: HUCITEC-NUPAUB.
- Fernandez, Annelise (2009): *Do Sertão Carioca ao Parque Estadual da Pedra Branca: a construção social de uma unidade de conservação à luz das políticas ambientais fluminenses e da evolução urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Kageyama, Paulo Y.; Dos Santos, João Dageberto (2011): "Aspectos da política ambiental nos governos Lula". En: *Revista Faac*, Vol. 1, Núm. 2, pp. 179-192.
- Leroy, Jean Pierre (2011): "Territórios e bens comuns". En: *Revista Agriculturas: experiências em agroecologia*, Vol. 8, Núm. 4, pp. 4-8.
- Lopes, José Sérgio de Leite (2004): *A ambientalização dos conflitos sociais*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- Marx, Karl (2017): *Os despossuídos: debates sobre a lei referente ao furto de madeira*. São Paulo: Boitempo.
- Moreira, Liane da Cruz Cordeiro; Pessoa, Solange de Vasconcellos (2018): "Breve ensaio sobre a criação de áreas protegidas no mundo, no Brasil e no estado do Rio de Janeiro". En: *Revista INEANA (Revista Técnica do Instituto Estadual do Ambiente, RJ)*, Vol. 6, pp. 18-37.
- Pádua, José Antônio (2002): *Um sopro de destruição: pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista, 1786-1888*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Rocco, Rogério Geraldo (2012): "História da Legislação Ambiental Brasileira: um passeio pela legislação, pelo direito ambiental e por assuntos correlatos". En: Coutinho, Ronaldo; Ahmed, Flávio (Org.): *Curso de Direito Ambiental*. 1ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, pp. 03-27.
- Santilli, Juliana (2005): *Socioambientalismo e novos direitos. Proteção jurídica à diversidade biológica e cultural*. São Paulo: Peirópolis.
- Santos, Boaventura de Sousa (2016): *A Difícil Democracia: Reinventar a Esquerda*. São Paulo: Boitempo.
- Seixas, Cristiana Simão; Prado, Deborah Santos; Joly, Carlos Alfredo; May, Peter Herman; Neves, Estela M. Souza Costa; Teixeira, Leonardo Ribeiro (2020): "Governança ambiental no Brasil: rumo aos objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS)". En: *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, Vol. 25, Núm. 81, pp. 01-21.
- Souza Lima, Antonio Carlos de (2002): *Gestar e gerir: estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- Thomas, Keith (2010): *O homem e o mundo natural: mudanças de atitude em relação às plantas e aos animais (1500-1800)*. São Paulo: Companhia das Letras.