

pueden incidir sobre las acciones y las prioridades que se vayan adoptando.

El monitoreo general de los resultados de la gestión urbanística y ambiental, en general, y de los resultados del Plan en particular, debe ser realizado a partir del uso de indicadores de sostenibilidad que reflejen el estado y la variación de aspectos que sean significativos y representativos de la calidad ambiental de la Ciudad. La definición y selección de los

indicadores debe ser efectuada a partir de una concertación técnica y comunitaria, en consideración a la existencia o facilidad de obtención de la información que los alimente.

Todavía en febrero de 2003, el PUA no ha sido aprobado por la Legislatura. Trabas burocráticas, falta de consenso, cambio de prioridades lo han impedido, o una conjunción de todas ellas? Estas cuestiones las analizaremos en un próximo número.

Brasil

Roberto SEGRE corresponsal
Henri ACSELRAD crónica

Profesores del Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro e investigador del CNPq

INFRAESTRUCTURAS Y SOSTENIBILIDAD (SUSTENTABILIDADE) EN BRASIL

El Programa Brasil en Acción (*Brasil em Ação*) junto con el Plan Plurianual de Inversiones *Plano Plurianual de Investimentos* (PPI) para el período 1996-1999 pretendía definir los territorios que estarían conectados prioritariamente a los circuitos internacionales de mercancías. La noción de ‘eje de desarrollo’ (*eixo de desenvolvimento*) sirvió para designar las áreas con potencialidad para atraer capitales. El segundo PPI, 2000-2003, respondiendo al nombre de Avanza Brasil (*Avança Brasil*), se acompañaba de lo que se presenta como ‘una agenda de políticas públicas’ expresada en los llamados Ejes Nacionales de Integración y Desarrollo *Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento*. Este estudio pretende adoptar “un enfoque holista, fundamentado en el concepto de desarrollo sostenible (*sustentable*)”, que, en su visión estratégica, “considera el medio ambiente como área de oportunidades para el establecimiento de inversiones” (BNDES, 2000: 1, 16). ¿Pero de que sostenibilidad (*sustentabilidade*) se está hablando?

Recibido: 24.08.02

El discurso gubernamental dice estar inaugurando un nuevo modo de acción del Estado, ahora “capaz de ejercer el papel de coordinador en el marco de una economía abierta y comandada por la inversión privada”. Por tanto, los técnicos del gobierno están tomando prestados del mundo empresarial todo un repertorio de conceptos y modos de pensar – del planeamiento estratégico la gestión orientada hacia los resultados, del estudio de los *steps changes* de tendencias al planeamiento *business oriented*, del método de análisis de prioridades según el *Analytical Hierarchical Process* a la evaluación de las inversiones por *analisis cluster* y simbiosis industrial. Con el fin de “inaugurar una forma nueva de relación y cooperación del sector público con la iniciativa privada”, la razón política está subordinada a una racionalidad microeconómica (BNDES, 1998). Como lo que se quiere es identificar y acelerar el flujo de circulación de mercancías, consolidando *funding* para las nuevas empresas, se busca estipular las “oportunidades de inversiones” como negocios. Se garantiza así que, cuanto más y mejores actuaciones se realicen, “las inversiones aumentarán la competitividad y reducirán las desigualdades”. Las inversiones en infraestructuras económicas se hallan en el centro del escenario de intervención en las áreas de influencia de los ejes y también en los

aspectos de información y conocimiento, desarrollo social y medio ambiente aparecen sutilmente como complementos del discurso destinados a legitimar las actuaciones en las infraestructuras. Le corresponde al estudio de los ejes identificar los “proyectos candidatos” y los “proyectos anclá” a partir de la caracterización de los cuellos de botella y de los llamados *missing links* de las infraestructuras económicas, especialmente de transportes.

A partir de la comparación entre la capacidad efectiva de una vía de transporte y la demanda proyectada se definen los cuellos de botella en cuanto barreras físicas a la aceleración del ritmo de acumulación. “Los criterios ligados directamente con la dimensión de la planificación, como los aspectos geopolíticos y las dependencias de políticas públicas, son considerados – afirma el *Consórcio Brasileira* responsable del estudio de los ejes – como la condición para no perjudicar la viabilidad económica de los ejes que se van a definir” (BNDES 1998). Se trata de *missing links*, sin ninguna duda, para el capital y no para los intereses públicos, o con preferencia, para el capital en cuanto supuesta expresión sintética del interés público. Los *missing links* estarán de, este modo, compensados por *portfolios* carteras de inversiones. Las políticas públicas, bajo esta concepción, no deberían perjudicar a las actuaciones. Los beneficios de la competitividad, reducirán las desigualdades – es lo que afirma la creencia de los planificadores por los resultados.

En su dimensión conceptual, los ejes se definen a partir de su capacidad de inserción en un espacio más amplio, por su supuesta potencia competitiva en el mercado mundial. Se trata, por tanto, de viabilizar la articulación de las áreas dinámicas en el circuito de la acumulación a escala mundial, hacer valer las “vocaciones” de cada porción del territorio nacional a los supuestos intereses del mercado global, en detrimento de los diferentes proyectos que, para tales áreas, hayan formulado, eventualmente, los diferentes actores sociales locales.

El estudio de los Ejes pretende recuperar el papel del espacio territorial en la planificación del desarrollo, “identificando una nueva geografía socio-económica para Brasil”¹ El

espacio considerado no es, por tanto, un espacio unidimensional, el espacio de las negocios. La delimitación de los ejes sirve, previamente, de fundamento aparentemente científico destinado a legitimar las acciones y la distribución espacial de las inversiones. Por esto, sus creadores destacan la pretensión de “desenfatar” el trazado cartográfico de los Ejes, insistiendo en el carácter integrador y no delimitador de los mismos. Pretenden así, por el recurso a lo que entienden ser una especie de “cubismo cartográfico”, desanimar las presiones de los *lobbies* estatales y locales. Pero la expectativa de urgencia de las presiones será tanto mayor cuanto mas competitivos se muestren entre si ciertos proyectos, requiriendo la definición de prioridades sobre criterios que no parecen estar apenas sometidos a intereses localizados. De ahí la mención recurrente al holismo y a largo plazo, a la sinergia y la sostenibilidad.

El modelo de gestión adoptado muestra sin embargo que a pesar de las preferencias por la sinergia y la visión holista y de las inversiones estructurantes, es el propio “proyecto” la unidad de administración y reflexión. Se establece que el gerente de los proyectos sea el actor central del proceso de ejecución. La figura del funcionario empresario *funcionário-empendedor*, responsable de atraer a los inversores que permitan transformar una cartera de inversiones-candidatas en proyectos, es emblemática de esta interpenetración entre el mercado y la política. El negocio determina la acción política, el *marketing* substituye al debate público, el inversor potencial asume el puesto de mando. Este modelo de gestión de la cartera de inversiones evidenciará así la preocupación central por la eficiencia administrativa, teniendo como contrapartida la desconsideración de la perspectiva de los actores sociales – no empresariales - que podrían legitimar políticamente los proyectos.

El Programa no esconde su sesgo exportador, pues todos los ejes vinculan una región productora a un puerto, con poca actividad en el sentido de la integración interna. En lo que respecta al Eje del Arco Norte y Madeira-Amazonas, por ejemplo, existen temores fundados de que se formen dos inmensos nudos multimodales de circulación, estimulando la producción exportadora de soja a partir del cinturón ya existente no cerrado, pudiendo alcanzar

¹ Notícias do Brasil, Informativo PPA, MOG, Brasília, 1999, p.2.

áreas boscosas, en ausencia de medidas que hagan que esta expansión se restrinja a áreas ya degradadas (BECKER, 2000: 26).

Al dirigir las inversiones hacia la reducción de los estrangulamientos señalados por el mercado, se tiende, por otro lado, a concentrar cada vez más las actividades y la renta donde ya se encuentra concentrada. Pues las inversiones privadas deberían continuar dirigiéndose hacia donde las externalidades positivas existentes les aseguren rentabilidades. Al buscar responder a los estrangulamientos indicados por el propio mercado, se renuncia, en realidad, a implementar “proyectos estructurantes” efectivos. Se trata solo de acelerar la velocidad de circulación de las mercancías. Y en lugar de la voluntad política indispensable para responder a cualquier propósito redistributivo –social y regional-, pasa a revitalizar la acción gubernamental agilizadora y *market-friendly*.

Pero otro gran problema del proyecto es que reposa en la hipótesis de que la parte dominante de los inversiones va a ser financiada por el sector privado. Ya que la parte de inversión pública será pequeña, recurriéndose al *project finance* como instrumento financiero que prevé el reparto de riesgos (*unbundling*) por medio de sociedades de propósitos específicos que desvinculen el empresa-riesgo de la empresa-riesgo. La cuestión central es la de hacer pasar al gobierno de una situación de proveedor de recursos públicos a la de movilizador de recursos privados, ofreciendo incentivos y complementos de garantías a los inversores privados, protagonistas del *project finance*. La dificultad de este tipo de ingeniería financiera es la de que el sector privado sólo participará si tiene confianza en el sector público. La estrategia de *marketing* del proyecto parece, así, configurarse tan importante como el mismo proyecto. Ya que las condiciones actuales del

crecimiento brasileño no parecen aseguradas, si consideramos el déficit público y la deuda pública interna efectiva. O crecimiento es, en efecto, dependiente de la reducción de la tasa de intereses y del crecimiento de una deuda interna que se está dolarizando. Y sin la substancial bajada de intereses no se puede esperar una gran inversión privada. El déficit de cuenta corriente al ser muy alto, como la inversión externa tiende a no ser lo suficientemente duradera para compensar el déficit, las exportaciones deberían crecer en la medida que se puedan obtener las divisas necesarias para la financiación del déficit en cuenta corriente. Como el proyecto no puede pesar como causa de déficit público, se reduce el grado de autonomía de la inversión pública en los Ejes, requiriendo ampliaciones concretas de las exportaciones. Por lo tanto, tiene que satisfacer un recorrido delicado: o se obtiene consistencia en el crecimiento vía exportaciones en volumen suficiente O se debe ampliar la austeridad fiscal. En caso contrario, el modelo tenderá a frustrarse y las condiciones necesarias para la conclusión del proyecto podrían desaparecer (COUTINHO, 1999).

La retórica del “coste de Brasil” “*custo Brasil*”, según Celso Furtado², un mito activado para legitimar la inserción en los mercados globales vía cambio sobrevaluado y altas tasas de intereses, tuvieron lugar, tras enero de 1999, la experiencia concreta de los costes sociales de la devaluación del real y de la disminución de la riqueza nacional. La transformación del medio ambiente en oportunidad de actuaciones parece constituir hoy una nueva mitología, la de una concepción de sostenibilidad que se muestra incapaz de dar cuenta tanto de la degradación ambiental como de la desigualdad social en el país.

Traducción y Revisión del Portugués: PPG & JGB

BIBLIOGRAFÍA

- BECKER, Bertha: *Cenários de Curto Prazo para o Desenvolvimento da Amazônia*, LAGET/UFRJ, mimeo. Rio de Janeiro.
- BNDES, (1998): *Eixos Nacionais de Integração, Marco Inicial*, Brasília.
- BNDES-Consórcio Brasileira (2000): “Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e

Desenvolvimento”, *Relatório Síntese*, Tomo I, jan. Brasília.

COUTINHO Luciano 1999, Seminário Eixos Nacionais de Desenvolvimento e Integração, NESUR/Instituto de Economia/Unicamp, Campinas, 27.10.

² cf. Gazeta Mercantil, Sao Paulo, 17.02.1997.