



CERRADO E POLÍTICAS PÚBLICAS: relações complexas e antagonismos num bioma ameaçado

Marcio Henrique Pereira¹

Resumo: O artigo pretende analisar a política ambiental para o Cerrado Brasileiro e sua repercussão social. O foco principal é legislação sobre a proteção dos recursos naturais referentes ao bioma Cerrado. Discutem-se políticas de sustentabilidade e sobre globalização neoliberal. O patrimônio natural do bioma cerrado encontra-se ameaçado pelo processo desenvolvimentista, caracterizado por acelerada urbanização, pela industrialização, pelo aproveitamento da mineração, e, mais recentemente, pelo agronegócio e pelo hidronegócio. Nossa pesquisa concerne também às organizações sociais como mediação política entre o Estado e os cidadãos.

Palavras-chave: Conflitos sociais, políticas públicas, direito ambiental, complexidade, cidadania.

Abstract: The article proposes to analyze the environmental policy for the Brazilian's Cerrado and your social repercussion. The principal focus is the legislation about the protection of the natural recourses referents at the biome "Cerrado". It's a discussion about the policy of sustainability and neoliberal globalization. The natural patrimony of the Cerrado is threatened by development's process, characterized by the urbanization, industrialization, mineral exploration and, more recently, by the agro-business and hydro-business. Our approaches respect too the social organizations like mediation politic between the State and the citizens.

Key words: Social conflicts, social policy, environmental law, complexity, citizenship.

¹ Doutor. Universidade de Brasília/Universidade de São Paulo. E-mail: marciorique@usp.br



INTRODUÇÃO

Busca-se, neste texto, examinar o vínculo intrínseco entre os elementos eco-antropossociais e o equívoco das políticas públicas centradas na construção de hidrelétricas para a produção energética, especialmente na área do cerrado. O universo, como bem explicita Morin (1999) em base às novas descobertas da microfísica e macrofísica, não é um todo homogêneo, ordenado, uniforme. É antes um uni-pluriverso. A diversidade e a unidade permanecem em constante ligação, em vínculos antagônicos, mas também de atração, de conflito e síntese. Não somente como uma superação dialética que se resolve numa síntese, mas numa concorrência e complementaridade em que antítese e síntese são simultâneas, numa pulsão contínua em espiral. O atual estágio de aproveitamento energético e a destruição ambiental do cerrado são fenômenos que só podem ser mais bem visualizados, como os entendemos, se os considerarmos sob o prisma da complexidade, da tensão contínua e simultânea de pólos opostos, antagônicos mas também complementares. É preciso considerar a questão ambiental em seu elevado teor de conflito e, ao mesmo passo, descortinar as razões pelas quais o ordenamento jurídico estatal, mesmo com uma legislação avançada em termos ambientais, nem sempre possibilita êxito na efetivação dos direitos socioambientais.

1. POLÍTICAS PÚBLICAS E PROTEÇÃO JURÍDICA DO PATRIMÔNIO NATURAL DO CERRADO

O cerrado brasileiro oferece a oportunidade de vislumbrar esta dinâmica sócio-político-econômica com bastante nitidez. Por isto o elegemos como um dos eixos de nossa análise. Por uma questão de racionalidade discursiva, não nos deteremos na descrição do cerrado e de suas peculiaridades.

Estima-se que sejam desmatados 1,5% da vegetação do cerrado ao ano. “Em Goiás, dois terços das áreas de cerrado já foram desmatados” e dados da Universidade Federal de Goiás, revelam que “mais de 7% da área de cerrado está desertificada. São 7,7 mil hectares de campos de areia formados a partir da agressividade das atividades agropecuárias” (Sassine, 2007:3). A desertificação decorre, sobretudo, da conjunção de condições climáticas e de solo e da prática desordenada e irracional do manejo inadequado agropastoril. “Em 14% das áreas do cerrado, o solo típico é arenoso, mais suscetível às



forças das chuvas”, abundantes na região na estação úmida. “A formação de areais ocorre principalmente em áreas de plantação de soja, algodão e milho, além de pastagens com manejo inadequado. A ausência de espécies arbóreas, associada a enxurradas, favorecerá a ocorrência de erosões nessas regiões” (id.,ibid.,loc. cit).

E onde reinava a pobreza, hoje reina a miséria, a exclusão, a violência, o crescente tráfico de drogas, o comércio sexual, problemas de saneamento, de infra-estrutura, de favelização e demais mazelas derivadas do chamado “desenvolvimento nacional”. As grandes cidades que compõem o cerrado do centro-oeste brasileiro - Anápolis, Brasília, Campo Grande, Goiânia, Cuiabá - assistem a um inchaço desordenado, a um aumento excessivo dos problemas sociais por conta do despreparo de sua estrutura urbana para a demanda crescente da população (Braga & Pires, 2002:31-34).

Apesar de sua importância local e global, o cerrado não foi reconhecido pela constituição federal de 1988 como “patrimônio nacional”, como o que aconteceu com a Amazônia, a Mata Atlântica e o Pantanal. Por ser entendido como fronteira para o fim de povoamento e desenvolvimento o cerrado da zona central brasileira foi escolhido como região para a construção da nova capital brasileira. Brasília nasce com esta vocação e finalidade de povoamento e com base num ideário desenvolvimentista. Claro está que nesta perspectiva, as populações autóctones ali existentes não foram consideradas precipuamente em seu tradicional modo de convivência comunitária com o meio ambiente. O que se pretendia, e pretende, era trazer para a zona central gente que lhe pudesse impingir um jeito de progresso, à altura da vocação nacional e da conjuntura internacional. O revestimento natural da biogeografia do planalto central pouco dizia aos olhos ávidos de lucros e crescimento do modelo colonizador da política nacional. O bioma cerrado era apenas um empecilho a ser transposto e derrotado nesta fronteira “atrasada” do cenário nacional. E, diga-se de passagem, por se constituir primordialmente de arbustos, muitas vezes esparsos, retorcidos e de pequena dimensão, bem mais fáceis de derrubar que as compactas florestas do norte do país ou as espessas matas do litoral atlântico. Por outro lado, também não oferecia graves dificuldades o relevo acidentado, mas pouco montanhoso da região. A industrialização e as modernas máquinas de intervenção ambiental, como as de terraplenagem, corte e derrubada de árvores, facilitavam por demais a operação e favoreciam grandemente o ideário do “progresso e desenvolvimento”.

Já na década de 1930, sob a égide do governo getulista, há políticas de caráter desenvolvimentista que se voltam para o centro-oeste brasileiro numa busca de integração nacional e em vista de sustentação econômica do “progresso”. Todavia, o grande impulso



veio com o projeto de transferência do Distrito Federal para Brasília na década de 1960 (Cf. Braga, 1998:96). O caso do Distrito Federal (Cf. Nunes, 2003:76-77) é, pois, emblemático dentro do quadro dos grandes projetos nacionais intentados desde a década de 1960, e que comportavam a construção de estradas, hidrelétricas, portos, grandes projetos agrícolas na região amazônica, projetos de desenvolvimento do nordeste. São projetos que, por sua natureza grandiosa, afetam nitidamente o espaço geográfico e ambiental em que se inserem. Têm larga capacidade de sedução de contingentes migratórios, particularmente impulsionados pela demanda de mão-de-obra, a constituírem complexos processos socioculturais e econômicos, a serem absorvidos pela engenhosidade dos grandes centros urbanos.

Com efeito, os cerradeiros – população majoritariamente rural - não ofereceram especial resistência à construção de Brasília. E o Distrito Federal, programado para comportar 500 mil habitantes, ascendeu para um número de progressões geográficas alarmantes, chegando a uma população total da ordem de 1,768.190 habitantes, segundo levantamento da Codeplan de 1997. Duas classes sociais emergem significativamente no processo de urbanização e industrialização do distrito federal: o proletariado industrial e a classe média urbana, distante até mesmo do fim a que foi projetada a capital e do seu destino urbano: para abrigar o grupo social dependente da burocracia do Estado. Brasília apresenta-se como pólo de atração e fascínio aos migrantes também pela “possibilidade de aproximar fisicamente do poder”. Gente dos estados limítrofes e vizinhos vêm em busca de emprego e renda, como também melhor posição social. O Distrito Federal consolida-se também como pólo de fixação de migrantes².

Esta explosão habitacional obviamente gerou efeitos incisivos no ecossistema local, que, à época do início da urbanização tinha uma cobertura vegetal ainda virgem (Cf. Bursztyn, 2002: 7-8).

O cerrado adquire também uma importância geo-estratégica, quer pelo seu vínculo fronteiriço com a Amazônia, quer pela sua relevância hidrológica como berço das nascentes das principais bacias latino-americanas, quer como habitat e zona de reprodução de uma rica biodiversidade.

A despeito dessa sua relevância social, econômica, política e, sobretudo, ambiental, apenas 0,85% do cerrado encontra-se oficialmente em unidades de conservação. Assim, é prioritário a consideração dos blocos remanescentes de vegetação nativa do cerrado ainda

² 44% dos habitantes de Brasília, segundo dados da Codeplan de 1997, já é constituído de gerações nascidas no Distrito Federal, o que permite deduzir que a cidade adquire força de atração e também de fixação (cf. NUNES, *ibid.*:77-81)



inalterados como áreas de proteção ambiental. Evidentemente, o problema do cerrado, como ficou patente, não se reduz a implementação das unidades de conservação. É um elemento a mais dentro de uma política mais ampla de respeito e cuidado do bioma, associado ao respeito e cuidado com a vida do ser humano, notadamente das populações originárias.

2. AS HIDRELÉTRICAS NO CONTEXTO DA GLOBALIZAÇÃO NEOLIBERAL E A AMEAÇA AO CERRADO

A problemática das hidrelétricas é associada, no discurso político hegemônico, à necessidade crescente de consumo de energia por parte da população local. Mais do que falaciosa, a argumentação pretende induzir ao pernicioso conformismo das populações com os nefastos prejuízos socioambientais decorrentes das hidrelétricas e a alteração substancial dos destinatários do uso da água em cada região (Cf. Porto Gonçalves, 2006:420).

Recorde-se que o problema ambiental relativo ao uso da água e seus destinatários é demanda que não se restringe apenas a produção hidrelétrica, muito embora nesta haja uma relação muito estreita e evidenciada. As usinas nucleares e termelétricas também utilizam amplamente a água para resfriamento de suas turbinas. O agravante das políticas embasadas nas usinas hidrelétricas diz respeito ao desvio do curso fluvial natural, aos impactos à cobertura vegetal e à população atingida em decorrência das inundações de suas terras objetivando aos diques e barragens. E é justamente este o sistema adotado de longa data no Brasil. As grandes hidrelétricas marcaram o complexo sistema nacional integrado de energia (Urubupungá, binacional Itaipu, Balbina, Tucuruí, Xingó) e, mais recentemente, as inúmeras médias e pequenas usinas, de caráter regional, mas com evidente acento de reprodução do mesmo sistema de política de energia elétrica anterior. Por outro lado, aqui também se nota o vínculo estreito entre as agências financiadoras internacionais, notadamente o Banco Mundial, e o programa de construção de hidrelétricas. No Brasil, a construção das grandes hidrelétricas retromencionadas foi financiada notadamente pelo Banco Mundial (Cf. id, Ibid.:422). Assim, há um acentuado esforço internacional para que a ampliação do parque industrial nos países periféricos e igualmente das práticas monoculturais agrícolas, visando ao abastecimento dos países centrais. Novamente o elemento econômico e a expansão do capital configuram-se como mote da



crise socioambiental, agora suscitada pela construção de hidrelétricas.

O agravante na política de produção de energia centrada na construção de hidrelétrica é o evidente investimento de capital público que migra paulatinamente para as grandes corporações que controlam o setor no Brasil. Os programas de eletrificação não raras vezes contaram com a participação de capitais estrangeiros, as agências multilaterais financiadoras (notadamente, o Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional – FMI e Banco Interamericano para o Desenvolvimento – BID³) e também o capital privado das grandes corporações do setor elétrico.

Neste sentido é muito sugestivo o que sucedeu com o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Social), destinado ao fomento da ampliação da infraestrutura nacional. O BNDES no Brasil “foi convertido num operador local das estratégias de reestruturação e privatização dos setores de infra-estrutura” (Sauer, *ibid.*: 137). E a infraestrutura concernente às hidrelétricas é espaço eminentemente público, ao lado da saúde, da segurança nacional, da educação, do transporte coletivo, da diplomacia (cf. Carvalho, 2002: 111).

Deste modo, há uma confusão entre o público e o privado como motriz de um política macroeconômica a privilegiar o privado. As hidrelétricas comparecem como peças essenciais desta engenhosa configuração sócio-política em vista da obtenção de lucros das empresas sediadas nos países centrais e das grandes corporações existentes nos países periféricos. O capitalismo em cuja gênese e manutenção está vinculado ao poder do Estado, é o mesmo que exige que o Estado se abstenha de suas funções precípuas e estratégicas - num notável enfraquecimento no campo social - para que manifesta sua vitalidade quando associado às forças macroeconômicas e o serviço ao capital.

E a situação vai se agravando na medida em que aprofundamos os custos e responsabilizações sociais. A repartição dos benefícios e custos acentua ainda mais as injustiças sociais em consequência do descontrole estatal dos benefícios hauridos mediante a maximização de lucros do setor privado. Se não bastasse, pois, a privatização gradativa da propriedade dos bens relativos àquilo que faz parte da infraestrutura social de responsabilidade pública, há ainda a responsabilização social, e consequentemente pública,

³ Estas instituições lideraram a implementação das práticas hiperliberais decorrentes do “Consenso de Washington” – conjunto de prescrições e diretrizes entabuladas em 1989 no evento ocorrido na capital norte-americana, por força dos governos de Ronald Reagan e Margaret Thatcher, de inspiração macroeconômica monetarista, cujo principal expoente é a escola da escolha racional liderada por Milton Friedman, a contrapor-se desacreditar as políticas de pleno emprego de base keynesiana da década anterior. As práticas neoliberais da década de 80 tiveram incisiva repercussão na economia mundial, mediante a ideologia da globalização – enquanto “estratégia de poder das nações industrializadas” e, visivelmente, no contexto latino-americano (cf. SAUER, 2002: 135-6; CARVALHO, 2002: 114)



das mazelas ambientais causadas pelas empresas privatizadas.

A produção de energia e seu consumo são tema altamente vinculados à questão ambiental. Mesmo as formas mais “limpas” de produção de eletricidade implicam em impactos ambientais. A redução, economia ou aprimoramento dos usos energéticos, por outro lado, redundam em benefício ambiental. Nos países desenvolvidos, os sistemas hidrelétricos são estatais, de responsabilidade das empresas públicas. “Só o Estado pode controlar e assumir a responsabilidade pelo bom uso das bacias hidrelétricas” (Carvalho, *ibid.*: 114). Mas o que vale no centro, lamentavelmente não vale na periferia. Ao contrário, a exploração aqui é maximizada, e visa justamente a fortalecer as economias centrais. Uma política energética pública demanda planejamento integrado, operação centralizada, continuidade, análise consistente e monitoramento. Não é, no mais das vezes, a tendência das políticas sociais brasileiras e dos países de economia similares, nitidamente exploratório-exportadora. A maioria das nossas políticas públicas ainda é marcada pelo imediatismo e pela descontinuidade: ações pontuais e imediatas, curativas e não preventivas. A questão energética não é exceção.

Assim o frágil equilíbrio do bioma cerrado é altamente ameaçado pelos muitos projetos de construção de barragens. A região centro-oeste tem sido palco destas intervenções constantes. A usina prevista para o rio São Marcos, na região sudeste do estado de Goiás, em que nos debruçamos em nossa investigação de doutorado, é protótipo do drama socioambiental iminente. Um das mais bem preservadas zonas do cerrado goiano, e, por conseqüência, do cerrado brasileiro, está prestes a ver boa parte de sua cobertura vegetal inundada pelas águas da represa das águas do rio São Marcos. Uma bem entrelaçada trama social, com lavradores que vivem por geração em suas terras, com vida modesta mas com abundância de víveres, será atingida pela barragem. Uma rica biodiversidade e sociodiversidade ameaçadas por conta de um projeto malfadado de geração de energia hidráulica.

Mas não é a única. Há previsão de um número elevado de barragens (mais de 80) a serem construídas só no estado de Goiás e no distrito federal, por força do caráter acidentado da geografia do planalto central brasileiro, composto de diversas e elevadas queda d’água com grande potencial energético.

E a construção de barragens é foco de tensão social. Emergem problemas por conta da justa insatisfação dos atingidos, da resistência das populações locais quando conscientizadas, da negociação muitas vezes frustradas das indenizações sociais, da má distribuição dos custos sociais e ambientais, da pressão antrópica sobre as zonas



urbanizadas do entorno, e, sobretudo, da pressão das corporações do setor elétrico no afã de maximização de lucros em detrimento do meio ambiente e da população local. Subsistem graves entraves socioambientais nos processos de licenciamento, contestados competentemente pelo ministério público federal.

Novamente o problema socioambiental está no centro dos conflitos sociais hodiernos. É mister ressaltar que o cerrado brasileiro tem um papel crucial no quadro dos recursos hídricos nacionais. É considerado o “berço das águas” pois capta água pluvial que abastece nascentes que formam algumas das mais importantes bacias hidrográficas da América do Sul: a Platina, a Amazônica e a do São Francisco, além dos rios Paranaíba, Paraguai e Paraná⁴. “Responde por 14% do fluxo hidrológico do país” e “possui imensos aquíferos, dentre eles o Guarani” (Sassine, op. cit: 3). Alterações bioclimáticas na área do cerrado, evidentemente repercutem incisivamente no regime das águas de todo o subcontinente da América Meridional.

CONCLUSÃO

A política socioambiental relativa ao cerrado e à construção de hidrelétricas na região central do Brasil padece de um mal generalizado nas políticas públicas de meio ambiente no Brasil e na América Latina: subsiste uma lógica de depredação, de destruição, de exploração e de acúmulo capitalista. A idéia propagada da necessidade de desenvolvimento e de progresso subjacente às estratégias governamentais é incapaz de perceber o declínio social e a pobreza decorrentes de uma aparente prosperidade econômica. Os conflitos sociais se agudizam. Inexiste uma compreensão holonômica, integrada e dialógica da relação homem-natureza. As hidrelétricas, enquanto política energética, dependem das variações climáticas, particularmente do volume das chuvas da região. Assim, a ampliação descuidada e assistemática de construção de barragens com o fim de produção de energia não é só contraproducente em termos sociais, mas também o é em sua dimensão econômica. As repercussões urbanas e rurais são desastrosas, com a desagregação das famílias, desmantelamento do *modus vivendi* das comunidades locais, inchaço das cidades, especulação imobiliária, problemas sanitários, incremento da prostituição, violência e tráfico de drogas, desmatamento, perda significativa da

⁴ A importância do cerrado no âmbito dos recursos hídricos por si só justificariam a sua preservação e especial proteção. O regime de águas de outros biomas – inclusive o da floresta amazônica, possui vínculo com o bioma cerrado e sua capacidade de retenção de água (cf. www.wwf.org.br/natureza_brasileira/biomas/bioma_cerrado/index.cfm, 31/8/2009; Sassine, op. cit., p. 3).



biodiversidade e do patrimônio genético natural, afogamento de árvores, destruição de cobertura vegetal bem preservada, enfim, uma longa trama de conseqüências e devastações socioambientais. O preço a se pagar é alto demais em vista de um benefício proporcionalmente irrelevante, ou quando significativo, a favorecer somente pequeníssima parcela da população, sob a evidente bandeira dos interesses econômicos e especulativos das grandes empresas, muitas vezes corporações internacionais, do setor elétrico.

Ademais, urge elevar o cerrado ao estatuto de “patrimônio nacional”, a exemplo da Amazônia, a Mata Atlântica e o Pantanal, mediante emenda constitucional. É mister ainda uma legislação de proteção e políticas públicas coerentes de macrozoneamento do cerrado e das bacias hidrográficas que dele dependem e a observância criteriosa da legislação ambiental no concernente ao processo de licenciamento ambiental.

Mas nada disso é suficiente ou satisfatório se não houver uma participação efetiva das comunidades atingidas – com conquista e ampliação dos espaços democráticos e sua real efetivação – mais do que as atuais audiências públicas, muitas vezes formais e, por conta disso, pouco produtivas em matéria socioambiental.

REFERÊNCIAS

Referências bibliográficas

- BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BRAGA, M. L. S. “As políticas desenvolvimentistas e ambientais brasileiras e seus impactos na região dos cerrados”. In: GOULART, L. M.; BRAGA, M. L. S. (Orgs.). **Tristes cerrados: sociedade e biodiversidade**. Brasília: Paralelo 15, 1998
- BURSZTYN, M. “A cara do Brasil – prefácio”. In: DUARTE, L. M. G. ; THEODORO, S. H. (Orgs). **Dilemas do Cerrado: entre o ecologicamente (in)correto e o socialmente (in)justo**. Rio de Janeiro, Garamond, 2002, p. 9-11
- CARVALHO, J. F. “Construção e desconstrução do sistema elétrico brasileiro”. In: BRANCO, A. M.(org). **Política energética e crise de desenvolvimento: a antevisão de Catullo Branco**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 97-116
- MORIN, E. **O método: II.A vida da vida**. 3a. ed. trad. Maria Gabriela de Bragança. Portugal: Publicações Europa-América, 1999.
- NUNES, B.F. “A lógica social do espaço”. In: PAVIANI, A.; GOUVÊA, L.A. (org.). **Brasília: controvérsias ambientais**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2003. p. 75-102
- PORTO-GONÇALVES, C. W. **Globalização da natureza e a natureza da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- SASSINE, V. J. “Aquecimento global: futuro sombrio para o cerrado”. In: **‘O popular’**, caderno cidades, p. 3 e 4, de 4/2/2007.
- SAUER, I. L. “Energia elétrica no Brasil Contemporâneo: a reestruturação do setor, questões e alternativas”. In: BRANCO, A. M.(org). **Política energética e crise de desenvolvimento: a antevisão de Catullo Branco**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 117-226



THEODORO, S. H.; LEONARDOS, O. H.; DUARTE, L. M. G. “Cerrado: o celeiro saqueado”. In: DUARTE, L. M. G. ; THEODORO, S. H. (Orgs). **Dilemas do Cerrado: entre o ecologicamente (in)correto e o socialmente (in)justo**. Rio de Janeiro, Garamond, 2002, p. 143-176.

Referências legislativas

Constituição Federal de 1988

Referência eletrônica

www.wwf.org.br/natureza_brasileira/biomas/bioma_cerrado/index.cfm, de 31 de agosto de 2008