

# Vulnerabilidade social, conflitos ambientais e regulação urbana

Henri Acselrad<sup>1</sup>

## Resumo

O presente texto pretende discutir a construção da vulnerabilidade ambiental como objeto teórico. Em particular, procura-se aqui entender como a coesão social nas cidades é configurada a despeito da acentuada desigualdade social na submissão dos diferentes grupos sociais a processos de vulnerabilização. A hipótese central é a de que os processos de produção social da vulnerabilidade nas cidades são submetidos a dinâmicas de “regulação”, a saber, mecanismos destinados a prevenir que, dada a desigualdade que preside o acesso aos recursos urbanos e, conseqüentemente, às condições de proteção contra a vulnerabilização, certos grupos sociais venham a desencadear conflitos capazes de instabilizar o terreno político.

## Palavras-chave

Vulnerabilidade social; Desigualdade ambiental; Regulação urbana

## Social vulnerability, environmental conflicts and urban regulation

## Abstract

The text discusses the construction of environmental vulnerability as a theoretical object. The issue is to understand how social cohesion is established in cities despite the social inequality through which different social groups are submitted to processes of vulnerabilization. The main hypothesis is that vulnerabilization processes in cities are submitted to dynamics of “regulation”, it means, mechanisms aiming at preventing that, given inequality in the access to urban resources and, consequently, in conditions of vulnerability, some social groups develop conflicts capable to affect political stability.

## Keywords

Social vulnerability; Environmental inequality; Urban regulation

Em trabalhos anteriores, assinalamos que, ao se discutir ações destinadas a combater a vulnerabilidade social, seria necessário considerar os aspectos processuais e relacionais da produção social da vulnerabilidade (ACSELRAD, 2013). A ideia é que se busque avançar a discussão para além da simples caracterização do perfil sociodemográfico e locacional de indivíduos “sob risco” – isto é, aqueles que se encontram face à probabilidade de ocorrência de agravos - ou vulneráveis – quer dizer, com suscetibilidades a sofrer agravos. Isto porque a busca de elementos para a caracterização objetiva das condições de vulnerabilidade dos sujeitos tende a esbarrar em duas dificuldades correntes – a de não se considerar a vulnerabilização como um processo e a condição de vulnerabilidade como uma relação. Dada a recorrência com que se têm verificado eventos climáticos extremos com consequências disruptivas no tecido social das cidades, o que procuramos trazer aqui é uma discussão acerca da vulnerabilidade ambiental vista como historicamente determinada – e desigualmente distribuída na sociedade – para melhor construí-la como objeto teórico. Para tanto, daremos relevo analítico ao fato que recursos urbanos e ambientais que permitem aos sujeitos protegerem-se dos agravos – incluindo-se aqueles recursos que não são objeto de apropriação privada - têm seu acesso desigualmente distribuído, configurando uma condição que é, por sua vez, com frequência atravessada por um diagrama de forças e por processos conflitivos. Buscaremos assim, por meio das presentes notas, apresentar alguns elementos conducentes a esta construção teórica, trabalhando a hipótese de que os processos de produção social da vulnerabilidade nas cidades são submetidos a dinâmicas de “regulação”, a saber, mecanismos destinados a prevenir que, – dada a desigualdade, certos grupos sociais venham a desencadear conflitos capazes de instabilizar o terreno político.

Tomemos como ponto de partida as perguntas seguintes: como a coesão social nas cidades é configurada em meio a uma grande desigualdade? Como a harmonia social pode ser alcançada em situações de grande potencial conflitivo? Como o conflito urbano tem sido neutralizado de modo a favorecer a estabilização das relações sociais estabelecidas nas cidades?

Para tratar tais questões, propomos evocar alguns pressupostos da chamada Teoria da Regulação, que tem por centro a questão de conhecer os mecanismos utilizados pelo capitalismo para se reproduzir por meio de suas próprias crises (BOYER, 1990). Analogamente ao modo como esta teoria se pergunta sobre como a sociedade capitalista retira das crises os meios de sua conservação, renovação e revitalização, pretendemos aqui nos perguntar, para o caso das cidades:

como as relações sociais urbanas se reproduzem a despeito da vigência de fatores de instabilização? Como a cidade perdura no tempo a despeito dos conflitos que a atravessam, ou melhor, através de sua “regulação”?

### A “regulação” dos espaços comuns

O conceito de regulação tem origem nas ciências biológicas por volta de 1870. Fisiologistas chamaram, então, de “regulação” a função capaz de impor ao devir de uma parte de um organismo uma regra de conformidade à estrutura de um todo (CANGUILHEM, 1977). Ao transpormos tal noção para o campo das ciências sociais, caberá considerar, por certo, que os mecanismos de regulação são, neste caso, historicamente construídos. Assim é que, na vida social, há um conjunto de normas, incorporadas ou explícitas, de instituições, de mecanismos de compensação e de dispositivos de informação, que operam de modo a ajustar permanentemente as antecipações e os comportamentos individuais à lógica de conjunto do regime de acumulação. No caso da cidade capitalista, não se trataria, pois, de um ajuste funcional determinista-sistêmico, mas de modos de administração dos riscos de ruptura das relações sociais urbanas de modo a que a cidade não perca sua funcionalidade ao “projeto histórico capitalista” – ou seja, que “regulações urbanas” sejam capazes de impor “ao devir de cada parte da cidade capitalista uma regra de conformidade à estrutura de um todo”.

No que diz respeito aos recursos não mercantis da cidade, quais teriam sido as normas vigentes a partir da constituição do capitalismo? Alain Corbin é visto como um dos pioneiros da história social do ambiente urbano. Podemos, em seus trabalhos, encontrar elementos para caracterizar as problemáticas pertinentes ao que hoje podemos considerar a dimensão ambiental do urbano. Se nós sabemos que o capital nasceu com a criação da propriedade privada da terra, o que terá ocorrido, por outro lado, com os espaços comuns formalmente não-mercantis como os da água e do ar? Segundo Corbin, vigorou desde os primórdios da cidade capitalista, um processo de naturalização da poluição. Para este autor, toda a ansiedade associada aos supostos males dos miasmas e emanções humanas contrasta com a tolerância dos peritos frente às emanções industriais (1987, p. 148). Teria sido grande o otimismo dos sábios e sua confiança na capacidade do progresso técnico limitar os efeitos indesejáveis das fábricas e manter as indústrias no centro das cidades. O único limite a esta localização foi a relutância dos proprietários imobiliários ante o risco de desvalorização de seus imóveis. A missão dos conselhos de salubridade era a de tranquilizar as an-

siedades provocadas pelas pestilências fabris, propiciar quietude às vizinhanças das indústrias. Os peritos higienistas que recebiam delegação das autoridades para equacionar as novas condições socioespaciais das cidades desempenhavam mais o papel de árbitros do que de inspetores. Eram lentos, desqualificavam a denúncia de incômodos, davam o consentimento e praticavam uma “propedêutica do progresso técnico” (CORBIN, 1987 p. 148).

Tratando-se de relações sociais não amparadas por contrato, o que prevaleceu foram, pois, relações de força; isto é, o exercício da potência de certos proprietários disporem livremente dos espaços comuns em detrimento de outros atores. Ao se mencionarem as ansiedades e inquietações públicas, evidencia-se tratar-se de um problema eminentemente político: o da prevalência de um determinado uso privado dos espaços não-mercantis sobre os demais usos - uma questão política que foi silenciada, um ato de força que foi naturalizado, despoliticado. Para tanto, foram acionados expedientes de resposta às críticas, de antecipação às crises e de institucionalização desta espécie de privatização de fato dos espaços comuns – este foi o caso da intervenção tranquilizadora do saber perito de médicos e engenheiros e a constituição de conselhos de salubridade destinados a amortizar e neutralizar as críticas ao uso indevido dos espaços comuns pelos agentes fortes no mercado. Dada, assim, a nova escala de operação das práticas produtivas e a forma concentrada do exercício do poder de manejo dos espaços e recursos, criou-se então uma divisão social da capacidade das práticas espaciais se impactarem reciprocamente. Entenderemos aqui por “práticas espaciais”, ao modo de Henri Lefebvre e David Harvey, os “fluxos, transferências e interações físicas e materiais que concorrem no e ao longo do espaço de maneira a garantir a produção e a reprodução social” (HARVEY, 1992, p. 201).

As práticas espaciais dominantes, pois, da grande indústria e da agricultura comercial em grande escala impuseram, de fato, seus usos privados aos espaços comuns do ar e dos cursos hídricos, neles lançando os produtos não vendáveis da produção de mercadorias, impactando - e eventualmente comprometendo - o exercício de outras práticas espaciais não dominantes.

Podemos chamar a essa configuração socioespacial de uma “proto-ambientalidade” do capitalismo – ou seja, um padrão “ambiental” próprio ao regime de acumulação que começou a operar muito antes que uma questão ambiental propriamente dita tenha sido formulada como um problema público, ou mesmo como um problema para o próprio capitalismo, tal como o tentou fazer, por exemplo, nos anos 1930, o professor Pigou (1932), pioneiro das teorias neoclássicas dos bens públicos.

Nos anos 1960, observamos o surgimento de lutas sociais por meio das quais se fez a denúncia - como “males ambientais” - dos processos de dominação de fato dos espaços comuns praticados desde os primórdios do capitalismo, ou seja, da imposição, a cidadãos supostamente livres, de um consumo forçado de produtos invendáveis da produção mercantil – resíduos sólidos, efluentes líquidos e gasosos. Tentou-se então politizar o debate antes silenciado. Tal debate foi, em seguida, enfrentado pelos detentores dos poderes econômicos e políticos tendo por base a ideologia do desenvolvimento sustentável e a pretensão do capitalismo se apresentar como capaz de incorporar discursos e práticas conducentes à sua modernização ecológica. Perguntamos então: com a emergência das transformações socioespaciais associadas às reformas neoliberais, qual é a “ambientalidade” específica ao capitalismo mundializado liberalizado que afirmou-se, a partir dos anos 2000, e o diagrama de forças que a viabiliza?

### **A ambientalidade do capitalismo liberalizado**

Em 1991, um memorando de circulação restrita aos quadros do Banco Mundial trazia a seguinte proposição: “Cá entre nós, não deveria o Banco Mundial estar incentivando mais a migração de indústrias poluentes para os países menos desenvolvidos?”. Lawrence Summers, então economista chefe desse Banco e autor do referido documento, afirmava que a racionalidade econômica justificava que os países periféricos fossem o destino dos ramos industriais mais danosos ao meio ambiente. Dois argumentos eram apresentados. O primeiro, é que os mais pobres, em sua maioria, não vivem mesmo o tempo necessário para sofrer os efeitos da poluição ambiental. O segundo alega que na “lógica econômica”, pode-se considerar que as mortes em países pobres têm custo mais baixo do que nos ricos, pois os moradores dos países mais pobres receberiam, em média, salários mais baixos.

Deste modo, a racionalidade econômica de Summers justifica a desigualdade ambiental, ou seja, a distribuição locacional das atividades portadoras de riscos de forma concentrada para áreas ocupadas por populações mais suscetíveis a agravos. Isto implicaria proceder a uma espécie de otimização planetária da economia da vida e da morte. Mas, supondo-se que tal redistribuição espacial das práticas daria economicidade ao capital no plano global, faltariam os meios da viabilização política destes movimentos de realocização. Isso nos remete à questão do Estado e dos instrumentos de força aptos a levar os poderes públicos a aprovarem e implementarem reordenamentos espaciais – discriminatórios - de tal ordem.

Para o geógrafo David Harvey (1995), na geografia histórica do novo capitalismo ocorre uma reversão competitiva – não é mais o capital que busca vantagens locais, mas as localidades é que oferecem vantagens “competitivas” para atrair investimentos internacionais. Como o fazem? Estas localidades competem entre si oferecendo vantagens fundiárias, fiscais e regulatórias, flexibilizando leis e normas urbanísticas e ambientais. Ou seja, a competição passa a se dar também pela oferta de espaços a poluir, assim como, por extensão, de áreas de fronteira com povos tradicionais e comunidades camponesas a expropriar, e áreas urbanas a gentrificar - pela remoção de moradores de baixa renda de modo a valorizar solo e imóveis urbanos - e, conseqüentemente, de grupos sociais a vulnerabilizar.

Assim, a realização da otimização econômica formulada por Summers requereu a otimização das condições políticas – a disposição de Estados nacionais e poderes locais a desregular – assim como das condições de suficiente desorganização política das sociedades locais de modo a que estas se mostrassem propensas a consentir atividades danosas. É comum, a este respeito, verificar-se a chegada de barcos com carga de lixo químico ou hospitalar, buscando portos de países periféricos que aceitem o seu desembarque, testando as condições políticas eventualmente favoráveis a sua recepção.

Isto posto, podemos inferir como corolário que a obtenção de ganhos de produtividade – tão caros aos estrategistas da competitividade - tem-se dado, em parte, pela construção das condições locais que dão aos capitais a capacidade de afetar de forma ambientalmente danosa a terceiros – assim como de não serem por eles afetados. Estes terceiros são, via de regra, grupos sociais mais despossuídos e vulneráveis, e a desigualdade ambiental que daí resulta mostra-se parte integrante da espacialidade do capitalismo liberalizado. Tais realocações inigualitárias dão-se em todas as escalas, tendo se internacionalizado, porém, com particular intensidade, após as reformas neoliberais. A concentração dos depósitos de lixo eletrônico em pequenas cidades da Ásia e da África evidencia emblematicamente esta articulação lógica entre a obsolescência programada das mercadorias, que é planejada nos departamentos de Pesquisa e Desenvolvimento das grandes corporações, e as dinâmicas de localização de rejeitos associados ao processo de acumulação de riqueza para os acionistas da indústria.

Este é o novo “código de circulação” promovido pelos Estados reformados. Esta expressão foi aquela usada pelo ideólogo Walter Lippman para definir o papel do Estado neoliberal por ocasião da Conferência de 1938 organizada em Paris para rever as bases então supostamente ameaçadas do liberalismo. Ironicamente,

“Cidade livre” foi o título em francês do livro deste autor contendo tais ideias sobre o papel do Estado neoliberal (LAVAL & DARDOT, 2013).

Donde, a desigualdade ambiental exprimiria o processo de concentração de poder, por parte dos agentes das práticas espaciais dominantes, de impactar a terceiros – os promotores de práticas espaciais não dominantes – e de não ser por estes impactados. Para isso, justificam-se, no plano discursivo, licenças ambientais pouco criteriosas, flexibilização de normas e regressão de direitos. Por certo que com o avanço do processo de acumulação, foram se criando outros tipos de usos privados conexos – os do uso do automóvel estimulado pelo fordismo, da contaminação das águas por falta de saneamento, da ocupação de mananciais por falta de políticas habitacionais, entre outros, mas sempre se constituíram a partir das prioridades asseguradas à lucratividade das atividades dos agentes econômicos hegemônicos.

Tem-se observado, com efeito, um processo de intensificação da desigualdade nas cidades, quando articulam-se logicamente os espaços destinados à degradação (as chamadas “zonas de sacrifício”) e os espaços valorizados pelo marketing urbano de “consumismo de lugar”, próprios ao urbanismo-espetáculo contemporâneo. Antes, lugar de consumo de lugar, a cidade torna-se - com a profissionalização e mercantilização da publicidade comercial e do advento do esforço de venda das cidades e de alguns de seus lugares -, lugar do consumismo de lugar, gerando uma intensificação dos processos de gentrificação e de remoção de grupos sociais de baixa renda de áreas de interesse para megaeventos e grandes projetos urbanísticos.

### **Regulação e desigualdade ambiental nas cidades**

Regular quer dizer estabilizar o terreno político tensionado pelos requisitos da concentração de riqueza próprios ao regime de acumulação – agora dito flexível. Consequentemente, para equacionar a questão da cidade dividida realmente existente, experimentam-se diversos instrumentos passíveis de regular o todo urbano fraturado:

- i) Polícia urbana - ante as evidências da sociabilidade em crise, floresce a ideologia da segurança e do tratamento penal da miséria. Uma demanda por ordem justifica que a política urbana seja substituída por uma polícia das cidades. Para pacificar o campo urbano, os projetos urbanísticos internalizam a variável segurança, procurando um ordenamento do meio

que se volte para a prevenção da criminalidade nas zonas ditas “vulneráveis, sensíveis ou difíceis”, acolhendo uma parafernália de tecnologias de vigilância a serem aplicadas sobre as chamadas “populações de risco”. Para regular as tensões urbanas, procura-se então “normalizar aqueles que transgridem as normas de um sistema social que, precisamente, os impede de levar uma vida normal”. A desigualdade de renda, o desemprego e a marginalidade avançada alimentam em permanência uma instabilidade urbana que só tem as tecnologias securitárias como resposta, ainda que direcionada especificamente àqueles que não afiguram-se “capacitados para o consenso”.

ii) Autorreclusão em condomínios fechados – desenvolvem-se esforços de internalização da segregação ou de auto-segregação em “cidades gradeadas”, vigiadas por segurança privada e sistemas internos de TV. Trata-se de resolver o “problema da violência” sem comprometer a dinâmica inigualitária da acumulação flexível. A auto-segregação socioespacial das elites é apresentada assim como parte de um contrato espacial compatível com o baixo grau de diversidade social desejado para as áreas de moradia, onde a capacidade de pagamento é utilizada para privatizar serviços, limitar a entrada de estranhos e a passagem de vizinhos externos. A comunidade gradeada representaria, assim, um artifício compatível com novas formas de regulação urbana, pois ofereceria condições de convivência com a desigualdade em condições do que Wacquant (2001) chamou de “marginalidade avançada”, oferecendo atributos simbólicos de promoção local de imagem favorável à atração de investimentos, embora, conforme boa parte dos resultados de pesquisa, não contribua para a coesão social. Verifica-se, assim, que tal expediente cria uma barreira de proteção com relação ao outro que se torna uma armadilha para si próprio; cria-se, no sentido de Agamben, uma zona de indistinção, da qual ninguém está livre – prisão para todos (DIKEN & LAUSTEN, 2002).

iii) Uma simbólica da conexão - surgem esforços de conexão simbólica do tecido fragmentado das cidades: o meio ambiente aparece como discurso unificador; os rios são revalorizados como fluxos portadores de uma conexão da cidade desigual; os corredores arbóreos são vistos como elementos que ligam a cidade ao imaginário de natureza; busca-se atribuir



simbolicamente uma continuidade espaço-temporal às cidades; o planejamento urbano centra seu discurso na comunicação, cooperação e conexão.

### **Vulnerabilização social e conflitos urbanos**

Para a teoria econômica neoclássica, o equilíbrio geral exprimiria uma harmonia coletiva efetivada a despeito da autonomia dos sujeitos e, ao mesmo tempo, uma ausência total de conflito, suposta a capacidade do sistema de preços orientar comportamentos racionais. Na teoria da regulação, não há equilíbrio automático, mas esforços por harmonizar os conflitos por intermédio de instituições históricas que coordenam os sujeitos - ou deixam de os coordenar, quando advém uma crise. Para um certo número de autores, o novo modo de regulação urbana pós-fordista se caracterizaria pelo fato das condições de reprodução do capital serem menos coordenadas pelo estado central, com os poderes locais assumindo um papel proativo nas estratégias de desenvolvimento econômico. A ligação direta entre as estratégias de governos locais e o mercado mundial não quereria dizer maior força deste poder local, mas sua maior presença no campo de disputa das políticas urbanas. Os processos econômicos passam a subordinar as políticas sociais e de mercado de trabalho, fazendo com que surja um ‘empreendedorismo urbano’ voltado para um urbanismo de negócios. A nova “governança” urbana envolveria atores não-governamentais, privados e semi-públicos e a parceria público-privada configuraria novas formas de investimento privado com fundos públicos (MAYER, 1995). Estes mecanismos, aliados a outros acima recenseados, como os das tecnologias de vigilância aplicadas sobre as chamadas “populações de risco”, da autorreclusão das elites em condomínios fechados e do recurso a uma simbólica da conexão para fazer frente aos sinais de ruptura do tecido social das cidades não parecem ter atenuado os efeitos conflituosos da distribuição fortemente desigual tanto do acesso aos recursos urbanos como dos riscos e danos que concentram-se sobre os grupos socialmente mais vulneráveis. Quando a distribuição locacional discriminatória das práticas espaciais danosas é objeto de crítica no espaço público e o acordo simbiótico entre as diferentes práticas se mostra impossível, conflitos ambientais urbanos se desencadeiam. Uma tal expressão da ausência de acordo entre práticas espaciais nas cidades poderia dar substância sociológica à noção de « insustentabilidade » urbana. Ou seja, os conflitos seriam a expressão viva da percepção social da irreproduzibilidade das práticas espaciais nas cidades e das dificuldades de fazer valer instituições e normas capazes de regulá-los de modo a reproduzir as relações sociais urbanas compatíveis com os requisitos da cidade capitalista. De um tal pon-

to de vista, os conflitos ambientais urbanos serviriam, por consequência, como indicadores da insustentabilidade das cidades, ou dos sentidos da problematização da insustentabilidade efetuada pelos atores sociais eles-mesmos. Esses conflitos podem ser ignorados ou neutralizados; ou então reconhecidos, discutidos e politizados. O tratamento desses conflitos na esfera política poderia ser, nessa perspectiva, o caminho para uma « sustentabilidade urbana » vista desde a perspectiva da democratização das cidades, ou seja, de enfrentamento das condições de vulnerabilização dos grupos sociais mais despossuídos e menos representados nas esferas do poder. Pois frente à temporalidade urbana do capital que subordina e normaliza os outros tempos, como afirma o filósofo Walter Benjamin, só o tempo dialético da política, que inova e surpreende, pode reconstituir a cidade como espaço, ao mesmo tempo, público e diverso.

## Referências

ACSELRAD, Henri, *Conhecimento do ambiente e o ambiente do conhecimento* – anotações sobre a conjuntura do debate sobre vulnerabilidade. In: Em Pauta (Uerj) v. 11, n° 32 (2013), p. 113-130.

BOYER, Robert. *A Teoria da Regulação* - uma análise crítica, Nobel, 1990, São Paulo.

CANGUILHEM, Georges. *La formation du concept de regulation biologique aux XVIII e XIX siècle*. In : G. CANGUILHEM, *Ideologie et rationalité dans l'histoire des sciences de la vie*, Paris, J. Vrin, p. 81-99, 1977.

CORBIN, Alain. *El Perfume o el miasma* – el olfato y lo imaginario, Fondo de Cultura económico, Mexico, 1987.

DIKEN, B. & LAUSTEN, C.B. *Zones of Indistinction* – security, terror and bare life, Dept. of Sociology, Lancaster University, jan. 2002.

HARVEY, David. *Condição Pós-Moderna*, Ed. Loyola, SP, 1992.

\_\_\_\_\_. *L'accumulation flexible par l'urbanisation: réflexions sur le "postmodernisme" dans la grande ville américaine*. In : *Futur antérieur*, Paris n°29, , p. 121-45, 1995.

LAVAL, Christian & DARDOT, Pierre. *La Nueva razón del mundo*. Barcelona: Gedisa, 2013.

MAYER, M. "Post-fordist city politics". In: A. AMIN (ed.), *Post-fordism* – a reader, Blackwell, Oxford, pp. 316- 337, 1995

PIGOU, A.C. *The economics of welfare*. London: MacMillan, 1932.

WACQUANT, Louis, *O surgimento da marginalidade avançada – notas sobre sua natureza e implicações*. In: WACQUANT, L. *Os condenados da cidade*, ed. Revan, Rio de Janeiro, p. 185-208, 2001.

## Nota

1 Professor do IPPUR/UFRJ e pesquisador do CNPq. E-mail: hacsel@uol.com.br

Artigo recebido em fevereiro de 2015 e aprovado para publicação em março de 2015.

