

Environmental justice and social construction

Henri ACSELRAD**

RESUMO

A ação coletiva contra uma ordem ambiental tida por injusta manifesta-se simultaneamente em dois planos: a) no plano da distribuição objetiva dos efeitos ambientais das práticas sociais, que exprime a diferença de poder sobre os recursos ambientais entre os distintos grupos sociais; e b) no plano discursivo, no qual vigoram distintos esquemas de representação do mundo, do ambiente, da justiça etc. É neste último plano que coloca-se em jogo a legitimidade do padrão de distribuição do poder sobre os recursos ambientais. O presente trabalho procura analisar o modo como os movimentos por justiça ambiental operam nos planos prático e discursivo, recusando a reprodução da desigualdade de poder e denunciando as relações de dominação associadas à imposição desigual de danos ambientais.

Palavras-chave: risco, justiça ambiental, movimentos sociais

ABSTRACT

The collective action against what is denounced as an unfair environmental order expresses itself at two levels: a- at the level of the objective distribution of environmental effects of the social practices, reflecting the distinct amounts of power over environmental resources between the different social groups and b- at the level of discourse, where are established different representations of the world, the environment, justice etc. At this last level, we'll find the debate about the legitimacy of the distribution pattern of power over resources. The present text analyses the way through which the movements for environmental justice act at the practical and discursive levels, refusing the reproduction of the inequality of power over resources and protesting against domination relations resulting from the discriminatory imposition of environmental harms.

Key-words: risk, environmental justice, social movements

*Paper apresentado ao XIII Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Populacionais, Caxambu, novembro 2002.

** Professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), pesquisador do CNPq.

Introdução

Ante os indicadores do que um pensamento economicista dominante considera o núcleo do problema ambiental – o desperdício de matéria e energia –, empresas e governos tendem a propugnar ações da chamada “modernização ecológica”, destinadas essencialmente a promover ganhos de eficiência e a ativar mercados. Tratam assim de agir no âmbito da lógica econômica, atribuindo ao mercado a capacidade institucional de resolver a degradação ambiental, “economizando” o meio ambiente e abrindo mercados para novas tecnologias ditas limpas. Celebra-se o mercado, consagra-se o consenso político e promove-se o progresso técnico.¹ Tem-se como dada a capacidade de “superar a crise ambiental fazendo uso das instituições da modernidade, sem abandonar o padrão da modernização”.² O pressuposto básico de tal modernização é o da “possibilidade de um aprendizado institucional frente à crise ecológica”.³

Diante desta abordagem conservadora do que se apresenta como crise ecológica, alguns autores sugeriram que a teoria da Sociedade de Risco, de Ulrich Beck, representaria uma alternativa crítica radical, por considerar a existência do conflito ecológico e da desigualdade de poder sobre as técnicas e por justificar a ação crítica do ecologismo sobre instituições que não seriam, por si sós, capazes de aprender como lidar com o caráter ampliado dos riscos. Segundo Beck, a chamada Sociedade de Risco teria surgido no momento em que os riscos se desconectam dos fundamentos da calculabilidade do seguro, de acordo com ele, elementos típicos das sociedades industriais do século XIX. Nesta perspectiva, a crise ecológica contemporânea decorreria do fracasso das instituições responsáveis pelo controle e pela segurança, que sancionam, na prática, a normalização legal de riscos que são incontroláveis. Em tal sociedade,

a proteção declinaria com o crescimento do perigo, cabendo aos atores do ecologismo organizado a denúncia da “irresponsabilidade organizada” e da “confusão paradigmática” pela qual se estaria enfrentando os perigos do século XXI com conceitos anacrônicos, típicos do que Beck chama de “risco proto-industrial”.⁴

Apesar de ser referida como “uma versão mais progressista da terceira via de Giddens”, a teoria de Beck vem levantando inúmeras dúvidas quanto à sua capacidade de oferecer clareza sobre a natureza do conflito ecológico, bem como de identificar de forma focalizada a potência transformadora do mesmo. Se para a modernização ecológica a questão ambiental pode ser apropriadamente internalizada pelas próprias instâncias do capital de modo a absorver e neutralizar as virtualidades transformadoras do ecologismo, para a teoria de Beck, por sua vez, o conflito ecológico não remete à categoria capital. Como observa seu crítico Rustin, haveria uma ligação entre o caráter abstrato dos “riscos” tratados pela teoria de Beck e a sua relutância em atentar para as propriedades sistêmicas das sociedades capitalistas de mercado. Segundo este autor, os teóricos da sociedade de risco desviaram a atenção política das críticas ao capitalismo, ignorando que “toda consideração séria sobre os perigos ambientais aponta imediatamente para a necessidade de se conter e controlar a operação dos mercados como uma de suas primeiras causas”.⁵ Falta à análise um princípio central organizador do mundo social quando não se examinam as conexões causais e os lócus de poder que condicionam as escolhas e os processos técnicos. Mas a crítica desenvolvida por Beck dirige-se contra a “racionalidade técnico-científica” e não contra o poder institucional do capital, posto que ele considera que é no modo científico de pensar, e não na lógica capitalista que o mobiliza que encontra-se o foco do risco. É por isso que a esfera econômica é por ele freqüentemente referida como “sistema técnico-econô-

1 A noção de “modernização ecológica”, segundo Blowers, designa o processo pelo qual as instituições políticas internalizam preocupações ecológicas no propósito de conciliar o crescimento econômico com a resolução dos problemas ambientais, dando-se ênfase à adaptação tecnológica, à celebração da economia de mercado, à crença na colaboração e no consenso, Cf. BLOWERS, A. *Environmental Policy: Ecological Modernization or the Risk Society*. *Urban Studies*, v. 34, n. 5-6, p. 845-871, p. 853-854, 1997.

2 Cf. MOL, A. *The Refinement of Production, Ecological Modernization and the Chemical Industry*, Utrecht, Van Arkel, apud LENZ, C. L. *A Teoria Social sob o Signo Ecológico: a modernização ecológica frente à modernização reflexiva de Anthony Giddens e Ulrich Beck*. *Revista de Estudos Ambientais, Blumenau*, v. 2, n. 1, p. 66 e 75, jan./abr. 2000.

3 MOL, op. cit., p. 75.

4 Cf. BECK, U. *From Industrial to Risk Society: questions of survival, social structure and ecological enlightenment*. *Theory, Culture & Society*, v. 9, p. 97-125, 1992.

5 Cf. RUSTIN, M. *Reinterpreting Risk*. In: SCOTT, J.W.; KEATES, D. (Eds.). *Schools of Thought – twenty-five years of interpretative social science*. Princeton: Princeton University Press, 2001. p. 357.

mico” e não como campo político-econômico, onde os processos decisórios se desenrolam. Para Rustin, ao contrário do que pretende a teoria da sociedade de risco, não seria uma racionalidade abstrata a força motora do que se entende por crise ambiental, mas a racionalidade instrumental própria do capital.⁶

Brian Wynne,⁷ por sua vez, critica em Beck a consideração excessivamente realista da geração de uma nova consciência cultural decorrente de riscos reais universais que introduziriam o ceticismo público e, conseqüentemente a auto-refutação na modernidade e em suas instituições. Nesta mesma direção, Hajer⁸ considera que a “modernização reflexiva”, tal como caracterizada por Beck restringe-se, equivocadamente, à ação dos homens sobre o mundo, negligenciando o que nela se aplica às categorias de percepção da realidade, incluindo-se, portanto, a própria categoria “risco”. Em Beck, com efeito, a despeito de afirmações pontuais de que o risco é culturalmente determinado, a construção teórica supõe que este é dado pelas técnicas. Beck não incorpora analiticamente a presença de lutas simbólicas em torno à sua caracterização enquanto tal.⁹ Desconsiderando a categoria capital e concentrando a ação “reflexiva” sobre o controle das tecnologias, o autor configura, como sustenta Hajer, não uma concepção oposta à modernização ecológica, mas uma espécie de vertente crítica desta modernização.¹⁰

De acordo com as considerações críticas aqui sucintamente apontadas, portanto, nem os defensores da modernização ecológica, nem os teóricos da Sociedade de Risco incorporam analiticamente a diversidade social na construção do risco e a presença de uma lógica política a orientar a distribuição desigual dos danos ambientais. Do lado dos atores da modernização ecológica – ambientalistas conservadores ou empresários ambientalizados – nenhuma referência é feita, por exemplo, à possibilidade de existir uma articulação significativa entre degradação ambiental e injustiça social. Nenhuma

disposição demonstram, tampouco, estes atores em aceitar que a crítica ecologista resulte em mudança na distribuição do poder sobre os recursos ambientais. Do lado dos teóricos da sociedade de risco, por sua vez, nenhuma referência é feita aos distintos modos pelos quais os agentes sociais evocam a noção de risco, nem às dinâmicas da acumulação que subordinam as escolhas técnicas, nem tampouco ao trabalho de construção discursiva do qual depende a configuração das alianças no âmbito das lutas sociais, inclusive na formulação diversificada da própria crítica ecologista.

Os sujeitos sociais que procuram evidenciar a importância de uma relação lógica entre injustiça social e degradação ambiental são aqueles que não confiam no mercado como instrumento de superação da desigualdade ambiental e da promoção dos princípios do que se entenderia por justiça ambiental. Estes atores consideram que há clara desigualdade social na exposição aos riscos ambientais, decorrente de uma lógica que extrapola a simples racionalidade abstrata das tecnologias. Para eles, o enfrentamento da degradação do meio ambiente é o momento da obtenção de ganhos de democratização e não apenas de ganhos de eficiência e ampliação de mercado. Isto porque supõem existir uma ligação lógica entre o exercício da democracia e a capacidade da sociedade de se defender da injustiça ambiental.¹¹ Ao contrário, portanto, tanto da perspectiva da modernização ecológica como da teoria da Sociedade de Risco, não haveria, nesta ótica, como separar os problemas ambientais da forma como se distribui desigualmente o poder sobre os recursos políticos, materiais e simbólicos. Formas simultâneas de opressão seriam responsáveis por injustiças ambientais decorrentes da natureza inseparável das opressões de classe, raça e gênero.¹²

Inúmeros autores destacam o fato de que os movimentos por “justiça ambiental”, que apontam o caráter socialmente desigual das condições de acesso à proteção ambiental, são os que mais ganharam força desde o

6 Cf. RUSTIN, M. Incomplete Modernity: Ulrich Beck's Risk Society. *Radical Philosophy*, n. 67, p. 9, Summer 1994.

7 Cf. WYNNE, B. May the Sheep Safely Graze? A reflexive view of the Expert-lay Knowledge Divide. In: LASH, S.; SZERSZYNSKI, B.; WYNNE, B. (Eds.). *Risk, Environment and Modernity*. London: Sage Publications, 1996.

8 Cf. HAJER, M. *The Politics of Environmental Discourse: ecological modernization and policy process*. Oxford: Clarendon Press, 1995.

9 Cf. ACSELRAD, H.; MELO, C. C. A. Conflito social e risco ambiental – o caso de um vazamento de óleo na Baía de Guanabara. In: ALIMONDA, H. (Org.). *Ecologia Política – Natureza, Sociedad y Utopia*, Buenos Aires: CLACSO, 2002. p. 293-317.

10 Cf. HAJER, op.cit.

11 Cf. ACSELRAD, H. Justiça Ambiental – novas articulações entre meio ambiente e democracia. In: IBASE/CUT-RJ/IPPUR-UFRJ. *Movimento Sindical e Defesa do Meio Ambiente – o debate internacional*. Rio de Janeiro: [s.n.], 2000. p. 7-12.

12 Cf. TAYLOR, D. E. The Rise of the environmental justice paradigm, injustice framing and the social construction of environmental discourse. *American Behavioural Scientist*, v. 43, n. 4, p. 523, jan. 2000.

início dos anos 90, erigindo visão alternativa à hegemonia da modernização ecológica, alterando a configuração do movimento ambientalista e sendo vistos até, por alguns, como potencialmente capazes de vir a liderar um novo ciclo de movimentos por mudança social.¹³ Na perspectiva da sociologia dos problemas sociais, sendo a agenda pública objeto de disputa, este relativo sucesso dos movimentos por justiça ambiental teria resultado basicamente da capacidade dos mesmos influenciarem pautas políticas nacionais.¹⁴ O poder destes movimentos em influenciar decisivamente o debate político, onde isto se verificou, teria decorrido da aceitação da retórica pela qual seus porta-vozes promoveram uma construção particular da noção de bem público,¹⁵ cuja amplitude poderia ser estimada inclusive pela intensidade da reação conservadora que empenhou-se em descaracterizar a lógica social denunciada como fonte das injustiças ambientais.¹⁶ O que procuramos discutir no presente texto é o modo pelo qual agentes sociais envolvidos na denúncia de injustiças ambientais acionam um quadro discursivo que contesta ao mesmo tempo a modernização ecológica e os pressupostos da teoria da Sociedade de Risco, evidenciando a lógica social que associa a dinâmica da acumulação capitalista à distribuição discriminatória dos riscos ambientais.

A evidenciação de uma agenda submersa

Já se assinalou que a prática de se alocar instalações de esgoto e lixo em áreas habitadas por populações trabalhadoras pobres, desprovidas e pertencentes a mi-

norias étnicas não é recente, tendo sido observada desde a remota Antiguidade.¹⁷ Lembrou-se também que, ainda que sem tal nomeação, a noção de injustiça ambiental esteve subjacente no que alguns chamam de “quadro analítico submerso” de inúmeras lutas sociais por justiça.¹⁸ É certo porém que o movimento de justiça ambiental nascido nos Estados Unidos nos anos 80 contribuiu decisivamente para tornar expresso tal quadro analítico, evidenciando de forma persuasiva a ligação entre degradação ambiental e injustiça social.

O Movimento de Justiça Ambiental constituiu-se nos EUA a partir de uma articulação criativa entre lutas de caráter social, territorial, ambiental e de direitos civis. Já a partir do final dos anos 60, redefiniu-se em termos “ambientais” um conjunto de embates contra as condições inadequadas de saneamento, de contaminação química de locais de moradia e trabalho e disposição indevida de lixo tóxico e perigoso. Foi então acionada a noção de equidade geográfica, como “referente à configuração espacial e local de comunidades em sua proximidade a fontes de contaminação ambiental, instalações perigosas, usos indesejáveis do solo como depósito de lixo tóxico, incineradores, estações de tratamento de esgoto, refinarias etc.”¹⁹ Nos anos 70, sindicatos preocupados com saúde ocupacional, grupos ambientalistas e organizações de minorias étnicas articularam-se para elaborar em suas respectivas pautas o que entendiam por “questões ambientais urbanas”. Alguns estudos apontavam já a distribuição espacialmente desigual da poluição segundo a raça das populações a ela mais expostas, sem, no entanto, que se tivesse conseguido, a partir das evidências reunidas, mudar a agenda pública. Em 1976-77,

13 Cf. SZASZ, A. The Iconography of hazardous waste. In: DARNOVSKY, M.; EPSTEIN, B.; FLACKS, R. (Eds.). *Cultural Politics and Social Movements*. Philadelphia: Temple Univ. Press, 1995. p. 197-222.

14 “Aquele que determina os assuntos da política”, afirma Schattschneider, “dirige o país, porque a definição das alternativas significa a escolha dos conflitos e a escolha dos conflitos aloca poder”; Cf. SCHATTSCHEIDER, 1960, apud FUKS, M. *Arenas de Ação e debates públicos*. Rio de Janeiro, 1997. Tese (Doutorado) - IUPERJ. p. 32.

15 WILLIAMS, 1995, apud SANDWEISS, S. The Social construction of environmental justice. In: CAMACHO, D. (Ed.). *Environmental injustice, political struggles*. Durham/London: Duke University Press, 1998. p. 31-58.

16 Várias têm sido as iniciativas de justificar a desigualdade ambiental arguindo que o mercado necessariamente fará coincidir terrenos mais baratos de moradia popular com espaços de alocação de instalações ambientalmente indesejáveis ou mesmo esforços em sustentar que a desproporcionalidade na distribuição dos riscos não deveria ser vista em termos da penalização de certos grupos sociais, mas sim de indivíduos, descaracterizados de seus atributos grupais: este foi o argumento avançado para condenar a Ordem Executiva n. 12.898 assinada pelo presidente Clinton em fev. de 1994, pela qual inauguraram-se nos EUA ações federais destinadas a assegurar justiça ambiental a minorias e populações de baixa renda. Cf. PERHAC, R. M. Environmental justice: the issue of disproportionality. *Environmental Ethics*, v. 21, p. 81-92, Spring 1999.

17 Cf. MELOSI, 1981, apud PELLOW, D. N. Environmental inequality formation – toward a theory of environmental injustice. *American Behavioural Scientist*, v. 43, n. 4, p. 591, jan. 2000.

18 Cf. TAYLOR, D. E. The Rise of the environmental justice paradigm, injustice framing and the social construction of environmental discourse. *American Behavioural Scientist*, v. 43, n. 4, p. 534, jan. 2000.

19 Cf. BULLARD, R. D. Environmental Justice: Strategies for building healthy and sustainable communities. In: WORLD SOCIAL FORUM, 2., 2002, Porto Alegre. p. 8.

diversas negociações foram realizadas tentando montar coalizões destinadas a fazer entrar na pauta das entidades ambientalistas tradicionais o combate à localização inadequada de lixo tóxico e perigoso predominantemente em áreas de concentração residencial de população negra.

A constituição deste movimento afirmou-se, porém, a partir de experiência concreta de luta desenvolvida em Afton, no condado de Warren, na Carolina do Norte, em 1982. A partir de lutas de base contra iniquidades ambientais no plano local, similares à de Afton, o movimento elevou a “justiça ambiental” à condição de questão central na luta pelos direitos civis. Ao mesmo tempo, induziu a incorporação da desigualdade ambiental na agenda do movimento ambientalista tradicional. Como o conhecimento científico foi correntemente evocado pelos que pretendem reduzir as políticas ambientais à adoção de meras soluções técnicas, o movimento de justiça ambiental estruturou suas estratégias de resistência recorrendo de forma inovadora à própria produção de conhecimento. Notadamente, recorreu-se aos resultados de pesquisas multidisciplinares promovidas sobre as condições da desigualdade ambiental no país. Momento crucial desta experiência foi a pesquisa mandada realizar em 1987 pela Comissão de Justiça Racial da *United Church of Christ*, que mostrou que “a composição racial de uma comunidade é a variável mais apta a explicar a existência ou inexistência de depósitos de rejeitos perigosos de origem comercial em uma área”.²⁰ Evidenciou-se então que a proporção de residentes que pertencem a minorias étnicas em comunidades que abrigam depósitos de resíduos perigosos é igual ao dobro da proporção de minorias nas comunidades desprovidas de tais instalações. O fator raça revelou-se mais fortemente correlacionado à distribuição local dos rejeitos perigosos do que o próprio fator baixa renda. Portanto, embora os fatores raça e classe de renda tenham se mostrado fortemente interligados, a raça revelou-se um indicador mais potente da coincidência entre os locais onde as pessoas vivem e aqueles onde os resíduos tóxicos são depositados.

Foi a partir desta pesquisa que o reverendo Benjamin Chavis cunhou a expressão “racismo ambiental” para designar “a imposição desproporcional – intencional ou não – de rejeitos perigosos às comunidades de cor”.²¹ Dentre os fatores explicativos de tal fato, foram alinhados a disponibilidade de terras baratas em comunidades de minorias e suas vizinhanças, a falta de oposição da população local por fraqueza organizativa e carência de recursos políticos, típicas das comunidades de minorias, a ausência de mobilidade espacial das minorias em razão de discriminação residencial e, por fim, a sub-representação das minorias nas agências governamentais responsáveis por decisões de localização dos rejeitos. Ou seja, procurou-se tornar evidente que forças de mercado e práticas discriminatórias das agências governamentais concorriam de forma articulada para a produção das desigualdades ambientais. E que a viabilização da atribuição desigual dos riscos encontra-se na suposta fraqueza política dos grupos sociais residentes nas áreas de destino das instalações perigosas, comunidades ditas “carentes de conhecimento”, “sem preocupações ambientais” ou “fáceis de manejar”, na expressão dos consultores detentores da ciência da resistência das populações à implantação de fontes de risco.²²

A partir de 1987, organizações de base começaram a discutir mais intensamente as ligações entre raça, pobreza e poluição, e pesquisadores iniciaram estudos sobre as ligações entre problemas ambientais e desigualdade social, procurando elaborar os instrumentos de uma “Avaliação de Equidade Ambiental” que procurasse introduzir variáveis sociais nos tradicionais estudos de avaliação de impacto. Neste novo tipo de avaliação, a pesquisa participativa envolveria, como co-produtores do conhecimento, os próprios grupos sociais ambientalmente desvantajados, viabilizando uma apropriada integração analítica entre processos biofísicos e sociais. Procurava-se postular assim que aquilo que os trabalhadores, grupos étnicos e comunidades residenciais sabem sobre seus ambientes deve ser visto como parte do conhecimento relevante para a elaboração não discriminatória das políticas ambientais.

20 LAITURI, M.; KIRBY, A. Finding Fairness in America's Cities? The Search for environmental Equity in Everyday Life. *Journal of Social Issues*, v. 50, n. 3, p. 125, 1994.

21 Cf. PINDERHUGHES, R. The Impact of Race on Environmental Quality: An empirical and theoretical discussion. *Sociological Perspectives*, v. 39, n. 2, p. 241, 1996.

22 Cf. Cerrell Associates. Political difficulties facing waste-to-energy conversion plant siting, LA, CA, 1984, apud DICHIRO, G. La justicia social y la justicia ambiental en los Estados Unidos: la naturaleza como comunidad. *Ecología Política*, n. 17, p. 105, 1999.

Mudanças se fizeram então sentir em termos do próprio Estado. Pressionado pelo *Congressional Black Caucus*, em 1990, a *Environmental Protection Agency* do governo dos EUA criou um grupo de trabalho para estudar o risco ambiental em comunidades de baixa renda. Dois anos mais tarde, este grupo concluiria que havia falta de dados para uma discussão da relação entre equidade e meio ambiente e reconhecia que os dados disponíveis apontavam tendências perturbadoras, sugerindo, por esta razão, maior participação das comunidades de baixa renda e minorias no processo decisório relativo às políticas ambientais.

Em 1991, os 600 delegados presentes à I Cúpula Nacional de Lideranças Ambientistas de Povos de Cor aprovaram os “17 Princípios da Justiça Ambiental”, estabelecendo uma agenda nacional para redesenhar a política ambiental dos EUA de modo a incorporar a pauta das minorias, comunidades ameríndias, latinas, afro-americanas e asio-americanas, tentando mudar o eixo de gravidade da atividade ambientalista nos EUA.²³ O movimento de justiça ambiental consolidou-se assim como uma rede multicultural e multirracial nacional, e mais recentemente internacional,²⁴ articulando entidades de direitos civis, grupos comunitários, organizações de trabalhadores, igrejas e intelectuais no enfrentamento do “racismo ambiental” visto como uma forma de racismo institucional. Buscou-se assim fundir direitos civis e preocupações ambientais em uma mesma agenda, superando 20 anos de dissociação e suspeita entre ambientalistas e movimento negro.

A luta pelo reconhecimento da desigualdade ambiental nos EUA deu passos importantes para a contestação do próprio modelo de desenvolvimento que orienta a distribuição espacial das atividades. O lema do movimento é “poluição tóxica para ninguém” e não simplesmente o de acarretar um deslocamento espacial da poluição, “exportando a injustiça ambiental” para os países onde os trabalhadores estejam menos organizados. Tratou-se assim de discutir a pauta da chamada “transição justa”, de modo que a luta contra a poluição desigual não destruísse o emprego dos trabalhadores das indústrias poluentes ou penalizasse as populações

dos países menos industrializados para onde as transnacionais tenderiam a transferir suas “fábricas sujas”. O movimento de justiça ambiental procurou, por via de consequência, se internacionalizar para construir uma resistência global às dimensões mundiais da reestruturação espacial da poluição.

Se, por um lado, sabe-se que os mecanismos de mercado trabalham no sentido da produção da desigualdade ambiental – os mais baixos custos de localização de instalações com resíduos tóxicos apontam para as áreas onde os pobres moram – o discurso dos movimentos não deixa de considerar, por outro lado, o papel da omissão das políticas públicas favorecendo a ação perversa do mercado. A experiência do Movimento de Justiça Ambiental procurou assim organizar as populações para exigir políticas públicas capazes de impedir que também no meio ambiente vigorem os determinantes da desigualdade social e racial.

Momentos subjetivistas e objetivistas

A noção de justiça ambiental promove uma articulação discursiva distinta daquela prevalecente no debate ambiental corrente – entre meio ambiente e escassez. Neste último, o meio ambiente tende a ser visto como uno, homogêneo e quantitativamente limitado. A idéia de Justiça, ao contrário, remete a uma distribuição equânime de partes e à diferenciação qualitativa do meio ambiente. Nesta perspectiva, a interatividade e o inter-relacionamento entre os diferentes elementos do ambiente não querem dizer indivisão. A denúncia da desigualdade ambiental sugere uma distribuição desigual das partes de um meio ambiente de diferentes qualidades e injustamente dividido.

Uma série de pré-condições antecede a ação prática coletiva dos movimentos sociais:²⁵ 1) certos aspectos do sistema de poder perdem legitimidade e a aceitação da autoridade é substituída pelo entendimento de que suas ações não se apóiam em princípios compartilhados de justificação – não são mais vistas como justificáveis; 2) grupos sociais que eram, de ordinário, fata-

23 Cf. BRADEN, A. Justice Environnementale et Justice Sociale aux États Unis. *Écologie Politique*, n. 10, p. 10, été 1994.

24 Representantes do movimento dos EUA e das Filipinas estiveram no Rio de Janeiro em 1998, desenvolvendo contatos com ONGs e grupos acadêmicos e, em 2001 e 2002, no I e II Fórum Social Mundial. Um colóquio internacional realizou-se em Johannesburg, durante a Conferência Rio + 10, em setembro de 2002.

25 Cf. PIVEN, F. F.; CLOWARD, R. A. *Poor Peoples Movements – why they succeed, how they fail*. New York: Vintage Books, 1977. p. 4.

listas, que acreditavam que os arranjos de poder eram inevitáveis começam a afirmar princípios de justiça que implicam demandas por mudança; 3) indivíduos que se consideravam impotentes passam a acreditar serem capazes de mudar a ordem das coisas.

Esta ação coletiva, quando dirigida contra a ordem ambiental tida por injusta, manifesta-se simultaneamente em dois planos: 1) no plano da distribuição objetiva dos efeitos ambientais das práticas sociais; esta distribuição exprime a diferença de poder sobre os recursos ambientais entre os distintos grupos sociais; e 2) no plano discursivo em que vigoram distintos esquemas de representação do mundo, do ambiente, da justiça etc.; neste plano, coloca-se em jogo a legitimidade do modo de distribuição do poder sobre os recursos ambientais. Por analogia ao procedimento de Pierre Bourdieu na caracterização das condições de existência teórica e prática dos grupos sociais, denominaremos a estes dois planos, respectivamente, de momentos objetivista e subjetivista da análise.²⁶ No momento objetivista encontraremos os grupos sociais distribuídos no espaço social em função de sua disposição diferencial sobre elementos de poder. Estaremos aí tratando do espaço relacional das posições sociais ocupadas pelos agentes sociais em função da estrutura de distribuição de tipos específicos de meios de poder. No momento subjetivista, identificaremos as representações que os atores fazem do mundo social, pontos de vista que contribuem para a construção deste mesmo mundo, inclusive da diferenciação social dos indivíduos que o caracteriza. Estaremos aí observando a configuração dos esquemas classificatórios, princípios de classificação, de visão e divisão do mundo social.²⁷

Os movimentos sociais podem ser analisados por sua intervenção nestes dois níveis do espaço social – o espaço da distribuição do poder sobre as coisas e o espaço da luta discursiva. O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), por exemplo, avança na disposição prática sobre a terra pelas ocupações e, ao mesmo tempo, disputa espaço na esfera pública com uma estratégia discursiva de aplicação dos dispositivos constitucionais sobre a função social da propriedade. Pode-

mos dizer que todos os movimentos sociais que não se articulam de forma direta com a esfera produtiva, não dispõem de uma capacidade de influir diretamente na configuração de forças pela pressão sobre o processo de acumulação. Tais movimentos são levados assim a configurar seu poder de barganha na esfera simbólica, acumulando força no plano da legitimidade e colocando em causa o conteúdo das noções prevalecentes de justiça.

Para a análise da dinâmica do movimento de justiça ambiental, destacaremos a seguir uma seqüência de momentos objetivistas e subjetivistas, ao longo dos quais a noção de justiça ambiental proporcionou, no caso dos EUA, uma articulação de forças sociais dotada de legitimidade no espaço público.

- *Momento objetivista 1*: configurou-se inicialmente um confronto de forças no terreno prático. A constituição do movimento deu-se a partir de experiências concretas de luta como aquela de Afton, no condado de Warren, na Carolina do Norte, em 1982. Nesta ocasião, a comunidade organizada manifestou concretamente sua vontade de recusar a reprodução da desigualdade de poder e a subordinação continuada à dominação exercida pela imposição desigual dos danos ambientais. Ao tomarem conhecimento da iminente contaminação da rede de abastecimento de água da cidade, caso fosse nela instalado um depósito de bifenil policlorinado, os habitantes do condado organizaram protestos maciços, deitando-se diante dos caminhões que para lá traziam a perigosa carga. Naquele momento, manifestava-se a constituição de uma força coletiva que se opunha a uma prática que lhe aparecia como de desapropriação ambiental e de imposição do poder decisório de terceiros sobre os atributos qualitativos de seu ambiente.

- *Momento subjetivista 1*: com a percepção de que o critério racial estava fortemente presente na escolha da localização do depósito daquela carga tóxica, a luta radicalizou-se. A população de Afton era composta de 84 % de negros; o condado de Warren, de 64 % e o estado da Carolina do Norte, de 24 %.²⁸ Em face de tais evidências, criaram-se condições para o estreitamento das convergências entre o movimento dos direitos civis

26 Cf. BOURDIEU, P. Que Es lo Que Hace una Clase Social. Acerca de la Existência Teórica y Practica de las Clases. *Revista Paraguaya de Sociología*, n. 89, p. 7-21, mar./abr. 1994.

27 Cf. BOURDIEU, P. *Espaço social e espaço simbólico*. Razões Práticas – sobre a teoria da ação. Campinas: Papirus, [19-]. p. 22.

28 Cf. HARTLEY, T. W. Environmental Justice: An Environmental Civil Rights Value Acceptable to All World Views. *Environmental Ethics*, v. 17, p. 278, Fall 1995.

e dos direitos ambientais. Construíram-se assim *insights* e inventaram-se categorias como “racismo ambiental, desigualdade ambiental, injustiça ambiental, discriminação ambiental, política ambiental discriminatória, extorsão ambiental pela chantagem do desemprego”, “custos ambientais desproporcionalmente distribuídos”, “zonas de sacrifício”, todas elas associadas à percepção dos limites impostos à escolha ambiental daqueles que sofrem a segregação espacial (ou seja, de sua impossibilidade de “votar com os pés”); “colonialismo tóxico interno” (a segregação espacial exprime subjugação política de certos grupos sociais por instituições que os dominados não podem controlar); racismo ambiental de mercado e racismo ambiental planejado; analogia entre a poluição e o crime por envenenamento, já instituído.²⁹ Denunciou-se igualmente a “traição” das promessas do “sonho americano” posteriores à ascensão das lutas por direitos civis. Este sonho mostrava-se então suplantado pelo pesadelo de uma cidadania de segunda classe,³⁰ caracterizada pelo fato que materiais “fora do lugar” são destinados a grupos sociais “fora do lugar”, considerados, nos termos da violência simbólica, racialmente impuros.³¹ Uma “ordem de justificação” é afirmada:³² a da igualdade substantiva de condições materiais de existência não mediadas diretamente pelo mercado. A crítica de que o movimento de justiça ambiental seria vulnerável por recorrer mais à indignação moral do que à “ciência dos impactos” pode ser entendida como parte da luta simbólica através da qual pretende-se retirar legitimidade às denúncias de desigualdade ambiental. Junta-se a esta crítica cientificista, um conjunto de outros artifícios retóricos tais como a desqualificação dos testemunhos leigos pela remissão a linguagens técnicas, a consideração dos sintomas de intoxicação como estatisticamente insignificantes, a diluição das causalidades pela sugestão de que os sintomas de contaminação observados

decorrem de doenças hereditárias, a referência à traição “aos interesses da cidade” e à destruição de empregos locais em consequência das denúncias. Aproveita-se também para afirmar a crença liberal de que a alocação espacial de pessoas e coisas pelo mercado exprime com fidelidade a imprevidência dos indivíduos espacialmente mal situados, que não teriam investido em seu próprio capital humano para ganhar mobilidade espacial. E sugere-se que qualquer medida de descontaminação tende a resultar em elevação dos aluguéis e expulsão dos pobres de suas moradias, o que configura o recurso à tese reacionária analisada por Hirschman,³³ a qual alega recorrentemente a “perversidade” das políticas sociais, ou seja, que qualquer ação política destinada a combater o desemprego, os baixos salários ou a degradação ambiental resulta no aumento destes males. As denúncias sobre racismo ambiental, por sua vez, configuram o que Bourdieu³⁴ chama de “classe teórica”, “no papel”, apontando um critério que divide a sociedade entre os que sofrem os danos ambientais e os que deles conseguem escapar.

- *Momento objetivista 2*: os indicadores construídos pelas assessorias do movimento social evidenciam a objetividade das desigualdades de poder – torna-se visível a relação de superposição entre as posições nas “classes” de poder sobre o ambiente e nas “classes” de origem racial – a classe teórica se explicita no espaço social e as pessoas reconhecem a pertinência desta classificação:³⁵

a) a desigualdade ambiental tem especificidade racial. A raça é um fator independente e não redutível a classe de renda. Evidencia-se no espaço social e, em particular, no campo da distribuição de poder sobre os recursos ambientais, a coincidência entre a localização de grupos raciais e as localizações mais expostas a fontes poluentes. A classe teórica explicita-se no espaço

29 Cf. CAPEK, S. The Environmental Justice Frame: a Conceptual Discussion and an Application. *Social Problems*, v. 40, n. 1, p. 5-21, Feb. 1993.

30 Op.cit.

31 Cf. HARVEY, D. *Justice, Nature & the Geography of Difference*. [S.l.]: Blackwell Publ., 1996. p. 366-402.

32 Cf. THÉVENOT, L.; LAFAYE, C. Une Justification Écologique? Conflits dans l’Amenagement de la Nature. *Revue Française de Sociologie*, v. 34, p. 495-524, 1993.

33 Cf. HIRSCHMAN, A. *Retórica da Intransigência – perversidade, futilidade, ameaça*. São Paulo: Cia. das Letras, 1992.

34 Cf. BOURDIEU, P. *O Poder Simbólico*. Lisboa/Rio de Janeiro: Difel/Bertrand, 1989.

35 “Diversos tipos de conhecimentos fortes ajudaram os ativistas a conceber seus temas e desenvolver a comensurabilidade da experiência e a fidelidade da narrativa. (...) Um recurso crítico que ajudou os ativistas a prover evidência empírica para apoiar as demandas por justiça ambiental foram os dados do Inventário de Rejeitos Tóxicos e a crescente disponibilidade de *softwares* de sistemas geográficos de informação para realizar análises de dados espaciais e demográficos. (...) Ativistas receberam treinamento em técnicas de análise de dados espaciais e receberam apoio financeiro para fazer estudos de comunidades”, Cf. TAYLOR, D. E. The Rise of the environmental justice paradigm, injustice framing and the social construction of environmental discourse. *American Behavioural Scientist*, v. 43, n. 4, p. 564-565, jan. 2000.

social: a variável racial adquire, no caso, relevância maior do que a coincidência entre a localização de grupos pobres e a localização de fontes poluentes;

b) as decisões de alocação de lixo tóxico têm por critério relevante a falta de poder das comunidades influenciarem as decisões, resistirem às mesmas e se deslocarem para áreas não poluídas – baixa renda, raça e distância do poder político. Ou seja, os mais prejudicados tendem a ser os que menos influenciam, por meios diretos e indiretos, as decisões.

Um elemento de poder diferencial se evidencia no espaço social – a capacidade de certos agentes sociais se subtraírem espacialmente à proximidade da localização das fontes de contaminação. O capital, por seu lado, mostra-se cada vez mais móvel, acionando sua capacidade de escolher seus ambientes preferenciais e de forçar os sujeitos menos móveis a aceitar a degradação de seus ambientes ou submeterem-se a um deslocamento forçado para liberar ambientes favoráveis para os empreendimentos. Os atores com menos força para escolher seus ambientes, por sua vez, organizam-se para resistir à degradação forçada que é imposta a seus ambientes ou ao deslocamento forçado a que são submetidos quando seus ambientes interessam à valorização capitalista.

Configura-se assim uma espécie de divisão social do ambiente, definida pelo que poderíamos chamar de sua “composição técnica”. O meio ambiente funcionaria como condição geral de produção de que depende a reprodução do capital, tanto o variável como o constante. O ambiente do capital variável seria aquele que justificou o “higienismo” e outras modalidades de intervenção pelas quais se buscou assegurar historicamente a adequada reprodução da força de trabalho. O ambiente do capital constante seria aquele a justificar a preocupação empresarial com a corrosão de máquinas e equipamentos, com a erosão da terra e com a durabilidade dos imóveis, processos cuidados por uma variedade de técnicas de manutenção. Um ambiente do capital em geral, por seu turno, justificaria preocupações com a mudança climática e a biodiversidade, que se tentaria equacionar, como vimos, pelos mecanismos da “modernização ecológica”, sob a forma dominante do chamado “desenvolvimento sustentável”. Finalmente, um ambiente de que não dependem nem o capital variável nem o constante seria aquele pertinente às terras desvalorizadas e indisponíveis para a produção de riqueza, onde tenderiam a

habitar “classes ambientais” espacialmente segregadas e dotadas de pouca mobilidade espacial.

- *Momento subjetivista 2*: A apresentação de explicações para as situações de desigualdade ambiental passa a integrar as estratégias argumentativas que concorrem para a constituição de alianças potenciais com outros grupos sociais. A lógica segregadora é apresentada como o resultado da operação regular de dois mecanismos, evidenciados por duas proposições. De acordo com a primeira, a desigualdade social e de poder sobre os recursos ambientais estaria presente na raiz dos processos de degradação ambiental: quando os benefícios de uso do meio ambiente estão concentrados em poucas mãos, do mesmo modo que concentrada apresenta-se a capacidade de transferir “custos ambientais” para os mais fracos, o nível geral de “pressão” sobre o meio ambiente tende a não se reduzir. De onde, decorreria logicamente que a proteção do meio ambiente depende do combate à desigualdade ambiental: não se poderia enfrentar a crise ambiental sem promover a justiça social. A segunda proposição sustenta que em condições de desigualdade social e de poder sobre os recursos ambientais, bem como de liberdade irrestrita de movimento para os capitais, os instrumentos correntes de controle ambiental tendem a aumentar a desigualdade ambiental, sancionando a transferência de atividades predatórias para áreas onde é menor a resistência social. A solidariedade interlocal, eventualmente internacional, é justificada como forma de evitar a exportação da injustiça ambiental e de dificultar a mobilidade do capital, o qual tende correntemente a abandonar áreas de maior organização política e dirigir-se para áreas com menor nível de organização e capacidade de resistência.

Considerações finais

Da análise dos momentos que chamamos de subjetivistas e objetivistas na denúncia da desigualdade ambiental e na construção dos atores da resistência à sua reprodução, podemos afirmar, em síntese, que:

a) os “dados” da desigualdade de poder no espaço social, tal como denunciados pelos agentes sociais do mencionado caso norte-americano, “já existiam”, mas foi a luta social lhes deu visibilidade e contestou sua legitimidade. Como em toda produção simbólica pré-figurativa, as denúncias fizeram ver o que estava não percebido;

b) o olhar dos movimentos sociais produziu uma classificação dos grupos sociais e evidenciou o elemento diferencial de poder em jogo entre eles, no caso, a capacidade objetiva de escapar aos riscos ambientais. Foi elaborada assim uma “classificação” compatível com a posição reconhecível dos indivíduos no espaço social e evidenciou-se que, além da lógica mercantil que associa fortemente valor da terra e pobreza dos residentes, a segregação residencial dos negros os imobiliza ainda mais, independentemente de sua condição de renda.

A força simbólica do movimento de justiça ambiental dos EUA decorreu assim de sua capacidade de: a) estender a matriz dos direitos civis ao campo do meio ambiente, fundando a noção de “justiça ambiental” como alternativa à oposição discursiva corrente entre Homem-Natureza; b) politizar, nacionalizar e unificar uma multiplicidade de embates localizados; c) elaborar apropriadamente uma “classificação” dos grupos sociais compatível com a posição diferencial reconhecível dos indivíduos no espaço social.

Contestando na prática os pressupostos do projeto de modernização ecológica e da teoria da sociedade de risco, as lutas empreendidas pelo movimento de justiça ambiental configuram, conseqüentemente, um embate de mobilidade, através do qual “as desigualdades ambientais constituem-se e se alteram continuamente ao longo do tempo, à medida que tanto as fontes de perigo como as populações mudam sua alocação espacial e sua

visibilidade”.³⁶ Como afirmam Boltanski e Chiapello, “o diferencial de mobilidade é, hoje, uma nova mercadoria muito apreciada”, fundando “relações de exploração variadas: mercados financeiros *versus* países; mercados financeiros *versus* empresas; multinacionais *versus* países; peritos mundiais *versus* empresas; empresas *versus* pessoal precário”.³⁷ O capital retiraria, portanto, boa parte de sua força contemporânea, da capacidade de se deslocalizar, enfraquecendo os agentes sociais menos móveis – governos locais e sindicatos, por exemplo – e desfazendo, pela chantagem da localização, normas governamentais urbanas ou ambientais, bem como as conquistas sociais. Pois por sua maior mobilidade, o capital especializa gradualmente os espaços, produzindo uma divisão espacial da degradação ambiental e gerando uma crescente coincidência entre a localização de áreas degradadas e de residência de “classes ambientais” dotadas de menor capacidade de se deslocalizar. Os grupos sociais que resistem a esta divisão espacial da degradação ambiental dificultam, conseqüentemente, a rentabilização esperada dos capitais, ao reduzir para estes a liberdade de escolha local e o índice de mobilidade de seus componentes técnicos. As lutas por justiça ambiental mostram, neste contexto, toda a sua potência como barreira organizada a este instrumento de subordinação política próprio à acumulação em sua forma flexível – a mobilidade espacial dos capitais.

36 Cf. PELLOW, D.N. Environmental inequality formation – toward a theory of environmental injustice. *American Behavioural Scientist*, v. 43, n. 4, p. 590, jan. 2000.

37 Cf. BOLTANSKI, L.; CHIAPELLO, E. *Le Nouvel Esprit du Capitalisme*. Paris: NRF Essais, Gallimard. 1999. p. 459.

REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, H. Justiça Ambiental – novas articulações entre meio ambiente e democracia. IBASE/CUT-RJ/IPPUR-UFRJ. *Movimento Sindical e Defesa do Meio Ambiente – o debate internacional*. Rio de Janeiro, 2000, v. 3, p. 7-12. (Sindicalismo e Justiça Ambiental).
- ACSELRAD, H.; MELLO, C. C. A. Conflito social e risco ambiental – o caso de um vazamento de óleo na Baía de Guanabara. In: ALIMONDA, H. (Org.). *Ecologia Política – Natureza, Sociedad y Utopia*. Buenos Aires: CLACSO, 2002, p. 293-317.
- BLOWERS, A. Environmental Policy: Ecological Modernization or the Risk Society. *Urban Studies*, v. 34, n. 5-6, p. 845-871, 1997.
- BOLTANSKI, L.; CHIAPPELLO, E. *Le Nouvel Esprit du Capitalisme*. Paris: NRF Essais, Gallimard, 1999.
- BOURDIEU, P. *O Poder Simbólico*. Lisboa/Rio de Janeiro: Difel/Bertrand, 1989.
- _____. Que es lo que hace una clase social. Acerca de la existencia. Teórica y Práctica de las Clases. *Revista Paraguaya de Sociología*, n. 89, p. 7-21, mar./abr. 1994.
- BRADEN, A. Justice Environnementale et Justice Sociale aux États Unis. *Écologie Politique*, n. 10, p. 10, été 1994.
- BULLARD, R. D. Environmental Justice: Strategies for building healthy and sustainable communities. In: WORLD SOCIAL FORUM, 2., Porto Alegre, Feb. 2002, p. 8.
- _____. *Dumping in Dixie – Race, class and environmental quality*. Boulder, CO.: Westview Press, 1990.
- CAPEK, S. The Environmental Justice Frame: a Conceptual Discussion and an Application. *Social Problems*, v. 40, n. 1, p. 5-21, Feb. 1993.
- DICHIRO, G. La justicia social y la justicia ambiental en los Estados Unidos: la naturaleza como comunidad. *Ecologia Política*, n. 7, p. 105-118, 1999.
- FOREMAN JUNIOR, C. H. *The Promise and peril of environmental Justice*. Washington: Brookings Institute Press, 1998.
- FUKS, M. *Arenas de Ação e debates públicos*. Rio de Janeiro, 1997. Tese (Doutorado) - IUPERJ.
- HAJER, M. *The Politics of Environmental Discourse: ecological modernization and policy process*. Oxford: Clarendon Press, 1995.
- HARTLEY, T. W. Environmental Justice: An Environmental Civil Rights Value Acceptable to All World Views. *Environmental Ethics*, v. 17, p. 177-289, Fall 1995.
- HARVEY, D. *Justice, Nature & the Geography of Difference*. [S. l.]: Blackwell Publ., 1996.
- HIRSCHMAN, A. *Retórica da Intransigência – perversidade, futilidade e ameaça*. São Paulo: Cia. das Letras, 1992.
- LAITURI, M.; KIRBY, A. Finding Fairness in America's Cities? The Search for environmental equity in everyday life. *Journal of Social Issues*, v. 50, n. 3, p. 125, 1994.
- LENZ, C. L. A Teoria Social sob o Signo Ecológico: a modernização ecológica frente à modernização reflexiva de Anthony Giddens e Ulrich Beck. *Revista de Estudos Ambientais*, Blumenau, v. 2, n. 1, p. 61-78, jan./abr. 2000.
- PELLOW, D. N. Environmental inequality formation – toward a theory of environmental injustice. *American Behavioural Scientist*, v. 43, n. 4, p. 590, jan. 2000.
- PERHAC, R. M. Environmental justice: the issue of disproportionality. *Environmental Ethics*, v. 21, p. 81-92, Spring 1999.
- PINDERHUGHES, R. The Impact of Race on Environmental Quality: An empirical and theoretical discussion. *Sociological Perspectives*, v. 39, n. 2, p. 231-248, 1996.
- PIVEN, F. F.; CLOWARD, R. A. *Poor Peoples Movements – why they succeed, how they fail*. New York: Vintage Books, 1977.
- RUSTIN, M. Reinterpreting Risk. In: SCOTT, J. W.; KEATES, D. (Eds.). *Schools of Thought – twenty-five years of interpretative social science*. Princeton: Princeton University Press, 2001, p. 348-363.
- _____. Incomplete Modernity: Ulrich Beck's Risk Society. *Radical Philosophy*, v. 67, p. 3-12, Summer 1994.
- SANDWEISS, S. The Social construction of environmental justice. In: CAMACHIO, D. (Ed.). *Environmental injustice, political struggles*. Durham/London: Duke University Press, 1998, p. 31-58.
- SZASZ, A. The Iconography of hazardous waste. In: DARNOVSKY, M.; EPSTEIN, B.; FLACKS, R. (Eds.). *Cultural Politics and Social Movements*. Philadelphia: Temple Univ. Press, 1995, p. 197-222.