

A GEOPOLÍTICA E A ANÁLISE DOS CONFLITOS TERRITORIAIS LOCAIS NAS CIDADES PORTUÁRIAS

GEOPOLITICS AND THE ANALYSIS OF LOCAL TERRITORIAL CONFLICTS IN THE PORT CITIES

ALINE FERNANDES LEITEⁱ & FRÉDÉRIC MONIÉⁱⁱ

Universidade Federal do Rio de Janeiro

ⁱalinefernandes_ufrj@yahoo.com.br, ⁱⁱfrederic.rj@gmail.com,

RESUMO. No século XX, o planejamento territorial e os investimentos em estruturas produtivas e infraestruturas de grande porte beneficiaram-se de um elevado grau de aceitação por parte da sociedade. Mas, nas duas últimas décadas, a natureza dos grandes projetos e/ou de processos decisórios considerados tecnocráticos, tecnicistas e autoritários passou a sofrer uma contestação crescente. As intervenções sobre o território surgem assim como um campo de expressão de representações, discursos e interesses contraditórios que desembocam em conflitos opondo parte da sociedade local, autoridades de diversos níveis político-administrativos, atores econômicos e operadores de infraestruturas, notadamente de transporte (SUBRA, 2007). Rivalidades de poder para o controle, a gestão e o uso desse território delineiam complexos jogos de atores e formas inovadoras de governança que questionam os métodos de intervenção sobre o território do Estado, dos atores econômicos e dos operadores de redes técnicas. A crise do território nacional como referência exclusiva da identidade da população, de organização do setor produtivo e o “*deslizamento progressivo do conflito do campo social para o campo territorial*” (SUBRA, 2007, p.39) explicam que o local seja cada vez mais um espaço de tensões geopolíticas. Estamos diante de mobilizações de atores que, para além da síndrome *nimby*, estimulam a repensar as escalas e as novas dimensões (ambiental, social) do interesse geral (SUBRA, 2007; HARVEY, 1989). Existe então uma dimensão geopolítica dos conflitos locais, onde precisamos compreender a ação e as estratégias dos atores para dominar o território e impor seus interesses (SUBRA, 2007). As cidades portuárias constituem um palco privilegiado de análise dos conflitos territoriais. O crescimento do comércio internacional, as pressões dos produtores e negociantes de *commodities* e o imperativo de fluidez imposto pelos atores da logística implicam investimentos na expansão, modernização e reestruturação dos portos, hoje legitimados pela retórica do neodesenvolvimentismo. A geopolítica oferece instrumentos, conceitos e metodologia para analisar um espaço de rivalidades entre atores institucionais tradicionais (os níveis territoriais da decisão política), setoriais (operadores do transporte e da atividade portuária, autoridade portuária) e sociais emergentes (mobilizações de cidadãos, de trabalhadores) cujos interesses, escalas de ação e estratégias territoriais são frequentemente contraditórios.

PALAVRAS-CHAVE. GEOPOLÍTICA, GRANDES EMPREENDIMENTOS, CIDADES PORTUÁRIAS, LITORAIS, CONFLITOS TERRITORIAIS LOCAIS.

ABSTRACT. In the twentieth century, territorial planning, investment in infrastructure and extensive productive structures were benefited from society's high acceptance. However, in the last two decades, the nature of large projects and/or decision-making processes were considered technocratic, authoritarian, and technician which increased society's disbelief. The interventions on the territory emerge as a field of expressions and representations, also discussions, and a conflict of interest, which lead to a dispute over the transport affair between local society, several political and administrative officials, economic actors, and infrastructure operators. (Subra, 2007). Power conflicts over management, control, and territory usage outline a complex game of actors and forms of governance that question the intervention methods of economic actors and technical networks' operators on the territory. The national territory crisis as unique reference of the population's identity, the organization of the productive sector and the “*progressive sliding of the social field conflict to the territorial field*” (Subra, 2007, p.39) explain that the space is an increasing area of geopolitical tensions. There is a mobilization of actors before us- beyond the *nimby* syndrome- that stimulate rethinking the scales and the new dimensions (environmental, social) of general interest (Subra, 2007; HARVEY, 1989). There is then a geopolitical dimension of local conflicts, where we need to comprehend the action and the actors' strategies to dominate the territory and impose their interests (SUBRA, 2007). The port towns are a privileged stage of territorial conflicts analysis. The growth of international trade, the pressures of producers and

commodities traders, and the imperative of fluidity imposed by actors logistics involve investments in expansion, modernization, and restructuring of ports which nowadays are legitimized by the rhetoric of neo-developmentalism. Geopolitics provides concepts and methodological tools to analyze a space for emerging dispute between traditional institutional actors (territorial levels of political decision), sectoral (transport operators and port activities, port authority) and social (mobilizations of citizens, workers) whose interests, scales of action, and territorial strategies are often contradictory.

KEYWORDS. GEOPOLITICS, LARGE BUSINESS, LOCAL TERRITORIAL CONFLICT, SEACOAST, PORT CITIES.

INTRODUÇÃO

Desde a década de 1970, os grandes investimentos em estruturas produtivas, redes técnicas e infraestruturas como barragens, aeroportos, minas, complexos industriais etc. enfrentam uma contestação crescente por parte de sociedades locais que se mobilizam com uma frequência e uma intensidade crescente contra os efeitos dos empreendimentos sobre o meio ambiente e a qualidade de vida. Os debates abarcam também problemáticas relacionadas à natureza dos projetos, ao uso do território pelos atores econômicos e a processos decisórios considerados tecnocráticos e autoritários. Nas cidades marítimas expostas a expansão de seus portos urbanos e nas fachadas litorâneas submetidas à construção de terminais de *commodities* ou de complexos portuários industriais os debates constituem campos de expressão de representações, discursos e interesses contraditórios desembocando frequentemente em rivalidades opondo parte dos atores locais, autoridades de diversos níveis político-administrativos, atores econômicos e operadores de infraestruturas. Na medida em que os atores envolvidos pretendem todos servir os interesses da sociedade (crescimento econômico, industrialização, mobilidade/qualidade de vida, preservação do meio ambiente, respeito à tradições locais) e que as tensões ocorrem em aéreas de múltiplas interfaces, os conflitos adquirem uma feição particularmente complexa. Seu estudo requer, portanto, métodos de investigação suscetíveis de apreender de forma dinâmica a natureza multidimensional e multiescalar dos conflitos e sua evolução assim como os objetivos e as estratégias dos diferentes atores. Apesar de ser tradicionalmente associada ao estudo das tensões internacionais e nacionais, a geopolítica pode oferecer relevantes instrumentos conceituais e metodológicos para a análise e a compreensão dos conflitos territoriais em áreas portuárias e litorâneas impactadas por projetos infraestruturais de grande porte.

GRANDES EMPREENDIMENTOS E CONFLITOS TERRITORIAIS:

Durante décadas, as políticas estatais de ordenamento territorial e os investimentos em estruturas produtivas e infraestruturas técnicas de grande vulto foram implementados sem suscitar maiores tensões nas sociedades. Durante os “Trinta Gloriosos” (países centrais) e na época dos “milagres econômicos” do fordismo periférico o ritmo acelerado do crescimento, o desenvolvimento industrial e o acesso ao consumo de segmentos crescentes da população alimentaram um relativo consenso diante da construção de barragens, estradas, aeroportos, ferrovias, portos ou complexos industriais. Os empreendimentos eram então legitimados por uma ideologia positivista e uma retórica desenvolvimentista associando crescimento econômico, inovação técnica e progresso da humanidade (CAMARGO 2009; OFFNER, 1993). Em muitos países, regimes ditatoriais ou

simplesmente autoritários garantiram a “aceitação” dos empreendimentos, apresentados como estratégicos para a integração do território nacional e a capacitação da base produtiva, reprimindo qualquer forma de contestação por parte das populações locais. Na época, os conflitos apresentavam um viés predominantemente classista sendo pautados em reivindicações relativamente objetivas: melhores salários e condições de trabalho, férias coletivas, etc. No campo, a luta em prol da reforma agrária adquiria seu auge na América Latina. Os motivos que alimentam hoje as oposições às intervenções de grande porte sobre o território não suscitavam então mobilizações por parte das populações.

Foi somente a partir da década de 1970 que os conflitos ambientais e territoriais foram gradualmente se multiplicando e se intensificando fazendo emergir problemáticas desafiando nosso modelo de desenvolvimento, a natureza das políticas estatais e deslocando a identidade territorial do cidadão para um nível mais local. Segundo Philippe Subra, há, desde então, cada vez menos greves e cada vez mais rivalidades cujo foco é o território. Em outras palavras, assistimos ao “*deslizamento progressivo do conflito do campo social para o campo territorial*” (SUBRA, 2007, p39). Estado, governos locais e atores econômicos têm cada vez mais dificuldades para impor suas decisões, suas ações e seus discursos.

Os impactos ambientais dos grandes empreendimentos costumam suscitar as maiores tensões. O “verdejar do ser” (CASTELLS, 1999) foi contemporâneo de uma série de acidentes industriais que tiveram graves impactos ambientais, culminando com o desastre de Chernobyl na URSS (1986). Ambientalistas alertavam paralelamente a sociedade sobre os estragos estruturais do “progresso” que ameaçariam a sobrevivência das gerações futuras. A popularização de estudos apontando a gravidade das mudanças climáticas sob o efeito da ação da Humanidade sobre a Natureza contribui também para essa tomada de consciência. Os conflitos ambientais participam ainda de uma lógica de valorização da qualidade de vida, em particular entre as classes médias que dispõem doravante das condições materiais de acesso ao conforto moderno e direcionam suas reivindicações para campos mais subjetivos (SUBRA, 2007, p. 35).

A contestação se volta também contra processos decisórios tecnicistas e autoritários impostos à população por atores exógenos (Estado central, grandes corporações). As autoridades locais, que adquiriram novas competências em virtude do processo quase universal de descentralização do poder político nos anos 1980 e 1990, desempenham, por sua parte, um papel ambíguo de mediação entre a necessidade afirmada de “desenvolver o território local” mediante investimentos produtivos ou infraestruturais e as reivindicações dos cidadãos. A ação da população local se inscreve numa dupla dinâmica de crítica ao funcionamento engessado da democracia representativa e ao fato que o território nacional e a comunidade nacional unificada não são mais os quadros exclusivos da construção da identidade (SUBRA, 2007). A consolidação de instâncias supranacionais (blocos regionais) e infranacionais faz emergir - ou ressurgir - sentimentos de pertencimento que, juntos a identidade nacional, formam um mosaico complexo. Diante desse cenário, a questão da decisão revela-se cada vez estratégica: quem deve decidir da relevância de uma intervenção de grande porte sobre o território? Quais critérios devem ser levados em consideração? A população deve ser convidada a opinar dentro de “soluções de governança” ou deve participar de forma ativa à produção do espaço?

Enfim, a concepção de grandes empreendimentos que seguem tradicionalmente a dupla racionalidade técnica e financeira do Estado é também contestada no plano ideológico por segmentos mais politizados da população que rejeitam um modelo de desenvolvimento considerado predador e os impactos sociais e ambientais que lhe são comumente associados.

Essas evoluções políticas, sociais e culturais explicam a crescente territorialização dos conflitos que adquire um relevo muito específico nos litorais e nas cidades portuárias submetidos à pressões crescentes sobre seus meios.

LITORAIS, CIDADES PORTUÁRIAS E CONFLITOS TERRITORIAIS

Outrora equipamentos modestos estrategicamente localizados em sítios protegidos da linha de costa e em estuários, os portos foram transformados em complexos portuários de grande porte (BIRD, 1963; HOYLE, 1988; MONIÉ, VASCONCELOS, 2012). Se historicamente a qualidade do sítio natural era avaliada com base na segurança que oferecia para as operações, a localização dos portos passou a ser tributária do volume dos investimentos que os atores privados e públicos eram dispostos a alocar na artificialização dos espaços litorâneos (construção de diques, eclusas, aterros, etc) (BIRD, 1963; VIGARIÉ, 1979). Desde os anos 1970, o crescimento dos tráfegos, a evolução tecnológica do setor marítimo (navios gigantes, containerização) e a representação negativa da atividade portuária na população provocaram um distanciamento crescente da cidade e do porto (MONIÉ, VASCONCELOS, 2012). Novos terminais foram instalados na periferia das metrópoles marítimas (Fos sur Mer, Suape, Itaguaí, Vila do Conde, etc.) ou em espaços estuarinos afastados dos centros urbanos (Antuérpia). Alguns dos projetos formulados na época suscitaram tantas oposições por parte da população local que tiveram que ser abandonados pelos seus promotores: complexo siderúrgico na zona portuário industrial de Maasvakte em Rotterdam, terminais de Didden Bay (GB) ou de Donges Est (FR) (LAVAUD LETTILEUL, 2012).

Desde então, a reestruturação produtiva, a expansão do comércio internacional e as transformações do espaço econômico mundial ampliaram as pressões sobre os espaços litorâneos. Em primeiro lugar, o crescimento dos tráfegos provocou a ampliação dos complexos portuários existentes e a construção de novos portos. Por sua parte, a aceleração do ritmo de urbanização e industrialização dos litorais, com destaque para a Ásia oriental, do sudeste e o continente africano, levanta novos desafios e problemáticas em termos de gestão costeira. Por essas razões, litorais e cidades portuárias constituem hoje um palco privilegiado de conflitos ambientais e territoriais.

No Brasil, a política “neodesenvolvimentista” privilegiando as exportações de *commodities*, a internacionalização das corporações nacionais e a atração de investimentos diretos externos também estimulou intervenções na expansão dos portos e na construção de novos terminais em áreas urbanas ou em fachadas marítimas submetidas às pressões dos exportadores de grãos, minério, celulose, etc. e as demandas da cadeia óleo e gás (MONIÉ, 2011). A nova Lei dos Portos (2013) consolida essa dinâmica abrindo a possibilidade para a iniciativa privada de construir terminais portuários beneficiando-se de um quadro jurídico particularmente flexível legitimado pela ameaça de “apagão logístico” que colocaria em risco a competitividade da economia nacional. Desde a adoção da Lei, o governo federal liberou assim 64 projetos de construção e ampliação de portos privados no país.

A retórica desenvolvimentista enfrenta, no entanto, uma onda de mobilizações sem precedente por parte da sociedade civil. Na Europa, estima-se que diante da contestação das populações locais são doravante necessários cerca de 10 anos entre a concepção de novos equipamentos portuários e sua construção efetiva (NOTTEBOM, 2007). No caso de megaempreendimentos o prazo pode ser ainda maior. As negociações para que as obras do *polder* de Maasvlakte 2 sejam inauguradas em Rotterdam se estenderam durante 20 anos. No Brasil, os projetos em curso também enfrentam resistências por parte de grupos diversos: ambientalistas, pescadores, agricultores, comunidades quilombolas ou indígenas, moradores ou frequentadores episódicos do local.

UMA GEOPOLÍTICA DOS CONFLITOS TERRITORIAIS LOCAIS NOS LITORAIS E NAS CIDADES PORTUÁRIAS

Sendo os litorais e as cidades portuárias áreas de múltiplas interfaces entre ecossistemas, funções e usos, esses espaços apresentam características frequentemente antagônicas e são, portanto, marcados por um elevado nível de conflitualidade. O estudo da conflitualidade supõe “*a análise das dinâmicas sociais, espaciais e temporais das oposições onde o espaço é objeto, suporte, desafio ou impactado*” por um empreendimento devendo, em consequência, considerar “*os atores, os tipos de manifestação, a duração, a intensidade, a ressonância midiática, a frequência espacial*” desses conflitos (CADORET, 2012). Mas, segundo Philippe Subra, o debate sobre intervenções de grande porte sobre o território não deve ser monopolizado por especialistas – engenheiros, urbanistas, economistas ou ecólogos; nem pode limitar-se aos costumeiros diagnósticos e relatórios de impactos, pois para além de suas dimensões técnicas é um problema político de “*poderes, de relações de força, de rivalidades entre responsáveis e forças políticas, de enfrentamentos entre projetos concorrentes, entre grupos de pressão, onde se expressam os interesses divergentes de atores múltiplos; enfim, um problema de cidadãos, um objeto de debates nas mídias como na praça pública*” (SUBRA, 2008, p.222). A multiplicidade e a complexidade dos posicionamentos, as manobras, transparentes ou subterrâneas, podem ser analisadas em termos de rivalidades de poder entre os atores envolvidos que em função de seus objetivos desenvolvem estratégias diferenciadas. Apesar de ser tradicionalmente associada ao estudo das tensões internacionais e nacionais, a análise geopolítica fornece, portanto, chaves conceituais e metodológicas para a compreensão dos conflitos em áreas impactadas por projetos infraestruturais.

OS DIFERENTES TIPOS DE CONFLITOS

Um primeiro passo metodológico consiste em estabelecer uma tipologia dos conflitos. Quando o objeto da contestação diz respeito aos impactos do empreendimento sobre a paisagem, a biodiversidade, uma zona úmida, um ambiente sonoro etc. estamos diante de um conflito ambiental. Por sua parte, as tensões em torno do compartilhamento, do acesso, da gestão, do controle de recursos e dos espaços caracterizam os conflitos territoriais. Esses conflitos de uso dizem, direto ou indiretamente, respeito a um território existente ou revelam formas de apropriação do espaço remetendo a emergência ou a reativação de territorialidades (CADORET, 2012).

Nos litorais e nas cidades portuárias, o encontro entre um projeto infraestrutural e um território de referência suscita inevitáveis tensões relativas ao uso do solo. Rivalidades de poder

acontecem entre atores que buscam apropriar-se ou controlar um território cuja natureza e cuja superfície variam muito. Convém, no entanto, ressaltar que essa apropriação não reveste um controle político mais diz comumente respeito à imposição de usos a atores cujos interesses concorrentes e / ou contraditórios (SUBRA, 2008, p. 242). Os conflitos de uso se inserem em contextos extremamente diversos: os impactos da expansão de um porto urbano diferem dos efeitos da instalação de um terminal portuário numa área do litoral afastada de importantes aglomerações humanas. Em todos os casos, as tensões mais comuns dizem respeito ao uso econômico de determinados espaços. Os pescadores costumam figurar entre os grupos mais afetados, pois seus territórios de pesca tradicionais são regularmente ameaçados pelo aumento do tráfego portuário, a expansão ou a construção de portos. A diminuição das áreas de pesca e as limitações impostas ao uso dos canais de acesso náutico, compartilhados com o transporte marítimo de mercadorias, geram embates crônicos. Agricultores se deparam também com a construção de complexos portuários e/ou de infraestruturas terrestres de acesso aos mesmos. O complexo industrial portuário do Açú, em São João de Barra, município do Norte Fluminense, ilustra esses conflitos de uso entre camponeses e promotores estatais e privados de um projeto ocupando uma área de mais de 90 quilômetros quadrados e que necessitou a desapropriação de cerca de 1.400 lotes de terrenos provocando uma considerável diminuição superfície cultivável do município (LEMONS, RODRIGUES, 2011). O uso do território agrícola pode também ser afetado por impactos ambientais que prejudicam a atividade dos camponeses (poluições diversas, salinização, etc.).

Os conflitos de uso opõem também atores econômicos, poder estatal e, por outro lado, moradores locais e/ou populações residindo de forma intermitente (2ª residência) no litoral. O *conflito de proximidade* opõe um uso pautado no imperativo desenvolvimentista e práticas espaciais valorizando um uso respeitoso da qualidade de vida dos habitantes.

O uso econômico ou infraestrutural do território pode ainda entrar em conflito com usos recreativos de “bens ambientais” (mar, praia, manguezal, etc.). Essas rivalidades se inscrevem numa problemática mais subjetiva de rejeição de projetos portuários e industriais em nome do respeito a determinados estilos de vida. O acesso plural ao território é reivindicado para atividades consideradas secundárias aos olhos dos atores econômicos como pesca, caça, esportes, etc. (CADORET; BEURET, 2014). As negociações versam em geral sobre a oferta de espaços alternativos e de compensações. Mas práticas espaciais enraizadas localmente estão em jogo, a defesa da identidade e do estilo de vida dificulta a busca por soluções (CADORET; BEURET, 2014).

Conflitos territoriais são também eventualmente motivados por concepções divergentes do desenvolvimento. Aos atores legitimando os empreendimentos pela necessidade de “crescer e se desenvolver” mediante investimentos de grande porte se opõem segmentos da população recusando que a natureza, a qualidade de vida ou formas tradicionais de territorialização de comunidades específicas sejam ameaçadas. Cada vez mais, grupos pregando o “decremento”, crescimento zero etc. costumam se agregar aos movimentos locais.

O *território de conflito* é então a tradução espacial do conflito, fenômeno sociopolítico polissêmico. A instalação de uma estrada, de uma ferrovia ou a expansão de um porto não geram efeitos geograficamente homogêneos. O palco do conflito é singular. Essa singularidade confere especificidades às rivalidades, pois o conflito não decorre somente de um projeto, ele é o produto

do encontro entre uma intervenção sobre o espaço e as características desse último (SUBRA, 2008, p. 239).

EM BUSCA DOS ATORES DOS CONFLITOS TERRITORIAIS

A questão do conflito territorial deve também ser apreendida a partir das representações, dos objetivos, das lógicas, das estratégias e das modalidades de ação dos atores, que determinam a natureza e a intensidade do engajamento nos conflitos territoriais. Surgem assim, segundo Subra, os *territórios de atores* (SUBRA, 2008, p. 240). A cultura, a visão e a prática local do espaço determinam em parte a especificidade de cada um desses territórios. Nessa perspectiva, o território tal qual apreendido por Raffestin, oferece chaves de análise e possibilidades de aplicação do conceito à temática em tela. A ideia de um “*um sistema de intenções em atividades*” (RAFFESTIN, 1993) permite relacionar a diversidade dos usos e delimitar as estratégias de atores cujo jogo pode ser hierarquizado entre atores institucionais tradicionais (níveis administrativos da decisão política), atores setoriais (operadores do transporte e da atividade portuária) e atores sociais (mobilizações de cidadãos).

TABELA 1 - Os atores, sua esfera pertencimento e seu papel nos conflitos territoriais

ESFERA DE PERTENCIMENTO DOS ATORES	PAPEL/FUNÇÃO	ATORES
<i>Esfera decisória</i>	Promoção dos projetos	Estado central;
	Financiamento dos projetos	Poder local (Municípios, estado, agências de desenvolvimento, etc.);
	Execução	Grupos privados (empresas de transporte, grupos industriais, <i>tradings</i> , operadores portuários, etc.)
<i>Esfera da legitimação</i>	Produção de um discurso legitimador	Estado central; Poder local;
	Comunicação	Grupos privados
		Serviços especializados do Estado e das empresas;
<i>Esfera da contestação</i>	Oposição	Mídia
		Grupos de moradores das áreas impactadas;
		Profissões afetadas (pescadores, agricultores, profissionais do turismo, etc.);
		Ambientalistas;
		Usuários episódicos do território etc.

Elaboração: Frédéric Monié

É importante ressaltar que os grupos de atores envolvidos não são monolíticos. O Estado pode, por exemplo, ser atravessado por rivalidades internas opondo grupos mais favoráveis a lógicas “desenvolvimentistas”, ou, ao contrário, mais voltadas para a defesa do meio ambiente ou a preservação de atividades pré-existentes. A existência dessas lógicas contraditórias pode atribuir mais complexidade ao conflito.

O contexto territorial deve também ser levado em consideração. Variáveis sociológicas, econômicas, culturais, históricas, sociopolíticas costumam conferir sua especificidade ao conflito local. Entre elas, podemos mencionar:

- a formação histórica do território local ou regional: conflitos anteriores predisõem a população a se mobilizar com mais facilidade e talvez sucesso etc;
- a estrutura do tecido produtivo: em regiões de antiga tradição industrial e/ou de industrialização pesada, os projetos impactantes são mais aceitos pela população;
- as características sociológicas da população (renda média, nível educacional, categorias profissionais mais representadas, segundas residências, etc.);
- os desafios territoriais locais: crise ou expansão econômica; reconversão industrial; emergência de novas atividades; urbanização; crescimento do turismo, etc.
- a existência de um quadro socioinstitucional tradicionalmente marcado por rivalidade entre atores locais (SUBRA, 2008, p. 238).

OS ATORES E SUAS ESTRATÉGIAS DE AÇÃO

No bojo de cada um desses contextos territoriais, o conflito deve ser apreendido a partir das estratégias de mobilização dos diferentes atores cujos objetivos, modalidades de ação e representações determinam a natureza e a intensidade do engajamento nos *territórios de luta* (SUBRA, 2007). A problemática da produção de sentidos e da comunicação é, por exemplo, estratégica em embates marcados pelo domínio de representações favoráveis aos projetos vinculadas pelas autoridades e a mídia (SUBRA, 2008, p.245). Para isso, os oponentes aos projetos usam métodos tradicionais de contestação (manifestações de rua, ocupações de sítios) ou formas mais modernas de mobilização (judicialização do conflito; uso das redes sociais; ampliação da escala da contestação; elaboração de contra propostas, etc.) (SUBRA, 2008, p.245). É importante convencer a população e os promotores dos projetos contestados que a luta não é um movimento “egoísta” (efeito *nimby*) e que o território defendido tem um valor emblemático. Por isso, a noção de “interesse geral”, também usada pelos promotores dos empreendimentos, é mobilizada para afirmar que os interesses defendidos não constituem o privilégio de uma pequena minoria. Nos seus estudos sobre conflitos em cidades portuárias e nos litorais Beuret e Cadoret destacam, por isso, a centralidade do processo de construção de uma legitimidade pelos atores dentro de contextos territoriais específicos (BEURET, CADORET, 2014)

Os conflitos de uso costumam envolver atores cujo enraizamento e sentimento de pertencimento ao território legitimam uma representação opondo “usurpadores” externos (corporação industrial, operador de infraestrutura de transporte, etc.) e verdadeiros habitantes que vivem, trabalham e/ou se distraem no lugar. Segundo Beuret e Cadoret, proximidade, familiaridade e relação íntima ao lugar geram um sentimento de legitimidade doméstica que mobiliza a população (BEURET, CADORET, 2014). Depositários da “opinião da maioria silenciosa”, esses oponentes não combatem necessariamente o projeto. Eles reivindicam às vezes novos arranjos menos impactantes para o território local: realocação do equipamento, normas de segurança, inserção menos agressiva no ambiente, etc.

TABELA 2 - Construção de uma legitimidade de ação pelos atores se opondo a intervenções de grande porte sobre o território

TERRITÓRIO		LEGITIMIDADE DOS Oponentes	DIMENSÃO DA LUTA
Território com espaço da vida cotidiana	Pertencimento	Pertencimento, proximidade do engajamento (legitimidade doméstica)	Dimensão social
	Suporte de vida	Representação dos habitantes (a maioria) (legitimidade cívica)	
Território suporte de bens raros em escala global e/ou de efeitos externos supra-territoriais		Representação da natureza; interesse geral e gerações futuras (legitimidade cívica)	Dimensão ambiental
Território provedor de recursos		Anterioridade da atividade produtiva (legitimidade econômica)	Dimensão econômica

Fonte: Beuret, Cadoret, 2014.

Os ambientalistas desenvolvem frequentemente estratégias diferentes. Para eles, o território não é necessariamente um espaço de vida e sim o suporte de bens raros (espécies vegetais ou animais ameaçadas). Ou seja, estamos diante de conflitos que ocorrem em escalas espaciais e temporais (o futuro do planeta pode ser evocado) diferentes dos conflitos anteriores em nome da defesa do interesse geral (BEURET, CADORET, 2014). Os modos de ação oscilam entre a oposição completa ao projeto e a reivindicação de medidas compensatórias e de mitigação dos impactos ambientais.

Para alcançar seus objetivos, os grupos definem estratégias genéricas e específicas. Para obter legitimidade na luta, a estratégia de base comum a todos consiste em elaborar e difundir argumentos sólidos e considerados racionais. A difusão da causa requer a intervenção de especialistas externos oferecendo argumentos científicos aos atores locais e, paralelamente, uma mobilização de massa através de manifestações de rua, abaixo assinados, intervenções na mídia, etc. (BEURET, CADORET, 2014). A rede de apoio deve ser ampla e eficiente para atribuir visibilidade a luta e alcançar as instâncias decisórias. As estratégias dos atores são também mais específicas: recurso jurídico para retardar ou bloquear uma obra; recurso a uma autoridade supra-territorial (Ministério, Agência internacional, etc.), etc.

As formas de mobilização são, em consequência, variadas: lutas de influência e operações de *lobbying* restritas a um universo de atores próximos das instâncias de decisão que usam redes de contatos, as mídias, etc.; enfrentamentos abertos mobilizando amplos setores da sociedade etc.

Seu sucesso depende também da reação dos atores que promovem empreendimentos. Autoridades Portuárias e instituições estatais desenvolvem também estratégias visando a viabilizar seus projetos. As ações são, em primeiro lugar, preventivas. A avaliação do “risco projeto” considera o potencial de mobilização da sociedade local. O mapeamento dos grupos permite negociar individualmente com eles e evitar a formação de alianças estratégicas de oponentes (BEURET, CADORET, 2014). Em situações de conflito, a ação dos atores portuários e industriais tem evoluído. As estratégias de diálogo são doravante mais comuns através da participação em comissões temáticas (sobre riscos, poluição, etc.) e em debates públicos (BEURET, CADORET, 2014). No entanto, a cultura do confronto continua vigorando na maioria dos casos considerando que o interesse dos atores econômicos seria “naturalmente” superior e mais racional ao da sociedade civil. Em países e regiões de baixa “densidade institucional” (ASH AMIN) ou onde as formas de intervenção do Estado são mais autoritárias, os conflitos podem assim adquirir uma feição de confronto aberto

entre os grupos de atores (perseguição de líderes comunitários; recurso a mídia pra desmoralizar a ação “arcaica e radical” dos oponentes).

OS CONFLITOS TERRITORIAIS E SUAS MÚLTIPLAS ESCALAS

Philippe Subra destaca que os atores rivais não agem isoladamente, participando de um sistema de atores que pré-existe ao conflito e que, em função dele, evolui numa direção ou na outra. Esse sistema corresponde ao “conjunto formado pelos atores envolvidos num projeto (e intervindo no conflito) e as relações que mantém entre eles” (SUBRA, 2007). Nas cidades portuárias onde coexistem atores cujas escalas de ação e cujos níveis de territorialização são extremamente diversos esse sistema apresenta um elevado grau de complexidade.

Metodologicamente, a questão da escala impõe sua relevância numa área de múltiplas interfaces. Segundo Lacoste, o raciocínio em níveis de análise permite identificar elementos próprios a cada escala contribuindo para a compreensão do fenômeno na sua totalidade (LACOSTE, 1976). Diferentes escalas de observação/concepção apontam, assim, para mudanças de conteúdo e de sentido do próprio fenômeno (CASTRO, 1995). As interações entre as diversas ordens de grandeza complementa a análise espacial do objeto de pesquisa (LACOSTE, 1976). Portanto, o espaço geográfico deve ser apreendido através as “muitas e diferentes partes do seu todo”, ou seja, segundo uma lógica *multiescalar* (CASTRO, 2005). As escalas dos conflitos territoriais variam em função da natureza e da magnitude do projeto contestado; das características gerais do espaço (valor paisagístico, densidade de ocupação); da identidade local (tradição de conflitos sociais; tradições políticas, etc.); da conjuntura econômica (crise ou momento de prosperidade econômica) e das estratégias desenvolvidas pelos atores em presença (um conflito *nimby* tem uma dimensão microlocal; enquanto um conflito ambiental pode ter uma dimensão local e global) (SUBRA, 2007; SUBRA, 2008). A questão das escalas é também fundamental na medida em que a ideia de interesse geral é mobilizada tanto pelos promotores dos grandes projetos quanto pelos atores que se opõem a sua ação. O argumento do “egoísmo territorial” (efeito *nimby*) é comumente avançado para legitimar os investimentos realizados em prol do «interesse geral». Tradicionalmente associado à escala nacional o interesse geral é cada vez mais reivindicado pelos atores locais além de ganhar novas dimensões mais subjetivas (social, ambiental) (SUBRA, 2007). Esse *deslizamento espacial da noção de interesse geral* constitui, portanto, outra variável maior justificando o recurso a uma análise multiescalar dos conflitos territoriais.

CONCLUSÕES

As cidades portuárias se deparam como demandas contraditórias da sociedade (mais consumo e mais qualidade de vida), dos atores econômicos locais e dos operadores do transporte. As políticas estatais devem, por entanto, incluir parâmetros – econômicos, sociais, culturais ambientais – que se articulam de forma complexa e evolutiva. Alguns portos (Rotterdam, Los Angeles-Long Beach, Seattle) se singularizam por ter adotado formas inovadoras de gestão integrada. Paralelamente, a adoção de normas mais rígidas para a operação do transporte marítimo e dos portos ameniza alguns dos impactos negativos da atividade sobre o meio-ambiente. Mas, esses avanços, ainda

tímidos em escala global, não compensam os efeitos de-estruturadores dos empreendimentos portuários que se multiplicam, em particular em países emergentes onde prevalecem políticas de inserção competitiva nos fluxos da globalização. Se durante décadas esses impactos foram aceitos ou ignorados, as transformações recentes da sociedade posiciona a ação homogeneizadora dos atores hegemônicas diante de fenômenos locais de oposição às intervenções sobre “seu território”. Esses conflitos ambientais e territoriais evidenciam, em primeiro lugar, que as problemáticas da territorialidade, do lugar e da identidade constituem elementos chave na expressão de um direito a construir o espaço em contextos marcados pela grande complexidade dos interesses em jogo. Por isso, a desestruturação da economia local, a destruição da paisagem, a precarização da qualidade de vida, os impactos ambientais e a verticalidade do planejamento territorial alimentam lutas que, sem ser sistematicamente consensuais, encontram um eco crescente na sociedade local.

Os conflitos são particularmente relevantes nos litorais e no entorno de portos marítimos, onde a multiplicidade das interfaces e a diversidade de atores geram disputas de uso dos territórios terrestre e marinho. As mobilizações dizem também respeito à preservação da qualidade de vida da população. Os conflitos de proximidade são mais comuns em áreas densamente povoadas do que em espaços apresentando densidades menores. Enfim, os impactos ambientais provocados constituem um motivo suplementar de mobilização por parte de sociedades que conferem uma atenção crescente a problemática.

Nesse contexto, a geopolítica fornece chaves metodológicas para a análise de rivalidades entre atores cujos interesses e escalas de ação são frequentemente opostos. A noção de *território de conflito* proposta por Subra valoriza as especificidades do lugar como primeira forma de apreensão das oposições para o uso e o controle do mesmo. A intensidade da mobilização e das rivalidades, assim como o resultado das mesmas, são diretamente relacionados às especificidades do território. O recurso à escala revela-se também imprescindível, pois nesse jogo cada ator ou grupo de atores “*se esforçará para estender o conflito até a escala mais conveniente para obter satisfação, encontrando em outros lugares aliados que não existem no seu lugar – políticos, moradores e instituições de cidades vizinhas, etc. ou, ao contrario, tentará conter o conflito em nível local, pois este último revela-se mais favorável*” (SUBRA, 2008, p.240). Considerar o território, sua história, suas dinâmicas, sua inserção num jogo complexo de escalas, sua complexidade, suas fragilidades e suas forças é um exercício imprescindível na análise dos conflitos que seu controle suscita entre os atores.

REFERÊNCIAS

- AGB. *Relatório dos impactos socioambientais do complexo portuário do Açu*. AGB: Rio de Janeiro, 2011.
- BEURET, J-E; CADORET, A. *De l'analyse des conflits à l'étude des systèmes conflictuels: l'exemple des conflits environnementaux et territoriaux dans les trois plus grands ports maritimes français. Géographie, économie, société*. (Vol. 16), 2014/2.
- BIRD, J.H. *The major seaports of the United Kingdom*. Londres: Hutchison, 1963.
- CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- CADORET, A. Conflitos territoriais In Gérardot, M; Prevelakis, G (dir.). *Dictionnaire de géographie des conflits*. Atlante, Neuilly. 2012.

- CAMARGO, L. H. R. Ordenamento territorial e complexidade: Por uma reestruturação do espaço social. In: ALAMENIDA, F.G. & SOARES, L.A. (ORG). *Ordenamento territorial: coletânea de textos com diferentes abordagens no contexto brasileiro*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil. 2009.
- CASTRO, I. *Geografia e Política: território, escalas de ação e instituições*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.
- CUNHA, I. *Fronteiras da gestão: os conflitos ambientais das atividades portuárias*. Revista de Administração Pública. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro Vol. 40 (6): pp.1019 – 1040 Nov./Dez. 2006.
- COX K.R. Spaces of Dependence, Spaces of Engagement and the Politics of Scale, or: Looking for Local Politics. *Political Geography*, Vol. 17, n°1, 1998, p.1-23.
- FREITAS, B.V. de; OLIVEIRA, E.L. de. Impactos socioeconômicos da construção do complexo portuário-industrial do Açu sobre a população e o território de São João da Barra. *Revista de geografia PPGEO UFJF*. V.2, n°1, pg. 1-10, 2012.
- HARVEY D. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1989.
- HOYLE, B. Development Dynamics at the Port-City Interface. In: Hoyle B.; Pinder D. A.; Husain M.S. (Ed.). *Revitalising the Waterfront*. London: Belhaven Press, 1988, pp 3-19.
- LACOSTE, Y. *A geografia – isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra*. Campinas: Papyrus, 1976.
- LAVAUD-LETILLEUL, V. *L'aménagement portuaire en débat. Points de vue d'acteurs sur les grands projets d'équipement portuaire du littoral français, Norois*, 225 | 2012, 11-28.
- LE MOS, L.; RODRIGUES, R. Complexo portuário e modernização do território: atores sociais em conflito. In: *Relatório dos impactos socioambientais do complexo portuário do Açu*. AGB, set. 2011.
- MALAGODI, M.S. *Geografias do dissenso: sobre conflitos, justiça ambiental e cartografia social no Brasil, Espaço e Economia*, 2012.
- MONIÉ, F. Globalização, modernização do sistema portuário e relações cidade/porto no Brasil». In: Silveira, M R. (org.). *Geografia dos transportes, circulação e logística no Brasil*. São Paulo: Outras Expressões, 2011.
- MONIÉ, F; NICO VASCONCELOS, F. *Evolução das relações entre cidades e portos: entre lógicas homogeneizantes e dinâmicas de diferenciação*. Confins, n.15, 2012.
- OFFNER, J-M. *Les effets structurants du transport : mythe politique, mystification scientifique*. Espace géographique, Ano 1993, Vol. 22, N° 22-3, pp. 233-242
- RAFFESTIN, C. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.
- SILVA, C.A. Território Usado, conflitos e experiências do trabalho: temas e problemas dos pescadores artesanais na Baía de Guanabara (RJ). In: Silva C.A; Oliveira Loureiro, A de; Torres Ribeiro A.C. (Org.). *Metrópoles: entre o global e as experiências cotidianas*. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2012, v. 1, p. 261-280.
- SUBRA, P. *Géopolitique de l'Aménagement du territoire*. Paris: Armand Colin. 2007
- SUBRA, P. (2008). L'aménagement une question géopolitique! *Hérodote*, 2008/3, n°130, pp.222-250.
- VANDERMEULEN J.H. "Environmental trends of ports and harbours: Implications for planning and management". *Maritime Policy and Management*, Florence, USA, Vol.23, n.1, 1996, pp.55-66.
- VIGARIÉ, A. *Ports de commerce et vie littorale*. Paris: Hachette, 1979.