

PRODUÇÃO DO ESPAÇO NO LITORAL POTIGUAR: PROCESSOS, CONTRADIÇÕES E CONFLITOS

SPACE PRODUCTION ON THE POTIGUAR COAST: PROCESSES, CONTRADICTIONS, AND CONFLICTS

Wagner Fernandes COSTA¹, Maria Aparecida Pontes FONSECA²

Artigo recebido em 28/03/2022, aceito em 11/08/2022, publicado em 24/10/2022

Palavras-chave:

Turismo. Imobiliário. Território. Conflitos

RESUMO

O artigo analisa a relação entre o crescimento da atividade turístico-imobiliária e o surgimento de conflitos territoriais no Rio Grande do Norte, no Nordeste brasileiro. A análise está apoiada em um arcabouço teórico ligado aos conflitos e à apropriação do território na consolidação dos setores econômicos em questão. Os procedimentos de pesquisa são bibliográficos, documentais e de campo. Constata-se que as políticas públicas de adequação às demandas estruturais do turismo criaram sobre as áreas litorâneas um mercado de terras que, ao se valorizarem e serem apropriadas como recursos pelo mercado global, governos e especuladores, geram conflitos com atores não hegemônicos do território, constituídos por comunidades cujo uso do solo ocorre a partir de atividades tradicionais. Conclui-se que a entrada de novos atores e novas lógicas de exploração dos recursos não ocorre sem constituição de conflitos de tipologias diversas.

Keywords:

Tourism. Real estate. Territory. Conflicts

ABSTRACT

The article analyzes the relationship between the growth of tourism-real estate activity and the emergence of territorial conflicts in Rio Grande do Norte, in the Brazilian Northeast. A theoretical framework linked to conflicts and the appropriation of territory in the consolidation of the economic sectors in question supports the analysis. The research procedures are bibliographic, documentary and field. It appears that public policies to adapt to the structural demands of tourism created a land market in coastal areas that, when valued and appropriated as resources by the global market, governments and speculators, generate conflicts with non-hegemonic actors in the territory, made up of communities whose land use is based on traditional activities. It concludes that the entry of new actors and the new logic of exploitation of resources does not occur without the constitution of conflicts of different typologies.

¹ Graduado em Turismo e Licenciado em Geografia, Mestre em Turismo e doutorando em Turismo. Professor do IFRN do curso superior de tecnologia em Gestão de Turismo e do Curso Técnico em Eventos. <https://orcid.org/0000-0002-8839-351X>.

² Professora do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Participa do Programa de Pós Graduação em Geografia e do Programa de Pós Graduação em Turismo, ambos vinculados à Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Coordenadora do Grupo Interdisciplinar de Pesquisa Turismo e Sociedade. <https://orcid.org/0000-0003-1863-2332>.

1. INTRODUÇÃO

Como prática social e como atividade econômica, o turismo influencia e é influenciado por variadas determinações, tais como, políticas, econômicas, sociais, ambientais, psicológicas e culturais, apresentando-se como um fenômeno complexo (Moesch, 2000). Este artigo parte do pressuposto de que resultados derivados das relações estabelecidas entre visitantes, residentes, trabalhadores, empresários, Estado, investidores, entre outros, também não são simples, conduzindo a quadros de relações que podem se apresentar ora harmônicos, ora conflituosos entre os diferentes atores e em diversas escalas de sua ocorrência.

Os conflitos ligam-se às tensões que envolvem diferentes atores e partes interessadas em processos de uso e poder do território (Raffestin, 1993). Entre tais atores, a defesa de objetivos ou projetos próprios pode conduzi-los, por exemplo, a choques de interesses antagônicos, disputas por recursos de valor turístico, conflitos por posse de terras, por recursos naturais e paisagens mais valorizadas.

Nesse cenário, que envolve a disputa pelo uso do espaço turístico na faixa litorânea altamente valorizado, encontra-se o litoral potiguar, que a partir de meados da década de oitenta passou por um processo de reterritorialização com a difusão das atividades relacionadas ao turismo e lazer. A emergência de tais atividades desencadeou a implantação de meios de hospedagens, equipamentos de lazer, restaurantes, dentre outros, para atender aos turistas, visitantes e veranistas, representando uma nova relação de forma-conteúdo (Santos, 2008; 2009) no espaço.

Concomitantemente, temos a dinamização da produção imobiliária ao longo da costa, inclusive atraindo investimentos internacionais (Fonseca & Janoschka, 2018; Fonseca & Zaar, 2019; Costa & Fonseca, 2019). Como resultado desses novos usos, verifica-se um processo de urbanização, valorização fundiária e a constituição de novas territorialidades decorrentes da inserção de novos agentes com interesses diversos, que muitas vezes tem acarretado a geração de conflitos pela disputa do uso e ocupação da zona costeira.

Inserido nesse contexto, a proposta do presente artigo tem como objetivo analisar a relação entre a atividade turístico-imobiliária e os conflitos de natureza territorial no Nordeste brasileiro, com foco no Rio Grande do Norte. Apesar da relevância dessa discussão envolvendo turismo, lazer e disputa territorial, não se verificam muitos estudos sobre a temática. Assim, este estudo tem como finalidade contribuir para avançar nesse debate, jogando luz na realidade nordestina, onde o turismo de sol-mar assume relevância ao longo da faixa litorânea.

O trabalho está dividido em três seções principais. De início será feito um esforço no sentido de sistematizar um quadro teórico-metodológico sobre a discussão a respeito de conflitos territoriais. Na segunda seção busca-se compreender os resultados das políticas de incentivo ao turismo que têm levado à dinamização do setor imobiliário no contexto regional e local. Por fim, apresenta-se um panorama de estudos ligados ao

tema, com o detalhamento de casos no estado do Rio Grande do Norte, reveladores dos principais elementos envolvidos nos conflitos territoriais, analisando-os à luz do arcabouço teórico proposto.

2. MÉTODO

Trata-se de um trabalho exploratório quanto ao seu objetivo; e um estudo de caso em relação à sua análise (Denker, 1998). Os dados foram coletados através de pesquisa bibliográfica, análise documental e trabalhos de campo, que, segundo Flick (2004), são algumas das estratégias típicas das pesquisas qualitativas.

O recorte espacial da pesquisa é composto pelos municípios defrontantes com o mar. Esse recorte levou em consideração a incidência espacial do turismo de massa, que tem sido estimulado no Nordeste brasileiro, priorizando o sol e o mar como atrativos principais. O recorte temporal da pesquisa está no intervalo de 2000 a 2021. No ano de 2000 estão estabelecidas as ações prioritárias do PRODETUR I e houve condições de identificar uma série de ações ainda em curso no ano de 2021, quando se finalizou a coleta dos dados.

As fontes prioritárias de pesquisa foram a bibliográficas, documentais e atividades de campo (entrevistas e visitas). A pesquisa bibliográfica foi realizada em periódicos de turismo e geografia (Qualis A e B) e programas de pós-graduação de diversas áreas, publicados entre 2000 e 2021. Nela buscou-se identificar a incidência de conflitos territoriais nos municípios do litoral brasileiro, procurando caracterizá-los, identificando os motivos e os agentes envolvidos em cada conflito.

A análise documental focou em políticas que atuaram como incentivo ao turismo. O levantamento das ações previstas no PAC foi obtido nos relatórios/balancos de ações do PAC 2 desenvolvidos pelo Comitê Gestor do PAC no Rio Grande do Norte; a busca pelas ações do PRODETUR se deu em relatórios do Banco do Nordeste e da Secretaria de Governo do Estado do RN, através dos Planos de Desenvolvimento Integrado do Turismo dos Polos Costa das Dunas e Costa Branca, que têm seus municípios situados no litoral. Por último, as ações desenvolvidas através de convênios com o Ministério do Turismo foram obtidas no portal da transparência, onde é possível identificar o objeto do convênio entre prefeituras e Ministério.

De forma complementar, a pesquisa procedeu com trabalhos de campo por intermédio de entrevistas e visitas ocorridas nos três principais destinos turísticos no estado do Rio Grande do Norte, a saber, Natal, Tibau do Sul e São Miguel do Gostoso, em datas diversas. Algumas análises a partir desses trabalhos de campo estão sendo publicadas no curso de pesquisas de mestrado, doutorado e pós-doutorado.

3. O TERRITÓRIO DO TURISMO VISTO DE PERTO: CONFLITOS, PROCESSOS E ATORES

A difusão de atividades relacionadas ao turismo e lazer no litoral do Nordeste brasileiro a partir da década de 1990 foi possibilitada por um conjunto de políticas públicas inseridas num processo de reestruturação produtiva (Soja, 1993). Em sua manifestação territorial, as novas atividades agem sobre práticas socioespaciais preexistentes, valorizam novas áreas e desencadeiam competições pelo controle do território, gerando conflitos.

O debate sobre conflitos encontra na sociologia importantes referências. Por exemplo, Durkheim, que enxergou os conflitos como reações à ausência de normas e regras claras nas relações entre grupos e pessoas. Assim como Marx, que trouxe para o centro do debate as lutas de classes que estruturam a sociedade capitalista (Nascimento, 2001; Duarte et al, 2021). Em Simmel (1993), o conflito não foi encarado como uma deficiência sociológica, mas sim como uma das mais vívidas possibilidades de interação social ao buscar resolver os dualismos em prol de uma unidade. Ou seja, nessa compreensão, os conflitos têm um aspecto positivo pelo papel de mediar tensões e diferenças, e assim ser algo que estrutura as sociedades.

A discussão sobre esse tema adquiriu outro tom no campo dos estudos ambientais, quando, a partir da última metade do século XX, a tomada de consciência dos limites planetários no uso dos recursos não renováveis (Little, 2001) passou a cobrar uma agenda pública de debate frente à multiplicação de casos de degradação das condições ambientais em países de bases desenvolvimentistas urbano-industriais (Bursztyn, 2001).

O debate sobre os conflitos também ocorre na ciência geográfica, tradicionalmente vinculado ao conceito de território. A gênese do conceito está associada às práticas de exercício político através da constituição dos Estados nacionais, no qual o território adquiriu status de elemento estratégico e vital, sendo considerado como uma síntese entre espaço e política (Gottmann, 2012). Para Haesbaert (2004) e Cataia (2011), o território deve também remeter às referências identitárias, simbólicas, sociais e econômicas, o que amplia, em certa medida, o campo de compreensão do conceito para além do recorte do Estado e do aspecto político-jurídico no qual os territórios se estruturam.

Debruçado sobre as questões territoriais, Raffestin (1993) compreende que os conflitos emanam da disputa pelos recursos do território. Para o autor, um recurso é uma matéria sobre a qual se desenvolve uma propriedade ou classe de utilidade. Nesses termos, a matéria é natural; já um recurso é um produto do processo de produção. Por isso, conclui que a produção de um recurso requer que um ator aplique um conjunto de técnicas programadas e coerentes sobre uma matéria.

A partir dos domínios do saber que analisam a gênese e a evolução dos conflitos, surgem propostas de classificação, como apresentadas por Little (2001), Zhouri & Laschefski (2010) e De Paula (2020). As classes de conflitos podem variar de escala, entre o recorte mais restrito, de um recurso natural, ao mais amplo, da organização espacial; bem como, a depender de sua intensidade, podem apresentar-se como a forma de um impacto sobre o meio natural ou como enfrentamento entre grupos, envolvendo a constituição de territórios em todos os seus aspectos.

Interessa, neste momento, focar nos conflitos de ordem territorial. As propostas apresentadas por esses autores guardam entre si similaridades no que concerne à tentativa de controle (domínio ou apropriação) sobre uma porção do espaço (território, terra, meio) por grupos que apresentam lógicas distintas de reprodução (morada e vivência, atividades econômicas, modelos societários). A relação escala-intensidade desse tipo de conflito coloca-o como representativo de um conflito territorial.

No processo de apropriação e uso dos recursos territoriais, os grupos ou atores possuem papel determinante. Pela sua capacidade de articulação e atuação programada, Rafesttin (1993) considera atores hegemônicos o Estado, as Empresas e as Instituições. Santos (2008), acerca dos elementos do espaço, chama a atenção para a intercambialidade e redutibilidade das firmas e do Estado enquanto produtores de normas, bens e serviços.

No âmbito do turismo, os agentes do destino turístico são as empresas do setor, a administração pública, os turistas/lazeristas e a sociedade em geral (Valls, 2006). Dentre estes, Boullón (2002) destaca a força do poder público e da iniciativa privada na capacidade de resolver as necessidades de serviços ligados às práticas turísticas e de lazer. Entretanto, foi Rodrigues (1997) quem melhor desvelou a interdependência Estado-Mercado no turismo, que se dá através da configuração de políticas públicas, prioritariamente intrincadas aos interesses hegemônicos do capital mundial.

Portanto, os atores hegemônicos desenvolvem processos programados politicamente, adotando estratégias circunstanciais para chegar a seus objetivos de controle sobre os elementos do espaço. Tais estratégias se apresentam de variadas formas, quais sejam, financeiras, discursivas, produtivas, normativas (Rafesttin, 1993).

Uma vez que as políticas públicas pensadas para a implantação dos projetos de modernização do espaço, a exemplo das políticas de turismo no Nordeste brasileiro, levam em consideração, prioritariamente, os interesses hegemônicos do capital (no atual estágio do capitalismo, globalizado), o espaço planejado será prioritariamente uma síntese da concepção dos seus idealizadores.

Porém há de se considerar aqueles grupos sobre os quais recaem as vantagens e desvantagens trazidas pelo turismo e pelo espaço concebido por meio das políticas públicas. Aos homens, à sociedade em

geral, cabe a adesão ou não aos projetos de desenvolvimento do turismo. A importância desse ator no processo de constituição de um destino é primordial, uma vez que “se a maioria dos membros de uma sociedade não é favorável à orientação ao turismo em seu território, o processo gerará conflitos e disfunções a curto ou a longo prazo” (Valls, 2006, p. 25).

Em outras palavras, as políticas, os programas ou os projetos pensados pelos atores hegemônicos, encontram nos territórios um conjunto de relações (sociais, políticas, culturais, econômicas) preexistente. As ações e os objetos implantados tendem a alterar tais relações, levando a um quadro conflituoso quando desprezam o modelo de relações preestabelecido.

A seguir, serão analisados os projetos de reestruturação do espaço litorâneo na Região Nordeste, particularmente no Rio Grande do Norte, evidenciando as principais políticas, investimentos e componentes que impuseram novas dinâmicas e significados sociais ao litoral.

4. POLÍTICAS PÚBLICAS E AÇÕES DE INCENTIVO: OS PROCESSOS DE VALORIZAÇÃO DO LITORAL

As políticas públicas assumiram um papel fundamental para a difusão da atividade turística na costa nordestina (Cruz, 2000; Fonseca, 2005; Dantas & Alves, 2016). No Rio Grande do Norte, por exemplo, após a efetivação do PD/VC em meados da década de 1980³, foram executadas duas fases do PRODETUR cujas ações visaram à implementação de obras de infraestrutura, de planos de gestão e ordenamento territorial e de ações para qualificação e capacitação profissional.

Foi com o conjunto de ações previstas no PRODETUR que a atividade turística regional delineou a sua aproximação com os mercados e fluxo de visitantes internacionais. No Rio Grande do Norte, em duas edições do programa, as estradas, o aeroporto e obras de infraestrutura urbana foram priorizados, demonstrando a importância da conexão entre tais obras e o mercado, uma vez que a abertura de circulação por novos territórios, bem como a estruturação do solo urbano, possibilitaram novas frentes de investimentos.

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007 pelo Governo Federal, estimulou a iniciativa privada na execução de obras que foram julgadas como essenciais para a modernização do território nacional. No Rio Grande do Norte, entre os anos de 2011 e 2014, durante a segunda edição do PAC, se destacam um conjunto de ações que repercutiram de forma acentuada sobre o sistema de transporte local, tais

³ O projeto do Governo do Estado do RN chamado Parque das Dunas/Via Costeira, possibilitou reservar a grupos do setor da construção civil uma via litorânea, a paisagem de dunas e 8,5km de praias para a construção de hotéis de luxo entre as principais praias urbanas da capital, Natal, sendo considerado um marco na expansão da atividade turística por possibilitar que a cidade se tornasse competitiva no circuito turístico nacional (Furtado, 2008). O caráter segregador e exclusivista do projeto é foco de insatisfação e conflitos envolvendo a comunidade de Mãe Luiza, situada nas proximidades da Via (Silva, 2012).

como a construção de um novo aeroporto, a construção de um terminal de passageiros no Porto de Natal e a duplicação da BR-101. Assim, mais uma vez, a circulação e provisão de fluxos foram privilegiadas como ações públicas.

Também é importante considerar o conjunto de medidas que são capitaneadas e/ou executadas pela administração municipal. Essas ações contam, desde 2003, com o apoio financeiro do Ministério do Turismo através da assinatura direta de convênios com o MTur ou por emenda parlamentar cujos objetivos declarados são o fomento do setor. De abrangência mais restrita, tais investimentos privilegiaram a provisão de melhorias urbanas essenciais (como pavimentação e provisão de equipamentos de lazer) ou de embelezamento paisagístico (como pórticos e passeios públicos, conforme apontado por Silva (2020).

Na pesquisa foram identificadas, entre os anos de 2000 e 2020, 185 ações de fomento ao turismo desenvolvidas pelas três esferas administrativas (local, estadual e federal) nos municípios litorâneos do Polo Costa das Dunas (PCD) e Polo Costa Branca (PCB). A análise do conjunto de políticas públicas implementadas revela a lógica subjacente que orienta a produção do espaço concebida por seus idealizadores, a seletividade espacial, os componentes mais relevantes e ações prioritárias. Nessa análise, foram consideradas como referências as esferas de gestão pública executoras das ações. Assim, ações executadas através dos convênios municípios-Mtur foram consideradas de ordem local e as ações do PRODETUR e PAC consideradas de esfera estadual e federal, respectivamente.

No que concerne às frentes de atuação, as ações puderam ser agrupadas nos componentes de infraestrutura, gestão/ordenamento do território e qualificação/capacitação profissional, assim definidas não somente pelo aspecto empírico demonstrado nos dados, mas também pela sua capacidade de atender à premissa de forma-conteúdo (Santos, 2008; 2009) que caracteriza o espaço geográfico. Assim, as 185 ações identificadas na pesquisa foram distribuídas da seguinte forma: 116 em infraestrutura, 54 de gestão/ordenamento, 12 em cursos de qualificação e capacitação profissional e 3 de eventos.

Inicialmente, destaca-se a centralidade do Polo Costa das Duas enquanto área prioritária das ações e investimentos ligados ao turismo (tabela 1). Esse polo foi alvo de 175 ações em que a esfera local se destacou nas relativas a gestão/ordenamento e infraestrutura; a esfera estadual focou ações de qualificação e/ou capacitação profissional e infraestrutura; enquanto as ações do governo federal privilegiaram, basicamente, infraestrutura.

Ou seja, os três entes administrativos tiveram como foco a implantação de infraestrutura. Essa realidade contrasta com o número de ações situadas no Polo Costa Branca, onde ocorreu um número reduzido de ações decorrentes de políticas públicas, em sua maioria implementadas no âmbito da esfera municipal/local, com destaque para gestão e ordenamento (6 ações) e infraestrutura (4 ações).

Tabela 1 - Componentes de investimentos das políticas públicas nos PCD e PCB / RN- 2000/2021.

Polo	Gestão e Ordenamento	Infraestrutura	Qualificação e capacitação	Eventos	Total Geral
Polo Costa Branca	6	4	-	-	10
Local	6	4	-	-	10
Polo Costa Dunas	48	112	12	3	175
Local	30	41	-	3	75
Estadual	11	32	12	-	55
Nacional	7	39	-	-	46
Total Geral	54	116	12	3	185

Fonte: Comitê Gestor do PAC (RN); Banco do Nordeste; SETUR/RN (PDITS); portal da transparência.

O PCD corresponde ao Polo onde está localizada a capital e os principais destinos turísticos do estado (Natal, Tibau do Sul/Pipa e São Miguel do Gostoso), os maiores nós da rede de circulação turística em âmbito nacional e internacional, com destaque para o aeroporto do estado e o porto de Natal, além de ser margeado por uma das principais vias rodoviárias do país, a BR 101. Assim, constata-se que a localização das políticas (estaduais e federais) é seletiva. A primazia do PCD justifica a centralidade das ações que, por sua vez, reforçam a importância dessa porção do litoral para o turismo local. De forma contrária, o PCB não tem recebido a mesma atenção dos planejadores públicos, com exceção da iniciativa de algumas poucas prefeituras municipais.

Analisando a natureza de tais investimentos e tendo como foco de análise o PCD, principal alvo destes, verifica-se o destaque para o componente de infraestrutura, pois do total de 175 ações realizadas, 112 foram para infraestrutura, 48 contemplaram gestão/ordenamento, 12 qualificação e capacitação e somente 3 em eventos. Na tipologia infraestrutura, merece destaque as ações em saneamento (31), urbanização/revitalização urbana (23), estradas/entroncamento/acessibilidade (20), praças/pórticos (14). Na tipologia gestão/ordenamento, as ações se concentraram nos Planos de Desenvolvimento Turístico (21), Plano Diretor (5) e Plano de Saneamento (5) (Tabela 2).

A relevância da dimensão de infraestrutura, e, em seu detalhamento, a maior incidência de ações de saneamento, urbanização/revitalização urbana, estradas/entroncamento/acessibilidade e construção de praças/pórticos ratifica a relação entre turismo e urbanização. Em Lefebvre (2006), compreende-se que as relações sociais de produção trazem consigo um tipo de urbano que lhe é solidário. Dessa forma, em função da valorização das práticas de lazer e turismo, os processos de urbanização não somente refletem uma demanda por tais atividades, mas também se tornam uma fonte de acumulação. Ou seja, o espaço urbano se torna produto e força produtiva do sistema capitalista (Harvey, 1989; 2012).

Tabela 2 - Ações desenvolvidas por políticas públicas nos municípios defrontantes com o mar, localizados nos PCD e PCB / RN – 2000/2021

Polo	Total
Polo Costa Branca	10
Gestão e Ordenamento	6
Plano Desenvolvimento Turístico	6
Infraestrutura	4
Praça/Pórtico	2
Urbanização/revitalização urbana	2
Polo Costa das Dunas	175
Gestão e Ordenamento	48
Diversos	9
Plano Diretor municipal	5
Plano Saneamento	5
Plano Desenvolvimento Turístico	21
Preservação patrimônio	2
Proteção ambiental	5
Não especificado	1
Infraestrutura	112
Área de lazer	2
Diversos	7
Estradas/Entroncamento/Acessibilidade	20
Infraestrutura	3
Praças/Pórticos	14
Reforma: diversos	9
Saneamento	31
Sinalização Turística	3
Urbanização/revitalização urbana	23
Qualificação e Capacitação	12
Curso capacitação	12
Eventos	03
Festas e Festivais	3
Total Geral	185

Fonte: Comitê Gestor do PAC (RN); Banco do Nordeste; SETUR/RN (PDITS); Portal da transparência.

Não se pode desconsiderar outras possíveis motivações, tais como construção de conjuntos de habitação popular, polos industriais, ou outras atividades de natureza econômica, inclusive fatores repulsivos das áreas rurais para a expansão das manchas urbanas nas cidades contemporâneas. Entretanto, é marcante o fato de que a busca por vivências de tempos e espaços não cotidianos estimula a produção de espaços e paisagens adequados às satisfações de consumo dos visitantes.

O resultado espacial é uma “urbanização turística”, termo dado ao processo em que a urbanização de lugares passa a ser influenciada pelos interesses do turismo e do lazer (Mullins, 1991; 1999).

Nos mapas a seguir, é possível identificar a dispersão da mancha urbana nos três principais destinos turísticos do estado, Natal, Tibau do Sul e São Miguel do Gostoso, entre 2000 e 2019.

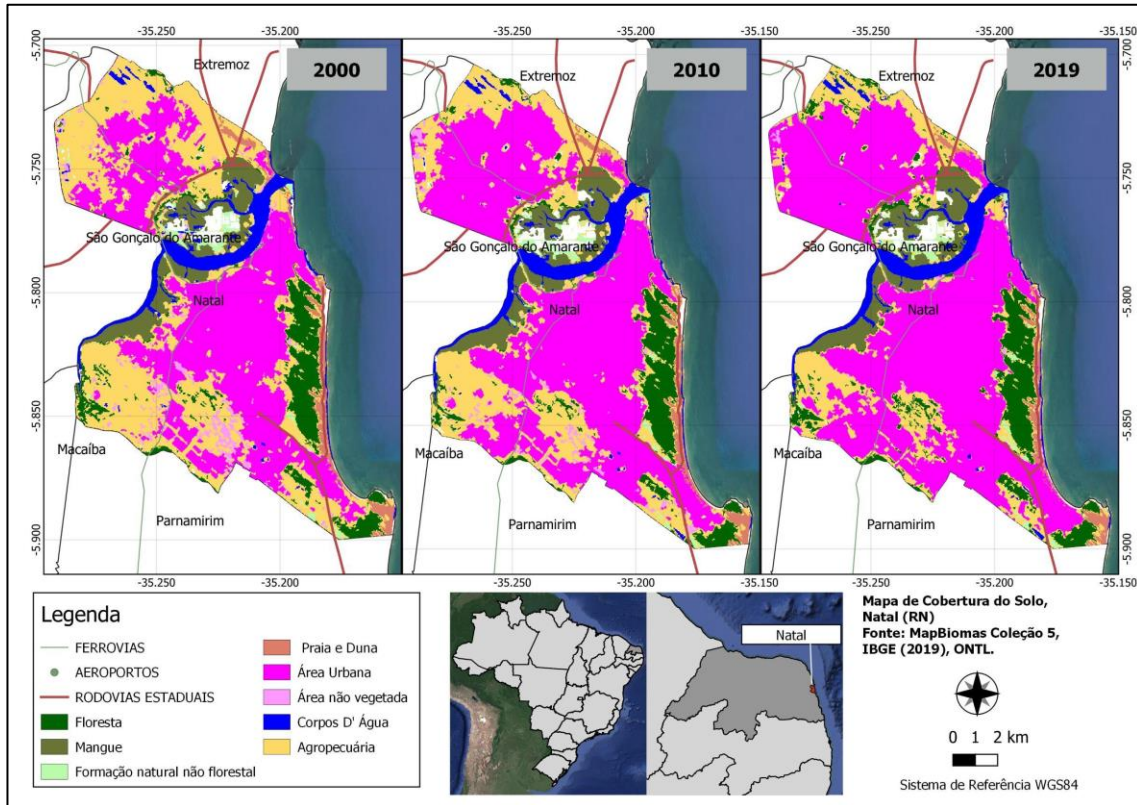


Figura 1 - Mapa de Cobertura do Solo, Natal (RN) – 2000/2019
Fonte: Grupo de Pesquisa Cidades Litorâneas e Turismo (CILITUR) - 2021.

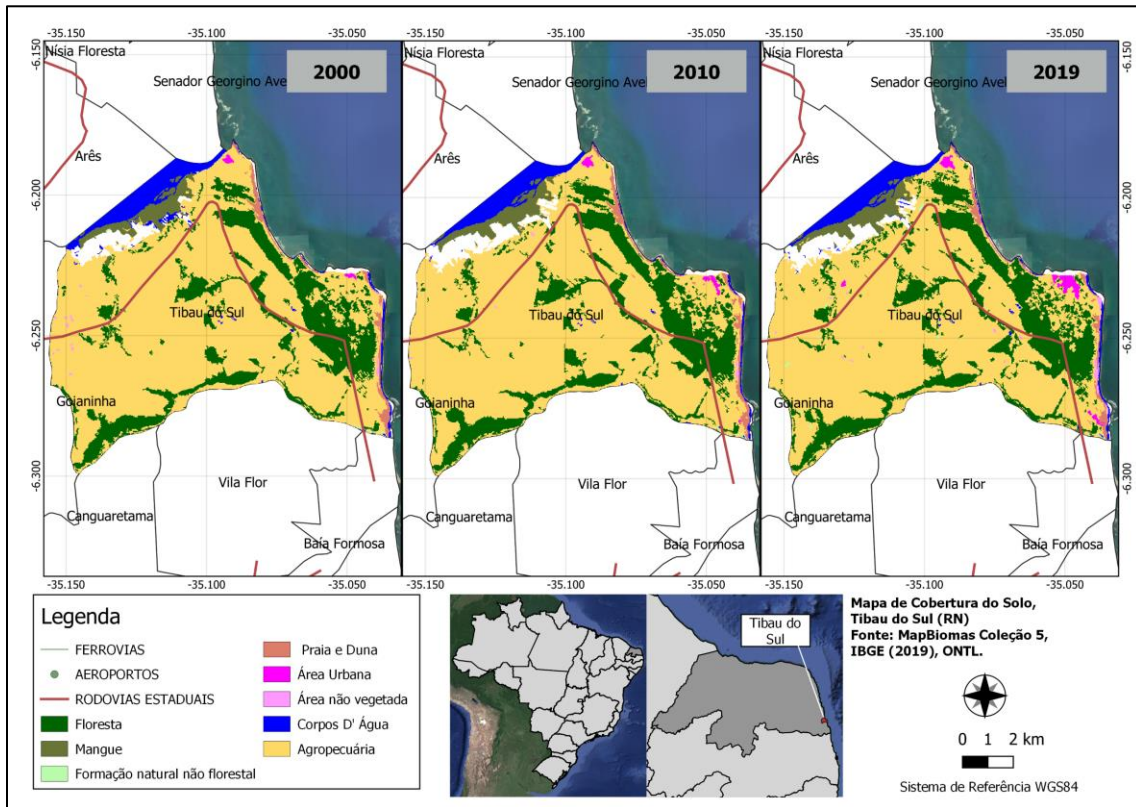


Figura 2 - Mapa de Cobertura do Solo, Tibau do Sul (RN) – 2000/2019
 Fonte: Grupo de Pesquisa Cidades Litorâneas e Turismo (CILITUR) - 2021.

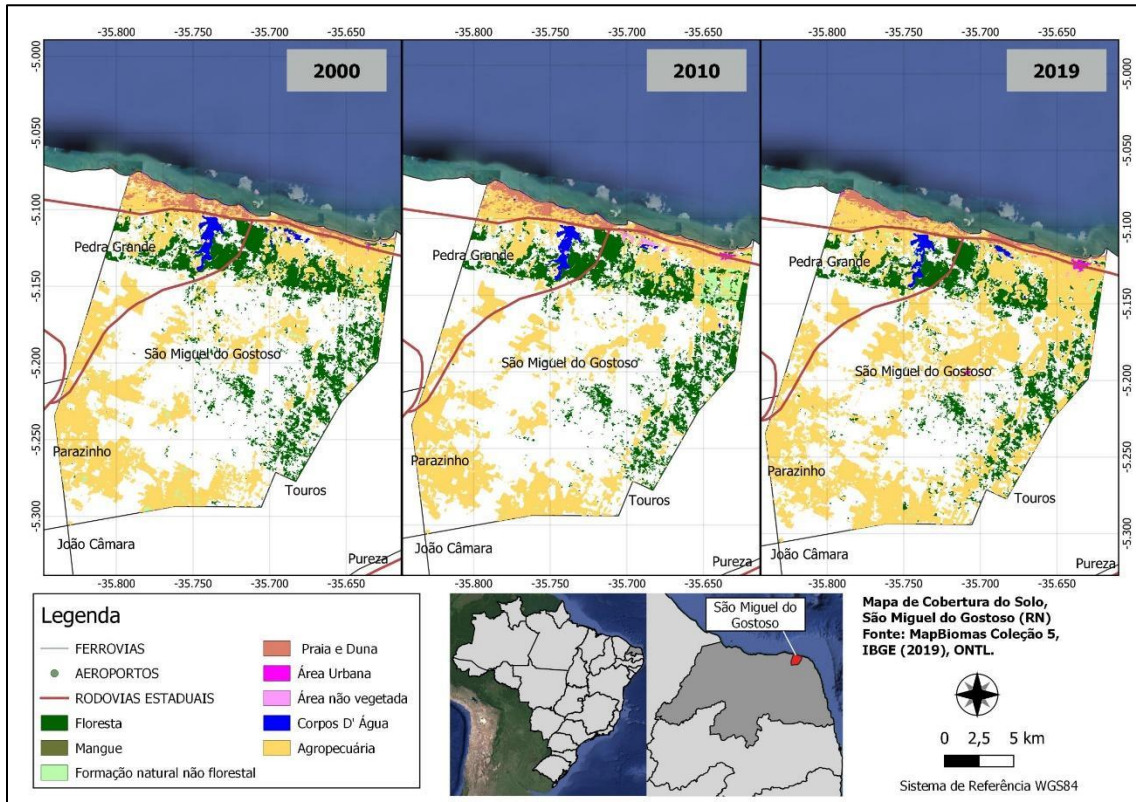


Figura 3 - Mapa de Cobertura do Solo, São Miguel do Gostoso (RN) – 2000/2019.
 Fonte: Grupo de Pesquisa Cidades Litorâneas e Turismo (CILITUR) - 2021.

Dessa forma, a urbanização turística está constantemente expandindo suas fronteiras como uma resposta ao consumo e como mecanismo de acumulação. Esse movimento de expansão é notório nos três principais destinos turísticos potiguares.

Em Natal, os bairros integrantes da Zona Sul, particularmente no entorno de Ponta Negra, refletem as características da urbanização turística cuja paisagem passa a ser objeto de desejo e concorrência de agentes imobiliários ao avançar em direção ao Morro do Careca. Em Tibau do Sul, a ocupação do Distrito de Pipa transborda para outras localidades do município, utilizando mecanismos de expulsão de populações tradicionais, processo também verificado em outros lugares de valorização recente. Já em São Miguel do Gostoso, a expansão da atividade segue o fluxo em direção das áreas valorizadas pelas formas pós-modernas interação com o litoral, representada pelos esportes e pela estética do modo de vida à beira mar.

5. AS CONTRADIÇÕES DO ESPAÇO E OS CONFLITOS TERRITORIAIS

As políticas públicas desenvolvidas para fomentar o turismo são demonstrações emblemáticas de um processo contraditório. Este reside no fato de que as mudanças propostas impuseram uma “invasão” de novas formas-conteúdo sobre o espaço previamente encontrado. Ou seja, as atividades turísticas e de lazer assumiram um papel de destaque na reestruturação do espaço litorâneo pela mobilização de investimentos públicos e privados, inserindo uma série de novos objetos e conteúdos sociais, enfim, trouxe consigo uma nova ordem.

Como demonstrado, um dos mais significantes efeitos das ações decorrentes das políticas públicas foi a expansão urbana em áreas litorâneas. Nessa expansão estão imbricadas tanto as demandas de lazer e turismo como oportunidades de acumulação capitalista. Esse é um dos principais fatores que contribuem para a disseminação dos conflitos territoriais no litoral brasileiro.

Uma pesquisa bibliográfica identificou 35 publicações que analisaram disputas territoriais em localidades litorâneas brasileiras. Os estudos estão distribuídos no período de 2001 a 2019. A análise revelou uma maior incidência de conflitos no Nordeste (28 trabalhos), demonstrando ser a região que apresenta os maiores impactos. As regiões Sudeste e Sul apresentaram 5 e 2 conflitos, respectivamente⁴.

⁴ Nesse sentido, é importante observar que no NE o turismo é fortemente concentrado no litoral e a busca da pesquisa optou por estudos litorâneos.

É importante notar que os conflitos quase sempre associam mais de uma motivação, bem como envolvem dois ou mais agentes. Nesse caso, a relação dos fatores e agentes envolvidos no conjunto da análise ultrapassa o número total de conflitos. As motivações dos conflitos puderam ser classificadas em quatro categorias, que se apresentam da seguinte forma: o solo urbano é o objeto dos conflitos em 14 estudos; as disputas por terras situadas à beira mar (não urbanizadas) estão presentes em 16 conflitos; o acesso a recursos naturais situados em unidades de conservação envolve 7 conflitos, e, por fim, o acesso a locais de usos e práticas socioculturais tradicionais é o motivo de 7 dos conflitos identificados.

No que concerne aos agentes envolvidos, priorizou-se categorizar os agentes produtores do espaço. Assim, foram classificados em: agentes de Estado, em suas mais diversas esferas de atuação, tais como órgão de planejamento do turismo, órgão de controle urbano, órgão ambiental, secretarias/autarquias, que estiveram presente em 28 conflitos; os agentes de Mercado, representados pela iniciativa privada local, nacional e internacional dos segmentos de turismo e imobiliário, estiveram presentes em 22 disputas por território. A população local, como esperado, está presente em 29 conflitos, sendo possível identificar moradores locais, veranistas⁵. O grupo dos turistas/excursionistas, aqueles visitantes em atividades de lazer, estão envolvidos somente em 3 conflitos.

Para um exercício ilustrativo, são apresentados abaixo três casos de conflitos territoriais envolvendo diferentes motivações, recursos e atores. Destacam-se, nos casos, a presença das atividades imobiliárias associadas à oferta de lazer e turismo, materializada na urbanização turística.

5.1 O caso da Praia de Ponta Negra, em Natal

Após melhorias de acessos na integração com outros bairros (na Av. Engenheiro Roberto Freire) e a conclusão do programa PD/VC, nos anos 80, o bairro de Ponta Negra passou por um processo de refuncionalização turística. Buscando consolidar o processo de turistificação de parte da cidade, a praia e o bairro de Ponta Negra, bem como suas imediações, foram uma área amplamente beneficiada com as ações do PRODETUR/RN, principalmente no que concerne às obras de infraestrutura básica.

Superados os primeiros conflitos envolvendo a retirada de barracas instaladas na areia, a orla passou por um reordenamento urbanístico: implantou-se o sistema de saneamento e melhorias viárias que resultaram no embelezamento paisagístico de parte da porção sul da cidade. À medida que a praia de Ponta Negra se torna um polo turístico, a sua principal via de acesso e entornos se configuram como lócus de prestação de

⁵ Na região Nordeste, tradicionalmente, um contingente considerável da população se desloca para as praias nos feriados e férias de verão, com a finalidade de usufruir das residências de uso temporário (casas de veraneio).

serviços de lazer e entretenimento, com hotéis, shoppings, restaurantes, bares, centros de artesanato, bem como se desenvolve um corredor de serviços para atender moradores permanentes e ocupantes de segunda residência que buscavam facilidades urbanas, como supermercados, academias, faculdades, padarias, bancos, etc. complementando uma cadeia de serviços que torna essa região da cidade um lugar para a produção e consumo de serviços sofisticados.

As melhorias urbanas que proporcionaram o embelezamento paisagístico, a conformação de um espaço tributário de uma estética do ócio pela presença de visitantes e moradores associados à oferta de serviços urbanos de alto padrão, compuseram uma diferenciação socioespacial atrativa ao mercado imobiliário. A intensa especulação imobiliária vivenciada em Ponta Negra se tornou um desafio para a manutenção do conjunto cênico-paisagístico composto pela Praia de Ponta Negra, o Morro do Careca e as dunas adjacentes.

Tal contexto motivou, em 2006, o surgimento do Movimento SOS Ponta Negra, com foco socioambiental e de natureza comunitária. Desde então, esse movimento vem denunciando, monitorando e divulgando uma série de conflitos surgidos no bairro, com destaque para aqueles derivados das pressões imobiliárias. Nesse período, o movimento atuou para evitar a construção de edifícios que comprometeriam a paisagem da praia e dunas, com destaque para um conjunto de cinco prédios cujas ações judiciais que impediram as obras foram julgadas entre 2015 e 2020.

Em que pese o jogo de forças envolvendo agentes imobiliários e entidades de defesa dos interesses coletivos (Ministério Público, principalmente) no ordenamento urbanístico dessa área, a ocupação do solo e a verticalização continuam a avançar, requerendo a vigilância da população local na manutenção dos seus interesses. O recente plano diretor aprovado cria facilidades ao mercado imobiliário para ocupação de toda orla costeira de Natal, indicando a força e o poder assumido pelo segmento imobiliário.

5.2 O caso do Distrito de Sibaúma, em Tibau do Sul.

O distrito de Sibaúma, integrante do município de Tibau do Sul, está a 72Km do sul da capital. Com um processo de ocupação bem diferente do distrito vizinho, mais famoso, a Praia de Pipa, o povoamento foi iniciado por famílias afrodescendentes cuja origem remete ao período escravocrata. A estrutura fundiária inicial, de uso coletivo da terra para a agricultura, passou a ser alterada a partir dos anos de 1980 por sucessivas transações imobiliárias envolvendo agentes externos à comunidade que se apresentaram como proprietários (Andrade, 2015). Parte dos imóveis, formados por segundas residências e meios de hospedagem tradicionais, aos poucos são incorporados à paisagem, diferenciando-se daquela porção onde habita a maior parte da população originária do lugar.

Com as ações do PRODETUR I foi implementada a rodovia de acesso entre a BR-101 e a Praia de Pipa e a partir do PRODETUR II foi pavimentada a Rodovia RN-003, ligando os distritos de Pipa e Sibaúma, além de outras ações de melhorias urbanas no município de Tibau do Sul. Assim, com o advento do turismo, ocorreu uma onda de negócios imobiliários, dessa vez motivada por um novo público consumidor – o visitante.

A partir dos anos de 2000, tornam-se mais recorrentes os lançamentos imobiliários alinhados aos interesses do lazer, do entretenimento e do turismo em padrões de alto luxo. São loteamentos fechados que requerem grandes áreas, consumindo terras com paisagens socialmente valorizadas, garantidas pela presença de importantes recursos naturais com bom estado de conservação. Observa-se a oferta de instalações e serviços como campos de golfe, restaurantes, bares e clubes com forte apelo à privacidade e à segurança, buscando relacioná-los à ideia da qualidade de vida. Esse mercado fez emergir novos agentes econômicos dominantes na produção do espaço, com repercussões de ordem política, econômica, ecológica e sociocultural, que se materializaram na expropriação das condições de reprodução social dessa comunidade tradicional.

O conflito mais marcante foi motivado pelo assédio de promotores imobiliários interessados na compra de terras por preços insignificantes, aproveitando-se do pouco acesso à informação e conhecimento sobre o mercado dos residentes do Distrito de Sibaúma. As investidas dos atores imobiliários gerou um processo de desagregação comunitária, com a fragilização dos laços familiares/ancestralidade que orientavam as soluções dos problemas internos.

Em meio ao conflito no interior da comunidade, perdeu-se momentaneamente a possibilidade de titulação de terras quilombolas. Atualmente, os moradores não dispõem de terras para atividades econômicas tradicionais e nem para a partilha entre os membros familiares, encontrando-se, portanto, rodeados de loteamentos que limitam o acesso da comunidade às praias, rios e falésias, em prol da manutenção do caráter exclusivista desses espaços aos respectivos consumidores.

5.3 O caso da Praia de Santo Cristo, em São Miguel do Gostoso

A constante incidência de fortes ventos na praia, em São Miguel do Gostoso, propicia um ambiente privilegiado para esportes náuticos, principalmente o *kitesurf* e o *windsurf*, atraindo visitantes de origem nacional e internacional. Verifica-se também atração de adeptos do turismo de aventura interessados em passeios *off road* à beira mar, trilhas ecológicas, *trkking*, entre outras.

Para potencializar o recurso turístico, a partir dos anos de 2000 o município passou por transformações no espaço urbano com a maior parte das ações executadas pela administração municipal, empregando recursos capitaneados em convênios junto ao MTur. As intervenções priorizaram as praias da Xepa, do

Cardeiro e de Santo Cristo, principalmente ao longo da Avenida dos Arrecifes, via de acesso à cidade e que adquiriu centralidade na organização espacial do município pela preferência na instalação de equipamentos turísticos.

Seguindo a esteira dos investimentos públicos, as transações imobiliárias envolvendo terras no município apresentaram significativo aumento a partir do ano 2002, somente interrompido pela crise financeira global em 2008/2009. Os investimentos públicos agregaram valor ao solo e após 2011 o preço do metro quadrado em São Miguel do Gostoso custava o triplo em relação a municípios litorâneos vizinhos (Costa, 2018). Em 2010, os municípios de Touros e São Miguel do Gostoso passaram a discordar sobre a demarcação de limites territoriais definidos no processo emancipatório desse último, ocorrido em 1993. As divergências avançaram para um quadro de conflito frente às negativas de acordos, cobranças de impostos empreendidas por gestores e articulações políticas para frustrar mudanças de leis.

O alvo de maior discórdia se referia à Praia de Ponta do Santo Cristo, que pela concentração de empreendimentos imobiliários e turísticos se destacou frente às demais, enquanto lócus prioritário de investimentos. Assim, buscando conciliar o interesse de Touros, foi estabelecido um recuo no limite leste de São Miguel do Gostoso, fazendo com que parte desta dessa praia passasse a pertencer também a Touros. Vale destacar que a área litorânea cedida no acordo abrigará, a partir de 2022, a construção de empreendimentos turístico-imobiliários, conforme tem sido veiculado no mercado potiguar.

Por isso o motivo, e conseqüentemente sua solução, têm relação direta com as tendências locacionais prioritárias dos investimentos e a valorização que o solo adquiriu nos últimos anos em São Miguel do Gostoso. O caso relatado constitui um exemplo de conflitos estabelecidos entre dois entes públicos, representantes de municipalidades vizinhas, na disputa por um território valorizado pelo turismo na costa potiguar.

6. CONCLUSÕES

A partir das discussões abordadas neste estudo, compreende-se que as políticas públicas indicaram a lógica de produção do espaço pensada pelos seus idealizadores. Nos casos do PRODETUR, do PAC e dos convênios com o Mtur, a seletividade nas áreas de incidência, nos componentes e nas ações se mostraram relevantes na configuração de novas formas e conteúdos sociais sobre o espaço litorâneo. Essas políticas sintetizaram a racionalidade dos agentes hegemônicos da produção do espaço para a abertura de mercados e circulação de capitais. Logo, as ações desenvolvidas propiciaram não somente a difusão do turismo, mas também do mercado imobiliário e da urbanização turística.

Como consequência, os resultados dessas políticas acabaram por privilegiar os grandes investidores em detrimento das comunidades. Desse fato derivam os conflitos territoriais, ou seja, surgem conflitos decorrentes da diferença de lógicas de uso e ocupação do território. Enquanto os atores de Mercado e os entes do Estado consideram o território como uma fonte de valorização e reprodução do capital, os diversos grupos de população local o têm como lócus de sustentação cultural, social, econômica e política da vida cotidiana.

Cabe chamar a atenção para algumas similaridades presentes nos conflitos, dentre as quais o modelo de urbanização turística representado por diversos tipos de produtos imobiliários à beira mar (condomínios, resorts, loteamentos, arranha-céus, hotéis); a emergência do setor imobiliário como novo ator hegemônico na organização do espaço litorâneo, e a valorização das terras, sejam urbanas ou não urbanas, situadas no litoral. Tais elementos se apresentam em contradição com usos, atores e materialidades de um espaço ocupado e um território usado por agentes estabelecidos no litoral anteriormente à expansão do turismo.

Considerando a ocorrência de outras atividades (eólicas, pesca, fazendas, petróleo, por exemplo), o expressivo número de municípios defronte ao mar e a importância do turismo nessa porção do Brasil, percebe-se que ainda há muito a investigar sobre a ocorrência de conflitos no litoral brasileiro. Entretanto, a amostra coletada na pesquisa representa a complexidade e a urgência em tratar o tema das transformações advindas do setor turístico, em especial de suas implicações para os agentes não hegemônicos do território.

5. REFERÊNCIAS

- Andrade, V. C. T. (2015). A questão fundiária da comunidade de Sibaúma/RN. *Mercator (Fortaleza)*, v. 14, n. 1, p. 61-76.
- Banco do Nordeste do Brasil S.A. (2002). Relatório de Gestão.
- Banco do Nordeste do Brasil S.A. (2005). Relatório Final de Projeto. Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste. Primeira Fase.
- Boullón, R. C. (2002). Planejamento do espaço turístico. Baurú (SP).
- BRASIL. (2011). Plano de desenvolvimento integrado do turismo sustentável – PDITS POLO COSTA BRANCA – Versão Final. Brasília.
- BRASIL. (2011). Plano de desenvolvimento integrado do turismo sustentável – PDITS POLO COSTA DAS DUNAS – Versão Final. Brasília.
- Bursztyn, M. (org.). (2001). *A Difícil Sustentabilidade: Política energética e conflitos ambientais*. Rio de Janeiro: Ed. Garamond.
- Cataia, M. A. (2011). Território político: fundamento e fundação do Estado. *Sociedade & Natureza*, 23(1):115-125.
- Comitê Gestor do PAC. (2011). 2º Balanço - julho/setembro.
- Comitê Gestor do PAC. (2013). 6º Balanço – Ano II.
- Comitê Gestor do PAC. (2014). 10º Balanço - março/junho.
- Costa, W. F.; Fonseca, M. A. P. (2019). Lazer, turismo, especulação imobiliária e conflito territorial entre São Miguel do Gostoso e Touros (RN). *Revista brasileira de pesquisa em turismo*, v. 13, p. 92-104.
- Costa, W.F. (2008). Turismo, produção imobiliária e conflito territorial entre São Miguel do Gostoso e Touros (RN). Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Turismo. Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.
- Cruz, R. C. (2000). *Política de turismo e território*. São Paulo: Contexto.

- Dantas, E. W.C.; Alves, L. S. F. (2016). Nordeste turístico e políticas de ordenamento do território. Fortaleza: Imprensa Universitária.
- De Paula, C. Q. (2020). Conflitos por território na pesca artesanal brasileira. Revista NERA, v. 23, n. 51, p. 180-204, jan.-abr.
- Denker, Ada. (1998) Pesquisa em Turismo. São Paulo: Atlas.
- Duarte, M.C.S. et al. (Orgs). (2021) Conflitos socioambientais: compreensões, constatações e novos diálogos. 1ªed., Salvador, BA: Motres.
- Flick, U. (2004). Introdução à pesquisa qualitativa. São Paulo: ARTMED.
- Fonseca, M. A. (2005). Espaço, políticas de turismo e competitividade. Natal/RN: EDUFRN.
- Fonseca, M. A. P.; Janoschka, M. (2018). Turismo, mercado imobiliário e conflitos sócioespaciais no Nordeste brasileiro. Sociedade e Território, v. 30, p. 51-67.
- Fonseca, M. A. P.; Zaar, M. H. (2019). Turismo enquanto potencializador e indutor da produção imobiliária. um estudo sobre o Polo Costa das Dunas / RN. Revista Ra'e Ga Espaço Geográfico em Análise, v. 46, p. 59-73.
- Furtado, E.M. (2008). A onda do turismo na Cidade do Sol. Natal: EDUFRN.
- Gottmann, J. (2012). A evolução do conceito de território. Boletim Campineiro de Geografia, 523-545.
- Haesbaert, R. (2004). O mito da desterritorialização: do "fim dos territórios" à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Harvey, D. (1989). The Urban Experience. Oxford: Basil Blackwell.
- Harvey, D. (2012). O direito à cidade. Lutas Sociais, n. 29. São Paulo. pp. 73-89.
- Little P. E. (2001). Os Conflitos Socioambientais: um Campo de Estudo e de Ação Política. In: Bursztyn, M. (org.) A difícil sustentabilidade: A política energética e os conflitos ambientais. Rio de Janeiro: Ed. Garamond.
- Moesh M. (2000) A produção do saber turístico. São Paulo: Contexto.
- Mullins, P. (1991). Tourism Urbanization. International Journal of Urban and Regional Research, v. 15, n. 3, set.
- Mullins, P. (1999). International Tourism and the cities of Southern Asia. In: Judd, D. R.; Fainstein, S. S. (ed.). The tourist city. New Haven, Londres: Yale University Press, pp.245-260.
- Nascimento, E. P. (2001.) Os Conflitos na Sociedade Moderna: uma Introdução Conceitual. In: Bursztyn, M. (org.). A Difícil Sustentabilidade: Política energética e conflitos ambientais. Rio de Janeiro: Ed. Garamond.
- Raffestin, C. (1993). Por uma geografia do poder. São Paulo: Editora Ática.
- Rodrigues, A. B. (1997). Turismo e espaço: rumo a um conhecimento transdisciplinar. São Paulo: Hucitec.
- Santos, M. (2008). Espaço e método. 5 ed. São Paulo: EDUSP.
- Santos, M. (2009). A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção (4 ed.). São Paulo: EDUSP.
- Silva. K.O. (2012). Espaço público, turismo e privatização das áreas costeiras. In: Fonseca, M.A. (org.). Segunda residência, lazer e turismo. Natal/RN: EDUFRN.
- Silva. R. C. (2000). A interferência parlamentar no orçamento do Ministério do Turismo: discurso e realidade das políticas públicas de turismo no Brasil. Tese (Doutorado). PPGTUR/UFRN.
- Simmel, G. (1983). A natureza sociológica do conflito. In: Moraes Filho, E. (org.). Simmel: sociologia. São Paulo: Ática.
- Soja, E. W. (1993). Geografias Pós-modernas: A reafirmação do espaço na teoria crítica social (2ª ed.). Rio de Janeiro: Jorge Zaher Ed.
- Valls, Josep-Francesc. (2006) Gestão Integral de Destinos Turísticos Sustentáveis. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Zhourl, A. & Laschefski, K. (2010). Desenvolvimento e conflitos ambientais: um novo campo de investigação. In: Zhourl, A.; Laschefski, K. (Orgs.). Desenvolvimento e conflitos ambientais [on line]. Belo Horizonte: Editora UFMG.