

ORDENAMENTO TERRITORIAL E IMPACTOS DO PROCESSO DE TURISTIFICAÇÃO E PRODUÇÃO DE ENERGIA EÓLICA NO LITORAL DO NORDESTE DO BRASIL

SPATIAL PLANNING AND IMPACTS OF THE WIND
ENERGY TOURISTIFICATION AND PRODUCTION
PROCESS IN THE COAST OF NORTHEAST BRAZIL

ORDENACIÓN TERRITORIAL E IMPACTOS DEL
PROCESO DE TURISTIFICACIÓN Y PRODUCCIÓN DE
ENERGÍA EÓLICA EN EL NORESTE DE BRASIL

DOI 10.33360/RGN.2318-2695.2021.i2.p.88-103

Moema Hofstaetter

Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) Doutoranda em Turismo pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

E-mail: moema.natal@hotmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-6438-6200>

Francisco Fransualdo de Azevedo

Professor Dr. da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

E-mail: ffazevedo@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-0477-9501>

RESUMO

O objetivo deste artigo é refletir sobre o novo dilema verificado no território nordestino brasileiro, que dentre outros vetores tinha nos últimos anos, o turismo de sol e mar como estratégia de crescimento econômico e desenvolvimento regional, mas que a partir da instalação dos parques eólicos, com forte participação de capital internacional e empresas estrangeiras, passou a apresentar novas dinâmicas territoriais alterando significativamente a paisagem e os lugares onde este fenômeno passou a se fazer presente. Pretende-se relacionar esta reflexão com o surgimento de novos desafios, apontando a necessidade de (re)pensar o planejamento territorial, de forma que seja possível conduzir a economia regional com desenvolvimento endógeno, pautado na inclusão social e no equilíbrio entre a economia e o ambiente.

Palavras chaves: Ordenamento Territorial; Turismo; Energia Eólica.

ABSTRACT:

The objective of this article is to reflect on the new dilemma found in the Brazilian Northeast territory, which among other vectors had in recent years, sun and sea tourism as a strategy for economic growth and regional development, but that from the installation of wind farms, with a strong participation of international capital and foreign companies, it started to present new territorial dynamics, significantly altering the landscape and the places where this phenomenon started to be present. It is intended to relate this reflection to the emergence of new challenges, pointing out the need to (re) think territorial planning, so that it is possible to conduct the regional economy with endogenous development, based on social inclusion and the balance between the economy and the environment.

Keywords: Territorial Planning; Tourism; Wind Energy.

RESUMEN:

El objetivo de este artículo es reflexionar sobre el nuevo dilema que se encuentra en el territorio nororiental brasileño, que entre otros vectores tuvo en los últimos años, el turismo de sol y mar como estrategia de



crecimiento económico y desarrollo regional, pero que a partir de la instalación de parques eólicos, con una fuerte participación de capitales internacionales y empresas extranjeras, comenzó a presentar nuevas dinámicas territoriales, alterando significativamente el paisaje y los lugares donde este fenómeno comenzó a estar presente. Se pretende relacionar esta reflexión con el surgimiento de nuevos desafíos, señalando la necesidad de (re)pensar la planificación territorial, para que sea posible conducir la economía regional con un desarrollo endógeno, basado en la inclusión social y en el equilibrio entre la economía y el medio ambiente.

Palabras clave: Ordenación Territorial; Turismo; Energía Eólica.

1 INTRODUÇÃO

O capitalismo contemporâneo vem passando por uma profunda reestruturação, provocando o surgimento de novas dinâmicas, processos, formas e conteúdos nos territórios. Essa reestruturação distingue-se por algumas características, tais como (i) o fortalecimento do capital frente ao Estado, manifestadamente perceptível na integração global dos mercados financeiros; (ii) a erosão do Estado-Nação; (iii) a concorrência econômica global acompanhada pela descentralização das empresas, com o objetivo de globalizar sua produção para aumentar seus ganhos; (iv) a formação de blocos econômicos; e (v) o papel e lugar da política que sofre um processo de fragilização, sobretudo quando se pontua as questões sociais e coletivas, entre outros (SANSON, 2013; HOFSTAETTER, 2016).

O mundo está experimentando não somente uma crise conjuntural, mas também estrutural. Se vivemos hoje pressionados por várias crises, econômica, ecológica, alimentar e energética, certamente essas são manifestações de uma tensão maior, ou seja, a crise do modelo de desenvolvimento imposta pelo capital mundializado. Fortemente marcada pela ideologia do progresso, através do crescimento econômico e do uso ilimitado dos recursos naturais, a economia, na sociedade industrial, foi se afastando, gradativamente, da ética e da política e passou a ser orientada e regida tão somente pelo mercado.

No Brasil, observamos este movimento a partir da segunda metade do século XX, aprofundado no regime militar e governos seguintes. Já no início dos anos 2000, percebemos claramente a ênfase no paradigma neoliberal, já em curso nas décadas anteriores, sobretudo no projeto econômico dos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), conhecido como inserção subordinada à economia internacional. Na sequência, os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) retomaram o modelo econômico nacional-desenvolvimentista, onde o Estado exerce um forte papel indutor do crescimento econômico, mas também atuando no âmbito social, com a implantação e/ou fortalecimento de políticas públicas em várias dimensões (redistribuição de renda, habitação, saúde, educação, etc.). Esse modelo chamado neo-desenvolvimentista brasileiro atua como (i) Estado financiador, através do BNDES, induzindo ao crescimento econômico, fortalecendo grupos privados em setores estratégicos, como (ii) Estado investidor, responsável pelo



investimento em grandes obras de infraestrutura que se manifesta no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), obras como a construção de hidrelétricas, a transposição do rio São Francisco, e investimentos em ferrovias, portos, saneamento entre outros e, tão importante quanto, (iii) como Estado social, com seus programas de distribuição de renda e inclusão social (SANSON, 2013; HOFSTAETTER, 2016).

Fica claro, com o exposto acima, que “há, no capitalismo, uma tensão permanente entre o mercado e o Estado” (PRZEWORSKY, 1995, p. 7). Esse projeto desenvolvimentista perdurou no Governo de Dilma Rousseff (2011-2016) e tem um retrocesso a partir do golpe institucional instaurado e da gestão de Michel Temer (2016-2018).

Diante do exposto, o objetivo deste artigo é refletir sobre o novo dilema verificado no território nordestino brasileiro, que dentre outros vetores tinha nos últimos anos, o turismo de sol e mar - cuja atividade se localiza na parcela continental do sistema¹ costeiro-marinho - como estratégia de crescimento econômico e desenvolvimento regional, mas que a partir da instalação dos parques eólicos – implantados no sistema costeiro-marinho e no bioma caatinga - com forte participação de capital internacional e empresas estrangeiras, passou a apresentar novas dinâmicas territoriais alterando significativamente a paisagem e os lugares onde este fenômeno passou a se fazer presente. Pretende-se relacionar esta reflexão com o surgimento de novos desafios, apontando a necessidade de (re)pensar o planejamento territorial, de forma que seja possível conduzir a economia regional com desenvolvimento endógeno, pautado na inclusão social e no equilíbrio entre a economia e o ambiente.

2 GESTÃO TERRITORIAL E DESENVOLVIMENTO: UMA APROXIMAÇÃO TEÓRICA E CONCEITUAL

Com base numa revisão bibliográfica e debruçados sobre as entrevistas realizadas durante os períodos de 2015/2016 e 2020/2021, na ocasião dos trabalhos de campo desenvolvidos no território potiguar, especialmente nas áreas cujas paisagens se modificaram nos últimos anos em consequência do fenômeno turístico, e mais recentemente dos parques eólicos instalados, apresenta-se aqui reflexões pertinentes quanto aos novos desafios que se impõem no processo de gestão territorial no Brasil e no Nordeste brasileiro, em especial no litoral onde se tem os ecossistemas

¹ Ao lado da aludida diversidade, a grande extensão do litoral brasileiro constitui elemento fundamental para a adoção do nome Sistema Costeiro-Marinho, no lugar de Bioma Costeiro-Marinho. Acredita-se que a opção atende e respeita a multiplicidade de feições e características físicas e bióticas de cada porção do litoral brasileiro e, ao mesmo tempo, reafirma a existência dos processos que tanto marcam estes ambientes, e que justificam sua representação cartográfica como um conjunto (IBGE, 2019).



litorâneos, caracterizados, além das praias, pelos manguezais, campos de dunas, falésias, costões rochosos, lagoas, restingas, ilhas, recifes de corais e estuários (IBGE, 2019).

Algumas questões nos desafiam à reflexão. “É possível conduzir a economia contra interesses e preferência dos que controlam a riqueza produtiva?” (PRZEWORSKY, 1995, p. 8). Quem define a agenda de Governo? Qual a importância e alcance da sociedade civil organizada na definição da agenda de Governo? É possível formar coalizões políticas capazes de equacionar, minimamente, a questão de como desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento territorial e de promover a inclusão social de grande parte da população (SOUZA SANTOS, 2006), com respeito e preservação dos ecossistemas e da biodiversidade?

Na tentativa de aproximação de algumas respostas, partimos da análise e interpretação da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) e da palestra ministrada pelo professor Brandão, na abertura da semana acadêmica de Geografia na UFRN, em 2017, assim como de uma análise conjuntural sobre o Nordeste.

Não diferente do que afirmamos acima, a Política Nacional de Ordenamento Territorial emerge num contexto histórico marcado pela força da globalização e da competitividade. Este processo se dá sob o comando de grandes corporações – sobretudo privadas – e de mudança da natureza do Estado que deixa de ser o principal ator no planejamento e na execução de políticas territoriais. Hoje, seu papel é regular as atividades e sua distribuição no território, de modo a evitar a ampliação das desigualdades sociais e regionais. Ao mesmo tempo, o Estado continua a ser o principal financiador das iniciativas privadas.

A discussão acerca das políticas públicas e modelos de gestão estão presentes no Brasil desde o Governo de Eurico Gaspar Dutra (1946-1951). “Desde então vários programas foram elaborados e implantados, com maior ou menor sucesso” (PNOT, 2006, p. 132).

Dada a ausência de uma política de ordenamento territorial federal, a PNOT baseou sua análise nas políticas públicas existentes, como a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), a Política de Desenvolvimento Rural Sustentável (PDRS) e a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) (PNOT, 2006). Desta feita, temos o seguinte quadro no Brasil, resumidamente.

A indústria e os serviços modernos no eixo São Paulo - Rio de Janeiro e nos seus prolongamentos para Belo Horizonte e Triângulo Mineiro como fator-chave, bem como em pequenas zonas do Distrito Federal, Paraná e Santa Catarina. Mas a agricultura moderna e a agroindústria desempenham o mesmo papel no oeste do estado de São Paulo, no sudoeste do Mato Grosso do Sul e no Mato Grosso. Outro bloco com feições semelhantes, de menor dimensão, se desenvolve entre o sul do Maranhão e o oeste da Bahia (principalmente por conta da expansão da soja). (PNOT, 2006, p. 52).



Já nas regiões menores, outras atividades sustentam o crescimento destas, como a mineração, a fruticultura irrigada, a produção do sal, o turismo e a agricultura familiar.

No Nordeste, o litoral se converte em zona turística, com adoção de políticas de desenvolvimento, evidenciada na importância econômica atribuída a esta. A viabilidade da Região Nordeste como pólo de atração turística é retratada através dos investimentos do Programa de Desenvolvimento do Turismo – PRODETUR/NE, financiado com recursos do BID, e tendo o Banco do Nordeste com atividade, principalmente nos estados do Ceará, Bahia, Pernambuco e Rio Grande do Norte. O turismo se transforma, neste sentido, num poderoso instrumento de poder argumentativo a serviço da Região, notadamente na produção de um fator econômico capaz de salvar a economia regional (PNOT, 2006, p. 53).

No entanto, não se pode deixar de observar a alteração da matriz nacional de combustíveis, onde no Nordeste, estimulado pelo Governo Federal, principalmente após a implantação do Programa de Incentivo a Fontes Alternativas de Energia (PROINFA) e dos leilões, investe na implantação de parques de energia eólica, criando novas dinâmicas econômicas e de ocupação em seus municípios, o que reflete na dinâmica do turismo local (HOFSTAETTER, 2016), impactando, tanto o bioma costeiro-marinho, quanto a caatinga.

Diante da instalação dos parques eólicos, o meio geográfico do Rio Grande do Norte, por exemplo, assim como outros estados do Nordeste e do Brasil,

Tem renovado suas materialidades energéticas mediante o uso do território pelo setor eólioelétrico, resultando no acréscimo de novos fixos e fluxos, e de novos conteúdos e significados associados a uma lógica global de acumulação e reprodução do capital. Esse meio geográfico torna-se cada vez mais artificializado a partir da instalação de “próteses” estranhas aos lugares produtores, porém em concordância com as racionalidades do mercado global e com os desejos, as práticas e os discursos que induzem, legitimam e naturalizam essa artificialização “alienígena” (ARAÚJO; AZEVEDO, 2017, p. 12).

E mais do que trazer à tona esta alteração regional, urge considerar os impactos advindos da mesma, que refletem no território, como concebido por Santos (2007), que pensa o território como o território usado, não o território em si. Segundo ele “o território usado é o chão mais a identidade” (SANTOS, 2007, p. 14). Trata-se do território usado por todos, incluindo o uso corporativo, por parte de empresas, instituições e firmas, muitas dessas estrangeiras, sobretudo no turismo e no setor eólico.

Em pesquisa realizada por Hofstaetter (2016 e 2020), no estado do Rio Grande do Norte, é possível observar que o modelo de desenvolvimento, de uso e ocupação do solo, nos municípios receptores dos parques eólicos, privilegia a tomada de decisões do poder público e dos grandes empresários e fazendeiros locais, lembrando que os governantes, em muitas situações “representam



o empreendedor e esses ricos que aliam riqueza e poder, em prol de suas decisões” (SILVA, 2017, p. 113).

Este modelo não considera devidamente a situação da população local, sua cultura, seus hábitos e tampouco os possíveis impactos socioambientais, assim como não considera a relação mais antiga com o segmento do turismo e suas consequências, apenas levando em conta o crescimento econômico regional. Portanto, são empreendimentos que consolidam o processo de apropriação de recursos naturais e humanos em determinados pontos do território, sob a lógica estritamente econômica (VAINER; ARAÚJO, 1992).

Aquilo que se observa nas ações, nas políticas e programas direcionadas para fomento ao crescimento econômico são de fato ações governamentais, sobretudo dos governos estadual e municipal que estão longe de se pautarem num planejamento e gestão territorial baseados em critérios de sustentabilidade social e ambiental.

Em se falando do território nordestino, e corroborando com as reflexões trazidas por Brandão (2017), é preciso compreender o padrão de desenvolvimento ou subdesenvolvimento do Brasil e do Nordeste. A partir da década de 1950, alguns estudiosos começam a analisar as possíveis causas que explicariam o subdesenvolvimento econômico do Brasil e do Nordeste e, dentre os autores, destaca-se Celso Furtado, ora atribuindo o subdesenvolvimento à falta de uma política de distribuição de renda, ora apontando para a falta de uma política tecnológica ou de inovação eficiente e amplamente difundida e consolidada.

Para Furtado (1984), as origens do subdesenvolvimento estão relacionadas (i) à ausência de base técnica, com instrumentos rudimentares; (ii) ao baixíssimo índice de produtividade e competitividade; (iii) à dinâmica de fora para dentro e (iv) à economia cêntrica e de subsistência. Nesse sentido, Fiori (2000) assinala que

o subdesenvolvimento se caracteriza por uma situação estrutural que reproduz permanentemente a assimetria entre o padrão de consumo cosmopolita de uns poucos (os modernos e modernizantes) que estão de fato integrados no mundo desenvolvido, e as debilidades estruturais do capitalismo periférico. Produto de uma situação histórica – gênese e reprodução de um sistema centro-periferia – e de uma vontade política – a modernização de padrões de consumo (FIORI, 2000, p. 37).

Ao se referir à natureza do subdesenvolvimento, dando sequência ao debate das suas origens, entende-se que,

captar a natureza do subdesenvolvimento não é tarefa fácil: muitas são as suas dimensões, e as que são facilmente visíveis nem sempre são as mais significativas. Mas se algo sabemos com segurança é que subdesenvolvimento nada tem a ver com a idade de uma sociedade ou de um país. E também sabemos que o parâmetro



para medi-lo é o grau de acumulação de capital aplicado aos processos produtivos e o grau de acesso ao arsenal de bens finais que caracterizam o que se convencionou chamar de estilo de vida moderno. Mesmo para o observador superficial parece evidente que o subdesenvolvimento está ligado a uma maior heterogeneidade tecnológica, a qual reflete a natureza das relações externas desse tipo de economia (FURTADO, 1998, p. 17).

Furtado (1998) pergunta-se sobre a possibilidade de pensar em uma universalização do desenvolvimento econômico. E ele mesmo responde à sua pergunta, argumentando ser impossível universalizar o desenvolvimento econômico e, caso ocorresse associado a esse a universalização do padrão de consumo, pelo simples fato de que o aumento do consumo iria pressionar ainda mais os recursos naturais, via de regra não renováveis o que, como consequência, traria impactos do ponto de vista dos resíduos, entre outros.

Nos dias de hoje, a energia faz-se presente em todos os momentos de nossas vidas, em todos os espaços, sejam eles públicos ou privados. O consumo de objetos, o acesso à informação, o manuseio das técnicas, o funcionamento das instituições, os processos produtivos, o deslocamento de pessoas, bens e dinheiro, a produção de calor, luz e frio, enfim, todas essas ações estão diretamente dependentes e relacionadas ao fornecimento de energia. (ARAÚJO e AZEVEDO, 2017, p. 1).

Segundo Furtado (1998, p. 12), “a evidência à qual não podemos escapar é que em nossa civilização a criação de valor econômico provoca, na grande maioria dos casos, processos irreversíveis de degradação do mundo físico”. Até mesmo, em se tratando da diversificação da matriz energética, a partir da ênfase em fontes renováveis de energia, intimamente relacionada com o debate do desenvolvimento sustentável, observamos esses processos de degradação do meio físico. Afinal, produzimos energia para um maior consumo, o que amplia o valor econômico para alguns, em detrimento de outros e do meio físico em geral.

Em se tratando das fontes renováveis de energia, o que precisamos observar, é se esse movimento, pela incursão de fontes renováveis de energia na matriz mundial e nacional, dialoga com o debate do desenvolvimento sustentável nos territórios ou se o crescimento econômico é a premissa principal da sua ação. Este é o ponto. Esta nova “indústria”, dos ventos, dialoga com a estratégia do desenvolvimento dos territórios? No caso do Nordeste, além do aumento de acesso aos serviços básicos para a população, ela dialoga com o turismo, economia de forte impacto no litoral nordestino? Há este olhar dos gestores e governantes? Ou as lógicas do dinheiro e do lucro sobressaem? Segundo Veiga (2005, p. 7), “crescimento só engendra desenvolvimento se seus frutos prolongarem a vida e o nível educacional das populações desfavorecidas pelo menos”.

Para darmos sequência à reflexão territorial, e aqui, problematizando especificamente o território nordestino, urge esclarecermos alguns conceitos, aprofundados na PNOT, como exposto a seguir, a começar pela compreensão do conceito de gestão do território que



corresponde à definição de critérios de seleção, regulação e estímulo de atividades e espaços, segundo a filosofia e a estratégia de desenvolvimento definidas pelo conjunto da sociedade nacional. Ao nível regional e local, é prioritária para a gestão a participação da população e do saber local na formulação e na execução de estratégias, táticas e técnicas a serem utilizadas. A gestão do território, portanto, coloca em prática propostas de desenvolvimento pactuadas em diferentes escalas (PNOT, 2006, p. 187).

Assim como é fundamental a compreensão do conceito de desenvolvimento regional, visto na PNOT (2006, p. 187) “como um conjunto de ações para promover processos socioeconômicos em áreas definidas do território, com uma visão integradora e sustentável, que induzam ao bem-estar social e à redução de desigualdades”. Quanto ao planejamento territorial, “entende-se que é um conjunto de diretrizes, políticas e ações programadas, com vistas a alcançar um ordenamento e uma dinâmica espacial desejados” (PNOT, 2006, p. 187).

A PNOT também deixa evidente que, assim como para o planejamento territorial, para a execução da gestão territorial, com vistas ao desenvolvimento regional, é necessária a concertação política. Especificamente sob a ótica de gestão, “o ordenamento territorial constitui-se de políticas públicas concertadas, ações que visam ao ‘equilíbrio’ regional e organização física do espaço com o objetivo de criar uma nova racionalidade visando maior competitividade” (PNOT, 2006, p. 189).

Tomando por base os conceitos expostos acima, temos observado que o Estado-nação brasileiro, assim como os mais diversos espaços regionais no país tem muita dificuldade de pensar o seu planejamento e a gestão territorial de forma integrada. Via de regra ambos ocorrem de forma fragmentada e segregacionista. Observamos que muitas vezes esta dificuldade de pensar o espaço regional na integralidade gera processos fragmentados e, como consequência, tem-se a ampliação de desigualdades e segregação até mesmo dentro dos estados, o que evidencia limites da política territorial e da própria PNOT. Partindo desta reflexão, também o território Nordeste está muito longe de efetivar um planejamento e uma gestão territorial, pensando um desenvolvimento regional que seja promotor de processos socioeconômicos que reduzam as desigualdades, como previsto no PNOT. Basta observar a forma como chega a “indústria eólica” e os desafios que esta nova realidade coloca para o território nordestino, em especial.

Mesmo havendo impactos positivos com a implantação dos parques eólicos, o estudo de Hofstaetter (2016) constata um processo de exclusão social e de alteração da paisagem litorânea e até mesmo da *hinterland* a partir da sua chegada, promovendo alterações na dinâmica e estrutura das cidades, apontando para a necessidade de um conhecimento mais preciso desta realidade para subsidiar as políticas públicas, especialmente àquelas vinculadas ao turismo de sol e praia.

Neste cenário de relações complexas que envolvem a expansão crescente do desenvolvimento do vetor de geração de energia eólica no mundo e nos contextos nacional,



regional, local e costeiro, importa compreender o modo como se dá o planejamento territorial, especialmente a partir das ações governamentais, dos governos estaduais e municipais com vistas ao desenvolvimento local e regional.

3 UMA NOVA DINÂMICA SOCIOESPACIAL NO NORDESTE BRASILEIRO: TURISMO E “INDÚSTRIA DOS VENTOS”

É importante destacar que o segmento do turismo no Nordeste desenvolveu-se, com maior ênfase a partir da década de 1990, com incentivo do Governo, através do Plano Nacional de Desenvolvimento do Turismo I (PRODETUR I).

Nesse período, isto é, nas últimas décadas do século XX, passou-se a afirmar contundentemente que o turismo apresentava potencial para alavancar o desenvolvimento do território nordestino, sem a devida cautela quanto aos impactos socioambientais a serem causados, especialmente no tocante à degradação ambiental. É válido ressaltar que esse discurso ainda está fortemente presente na pauta de discussões dos governos nacional, regional e local (dos estados e municípios) do litoral à *hinterland*. De certo modo, o mesmo discurso vem sendo produzido e replicado pelo vetor energético, de geração de energia eólica. No entanto precisamos ter presente que a

entrada do Brasil e, por extensão, do Rio Grande do Norte na rota do circuito produtivo de energia eólio-elétrica deveu-se, entre outros fatores, à reestruturação do sistema elétrico nacional promovida, em 2003, a partir da implantação de um novo marco regulatório para o setor elétrico. O estabelecimento desse novo marco regulatório ocorreu após um período crítico da história do Brasil marcado por apagões e racionamentos, resultados dos anos de ausência de planejamento energético, de redução dos investimentos em geração e transmissão de energia elétrica, da proibição das estatais em investir no setor, do elevado risco no qual os investidores privados estavam submetidos e, por último, da diminuição do nível dos reservatórios das usinas hidrelétricas (ARAÚJO e AZEVEDO, 2017, p. 5).

O que dizer, então, dessa nova dinâmica territorial da região Nordeste, no contexto da reestruturação produtiva e territorial contemporânea, quando se avalia a chegada e expansão dos parques eólicos? Essa nova realidade experimentada pela região, mais especificamente pelos municípios litorâneos, remete ao conceito de destruição criativa de Harvey (2010), de que o novo tem de ser construído a partir das cinzas do antigo (paisagens bucólicas). Fica evidente que o capitalismo produz suas ações em função do lucro, produzindo espaços, novas tecnologias, lançando novos produtos, vendendo uma nova paisagem (HARVEY, 2010) ou, como criticado por Hall (2001), trazendo consigo uma racionalidade técnica baseada em critérios meramente econômicos, que no nosso entendimento se apropria de espaços e paisagens, gerando



concomitantemente riqueza e pobreza, portanto agravando o cenário de desigualdade socioespacial e territorial.

Neste sentido, é fundamental analisar as inter-relações entre a atividade turística e a implantação de parques eólicos no litoral nordestino brasileiro, no sentido de perceber como o planejamento territorial vem ocorrendo com vista ao desenvolvimento regional. Devemos ter presente que não é mais possível planejar a atividade turística no Nordeste, sem considerar a ocupação da paisagem litorânea pelos parques eólicos, hoje fortemente presentes em praticamente todos os estados da região, com maior expressividade nos estados do Rio Grande do Norte, Bahia, Piauí e Ceará (Figura 1).

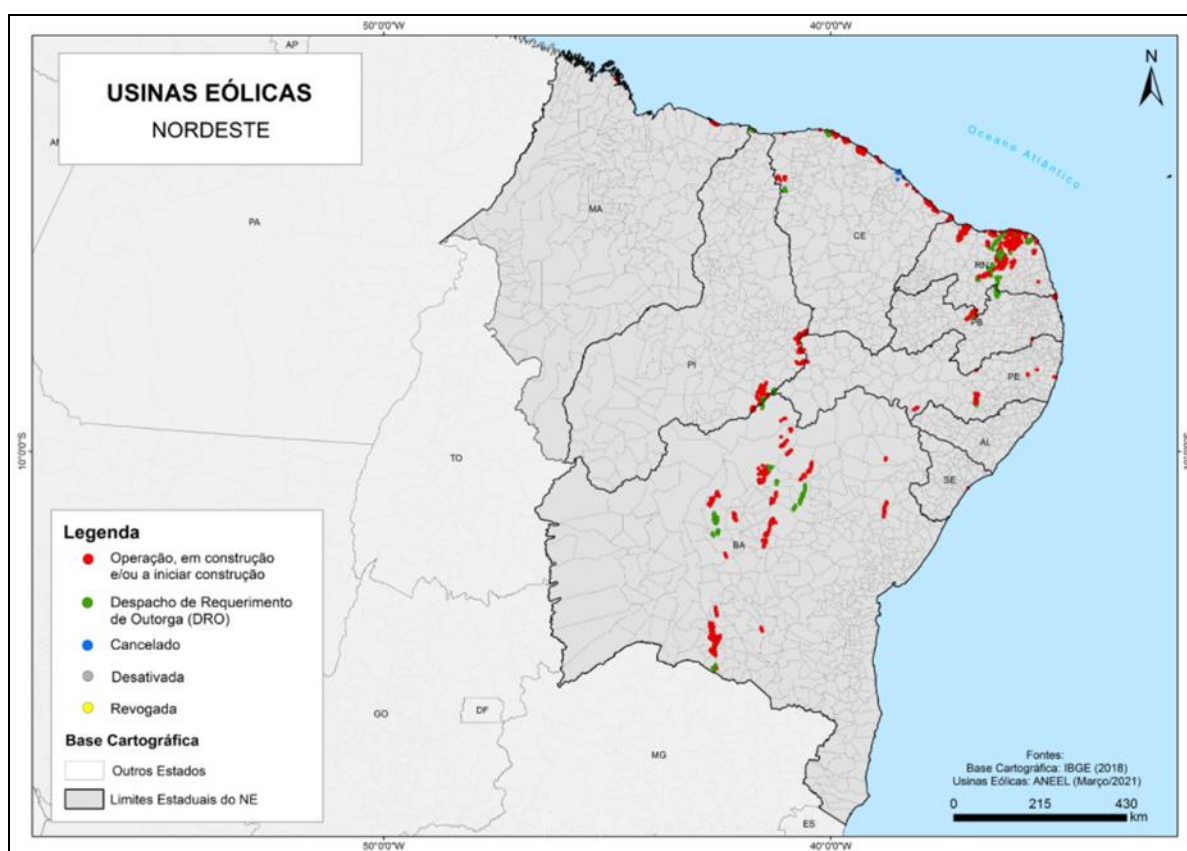


Figura 1: Mapa das usinas eólicas no território nordestino.

Fonte: Aneel, março de 2021.

A instalação e disseminação desses empreendimentos de produção de energia eólica no território nordestino estabelecem novos contextos de relações sociais, de uso e ocupação do espaço, impondo processos novos de interação, mas também de potencial conflito e tensão entre os diversos atores sociais envolvidos nesta nova dinâmica territorial que se impõe. Entre os atores sociais que convivem nas áreas dos parques eólicos destacam-se os seguintes: (i) as populações nativas e/ou tradicionais que comportam pescadores, posseiros, agricultores, assentados, quilombolas; (ii) os



turistas; (iii) as instituições estatais diretas e indiretas que operam no território, e aqui damos ênfase às instituições que desenvolvem o turismo nos estados, bem como aquelas responsáveis pelo processo de licenciamento ambiental dos empreendimentos ligados a ambos vetores globais de mudanças; e (iv) as corporações do capital estatal, privado nacional e transnacional que são as responsáveis diretas pela implantação dos parques eólicos e, outras, responsáveis por alguns empreendimentos turísticos (HOFSTAETTER, 2016).

Observa-se que esse processo está intimamente ligado ao que o economista francês François Chesnais intitulou de mundialização do capital, ou seja, são os auspícios da mundialização do dinheiro e das forças produtivas capitalistas. A técnica da informação liga todas as áreas e produz um mundo, e o dinheiro aparece como o “elemento que imprime velocidade aos outros elementos da história” (SANTOS, 2007, p. 17). O dinheiro chega nos lugares com a força e o poder das empresas nacionais e estrangeiras, modificando a atividade produtiva em territórios de agricultura familiar, pesca e turismo. Impacta diretamente na paisagem e na vida das pessoas. O montante em dinheiro, que para as empresas representa muito pouco, geralmente representa muito para as famílias de agricultores familiares e pescadores, em geral famílias empobrecidas do Brasil e do Nordeste, em particular, que vivem da agricultura familiar e da agricultura de subsistência (HOFSTAETTER, 2016). Mas há também situações em que para estas não lhes restou nada, nem o pouco dinheiro, pois as empresas conseguiram se apropriar da riqueza presente no território, especialmente da matéria-prima dos ventos, através da instalação dos parques eólicos, sem gerar benefício algum sobre as comunidades. No Rio Grande do Norte há vários exemplos dessa natureza, do litoral ao sertão.

Diante do exposto, depreendemos que “vivemos na ditadura da informação e do dinheiro, e essa não seria possível sem aquela. Esse é um sistema ideológico que desempenha um papel na produção da materialidade e na existência das pessoas” (SANTOS, 2007, p. 18).

Como base em pesquisas de campo (2015-16 e 2020-21), no estado do Rio Grande do Norte, dentre vários depoimentos colhidos em diversos municípios costeiros, constatou-se a ociosidade de muitas estruturas de apoio, após a retirada da mão de obra especializada para a instalação dos parques eólicos (HOFSTAETTER, 2016), confirmando o uso e abuso do território, por parte das empresas, conforme Santos (2007, p. 19) que afirma que o mercado “escolhe lugares aqui e ali, hoje e amanhã, em função das respostas que imaginam poder ter, e desertam esses lugares quando descobrem que já não podem oferecer tais respostas”.

Com livre circulação no Brasil e sob o respaldo do Estado, esses agentes do grande capital usam e abusam do território potiguar, criando novas normatizações, conteúdos e formas nos lugares produtores de energia eólica, alimentando antigas contradições, conflitos e ilusões, “[...] impondo mecanismos de fluidez e lucrando



com o fato de atravessar as fronteiras e com a escolha seletiva dos seus pontos de ação”². Eles chegam aos lugares, instalam seus novos objetos técnicos, alteram as materialidades preexistentes e impõem suas normas rígidas (ARAÚJO e AZEVEDO, 2017, p. 19).

Observamos, como conceituado por Sousa Santos (2006), que estes espaços vivem à mercê de um “fascismo territorial” e, como bem explicado por Brandão (2017), o território vê-se controlado de fora para dentro, sendo a autonomia das instituições e dos seus habitantes violentada. A partir desta nova realidade, o conteúdo do território nacional, nordestino e, em particular, do litoral, tem passado por mudanças significativas com mudanças também nas paisagens.

Segundo Santos (2007), a ditadura do dinheiro (presença de empresas globais no território) dificulta a regulação interna do território em questão. É um fator de desorganização, de desagregação. Não vivemos uma nova forma de colonização? O que efetivamente esta nova dinâmica tem contribuído para o desenvolvimento regional? A geração de empregos locais é ínfima, apesar da propaganda do governo e das empresas, pois a mão de obra especializada e bem remunerada vem de fora, geralmente de outros estados com base tecnológica mais aprimorada.

Além das questões relacionadas acima, esta nova dinâmica territorial, conforme observado, traz consigo alterações na paisagem, alterações nas dinâmicas dos lugares e dos territórios, alterando o modo de vida da população, seja pela chegada de estrangeiros ao local (operários e técnicos), com novos hábitos, que passam a fazer uso do território, seja pela nova demarcação das terras, haja vista a instalação de cercas contornando os parques eólicos, o que causa alteração das rotas dos agricultores familiares e pescadores, além da apropriação da riqueza que a natureza oferece, seja pela fixação de novos objetos técnicos, que causam ruído e estranhamento aqueles que ali vivem. Ademais, outros problemas têm surgido, tais como: aumento do uso de entorpecentes, aumento da exploração sexual infanto-juvenil, considerando que são gerados e deixados nos lugares os “filhos dos ventos” (consequências da dinâmica de fora para dentro e da desertão), a perda da condição de segurados especiais na previdência (especialmente agricultores e pescadores arrendatários), a privatização da terra, além de denúncias de aumento de problemas de saúde, como insônia, depressão, cefaleia, entre outros. Do ponto de vista ambiental são observados diversos impactos como, a ampliação do desmatamento, o corte de dunas, o soterramento de lagoas dunares, a fuga de espécies nativas, além de alterações no ambiente de pousio de aves migratórias, dentre outros (HOFSTAETTER, 2016).

Assim como os recursos dos *royalties* do petróleo, por exemplo, têm resultados limitados, pois a contrapartida deixa a desejar na melhoria dos índices de desenvolvimento humano das comunidades (IPEA, 2017), os recursos arrecadados a partir da “indústria eólica”, também deixam a

² Silveira, 2013, p. 4.



desejar no mesmo sentido. No caso da eólica, o pagamento pelo arrendamento da terra é um recurso importante para as famílias que vivem da subsistência, mas é um recurso que chega descaracterizando as atividades relacionadas ao uso do solo, a sua cultura. E assim como os resultados limitados dos *royalties* do petróleo, os impostos arrecadados (ISS e ICMS) provenientes dos parques eólicos, também são limitados, uma vez que não há gerência sobre estes, pelo conjunto das partes interessadas no desenvolvimento territorial.

Ou seja, os benefícios são globais (energia sustentável), mas os prejuízos são locais. Desta feita, observa-se que apenas as migalhas restam às comunidades locais, como um novo telhado no posto de saúde, um novo equipamento de raio x, a promessa de um novo telhado na escola, que nunca se realiza, entre outros similares. Nenhum resultado concreto que indique a consolidação de um processo de desenvolvimento territorial efetivo.

E permanece a dúvida sobre os impactos no segmento turístico, a partir da alteração da paisagem litorânea. O discurso do governo é de crescimento econômico. Segundo Brandão (2017), vamos continuar desta forma, não conseguindo explicar o Brasil como a 10ª economia do mundo (em 2020 o Brasil assume a 12ª posição no *ranking* das maiores economias do mundo) ao mesmo tempo em que figura como o 10º país em pior distribuição de renda. Ou seja, não basta crescer, precisamos desenvolver. E o turismo, assim como o petróleo, o agronegócio, a mineração, a construção civil, os serviços e a produção de energia, dentre outros vetores econômicos, continuarão gerando dividendos ao Estado, mas sobretudo às empresas e corporações que fazem usos e abusos do território nesses contextos, sem que se efetive um processo de distribuição de renda de modo a amenizar as desigualdades sociais e regionais.

Brandão (2017) realça que um diagnóstico atual das novas dinâmicas regionais e urbanas deveria primar pela compreensão dos impactos econômicos, sociais e ambientais de inúmeras obras inacabadas. No entanto, pensamos que é fundamental diagnosticar, se não antevendo, os impactos econômicos, sociais e ambientais também dos projetos acabados, e que podem até promover o crescimento econômico, mas que dificilmente deixam desenvolvimento e acesso a bens e serviços, de modo a ampliar a qualidade de vida para a maioria da população local.

Nesse contexto, Dye (2010) apresenta uma série de modelos úteis para a análise das políticas públicas, no entanto, “esses modelos explicam primordialmente a formulação e a escolha de políticas e, praticamente, ignoram sua implementação” (WINKLER in: DYE, 2010, p. 142). Precisamos avançar também na análise da implementação das políticas públicas, especialmente de políticas sociais amplas, abrangentes e acessíveis a todos os cidadãos, aprimorando aquelas já existentes, a exemplo da política nacional de reforma agrária, a política nacional de habitação, a política nacional de redistribuição de renda, através da garantia de renda mínima, acesso amplo e irrestrito à educação nos diferentes níveis, inclusive ampliação de acesso à educação tecnológica,



melhorias na política de saúde e aprimoramento do Sistema Único de Saúde, diminuindo o tempo de espera para exames, diagnósticos e procedimentos cirúrgicos diversos, ampliação do acesso ao mercado de trabalho e diminuição do nível de desemprego, portanto, garantia de expansão das capacidades das pessoas e ampliação das liberdades individuais e grupais.

Trazer à tona a importância da análise e do papel das políticas sociais no território e a devida contribuição destas, para as dinâmicas locais e regionais é urgente. Frey (1997, p. 242), no entanto, chama a atenção para o fato da ‘*policy analysis*’ ser limitada, uma vez que ela se restringe a uma análise dos conteúdos das políticas (*policy*) e que, seria importante considerar tanto a “dimensão institucional (*polity*), como a dimensão processual (*politics*) para a análise de políticas públicas”.

Por fim, é importante considerar, que o movimento social (ou a sociedade civil organizada) desempenha um papel decisivo na sociedade. No caso brasileiro, tem contribuído para tornar a sociedade menos assimétrica, menos desigual, incluindo conteúdos na agenda nacional, influenciando na elaboração de políticas públicas e na conjuntura.

Só resta esperar que na cena política urbana, rural e regional atual e futura possam surgir forças de resistência e de contrarreações oriundas das novas dinâmicas e das novas lógicas e dimensões dos movimentos sociais por justiça socioespacial para fazer frente a estas recentes rodadas de neoliberalização e seus efeitos danosos (BRANDÃO, 2017, p. 55).

No entanto, temos ainda muito em que avançar. Temos na nossa sociedade a ausência de uma cultura de participação. Temos, junto aos conselhos tanto municipais como estaduais, principalmente, um centralismo do poder executivo, a crença na superioridade do conhecimento técnico dos representantes do poder público e, talvez mais difícil e desafiador, uma desigualdade no acesso às informações daqueles que efetivamente participam.

E os desafios são ainda maiores se considerarmos o momento atual que vivemos no Brasil que, segundo Brandão (2017, p. 53), é dramático: “De profunda crise, em um ambiente de austeridade, recessão econômica, fragmentação social e regressão política”.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em síntese, podemos já afirmar que se faz necessário elaborar um planejamento territorial que discuta as intersecções entre o turismo e a “indústria eólica”, que (i) parta de uma gestão compartilhada, incluindo maior transparência e a participação dos grupos afetados, (ii) baseado na diversidade de grupos sociais dotados de interesses territoriais divergentes, assim como (iii) preveja o aprimoramento dos instrumentos de regulação, licenciamento e financiamento desses grandes



projetos, respeitando a diversidade cultural e o meio ambiente, e mais comprometido com critérios de justiça socioambiental.

Uma vez que o quadro apresentado já é uma nova realidade no Nordeste, que chegou em consonância com as racionalidades do mercado global, legitimado pelo poder público local, pretendemos, com a continuidade desta pesquisa, sinalizar em que medida os vetores turismo e geração de energia eólica corroboram ou não com o processo de desenvolvimento dos territórios apropriados e/ou usados por tais vetores globais de mudanças. Para tal, temos presente o conceito de desenvolvimento regional da PNOT, que aponta para a importância de ações que promovam processos socioeconômicos, nos territórios, com uma visão integradora e sustentável, à serviço da redução das desigualdades.

Na mesma linha, é urgente um olhar cuidadoso sobre a implementação das políticas públicas nos territórios, assim como compreender como se dá a gestão das mesmas, e qual a concertação política existente, se com participação da população e do saber local ou se invisibilizando as forças populares, por ocasião da formulação de estratégias para o desenvolvimento do território.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, M. A. A. de, AZEVEDO, F. F. A produção de energia eólica no Estado do Rio Grande do Norte, Nordeste do Brasil: um olhar sobre o uso do território pelas corporações espanholas Iberdrola e Gestamp. In: ZAAR, M. H.; VASCONCELOS, P. JUNIOR, Magno; CAPEL, H. (Editores). **La electricidad y el territorio. Historia y futuro**. Barcelona: Universidad de Barcelona/Geocrítica, 2017 <<http://www.ub.edu/geocrit/Electr-y-territorio/Electr-y-territorio-Portada.htm>>. ISBN: 978-84-697-6835-8. Barcelona, 2017.

BRANDÃO, C. A. Espaços estatais dos processos de neoliberalização e as recentes reestruturações regulatórias na Escala Nacional do Brasil. In: SUERTAGARY, D. M. et al. **Geografia e conjuntura brasileira**. Rio de Janeiro: Consequência, 2017, p. 35-58.

BRANDÃO, C. A. **Por uma geoeconomia política do Brasil no contexto do Sul**. Palestra de abertura da semana de geografia, UFRN, 16 de outubro de 2017.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). In: **Acesso à informação/dados abertos/geração**, 2021. Disponível em <https://www.aneel.gov.br/dados/geracao>. Acesso em 21 de março de 2021.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas (Comentário Modelos: da teoria à prática). In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.

FIORI, José Luís. A propósito de uma “Construção interrompida”. In: TAVARES, Maria da Conceição (Org.). **Celso Furtado e o Brasil**. Editora Fundação Perseu Abramo, 2000. Disponível em: http://www.fpa.org.br/uploads/Celso_Furtado_e_o_Brasil.pdf

FURTADO, Celso. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.



FREY, K. Demokratie und Umweltschutz in Brasilien: Strategien nachhaltiger Entwicklung in Santos und Curitiba. Studien zur internationalen Umweltpunkt, v. 8. Münster: LIT, 1997. In FREY, Klaus **Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Número 21 – junho/2000.

HALL, C. M. **Planejamento Turístico: políticas, processos e relacionamentos**. São Paulo: Editora Contexto, 2001.

HARVEY, D. **Condição Pós-Moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo: Loyola, 2010.

HOFSTAETTER, M. Energia eólica: entre ventos, impactos e vulnerabilidades socioambientais no Rio Grande do Norte. **Dissertação (Estudos Urbanos e Regionais)**, CCHLA, UFRN, Natal, 2016.

IBGE. Biomas e Sistema Costeiro-Marinheiro do Brasil. In: **Série Relatórios Metodológicos: compatível com a escala 1:250 000**. Volume 45. Rio de Janeiro, 2019.

IPEA. **Desenvolvimento Regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. (Orgs.) NETO, A. M., BRANDÃO, C. A., CASTRO, C. N de. Rio de Janeiro. IPEA, 2107.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Subsídios para a definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT** (Versão Preliminar). Brasília, agosto de 2006.

PRZEWORSKI, Adam. **O Estado e a economia no capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

SANSON, Cesar. Trabalho e Subjetividade: Da revolução industrial à revolução informacional. Novas configurações. In: **XIII Encontro Nacional da ABET**, Curitiba, 2013.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 40, nº 3, 1997.

SANTOS, Milton. O dinheiro e o território. In: SANTOS, Milton [et al]. **Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. 2ª ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2007. p. 13-21.

SILVA, V. de P. da. (Des)conexão entre grandes empreendimentos, educação e mudança de paradigma: a chave para uma sociedade melhor. In: SUERTEGARAY, D. M. A.; DA SILVA, C. A.; PIRE, C. L. Z.; DE PAULA, C. Q. **Geografia e conjuntura brasileira**. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2017.

SILVEIRA, Maria Laura. **O território em pedaços**. Núcleo de Pesquisas em Desenvolvimento Regional. Blumenau/SC. Universidade de Blumenau, 2013. p. 1-6.

SOUSA SANTOS, Boaventura. **A gramática do tempo: para uma nova cultura política**. São Paulo: Cortez, 2006.

VAINER, C. B.; ARAÚJO, F. G. B. **Grandes projetos hidrelétricos e desenvolvimento regional**. Rio de Janeiro. CEDI, 1992.

VEIGA, José Eli. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.