

A GOVERNAMENTALIDADE AMBIENTAL DO TURISMO

*Tristan Loloum*¹

O turismo tem uma relação ambivalente com o meio ambiente: por um lado contribui para a sua destruição pelo uso intensivo dos recursos naturais, por outro, permite sua proteção pela valorização simbólica e econômica da paisagem. Qual o papel que o turismo desempenha na introdução de novas normas ambientais? Que tipo de controle e restrições ambientais se exercem sobre os atores do turismo? Este artigo trata das diferentes formas de regulação ambiental do turismo, estudando a relação das populações costeiras e turísticas com o meio ambiente e com as instituições encarregadas da sua proteção. Aborda-se a relação entre turismo e meio ambiente através de quatro pontos:

Os conflitos. O meio ambiente sendo visto como um suporte para as relações e os conflitos sociais, sendo que a defesa do meio ambiente (o ambientalismo) pode muitas vezes dissimular formas de exclusão e de elitismo. É isso que revelaram alguns conflitos socioambientais que presenciei em Praia da Pipa, balneário internacional do Nordeste brasileiro.

As concepções da natureza. A nossa maneira de considerar o meio ambiente, principalmente o ambiente litorâneo, é historicamente situada.

¹ Pesquisador pos-doutorando. Fundação Nacional Suíça de Pesquisa (FNS) / Universidade de Lausanne, Faculdade de Geociências e Meio Ambiente, Géopolis, CH-1015 Lausanne, Suíça. tristan.loloum@unil.ch

Hoje em dia, admirar o litoral e disfrutar de um banho de sol e mar parece ser uma coisa muito “natural”, quando, na verdade, é uma invenção recente na história do lazer. De certa forma, o turismo ajudou a difundir e “naturalizar” esse ideal romântico de contemplação da natureza.

As instituições. O imperativo da preservação do meio ambiente deu lugar a uma nova fonte de poder institucional, chamado por alguns autores de “poder ambiental”, ou “eco-poder” (LASCOUMES, 1994; CHARVOLIN, 2003). No Brasil, o poder ambiental é um poder jovem, fragmentado e contraditório, cuja eficácia descansa essencialmente nos filtros burocráticos que ele impõe aos atores econômicos. O turismo tem um protagonismo neste processo de institucionalização do meio ambiente. Se bem que, muitas vezes, a função dos órgãos ambientais parece ser de frear o desenvolvimento turístico, sendo que, em muitas regiões litorâneas as instituições ambientais se desenvolveram conjuntamente com o turismo, afinal o turismo permite financiar os órgãos ambientais através da arrecadação de impostos e pagamento de licenças. O turismo traz também novos públicos e atores com novas exigências em relação à qualidade ambiental e ordenamento territorial.

A governamentalidade ambiental. Estes pontos me levam a interpretar o turismo como um instrumento de “governamentalidade ambiental” (AGRAWAL, 2005), ou seja, um vetor de imposição de novas normas de comportamento e de controle da população justificado pela necessidade de preservar o meio ambiente.

Este trabalho se inspira em estudo etnográfico realizado na Praia da Pipa, uma localidade turística do litoral sul do Rio Grande do Norte, Brasil, realizado entre 2010 e 2015 (LOLOUM, 2015a). Durante esses anos, frequentei e entrevistei vários moradores, agentes turísticos, empresários, funcionários públicos, representantes políticos, turistas nacionais e internacionais. Neste trabalho, apresento algumas situações

significativas para o entendimento dos embates sociais dos conflitos ambientais nesta região turística. Recorri a documentos e fontes históricas para reconstituir a evolução do “olhar” sobre o meio ambiente litorâneo do Nordeste brasileiro, assim como entrevistas com servidores públicos de órgãos ambientais para analisar a institucionalização do meio ambiente no Brasil ².

O tema da natureza sempre foi muito presente durante esta pesquisa, pois a atratividade de Pipa se deve em grande parte aos seus atributos naturais: falésias, dunas, remanescentes de mata atlântica, populações residentes de golfinhos e tartarugas marinhas. Pipa atrai públicos do mundo inteiro com interesse especial na paisagem, fazendo com que o meio ambiente seja um tema recorrente nas notícias quotidianas da cidade. Sendo assim, muitas são as oportunidades de se estudar as controvérsias ambientais na região.

O MEIO AMBIENTE COMO OBJETO DE CONFLITOS SOCIAIS

Com mais de 6.000 habitantes e quase o mesmo número de leitos turísticos, a Praia da Pipa é um balneário cosmopolita e “compósito”: cosmopolita pela variedade de influências culturais e internacionais e “compósito” pelas divisões sociais e políticas que a atravessam. Localizada no litoral potiguar, na borda da zona da mata, a história de Pipa é marcada pelas estruturas sociais pós-escravidão dos engenhos de cana de açúcar, numerosos na região, e também pelas heranças da pesca artesanal e das comunidades litorâneas (LOLOUM, 2015b; 2016b; 2017). O turismo começou na década de setenta sob o impulso de jovens surfistas e viajantes pertencentes a burguesia urbana e “contra-cultural”. Antes disso, a praia

² Este texto é uma versão revisada, traduzida e aumentada de artigo publicado em francês na revista *L'Espace Politique* (LOLOUM, 2016a).

era ocupada por famílias de pescadores e, ocasionalmente, por veranistas pertencentes à aristocracia açucareira local (SIMONETTI, 2012; DUARTE BARROS, 2004). O turismo se internacionalizou na década de noventa com a chegada de investidores estrangeiros. Hoje em dia, Pipa é um dos principais destinos turísticos do Nordeste.

Verdadeira vitrine ambiental e turística da região, Pipa é acompanhada de perto por órgãos como o Instituto de Desenvolvimento Sustentável (IDEMA) e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) que, de uma maneira geral, são responsáveis pela outorga de licenças ambientais e pelo recebimento de denúncias ambientais. Desde os anos noventa, nada menos que cinco zonas de proteção ambiental foram criadas no município de Tibau do Sul, do qual Pipa faz parte. A primeira área de conservação, denominada “Santuário Ecológico de Pipa”, é uma reserva privada criada em 1991 por David Hassett, um ornitólogo inglês instalado há anos em Natal. O Santuário tem abrigado vários programas de conservação e de pesquisa científica. A criação desse Santuário foi ponto de partida para outras iniciativas de conservação na região como a Área de Proteção Ambiental (APA) Bonfim-Guarairas (fundada em 1999), a Reserva Faunística marinha de Tibau do Sul (REFAUTS) e o Parque Estadual Mata da Pipa (PEMP), os dois últimos criados em 2006. Pipa é, portanto, uma área extensivamente estudada, avaliada e mapeada por ecólogos, biólogos, geomorfólogos e ambientalistas.

O meio ambiente é também objeto de mobilizações políticas locais. A primeira associação ambientalista, o Núcleo Ecológico da Pipa (NEP), foi criado em 1999 por novos moradores para lutar contra construções ilegais e educar os jovens sobre questões ambientais. Além das mobilizações ocasionais contra a ocupação das zonas costeiras sensíveis, o NEP organiza anualmente a “Semana do Meio Ambiente” a fim de

conscientizar a população local por meio de oficinas de reciclagem, operações de limpeza na praia, conferências-debates, intervenções nas escolas, etc.

A população “nativa” é um alvo recorrente das denúncias do NEP, associação essencialmente composta por “forasteiros”, ou seja, residentes originários de outros estados ou países ³. Frequentemente, nas redes sociais, ativistas e novos residentes se preocupam com empresários nativos instalando barracas informais na praia; com proprietários de lanchas (também nativos) usando tratores agrícolas na praia para colocar seus barcos para o mar; ou com casas construídas dentro do Parque Estadual Mata da Pipa sob o olhar das autoridades municipais acusadas de complacência com o eleitorado nativo e os interesses imobiliários.

Os nativos têm também suas críticas contra os forasteiros. Em uma reunião pública do NEP da qual eu participei em 2014, o presidente da associação denunciava a lentidão da Câmara Municipal em aprovar o Plano de Gestão do PEMP parado desde sua criação em 2006. Segundo ele, essa demora se explicava pela convivência dos representantes municipais com as famílias nativas e com empresários imobiliários com propriedades na área do PEMP. Os participantes dessa reunião eram quase todos forasteiros. No meio da conversa, o pizzaiolo do restaurante situado vizinho ao local da reunião aproveitou da pausa dele para assistir ao debate, parado no fundo do terraço, com o avental ainda enfarinhado. Num determinado momento, manifestou sua opinião falando que ele estava diretamente relacionado com o assunto já que sua família tinha propriedades nas margens do Parque. Falava com um forte sotaque local e pontuava suas frases com um “entre aspas” que mal dissimulava seu desconforto com a

3 É importante ressaltar que por trás da divisão identitária-territorial entre nativo/forasteiro (“os daqui” e “os de fora”), existe uma marcada diferença social. Os “nativos” sendo associados muitas vezes às classes populares rurais e os “forasteiros” às classes privilegiadas urbanas.

gíria técnica do ambientalismo: “zona-tampão”, “plano de gestão”, “gestão integrada”, “fragmentação ecológica”, “taxa de ocupação”, etc. No discurso, ele insinuava que os órgãos ambientais queriam estender o perímetro da área protegida e expropriar as famílias, fazendo-os assinarem contratos que elas não entendiam. O presidente do NEP tentou explicar que o perímetro do parque não tinha mudado, que cada zona-tampão tinha uma taxa de ocupação correspondente e que ninguém ia fazê-los assinar nada sem o devido consentimento. Mas os dois homens não entraram em consenso. Pareciam falar outro idioma. Outros participantes se juntaram à discussão que logo se transformou numa cacofonia geral. Rapidamente, o pizzaiolo desistiu da conversa e voltou discretamente para o seu forno.

Em seguida, outra mulher nativa pediu a palavra para defender a “visão dos nativos”. Nascida em uma família de pescadores, ela faz parte da juventude nativa emergente. Com 31 anos, ela trabalha todos os dias como vendedora numa loja de arte para financiar seus estudos de Direito numa universidade particular de Natal. Ela cresceu juntamente com o desenvolvimento do turismo, na interseção dos mundos da pesca, do surf e da “night” de Pipa. Ao contrário do pizzaiolo, ela se expressa de forma segura e mantém em silêncio os participantes da reunião. Ela começa evocando o contraste entre o centro turístico de Pipa (“a bela Pipa”) e os “subúrbios” tomados pelos problemas de droga e a pobreza. A família dela também tem terrenos nesta nova área popular que surgiu na periferia da Pipa, na borda da floresta. Ela apoiou o parque, mas lamenta que rotineiramente se acuse os nativos de destruírem a floresta, eles que há tanto tempo a preservaram de forma comunitária e costumeira. Ela acusa “os políticos” que só se manifestam em tempo de política e os órgãos ambientais cujos funcionários mudam a cada mudança de governo. Segundo ela, os primeiros responsáveis pelo desmatamento no parque são “os ricos estrangeiros” que subornam trabalhadores precários para

extrair madeira: “Você acha que os moradores nativos constroem casas de madeira? Deve haver alguém por trás que paga para ir tirar a madeira. É fácil criticar para alguém que não nasceu num berço de ouro...”

Outro dia, numa entrevista individual, ela manifestou sua exasperação com alguns “pseudo-ativistas” que acusa de pregar ecologia apesar deles mesmos viverem em áreas sensíveis:

Como e que pode ter uma casa em cima do Morro da Vicenza, que é duna, e chegar numa reunião para mandar proteger a Mata de Pipa, dizer que as pessoas precisam ser expulsas? Por que eles não saem de lá [do Morro] então? Quantos nativos moram ali na duna? Nenhum. E você sabe por quê? Porque antes não era possível construir por causa do vento e da areia.... Os nativos não tinham como construir, então eles preservavam. Agora, há chalés em todo lugar. No entanto, ninguém fala nada para eles. (moradora nativa, 31 anos)

A reivindicação ambiental dissimula outras motivações além da preservação da natureza. Em Pipa, o ambientalismo é, cada vez mais, um motivo para denunciar o fluxo crescente de turistas e visitantes. Mais do que o impacto ambiental, o que está em pauta é a “qualidade” dos visitantes, ou seja, sua falta de educação e bom gosto, seu caráter de multidão. Efetivamente, a crítica exposta nas redes sociais se torna mais afiada quando se trata de formas populares de turismo: a chegada de ônibus de uma grande operadora de turismo como a CVC, a implementação de um “trem turístico” no balneário, a organização de “shows” de música popular (forró eletrônico, sertanejo). Trata-se de fato de uma democratização do turismo, no sentido de dar acesso a camadas menos privilegiadas da população. Mas não se considera objetivamente o efeito deste processo sobre o meio ambiente, em comparação, por exemplo, com atividades mais seletivas cujos impactos ambientais costumam ser significativos (desenvolvimento

de condomínios horizontais, resorts, passeio de quadriciclo, etc.). Assim, o que parece estar em jogo por trás das denúncias contra o “turismo de massa”, é um interesse de classe de manter a exclusividade e a distinção cultural do destino, mais do que uma consciência ecológica objetiva e a vocação universal.

Estas rivalidades ambientais revelam assim antagonismos socioeconômicos entre a classe popular nativa e a classe media-alta recém-chegada. Os trabalhadores nativos têm uma gama limitada de oportunidades de trabalho devido às estruturas específicas do mercado turístico que exige forte capital econômico (para investir) e cultural (para ascender a cargos mais qualificados). As poucas atividades profissionais independentes que eles podem exercer - como a restauração de praia e os passeios de barco - são muitas vezes aquelas mesmas que causam problemas para os ambientalistas. Da mesma forma, em termos de habitação, o encarecimento dos preços imobiliários e fundiários induzem as famílias para as periferias de Pipa, onde se encontram, justamente, as áreas protegidas. Conflitos ambientais revelam também conflitos morais entre aqueles que defendem os ideais ambientalistas como se fossem evidências universais e aqueles que reivindicam sua legitimidade territorial e histórica em quanto população “nativa”. Todas essas divergências se fundamentam em experiências coletivas diferentes, em concepções diferentes, historicamente determinadas, do meio ambiente e do litoral.

AS VARIAÇÕES DO OLHAR SOBRE O LITORAL

A beleza das paisagens costeiras do nordeste brasileiro nem sempre foi uma evidência para todo mundo. Na verdade, o litoral como espaço de recreação e de lazer é uma invenção recente na história ocidental. As representações turísticas da natureza são hegemônicas, mas existem outras maneiras de ver e pensar o meio ambiente. Esta variedade ontológica de

olhares sobre a natureza, determinada histórica e sociologicamente, explica boa parte dos conflitos socioambientais que ocorrem dentro do espaço social do turismo.

No caso do litoral brasileiro, podemos distinguir três formatos idealtípicos de percepção da natureza. O primeiro formato apreende o litoral como um lugar de trabalho, um espaço de produção e de relegação. Essa é a percepção das populações que não escolheram morar no litoral e tiveram que se adaptar a um entorno costeiro hostil. É o olhar de muitos nativos, em particular das gerações mais antigas. Trata-se de um olhar devoto, manifestado em cultos religiosos como procissão de Nossa Senhora dos Navegantes, padroeira dos pescadores, que indica a submissão do ser humano às forças da natureza. O segundo formato de percepção ambiental é o “olhar do turista”, o olhar daqueles que vieram em busca da paisagem. Se trata de um olhar estético, uma pulsão “escópica”, que valoriza as perspectivas monumentais e panorâmicas, colocando o ser humano como elemento exterior ao cenário natural. O terceiro é o formato de percepção ambiental dos engenheiros, cientistas e funcionários públicos. Diferentemente do olhar paisagístico, ele vai além do elemento visual e coloca o homem como um elemento dentro do ecossistema.

O LITORAL TEMIDO

Alain Corbin (1989) remonta o “desejo da beira mar” à aristocracia inglesa do fim do século XVIII. Até então, o litoral era percebido como uma imensidade desconhecida e hostil, sujeita às invasões estrangeiras (francesas e holandesas). Durante a colonização, o litoral do Nordeste era visto apenas como um espaço militar e comercial ⁴. As populações

⁴ As primeiras cidades fortificadas foram construídas na costa por questões meramente logísticas e militares, mas a dinâmica de expansão era tornada para o interior do continente, mais seguro e certamente mais produtivo.

que nele viviam eram populações subalternas (indígenas, pescadores, quilombolas, etc.) que deviam tirar o seu sustento de um mar perigoso e de um solo costeiro pouco fértil. As comunidades marítimas viviam em um ambiente marcado pela instabilidade: a erosão, a mobilidade das dunas, o avanço do mar, etc. (DIEGUES, 2005, p.38). Os « povos do mar » viviam geralmente em habitações temporárias parecidas com « favelas de beira de mar» (DANTAS, 2009, p.38). Hoje, podemos identificar facilmente as antigas casas nativas da beira-mar pela sua humilde arquitetura: elas viram os fundos ao mar para se proteger da maresia ⁵. Isso, provavelmente, explica porque famílias de pescadores nem sempre partilhem esse “desejo” meramente estético e lúdico para a beira mar.

O LITORAL ADMIRADO

No Brasil, é só a partir do século XIX que se descobrem a virtudes terapêuticas do mar. Os banhos de mar se impõem então como uma prática corrente e as primeiras estações balneárias se desenvolvem graças ao avanço do sistema de transporte. O antropólogo Paulo Linhares (1992) atribui a difusão dessas práticas ao imperador Dom José II, que inaugurou os banhos de mar para fins terapêuticos no fim do século XIX. Algumas cidades do Nordeste, como Fortaleza, se destacaram pela qualidade do sol, do mar e do ar, atributos naturais procurados para o tratamento da tuberculose (DANTAS, 2009, p.31-35). Esta valorização higienista do litoral deu progressivamente lugar a uma valorização estética, difundida pelas elites artísticas e literárias (GREEN, 1999). As relações estabelecidas entre as elites brasileiras e a Europa facilitaram a adoção

5 Um dia, um espanhol instalado na Pipa para desenvolver pequenos projetos de promoção imobiliária me conta ter conseguido dobrar o preço de uma casa de beira de praia comprada a uma família nativa simplesmente invertendo a orientação da varanda e liberando a vista.

de novas práticas culturais. Linhares (1992) atribui a propagação das representações estetizadas do litoral aos letrados brasileiros, então sob influência do romantismo europeu. Por exemplo, o romance *Iracema* de José de Alencar (1895) é influenciado por Chateaubriand na maneira do autor idealizar um herói rodeado por uma vegetação densa, de frente para o mar. Porém, a invenção do litoral romântico não é apenas o resultado de um difusionismo linear eurocêntrico. A “maritimidade dos trópicos” (DANTAS, 2009) se constrói no cruzamento das modas europeias e brasileiras. Para a aristocracia rural nordestina, as plantações açucareiras são lugares privilegiados para a difusão das modas europeias: “Famosas ficaram as festas dos engenhos, notadamente as do engenho Guapore, onde as modas europeias de primeira mão pavoneavam-se à revelia inteira de Natal” (ANDRADE, 1957, p.36).

Os senhores de engenhos foram os primeiros a frequentar a praia pelo lazer. Eles ocupavam casas a beira-mar alugadas das famílias de pescadores, ou simplesmente emprestadas (SIMONETTI, 2012). Progressivamente, o veraneio institui novas maneiras de ver e experimentar o litoral: as caminhadas ao longo da praia, a contemplação do mar a partir de mirantes, a prática fotográfica, etc. Para John Urry (1990), o poder disciplinar do turismo passa essencialmente pelo poder objetivante do visual. Na continuidade do olhar romântico, a natureza é valorizada pelo turista como paisagem, na sua dimensão estética. A natureza torna-se um produto de consumo visual, um suporte de estetização dos estilos de vida e um condicionante do bem-estar psíquico (URRY, 1992). O consumo da paisagem é facilitado pela crescente mobilidade geográfica, que permite a um número crescente de pessoas de viajar por prazer e comparar panoramas. A fotografia encenada, onipresente na experiência turística, reproduz este enquadramento visual. Durante o século XX, a câmera se torna um instrumento dominante da governamentalidade turística.

A linha de costa é o centro de todas as atenções. O turismo privilegia uma representação cênica do meio-ambiente, o que faz com que o acesso e a vista sejam elementos fundamentais para o planejamento urbanístico do litoral. Na França, o “Conservatório do Litoral”, instituição pública encarregada da gestão do espaço costeiro, tem aplicado este princípio ao pé da letra, fazendo das costas francesas “verdadeiras varandas naturais que abrem a perspectiva do olho sobre o mar, (...) impedindo qualquer obstrução visual entre o interior e o mar, para garantir a impressão de naturalidade e autenticidade” (KALAORA, 2011, p.24).

O olhar turístico induz também uma nova percepção do risco ambiental (URRY, 1992). Não se trata apenas de preservar a integridade funcional dos ecossistemas costeiros, mas também a integridade visual das paisagens. Em Pipa, quando grandes projetos imobiliários ameaçam uma falésia emblemática (como o chamado “Chapadão”), as denúncias locais se referem em primeiro lugar ao risco de “estragar o cartão postal” do destino e, só depois, ao risco de desabamento ou de acidentes de pessoas.

O LITORAL GERIDO

O paradigma do “desenvolvimento sustentável” que se generalizou a partir dos anos noventa introduziu um novo quadro cognitivo para apreender o meio-ambiente, baseado em referenciais científicos e técnicos: a perícia ambiental, o estudo de impacto, a engenharia ambiental, a ecologia, a biologia, etc. Diferentemente do olhar romântico, em que o ser humano é considerado como um observador exterior à natureza, as ciências do meio ambiente o consideram como parte integral dos ecossistemas naturais. O meio ambiente não se contempla apenas pela experiência visual, mas sim com instrumentos, experimentações e análises específicos. Aparece, então, um novo “poder ambiental” (LASCOUMES,

1994) baseado em novas instituições burocráticas, usando de uma nova linguagem técnico-científica e novos instrumentos de intervenção política (“gestão integrada das zonas costeiras”, “planejamento estratégico”, “governança ambiental”, “gestão participativa”, “stakeholders”, etc.). O conhecimento especializado dos ambientalistas se impõe pouco a pouco como uma verdade institucionalizada e uma norma de percepção do entorno natural.

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO MEIO AMBIENTE

No Nordeste brasileiro, as instituições encarregadas da defesa do meio ambiente se desenvolveram junto com o turismo. É que além de financiar indiretamente os órgãos ambientais, o turismo precisava ser regulamentado para garantir um desenvolvimento perene. Para tanto, as administrações ambientais foram fundamentais para proteger o turismo dele mesmo, dos novos impactos, conflitos e riscos (reais ou percebidos) que ele criava. A medida que o litoral se urbanizou e que a população (turística e residente) se diversificava, as instituições tradicionais e comunitárias se tornavam ineficientes para regular o desenvolvimento. A criação de instituições impessoais (legais-rationais) tornou-se imprescindível para mediar os conflitos, emitir autorizações, avaliar impactos, proteger áreas sensíveis, fiscalizar os abusos, etc. Mas a transição de uma gestão costumeira, fundamentada em vínculos pessoais e comunitários, para uma racionalidade jurídica e burocrática não é um processo linear. Nem sempre as pessoas estão preparadas para lidar com esse novo modo de governo, e a burocracia ambiental surge de arranjos históricos, institucionais e legislativos turbulentos, embora persistam dentro da burocracia formas personalistas de gestão para compensar as incertezas do quadro legislativo e institucional.

O PATCHWORK ADMINISTRATIVO AMBIENTAL NO BRASIL

Para o antropólogo José Sérgio Leite Lopes (2006), o surgimento das primeiras autoridades ambientais brasileiras decorre de três fatores principais: as primeiras grandes conferências internacionais sobre o meio ambiente (ex. Stockholm 1972), o programa de « modernização » do regime militar e a « ambientalização dos conflitos sociais ⁶ » nos grandes centros industriais do país a partir dos anos oitenta.

No estado do Rio Grande do Norte, a história do Instituto pelo Desenvolvimento Econômico e o Meio Ambiente (IDEMA), instituição estadual encarregada das políticas ambientais no RN, revela de maneira clara a ambivalência do órgão ambiental. Esta contradição entre desenvolvimento econômico e preservação ambiental está presente na própria gênese do órgão estadual. A criação do IDEMA em 1998 deriva da fusão de duas administrações bem diferentes: o Instituto de Desenvolvimento Econômico (IDEC), iniciado em 1973 como um órgão de planejamento regional, cujo trabalho se concentrava sobre os pólos industriais de Natal e Mossoró, e a Coordenação do Meio Ambiente (CMA), criada em 1983 para implementar a recém-criada legislação ambiental pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).

A intervenção dos órgãos ambientais dá origem a inúmeros conflitos de competência a nível federal, regional e municipal devido a uma atribuição não muito clara das competências institucionais. O licenciamento ambiental, previsto no artigo 23 da Constituição de 1988, só foi regulado em 2011 através da lei

⁶ Leite Lopes define a ambientalização dos conflitos como um processo que implica « simultaneamente transformações no Estado e no comportamento das pessoas no trabalho, na vida cotidiana e no lazer » e « que faz da questão ambiental uma nova fonte de legitimidade e argumentação nos conflitos (LOPES, 2006, p. 31); um « processo histórico de passagem de intensos e importantes conflitos situados no interior da fábrica, por questões trabalhistas levadas adiante pelo sindicato operário, para uma situação de conflito da cidade contra a fábrica, por motivos ambientais de poluição industrial » (LOPES, 2006, p. 44).

complementar 140. Como não existia até então uma legislação específica para complementar as previsões constitucionais acerca das atribuições de competências, várias “resoluções” foram editadas para preencher esse vazio legislativo ⁷. O problema é que as resoluções são normas “infra-legais” (FARIA, 2011, p. 7) sujeitas a interpretações doutrinárias contraditórias (ARAUJO, 2013).

A emissão de licenças ambientais é um objeto recorrente de litígios entre as administrações. A “Operação Costa Verde” lançada em 2010 ilustra bem esses conflitos. Trata-se de uma operação de “policiamento ambiental” organizada pelo Instituto Federal do Meio Ambiente (IBAMA) para controlar a regularidade dos imóveis situados no litoral sul do estado, parte mais turística do RN da qual Pipa faz parte. Segundo o coordenador da operação, 37 das 50 construções avaliadas eram irregulares. Na maioria das vezes, estas construções tinham sido autorizadas pelo IDEMA em base a uma interpretação jurídica equívoca. Cada órgão invocava uma base jurídica diferente. Enquanto o IBAMA invoca o código florestal (Lei No. 4771/1965, substituída por Lei No. 12651/2012) que proíbe construções a uma distância inferior a 100 metros da costa, o IDEMA se referia à Lei Estadual Nº. 7871/2004 que autoriza as construções a 33 metros a partir da ruptura do relevo. Enquanto os funcionários do IBAMA faziam referência à “hierarquia das normas” para que seja aplicado o Código Florestal, os advogados do IDEMA enfatizavam o “princípio de subsidiariedade” para justificar a prioridade da lei estadual.

CULTURAS INSTITUCIONAIS E POLITIZAÇÃO DOS ÓRGÃOS AMBIENTAIS

As rivalidades entre os órgãos ambientais não são apenas uma questão de direito, elas também refletem diferentes culturas institucionais.

⁷ Como a resolução CONAMA 237/1997 que visa a estabelecer critérios rigorosos de divisão de poderes.

O coordenador da Operação Costa Verde, questionado durante uma entrevista individual, encarna muito bem a ética comportamental dos funcionários federais. Formado em Brasília, ele afirma ter desenhado a operação de “A a Z” enquanto preparava sua tese de doutorado sobre a erosão costeira no RN. Sua dupla condição de funcionário federal e universitário lhe confere uma posição “distanciada” em relação às questões ambientais do Rio Grande do Norte. Ele considera os funcionários das administrações estaduais “tecnicamente incompetentes” e, “muitas vezes, ignorantes da lei”. De forma irônica, ele chama as Áreas de Proteção Ambiental (APA), geridas pelo IDEMA, de Áreas de Preservação “Aproximativa”, insinuando com isso que o órgão estadual não tem o conhecimento e a autonomia suficiente para garantir a preservação ambiental nestas áreas. O sentimento de superioridade dos policiais federais é bem conhecido entre os funcionários do Estado: eles também ironizam sobre o zelo dos “justiceiros do IBAMA”. Para o cientista político Ivan Faria Dutra, a rigidez e verticalidade do IBAMA seria o resultado de um “defeito congênito” da instituição:

Criado a partir da fusão de quatro órgãos (Sema, IBDF, Sudhevea e Sudepe), o Ibama nasceu com defeitos congênitos notórios, mas perfeitamente reparáveis. A união de estruturas de fomento com outras de fiscalização, amalgamando culturas organizacionais muito distintas, só poderia redundar em conflitos. A sinergia nefasta entre a tendência cartorial do serviço público brasileiro e uma forte vocação corporativista marcou a gestão do Ibama (...) Jamais foi criada como uma estrutura capaz de negociar com a sociedade. (FARIA, 2011, p.11-12).

Os órgãos ambientais são administrações altamente politizadas. Enquanto o IBAMA é frequentemente associado à posição centralista do partido do governo (o PT na época), o IDEMA é visto como uma

administração politicamente dependente da oligarquia regional potiguar. Originalmente concebido como um órgão de planejamento econômico com prerrogativas ambientais, o IDEMA obedece uma lógica de execução: “o IDEMA é um órgão puramente notarial, eles não analisam os casos com profundidade. Eles só querem saber se o cara cumpre a check-list: você traz o documento solicitado, paga a taxa, e já está”.

A rotação constante dos cargos diretivos do IDEMA, muitas vezes por indicação política, aumenta a permeabilidade da instituição aos interesses partidários. Em uma entrevista, um ex-consultor jurídico do IDEMA evoca os efeitos desta rotatividade política sobre a vida interna da instituição:

A direção muda a cada eleição: os chefes dos departamentos, de conselho jurídico, do setor de licenciamento ambiental, das unidades de conservação, etc. Aqueles que são concursados são perenes, mas aqueles contratuais: alguns se salvam, outras não. Se não tem que ter um “costa-larga” para se manter no cargo. [...] Essas mudanças políticas afetam muito a organização, o ritmo de trabalho[...]. (Entrevista com um ex-consultor jurídico do IDEMA).

Esta politização também desencoraja os agentes públicos a investirem na administração para subir na hierarquia e desenvolverem a sua carreira (ASIBUO, 1992). Muitos deles são contratuais. A precariedade dos servidores públicos aumenta sua dependência pessoal em relação aos chefes. Em compensação desta insegurança dos cargos, as “gratificações pontuais” permitem melhorar o salário, assim como o sistema das “diárias” para visitas de campo. Porque são difíceis de controlar do ponto de vista contabilístico, estas recompensas têm o efeito de fortalecer a critério dos gestores. Muitos trabalhadores praticam o que Gerhardt Anders (2005) chama de “*moonlighting*”, ou seja, o fato de cumular dois

ou três expedientes. Este é o caso, por exemplo, do conselheiro jurídico entrevistado acima, que, como muitos servidores contratuais, trabalhava como assessor do IDEMA no expediente da manhã e, à tarde, como advogado para empresas privadas. A rotação dos servidores públicos tende assim a aumentar a “permeabilidade” e os conflitos de interesse entre os órgãos ambientais e o setor privado.

O MEIO AMBIENTE NO BALCÃO DAS ADMINISTRAÇÕES

A precariedade administrativa e os conflitos interinstitucionais são um fator de grande insegurança para os usuários que solicitam os órgãos ambientais. Para os empresários imobiliários e turísticos, a solicitação de uma licença ambiental é sempre um processo longo e incerto:

Quando você monta um projeto, tem 12 meses que você não controla nada. Fica na mão do IDEMA e do IBAMA e você pode ficar esperando 6 meses sem que nada aconteça. Se você não conhece, pode durar até dois anos. Você pega muito “chá de cadeira” como dizem aqui, te fazem esperar até você ficar louco, te pedem um documento que não existe mais. Te pedem um documento e quando você entrega eles te pedem outro. Por que não avisaram antes que precisava deste documento? Tem que perguntar sempre, para tudo. Tem que ir lá e estudar toda a documentação com eles, folha por folha, para ver se não falta nada[...]. (empresário imobiliário espanhol, entrevistado em 2011)

A incerteza é ainda maior quando o projeto em pauta está localizado próximo a uma área de preservação ambiental: “mesmo que o projeto esteja a mais de 5 km do parque, eles vão pedir para o setor de áreas ambientais uma certidão para tirar todas as dúvidas. Isto faz com que a licença demore mais ainda a sair”. O processo é mais complexo quando se trata de investimentos estrangeiros, pois além de requerer autorizações

suplementares, o funcionamento da administração na sua dimensão humana e corriqueira nem sempre é evidente para quem não está acostumado com os códigos do país. A insegurança jurídica e a especificidade das culturas institucionais fortalecem o papel das relações pessoais (amizades, relações familiares, atenções particulares), dos intermediários da administração (advogados, despachantes) e outros “burocratas da linha de frente” – *street-level bureaucrats* – (servidores de plantão, atendentes do balcão, secretarias) na relação entre a administração e os administrados.

A GOVERNAMENTALIDADE AMBIENTAL DO TURISMO

A Praia de Pipa é um bom exemplo da variedade de subjetividades ambientais presentes entre as populações do litoral turístico. Muitos conflitos ambientais em contextos turísticos resultam do que Arjun Agrawal (2005) chama de “ambientalidades diferenciadas”, ou seja, concepções antagônicas da natureza. Em seu estudo sobre o manejo florestal em Kumaon (Índia), Agrawal Agrawal insiste no fato que todos os indivíduos não são igualmente receptivos a esta nova racionalidade ecológica. Ao levantar “a questão de quando, como e por que determinados assuntos em detrimento de outros são incentivados a adotar uma consciência ambiental” (AGRAWAL, 2005, p. 164), o antropólogo indiano afirma que a aquisição de valores ecológicos sempre varia de acordo com a posição social, com os setores ambientais considerados (energia, pesca, agricultura, etc.) e de acordo com as instituições que prescrevem os comportamentos ditos “ecologicamente corretos”. O turismo é um bom revelador destas ambientalidades diferenciadas, pelos conflitos que ele costuma provocar entre os diferentes grupos de usuários do território.

O meio ambiente é um suporte de relações assimétricas entre os diferentes grupos sociais. Enquanto, para a classe trabalhadora local, os

chamados “nativos”, as medidas de proteção ambiental podem representar um risco de exclusão social, pois a regulamentação ambiental restringe muitas profissões (barraqueiro, guia turístico, proprietário de lancha de passageiros, vendedor ambulante, etc.) exercidas de forma independente ou “informal” por essas pessoas, para a burguesia “forasteira”, a ecologia aparece, muitas vezes, como uma conveniente cobertura para motivações NIMBY (*Not In My Backyard*), uma maneira de cuidar seu entorno particular usando justificações de vocação universal.

O turismo e o surf, duas atividades baseadas no desejo da beiramar, jogaram um papel importante nesta relevância particular do tema ambiental no balneário. A produção permanente de imagens e discursos, que fazem da natureza um valor central do sistema turístico, acaba forjando uma nova ética entre os moradores locais. O turismo induz novas reivindicações ambientais através dos novos públicos que ele traz (turistas, novos residentes, ativistas). Cientes dos valores ambientais modernos, estes públicos não hesitam em defender seus ideais por meio de ações coletivas, demandas judiciais ou denúncias quotidianas contra os comportamentos ambientais “desviantes” dos turistas ou da população local. A “consciência ambiental” torna-se, assim, um marcador de divisões sociais (entre aqueles que, supostamente, tem e os que não tem essa consciência) e a “educação ambiental”, uma nova polícia de condutas.

A “educação ambiental” é um bom exemplo do trabalho feito pelos ambientalistas e surfistas para transformar a consciência da juventude local. O antropólogo José Leite Lopes (2006) vê a ascensão dos educadores ambientais como um “processo civilizador” semelhante aos “manuais de civildade” analisados por Norbert Elias (1973). A educação ambiental carrega um novo olhar sobre o meio ambiente e com isso novos padrões de comportamento e estilos de vida. Ao valorizar a natureza e um estilo de vida aparentemente “próximo a natureza”, o olhar turístico também participa

desta normalização dos lugares e dos comportamentos: um processo que poderíamos qualificar, em referência ao conceito foucauldiano de Arjun Agrawal (2005), de “governamentalidade ambiental” do turismo.

Este “processo civilizador” baseado na proteção da natureza está alinhado, a sua vez, com novas instituições públicas. O crescente número de áreas protegidas e o intervencionismo dos órgãos ambientais (IDEMA, IBAMA, Secretarias municipais de meio ambiente) nas regiões turísticas é outro indicador desta “produtividade ambiental” do turismo. O “poder ambiental” moderno não é um poder monolítico, racionalmente orquestrado pelo Estado, mas um poder difuso e fragmentado. A sensação de “insegurança jurídica” experimentada pelos empresários é o resultado de uma legislação ambiental ainda jovem, dividido entre vários escalões administrativos próprios ao federalismo brasileiro, e também entre várias culturas institucionais rivais. Por isso é difícil lidar com as ditas administrações, afinal, isso requer habilidades específicas e intermediários cuidadosamente escolhidos.

Finalmente, mais do que resolver os conflitos ambientais resultantes dos interesses socioeconômicos e “olhares” antagonísticos, os órgãos ambientais são fonte de uma conflitividade social e institucional. É justamente este caráter ambivalente do poder ambiental, simultaneamente produtivo e repressivo, consensual e conflitivo, que faz da preservação do meio ambiente um referencial moral cada vez mais presente nas nossas vidas. E o turismo certamente participa da generalização desta nova fonte de poder.

REFERÊNCIAS

AGRAWAL, Arjun. Environmentality. Community, Intimate Government, and the Making of Environmental Subjects in Kumaon, India. *Current Anthropology*, vol. 46, n° 2, p. 161-190, 2005.

ANDERS, Gerhardt. *Civil servants in Malawi: Cultural dualism, moonlighting and corruption in the shadow of good governance*. Rotterdam: Erasmus Universiteit, 2005.

ANDRADE, Mario Correia de. **Os Rios-do-açúcar do Nordeste Oriental**: Rio Mamanguape (vol. 2). Recife: Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais, 1957.

ARAUJO, Sarah Carneiro. Competência em matéria de licenciamento ambiental: do conflito à solução? *Revista da Faculdade de Direito*, Fortaleza, vol. 34, n° 1, p. 499-538, 2013.

CHARVOLIN, Florian. **L'invention de l'environnement en France**. Chronique anthropologique d'une institutionnalisation, Paris, La Découverte, 2003.

CORBIN, Alain. *Le territoire du vide*. Paris: Aubier, 1989.

DANTAS, Eustogio Wanderley, *Maritimidade nos trópicos: por uma geografia do litoral*. Fortaleza: Edições UFC, 2009.

DIEGUES, Carlos, *Maritime anthropology in Brazi.*, Sao Paulo: Edição da USP, 2005.

DUARTE BARROS, Eulália. **Verdes campos, verdes vales**. Natal: Autor, 2004.

ELIAS, Norbert. *La Civilisation des mœurs*. Paris: Pocket Agora, 1973.

FARIA, Ivan Dutra, *Ambiente e energia: crença e ciência no licenciamento ambiental, parte III. Núcleo de Estudos e Pesquisa do Senado Federal*. Brasília: Núcleo de estudos e pesquisas do senado, 2011.

GREEN, Nancy. **The spectacle of nature**. Manchester: Manchester University Press, 1999.

HOLLINSHEAD, Keith. Surveillance of the worlds of tourism: Foucault and the eye-of-power. *Tourism Management*, vol. 20, n° 1, p. 7–23, 1999.

KALAORA Bernard. Variations littorales. **Revue de l'administration territoriale et de l'État**, vol. 230, p. 24-28, 2011.

LASCOUMES, Pierre. *L'éco-pouvoir (environnement et politiques)*. Paris: La Découverte, 1994.

LEITE LOPES, José Sérgio. Sobre processos de “ambientalização” dos conflitos e sobre dilemas da participação. *Horizontes antropológicos*, vol. 12, n° 25, p. 31-64, 2006.

LINHARES, Paulo. **Cidade de água e sal**: por uma antropologia do Litoral do Nordeste sem cana e sem açúcar. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 1992.

LOLOUM, Tristan, 2015a, *Derrière la plage, les plantations. Ethnographie d'une « situation touristique » dans le Nordeste brésilien : le cas de Tibau do Sul, RN*, Tese (Doutorado em Antropologia e Estudos do Turismo), École des Hautes Études en Sciences Sociales e Universidade de Lausanne, 2015a.

_____. La situation touristique. Reconfigurations sociales dans une station balnéaire brésilienne. *Tsantsa : revue suisse d'ethnologie*, vol. 20, n° 1, p. 116-120, 2015b.

_____. Le gouvernement de la nature. Conflits socio-environnementaux et régulations institutionnelles sur le littoral touristique brésilien. **L'espace politique**, 21(1), 2016a

_____. Des peuples sans histoire ? Usages sociaux du passé à Tibau do Sul (RN). **Vivencia**: Revista de Antropologia, 1(47), p. 161-180, 2016b.

_____. Derrière la plage, les plantations. Touristification du littoral et recomposition des élites dans le Nordeste brésilien. **Actes de la Recherche en Sciences Sociales**, vol. 2018, p. 46-63, 2017.

SIGAUD, Lygia. Le courage, la peur et la honte. Morale et économie dans les plantations sucrières du Nordeste brésilien. *Genèses*, vol. 25, n° 1, p. 72-90, 1996.

SIMONETTI, Ormuz Barbalho. À Praia de Pipa do tempo dos meus **avos**. Natal: Nave da Palavra, 2012.

TIDJANI ALOU, Mahaman, La corruption dans le système judiciaire. In : BLUNDO, Giorgio, OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre (org.). *État et corruption en Afrique : une anthropologie comparative entre fonctionnaires et usagers (Bénin, Niger, Sénégal)*. Paris : Karthala, 2007.

URRY, John. **The tourist gaze**: leisure and travel in contemporary society. Londres: Sage Publications, 1990.

_____. The tourist gaze and the 'environment'. *Theory, Culture and Society*, vol. 9, n°3, p. 1-26, 1992.