

A Trajetória da Normatização do Turismo em Terras Indígenas: práticas do Estado e dos povos indígenas

*The Trajectory of Tourism Normalization in Indigenous Lands:
State and indigenous peoples' practices*

Carlos Alfredo Ferraz de Oliveira¹

RESUMO:

O turismo envolve uma complexidade de relações nos territórios onde ocorre. A visitação turística já está presente em terras e/ou territórios dos povos indígenas no Brasil há algumas décadas, envolvendo uma complexidade de relações que entrelaçam estes povos e o Estado. Este artigo teve o objetivo de contextualizar brevemente o processo histórico de relações entre o Estado, os povos indígenas e as iniciativas de visitação turística, com um enfoque na elaboração e início de implantação da normativa desta visitação e seus potenciais impactos. Nesse sentido, foi realizada uma pesquisa de abordagem qualitativa, por meio de estudo bibliográfico e documental e descrição analítica com foco nas relações entre os povos indígenas e o Estado em relação ao turismo. Identificou-se na trajetória do turismo em terras e/ou territórios dos povos indígenas, propostas de rupturas das formas de relações entre os povos indígenas, Estado e outras sociedades, evidenciando a necessidade do diálogo e a coexistência de diferentes formas de gestão e práticas do turismo.

Palavras-chave: Turismo; Terras Indígenas; Povos Indígenas; Estado.

¹ Doutorado em Geografia pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Mestrado em Cultura e Turismo pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). Bacharelado em Turismo pela Universidade Anhembi Morumbi (UAM). E-mail: cferrazgp99@yahoo.com.br

ABSTRACT: Tourism involves a complexity of relations in the territories where it occurs. Tourist visitation is already present in indigenous peoples' lands and/or territories in Brazil for some decades, involving a complexity of relationships that intertwine those peoples and the State. The aim of this paper was to contextualize the historic process of the relations among State, indigenous peoples and tourist visitation initiatives. Moreover, it focuses on the preparation and beginning of the implementation of the regularization related to the visitation and its potential impacts. In this sense, the research was conducted based on a qualitative approach, through bibliographic and documentary study and analytical description, focused on the relations between indigenous peoples and the State regarding tourism. It was identified, in the trajectory of tourism in indigenous peoples' lands and/or territories, proposals related to ruptures of the forms of the relationships among the indigenous peoples, State and society. This points out to the need of dialogue and the coexistence of different forms of management and practices related to tourism.

Keywords: Tourism; Indigenous Lands; Indigenous Peoples, State.

1 INTRODUÇÃO

O turismo envolve uma complexidade de relações, abarcando as dimensões sociais, ambientais, espaciais, econômicas, culturais, espirituais e políticas. Esta complexidade resulta em uma atividade que possui diversidade de práticas nos territórios visitados. Neste âmbito, o turismo possui várias tipologias, nas quais é possível observar características e compreensões distintas. Distinções que ultrapassam segmentos turísticos conceituais e do mercado, abrangendo as pessoas, o seu viver e suas relações no ato de viajar e receber (SAMPAIO, 2005; IRVING, 2009). Povos indígenas e seus territórios estão se inserindo e constituindo esta complexidade há pelo menos cinco décadas no Brasil (OLIVEIRA; LIMA; FALCÃO, 2018; OLIVEIRA, 2020a).

As atividades de visitação turística nas Terras Indígenas (TI) e/ou territórios dos povos indígenas no Brasil ocorrem ou por iniciativas dos indígenas, ou por não indígenas, ou pelos dois de forma integrada ou não (GRÜNEWALD, 2001; LUÍNDIA, 2007; FARIA, 2012; OLIVEIRA, 2018).

Ressalta-se que Gallois (2004), Ladeira (2008), Cardoso (2016) e Coelho de Souza (2017) analisam as TI como um processo político de reconhecimento legal do Estado brasileiro sobre o direito destes povos de viver em uma delimitação espacial. Considerando a TI como um recorte espacial sujeito a não contemplar de fato o que um povo indígena compreende e vive como seu território, devido a diferentes equívocos presentes no processo de demarcação, como a fixação e fragmentações territoriais e temporais, dinâmicas políticas, técnicas e burocráticas alienígenas para estes povos. O território para os povos indígenas, consciente dos inúmeros equívocos de uma generalização conceitual diante a diversidade destes povos, pode ser compreendido como não fixo, nem imutável e nem finalizado em si, ele é aberto (com fronteiras porosas) diante das inter-relações e da pluralidade existente nele. A constituição deste território é constante nos encontros de trajetórias dos indígenas, deles com agentes do Estado e Outros (humanos e não humanos). Destaca-se o uso de TI e território indígena no decorrer deste artigo, estando as diferenças conceituais presentes, e que estas diferenças de compreensões espaciais são fatores influentes no pensar e analisar o turismo nestas duas categorias territoriais.

No histórico da visitação turística em TI e territórios dos povos indígenas, a trajetória do Estado, mais especificamente da Fundação Nacional do Índio (Funai), encontra-se com as práticas e políticas indígenas na elaboração de uma política pública regulamentária para tratar do tema. Encontro que envolveu o processo de relações entre Estado e povos indígenas, perpassando pela elaboração e o processo de implementação da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI) (BRASIL, 2012) e a criação da Instrução Normativa nº 3, de 11 de junho de 2015 que normatiza o turismo em TI (IN nº 03/2015/PRES/FUNAI) (FUNAI, 2015).

A IN nº 03/2015/PRES/FUNAI inaugura uma política pública indigenista de regulamentação da visitação. Por isso este artigo tem o objetivo de contextualizar

brevemente o processo histórico de relações entre Estado e povos indígenas relacionados a visitação turística até a criação e início da implantação da referida Instrução Normativa, identificando seus potenciais impactos sobre os povos indígenas.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este artigo foi elaborado a partir de uma pesquisa de abordagem qualitativa na coleta e análise dos dados, realizada por meio do estudo bibliográfico e documental e sua descrição analítica (MINAYO, 2004).

O estudo bibliográfico e documental perpassou por produções textuais de autores como Luíndia (2007), Faria (2012), Corbari, 2017 e Oliveira (2018; 2020a), que tratam do turismo em TI e territórios dos povos indígenas, abordando principalmente as práticas destes povos e suas relações com o Estado no planejamento e gestão das atividades turísticas. Também a trajetória do Estado em suas iniciativas para regulamentar a visitação turística em TI e seus possíveis diálogos com conceitos de turismo e algumas de suas tipologias. No campo documental destaca-se o Processo nº 086200438482013-61² da Funai (2013), que apresenta um conjunto de documentos o qual colaborou para compreender estas relações e trajetória.

Destaca-se na pesquisa bibliográfica e documental o “Relatório técnico contendo 10 estudos de dados de turismo em TIs” (OLIVEIRA, 2018), que apresenta a análise de dados de práticas e gestão da visitação turística nas TI e territórios dos povos Baré, Paresi, Kamaiurá, Guarani e Yanomami, principalmente na TI Tenonde Porã (Guarani) e na TI Yanomami (Yanomami – Região Maturacá³). Deste relatório de Oliveira (2018) foi utilizado trechos do relato de servidor da Funai sobre a construção e uso da IN nº 03/2015/PRES/FUNAI.

Realizou-se uma síntese dos dados coletados, focando-se naqueles relacionados ao histórico das políticas e práticas da visitação turística nas TI e territórios, identificando a IN nº 03/2015/PRES/FUNAI como um importante processo de analisar neste histórico.

A análise descritiva consistiu na discussão da IN nº 03/2015/PRES/FUNAI como meio das relações entre Estado e indígenas ao tratar da visitação turística em TI, observando nela provocações para questões conceituais potencialmente conflituosas. Neste artigo são discutidos os seguintes aspectos: a) temporal, o histórico de pensamentos e ações do Estado e dos povos indígenas sobre a visitação

2 Processo da Funai (acesso público diante procedimento de solicitação) acessado a partir da consultoria técnica de elaboração de peças técnicas e didáticas para orientar órgãos públicos, indígenas e parceiros na elaboração e análise de planos de visitação, à luz da IN nº 03/2015/PRES/FUNAI no âmbito do Projeto BRA/13/019 que visa à implementação da PNGATI. Projeto executado pela Funai e Programa da Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

3 A localidade Maturacá fica ao norte da TI Yanomami e abrange os municípios de São Gabriel da Cachoeira e Santa Izabel do Rio Negro no estado do Amazonas. Existem oito comunidades Yanomami nesta localidade (COUTINHO JUNIOR, 2013).

turística em TI e território; b) relacional, as relações entre povos indígenas e Estado no processo histórico de constituição de práticas e políticas do turismo em TI e territórios destes povos; c) compreensões e práticas relacionadas ao turismo e sua concepção e gestão nas TI e territórios dos povos indígenas, considerando como marco a proposta da IN nº 03/2015/PRES/FUNAI.

3 RESULTADOS

3.1 BREVE HISTÓRICO DO PROCESSO DE NORMATIZAÇÃO DO TURISMO EM TERRAS INDÍGENAS

Pode-se considerar as relações do turismo com povos indígenas, desde o fomento feito pela Funai na década de 1970 para que estes povos produzissem seus artesanatos para vender aos turistas (PACHECO de OLIVEIRA; ALMEIDA, 1998) e, no final desta mesma década, quando inicia a visita turística na TI Xingu durante o *Kuarup*⁴.

Na década de 1990 ocorreu o aumento de turistas no Brasil e em outros países, demandando experiências em “áreas naturais conservadas” relacionadas a interações com elementos das culturas indígenas (BRASIL, 1997), e também pelo que o mercado promocional do turismo muitas vezes denominou de “exótico” e “autêntico”, uma visão estereotipada e preconceituosa das culturas indígenas (VAN DEN BERGHE, 1995) e dos ecossistemas brasileiros. As iniciativas de turismo em TIs e territórios indígenas foram incentivadas pelo aumento da procura turística e por projetos de fomento e/ou planejamento do turismo, desenvolvidos por instituições governamentais e não governamentais, incluindo, também, organizações indígenas nos processos, de âmbito local, regional, nacional e internacional. Com estas iniciativas, o turismo em TIs e territórios foi tornando-se parte das ações, pautas e diálogos que envolviam Estado, povos indígenas, organizações não governamentais (ONG) socioambientais e indigenistas (SILVA, 2006; FARIA, 2012; VON HELD, 2013).

O reconhecimento institucional, do governo e das ONGs, na década de 1990, sobre a importância do ecoturismo para conservação e manutenção de áreas protegidas brasileiras (BRASIL, 1994), promoveu em 1997 a elaboração e execução pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) do “Programa de Ecoturismo em Áreas Indígenas”. O objetivo foi analisar a viabilidade operacional e econômica do ecoturismo em TI da Amazônia Legal, por meio do desenvolvimento de uma experiência-piloto com comunidades indígenas que tinham interesse, potencial e vocação. O programa buscou verificar a eficácia do segmento como instrumento para melhoria da qualidade de vida e ao mesmo tempo, conservação do que foi compreendido como patrimônio ambiental e cultural destas TI (BRASIL, 1997).

4 Cerimônia fúnebre denominada *Kuarup*, praticada por 10 povos que residem no Alto e Médio Xingu (ISA, 2011).

Foi identificado como resultado desta experiência-piloto, a confecção do Manual Indígena de Ecoturismo, publicado pelo MMA (BRASIL, 1997) e elaborado com a participação de representantes de povos indígenas da Amazônia, servidores da Funai e técnicos em ecoturismo. O objetivo do manual foi informar e orientar povos indígenas da Amazônia e também não indígenas, potenciais parceiros, a conceber e operar iniciativas de ecoturismo em suas TI, sugerindo práticas de autogestão, definições e usos de regras e condutas.

De acordo com a ONG Instituto EcoBrasil (2017), executor técnico desta experiência-piloto, ao final de sua execução em 2001, houve interesse de universidades públicas e ONG internacionais em apoiarem ações com associações indígenas, visando dar continuidade às iniciativas do projeto. Mas, a falta de acordos necessários entre o MMA e a Funai, inviabilizou o estabelecimento de parcerias consideradas necessárias para dar continuidade.

Ausência de acordos pode ser compreendida pela dificuldade que estas instituições tinham de dialogar e definir algo sobre o tema. A Funai apresentava resistência sobre a visitação turística em TI, advinda da lógica de tutela sobre os povos indígenas ainda presente que somava a sua inexperiência jurídica e técnica sobre turismo. O MMA conflitava com posicionamentos da Funai por pretender que no âmbito da iniciativa, a TI deveria ser uma área protegida em que suas “áreas naturais” são compreendidas como patrimônio natural cristalizados e destinados a uma conservação ambiental fundamentada na relação da divisão de sociedade e natureza, distinta das relações que geralmente os povos indígenas constituem com estas “áreas naturais”. Ocorreu desistência por parte do Estado de continuar com a iniciativa que pretendia regulamentar e fomentar a visitação turística em algumas TI da Amazônia Legal (OLIVEIRA, 2020a).

No ano de 1993, a Funai faz pela primeira vez uma discussão oficial sobre a visitação turística em TI que resulta em um parecer sinalizando a complexidade do assunto, considerando-o muito polêmico e sem possuir amparo legal (SILVA, 2006). A Funai demonstrava dificuldade em tratar da atividade, de um lado as relações de tutela com os povos indígenas ainda presentes e, muitas vezes, fomentadas pelo órgão (PACHECO de OLIVEIRA; ALMEIDA, 1998), considerando a entrada do turismo e a relação da atividade direta com os indígenas uma ameaça a sua proteção de responsabilidade do Estado e de outro, a ausência de um instrumento legal que regulamentasse o turismo nestes territórios, norteador o seu papel de Estado no processo.

Em 2006 em plenária da Primeira Conferência Nacional dos Povos Indígenas foi aprovada a proposta de normatizar a entrada de turistas em TIs. Neste mesmo ano a Funai por meio da Portaria Presidencial n. 179, de 20 de fevereiro de 2006, institui um Grupo de Trabalho (GT) para estudo do turismo em TIs. Na portaria foi definido que os estudos deste GT deveriam fazer uma avaliação sobre a viabilidade na realização das atividades turísticas nas TIs brasileiras. Estes estudos compuseram o processo nº 08620.0668/06 que integra diversos documentos sobre casos e solicitações referentes ao turismo em TIs no Brasil. No relatório do servidor da Funai, Gilberto da

Silva (2006), são sistematizados alguns casos contidos neste processo e também sugeridas ações. Das sugestões destaca-se a importância de se realizar uma ampla e profunda discussão sobre o tema com os povos indígenas, representantes do Estado e sociedade visando uma regulamentação adequada para atividade.

A regulamentação do turismo em TI é inserida no processo de reestruturação da Funai que ocorreu entre os anos de 2008 e 2015 e tinha como proposta o fim de procedimentos tutelares do órgão indigenista. Ressalta-se a análise de Souza Lima e Oliveira (2019, p. 40) sobre as relações de tutela que o Estado brasileiro possui com os indígenas, quando ele afirma que a tutela não “termina por decreto” ou por procedimentos de reestruturação do órgão estatal.

O Plano Plurianual da Funai (PPA 2012-2015), como instrumento para esta reestruturação do órgão, estabelece como meta do órgão indigenista, por meio da Coordenação Geral de Promoção ao Etnodesenvolvimento (CGETNO), faça a regulamentação do turismo em TI. Durante processo de elaboração da PNGATI foi definida como importante estratégia de gestão territorial, a possibilidade de os povos indígenas terem autodeterminação sobre a visitação turística em seus territórios, em um processo de autonomia e protagonismo sobre qualquer iniciativa de turismo em seus territórios (OLIVEIRA, 2012). Definição que colaborou com a inclusão no Eixo 5 da PNGATI, que se refere ao etnodesenvolvimento indígena, o objetivo específico (g) de apoio ao etnoturismo e ecoturismo em TI. Estas são consideradas atividades produtivas sustentáveis, desde que os indígenas estejam qualificados para governança e seja respeitada a sua autonomia e o seu protagonismo sobre o processo de implantação, operação e avaliação (BRASIL, 2012). Este objetivo específico é a primeira orientação oficial do Estado brasileiro relacionada ao turismo em TI e territórios dos povos indígenas.

De acordo com servidores da CGETNO após o decreto da PNGATI, as iniciativas de visitação turística em TI e territórios dos povos indígenas continuaram ocorrendo, inclusive a demanda destes povos e organizações indigenistas sobre a regulamentação prevista pela Funai (OLIVEIRA, 2018). No ano de 2013 o antropólogo Coutinho Junior (2013), em um levantamento bibliográfico e documental da visitação turística na TI Yanomami, identificou que 60 povos indígenas em 20 estados da federação, abrangendo as cinco regiões brasileiras, possuem interesse e/ou são afetadas pelo turismo em seus territórios. Este estudo informa que este levantamento é parcial e não representa a totalidade dos casos existentes no Brasil.

A PNGATI, o PPA 2012-2015 e os registros e estudos das diversas iniciativas de visitação turística em territórios dos povos indígenas fortaleceram as justificativas e demandas para regulamentação do turismo em TIs. Em 2014 foi realizada uma oficina com representantes da Funai e de organizações indígenas da Comissão

Nacional de Política Indigenista (CNPI)⁵, do Comitê Gestor da PNGATI e de TI que possuem experiências em turismo, onde foi discutido e feitas alterações na minuta de uma Instrução Normativa (IN) de regulamentação do turismo em TI, elaborada pela CGETNO, a partir do conteúdo que consta nos seis volumes do processo nº 08620.0668/2006, de observações de campo e diálogos nas TI feitas pela equipe da coordenação (FILIZOLA, 2014). Em 11 de junho de 2015, a Funai publicou a IN nº 03/2015/PRES/FUNAI que estabelece normas e diretrizes relativas às atividades de visitação para fins turísticos em TI (FUNAI, 2015), primeira iniciativa do Estado brasileiro que normatiza o turismo em TI.

4 NORMATIZAÇÃO, POLÍTICAS E PRÁTICAS DOS POVOS INDÍGENAS NO TURISMO EM TERRAS E TERRITÓRIOS INDÍGENAS

A IN nº 03/2015/PRES/FUNAI traz orientações sobre as possibilidades de os povos indígenas implementarem o turismo em suas TI. A norma trata das formas de intervenção do Estado para monitorar e apoiar a visitação turística nestas áreas protegidas e de como os indígenas podem estabelecer parcerias com agentes externos, caso seja do interesse deles. Trata-se de uma normatização que se fundamenta em políticas indigenistas vigentes, mas contempla dois períodos distintos do indigenismo. O da tutela do Estado sobre os povos indígenas e o que ocorre após a Constituição de 1988, que propõe o fim da tutela e promove maior autonomia destes povos sobre suas vidas e territórios.

A contradição na política indigenista é observada com a atual vigência da Lei Federal nº 6001, de 1973 (“Estatuto do Índio”) (BRASIL, 1973), que atua na continuidade da tutela dos povos indígenas sobre o Estado, ao mesmo tempo que ocorre o processo de sua reestruturação tentando estabelecer o fim da tutela, a partir da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988). Uma contradição também presente na IN nº 03/2015/PRES/FUNAI, quando define que os povos indígenas têm autonomia e devem ser os protagonistas do turismo em seus territórios, e estabelece que o controle do ingresso de turistas precisa ser feito pelo órgão indigenista, conforme previsto em legislação, submetendo à iniciativa dos indígenas ao controle estatal.

Na IN nº 03/2015/PRES/FUNAI existe a condicionante do procedimento de anuência da Funai para visitação turística ocorrer no território. Uma anuência definida a partir da avaliação e aprovação pela Funai do que é definido como plano de visitação. Este plano deve ser elaborado em um processo de planejamento da visitação turística que precisa ser protagonizado pelo povo indígena de acordo com sua organização interna, denominado na norma como o “proponente do plano de visitação”. O proponente, definido internamente, pode(m) ser a(s) própria(s) comunidade(s) do(s) povo(s) que habita(m) a TI, interessada(s) ou uma ou mais organizações que ela(s)

5 CNPI: Colegiado consultivo composto por órgãos executivos federais, representantes de organizações indígenas e indigenistas. Tem como principal finalidade elaborar, acompanhar e implementar políticas públicas voltadas aos povos indígenas (APIB, 2016).

possui(em) e considera(m) como representativa(s) e apta(s) para gerir o processo, como um conselho, uma associação, grupo específico (grupo de artesãos, grupo de mulheres) ou outros. O plano é um meio dos indígenas planejarem suas práticas de turismo em suas TI e ao mesmo tempo estabelecer suas relações políticas com Estado e potenciais parceiros no que se refere a visitação turística.

A anuência da Funai prevista na norma refere-se às TI que pelo menos possuem publicação do seu relatório circunstanciado de identificação e delimitação como TI. Não é aplicável aos territórios de autodemarcação dos povos indígenas que ainda não tenham passado pela publicação do relatório dos estudos do GT, que é a primeira etapa de reconhecimento do Estado. Desta forma a norma, respaldada pela compreensão espacial do Estado, não abrange a amplitude da compreensão e do viver dos povos indígenas sobre os seus territórios.

A visitação turística nos territórios, não apenas as TI, dos povos indígenas no Brasil apresenta experiências, opiniões e percepções diversas dos indígenas e suas organizações e de instituições não indígenas (LEAL, 2009). De acordo com Faria (2012) e Guimarães (2006) existem duas óticas predominantes sobre o turismo nestes territórios. Uma que observa o turismo, sem considerar suas diferentes noções e formas, como uma atividade desenvolvida sob influência dos agentes externos que ameaça aspectos da cultura e da organização política e social dos povos indígenas, da proteção territorial e da conservação das “áreas naturais” dos territórios indígenas. Outra que identifica por meio de noções e formas específicas de turismo, como uma atividade de etnodesenvolvimento, que possui potencial para geração e distribuição de renda na comunidade, intercâmbio e fortalecimento cultural e uso sustentável do território. Na IN nº 03/2015/PRES/FUNAI, como também na PNGATI, aborda-se o etnoturismo e o ecoturismo, inserindo a base comunitária em sua prática, como as duas tipologias adequadas para serem desenvolvidas nas TI.

Tanto o ecoturismo como o etnoturismo podem ser compreendidos como tipologias do turismo direcionadas à segmentação do mercado turístico, caracterizado pela demanda e oferta de experiências na visitação e atividades em áreas naturais (ecoturismo) ou de observar e interagir com elementos de outra cultura étnica (etnoturismo).

Na visitação em territórios dos povos indígenas no Brasil, identificou-se no relatório de Oliveira (2018) uma variedade de atividades que ocorrem integradas ou não em um mesmo território, que são características de diferentes segmentos. Por exemplo, a TI Médio Rio Negro I e II os Baré e Tukano recebem turistas para atividades de pesca esportiva no rio Marié, podendo ser segmentado como um turismo de pesca⁶. Na TI Xingu, em diferentes aldeias, ocorrem visitação para *Kuarup* (etnoturismo) e também para a pesca esportiva no rio Xingu (turismo de pesca). Na TI Utiariti, os Paresi possuem roteiros de visitação turística que perpassam por

6 Nesta noção de segmentação turística o turismo de pesca é definido como “[...] as atividades turísticas decorrentes da prática da pesca amadora” (BRASIL, 2005 p. 28)

diferentes aldeias e atividades no território. Em uma aldeia, recebem visitantes para apresentações e interações culturais (etnoturismo) e em outra fazem trilhas na floresta, passeios embarcados em rios e contemplação de cachoeiras (ecoturismo) e a prática de cachoeirismo (descida de quedas d'água usando técnicas verticais), uma atividade característica do segmento de turismo de aventura⁷.

Considerando a noção das tipologias como segmentos do turismo e diante dos seus diferentes usos pelos povos indígenas na visitação turística em seus territórios, não se vê sentido para a IN e sua finalidade de definir e/ou indicar como adequados o ecoturismo e o etnoturismo como tipos de turismo a serem desenvolvidos nas TIs, mesmo que ainda predomine as atividades de visitação associadas a estes dois.

O ecoturismo e o etnoturismo em suas concepções conceituais possuem finalidades que transcendem a segmentação para o mercado interessado na relação demanda e oferta (vice-versa). Eles são inseridos na IN nº 03/2015/PRES/FUNAI, como tipologias de turismo adequadas para serem desenvolvidas nas TI, a partir desta noção de transcender a segmentação direcionada ao mercado demanda/oferta.

O etnoturismo, além de ser definido pelo Ministério do Turismo (BRASIL, 2005, p. 17), como “[...] atividades turísticas decorrentes da busca de experiência autênticas em contatos diretos com os modos de vida e a identidade de grupos étnicos”, possui em sua trajetória conceitual as críticas negativas de Van Den Berghe (1995), que analisa sua prática como transformadora da imagem dos indígenas e seus elementos culturais em uma atração turística comercializada para satisfazer o desejo do turista pelo que compreende como “autêntico” e “exótico”. Mas também ocorre uma outra análise do etnoturismo, que o vincula ao etnodesenvolvimento de um povo/etnia. Um tipo de turismo motivado por atividades de vivência das manifestações da etnicidade de um grupo étnico, cuja concepção, operação e gestão são feitas a partir dos interesses e a lógica do grupo de quem recebe o turista (FARIA, 2012; LEAL, 2009).

O ecoturismo no Brasil desde sua concepção conceitual vinculada aos resultados da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Eco-92), tornou-se referência de um turismo adequado para se desenvolver em áreas protegidas, incluindo as TI e as Unidades de Conservação (UC) (PIRES, 2002; LUÍNDIA, 2007). O ecoturismo é observado nos movimentos ambientalistas e socioambientais como uma possibilidade de ser um instrumento que colabora com a conservação ambiental. Por meio da sensibilização dos turistas sobre a importância da proteção destas áreas protegidas e na geração de benefícios econômicos para a população receptora (BRASIL, 1994; WWF, 2003).

No contexto das diferentes iniciativas de turismo em TI, que podem ocorrer com atividades e motivações características de tipologias turísticas diversas, é que se compreende a contribuição do turismo ao etnodesenvolvimento dos povos indígenas. O etnodesenvolvimento específico de cada povo indígena, caracterizado

7 O MTur (BRASIL, 2005, p. 39) compreende o turismo de aventura como “[...]movimentos turísticos decorrentes da prática de atividades de aventura de caráter recreativo e não competitivo”.

como uma “alternativa de desenvolvimento” que seja constituído pela autonomia e as especificidades culturais, políticas e espaciais (SOUZA LIMA; BARROSO-HOFFMANN, 2002). O etnodesenvolvimento como controle político dos povos indígenas sobre suas iniciativas produtivas, em uma livre negociação dos seus interesses com o Estado e outros agentes (STAVENHAGEN, 1984). Considerando o pertencimento das práticas de turismo dos povos indígenas em seus territórios e o etnodesenvolvimento, compreende-se uma noção de turismo não fundamentado em tipologias turísticas e sim no entrelaçamento de diferentes práticas e características, com atividades e motivações diversas (OLIVEIRA, 2018).

A IN nº 03/2015/PRES/FUNAI estabelece que o processo de elaboração do plano de visita  o deve tratar e inserir itens mínimos para sua avalia  o pela Funai. Mesmo induzindo um formato pré-estabelecido de plano e conseqüentemente do planejamento turístico na TI, podem ser identificadas aberturas na constitui  o do conteúdo destes itens, como a gestão do plano e suas atividades por meio de organiza  o social e política própria da comunidade, as defini  es das condutas, regras, público alvo, capacita  es e parceiros. A avalia  o    definida como necessária para Funai emitir anuência do Estado para visita  o turística na TI, que tem validade de até três anos.

Na análise da IN N  03/2015/PRES/FUNAI Corbari (2017) identifica a imposi  o sobre povos indígenas que estão interessados ou já efetivando a visita  o turística em suas TIs de um “processo burocrático, espelhado em modelos hegemônicos-capitalistas-ocidentais e que não possibilitam a prática aut  noma dos povos indígenas” (p. 301). Identifica que a anuência da Funai e sua vincula  o    exigência de um plano de visita  o, são continuidades do Estado tutelar que submete os povos indígenas a um processo burocrático e alienígena dos meios próprios dos povos indígenas de conceberem e gerirem as iniciativas de turismo em seus territórios (OLIVEIRA, 2020a).

A norma, com a anuência emitida a partir de um plano de visita  o, que precisa seguir um formato pré-estabelecido parcialmente aberto, evidencia possibilidades de parcial protagonismo e autonomia dos indígenas no processo. A primeira tentativa do Estado de regulamentar o turismo em TI pode tornar-se uma rela  o entre Estado e povos indígenas que mistura v  st  gios da tutela das antigas e ainda vigentes políticas indigenistas, que não “termina por decreto” (SOUZA LIMA; OLIVEIRA, 2019, p.40), com um falso protagonismo, por exigir uma prática burocrática e de técnica alienígena aos povos indígenas, para que eles possam gerir e operacionalizar o turismo em seus territórios.

A Funai estabelece a IN n   03/2015/PRES/FUNAI, a partir da demanda dos povos indígenas e também de outros setores da sociedade (terceiro setor, setor privado do turismo e outros). Envolvendo o contexto de conflito interno, de um lado agentes do órgão com uma posi  o ainda de manuten  o da rela  o tutelar que observam o turismo como uma ameaça    prote  o dos povos indígenas e de outro agentes que observam o potencial da atividade como parte do etnodesenvolvimento dos povos indígenas interessados na opera  o do turismo em seu território.

O Estado permanece com a função da salvaguarda dos indígenas e suas TI, o que ainda é considerado importante para os indígenas, mas também evidencia limitações na efetivação da sua autonomia e protagonismo, principalmente o que está relacionado à gestão dos seus territórios. No relatório de Oliveira (2018) é descrito que em entrevista com o atual coordenador da CGETNO, ao questionar-se sobre a necessidade da anuência diante da garantia da autonomia e protagonismo dos indígenas, ele explicou que as TI são de responsabilidade da União e por isso o Estado é responsável por ela e por seus bens. O entrevistado explica que a **IN nº 03/2015/PRES/FUNAI é fundamentada** na legislação de direitos dos povos indígenas, o que envolve como importante função da Funai a regulamentação do ingresso de turistas em TI. Destaca que o plano de visitação foi identificado como instrumento para que os indígenas reflitam e definam o turismo em sua TI, e para que a Funai verifique se o processo contempla a legislação, incluindo a avaliação se está sendo garantido autonomia e protagonismo dos povos indígenas.

A partir de 2017, os povos indígenas começaram elaborar e enviar os seus planos de visitação para Funai. Os processos de elaboração do plano de visitação colaboravam para que indígenas inserissem na sua política interna o planejamento do turismo, e apresentassem suas propostas com a visitação turística aos agentes externos (OLIVEIRA, 2018; OLIVEIRA, AYRCA; AMYK, 2020b). Aqui destacam-se dois planos de visitação, o dos Yanomami na TI Yanomami (AYRCA; AMYK, 2017) e dos Guarani na TI Tenondé Porã (COMUNIDADE GUARANI DA TI TENONDÉ PORÃ, 2018).

O plano de visitação da TI Tenondé Porã, foi elaborado e proposto pelas comunidades Guarani das nove aldeias. Cada comunidade planejou sua visitação, ficou responsável pela sua execução e definiu lideranças para intermediar o planejado com as outras aldeias. Para questões da visitação turística entre aldeias foi constituída uma Comissão de Lideranças da TI para acompanhamento desta visitação, formada pelas lideranças definidas em cada aldeia. O plano de visitação é gerido pelas famílias envolvidas e as lideranças definidas fazem a interlocução entre as aldeias com os agentes externos (OLIVEIRA, 2018).

O plano de visitação *Yaripo*⁸ dos Yanomami da região Maturacá na TI Yanomami, em sua elaboração mobilizou as comunidades do Maturacá envolvendo jovens, mulheres, anciões e as associações. O processo envolveu a reflexão e a criação coletiva da operação e gestão da visitação na TI, onde as tomadas de decisão foram feitas no âmbito da Assembleia Geral da Associação Yanomami do Rio Cauaburis e Afluentes (AYRCA), considerada por eles importante instância política Yanomami no Maturacá. Destaca-se que a participação dos anciões foi primordial para que a cosmopolítica (STENGERS, 2010)⁹ Yanomami com os não humanos fosse

8 *Yaripo* é a denominação Yanomami para o Pico da Neblina. A montanha visitada durante as atividades turísticas na TI Yanomami.

9 A cosmopolítica como as relações que se abrem para as diferenças, abarcando humanos e suas especificidades e os não humanos no viver juntos, no negociarem e se respeitarem. (STENGERS, 2010).

contemplada no processo. Os anciões colocaram como condição fundamental para ocorrer a visita ao *Yaripo*, a autorização dos espíritos (*Xapiri*) que habitam e cuidam do *Yaripo*. Somente quando os anciões obteram esta autorização, os Yanomami puderam prosseguir com o processo, sob a condição dos anciões estarem sempre consultando os espíritos e orientando os turistas em relação à importância espiritual do *Yaripo* (OLIVEIRA; AYRCA; AMYK, 2020b).

Estes dois processos, dos Guarani e dos Yanomami, de planejar o turismo em seus territórios evidencia o exercício de uma política de diversidades em operação, envolvendo especificidades de cada aldeia, das lideranças e famílias onde a criação e/ou uso de suas instâncias tornaram-se lugares de debate, reflexão e tomada de decisões. Processos políticos que podem servir para reflexão de outros povos indígenas sobre suas possibilidades de envolver sua política interna no planejar e gerir o turismo em seus territórios, não apenas como proponente do plano de visita exigido na norma Estatal, mas, principalmente, como um processo político que Massey (2008) discute em sua proposta conceitual do espaço, em um constante fazer (planejar e gerir) diante os encontros da multiplicidade (interna e externa) que tornam o futuro aberto, ainda a ser feito, potencializando rupturas de antigas relações de poder entre Estado e povos indígenas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise descritiva do processo histórico de relações entre Estado e povos indígenas relacionados à visita turística com foco na criação e início da implantação da IN nº 03/2015/PRES/FUNAI identificou que o turismo em TI e territórios indígenas apresenta uma diversidade de contextos, especificidades e complexidades. Nesta diversidade, destaca-se o binarismo do Estado ao tratar das questões relacionadas (tutela x autonomia) e as estratégias dos povos indígenas de tornar procedimentos técnico-burocráticos, que possuem aberturas limitadas, em oportunidades de conceber, planejar e efetivar as suas formas de gestão e operação da visita turística em suas TI e territórios.

Observa-se na IN nº 03/2015/PRES/FUNAI uma primeira proposta do Estado que apresenta dois posicionamentos em conflito. O do controle e acompanhamento estatal das práticas indígenas em seus territórios, demonstrando vestígios das relações de tutela e da continuidade da adoção de procedimentos técnico-burocráticos e alienígenas para os indígenas. O outro posicionamento pautado no apoio à autonomia e ao protagonismo dos povos indígenas. Contradição que limita e ao mesmo tempo potencializa a abertura do diálogo e a coexistência de diferentes formas de conceber, planejar e gerir a visita turística.

As experiências dos Guarani e dos Yanomami brevemente relatadas, demonstram que estes dois povos utilizaram do processo de elaboração do plano de visita, como meio de propor um turismo em seus territórios a partir de suas práticas políticas para receber visitantes, potencializar trocas, monetárias ou não, fortalecer e mostrar elementos de sua cultura e sua luta. Na análise destas práticas indígenas, identifica-

se a participação do turismo na proposta de ruptura das formas de relações entre os povos indígenas, Estado e outras sociedades. Uma proposta que visa romper uma relação tutelar e dominadora para uma política pluriétnica aberta para diferentes maneiras de pensar e atuar.

A partir da breve descrição e da análise descritiva do processo histórico de relações entre Estado e povos indígenas relacionados a visitação turística até a criação e início da implantação da IN nº 03/2015/PRES/FUNAI, sugere-se como questão norteadora para continuidade e o aprofundamento da pesquisa: Como a lógica estatal presente na Instrução Normativa vai permitir a presença e a atuação de lógicas diversas dos povos indígenas? E não só a sua existência, mas, também, como possibilitará o protagonismo dos indígenas no processo de proposição de sua iniciativa no plano de visitação?

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO YANOMAMI DO RIO CAUABURIS E AFLUENTES – AYRCA;
ASSOCIAÇÃO DAS MULHERES YANOMAMI KUMIRAYOMA - AMYK. **Plano de visitação:** Yariipo Ecoturismo Yanomami. São Gabriel da Cachoeira (AM): AYRCA/ AMYK, 2017.

ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL (APIB). **Participação e protagonismo indígena (A experiência do Projeto GATI e Terras Indígenas).** Brasília: Instituto Internacional de Educação do Brasil - IEB, 2016.

BRASIL. **Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973.** Dispõe sobre o Estatuto do índio. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6001.htm. Acesso em: 12 dez. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 2007.

BRASIL. **Diretrizes para uma política nacional de ecoturismo.** BARROS, M. S.; PENHA, L. H. D. (coord). Brasília: EMBRATUR e MICT/MMA, 1994.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). **Manual de Ecoturismo Indígena.** Brasília, 1997.

BRASIL. Ministério do Turismo (MTur). **Marcos Conceituais do Turismo.** Brasília, 2005.

BRASIL. **Decreto Nº 7.747, de 5 de junho de 2012.** Institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI, e dá outras providências. Brasília: FUNAI, 2012.

CARDOSO, T. M. **Paisagem em transe**: uma etnografia sobre política e cosmopolítica dos lugares habitados pelos Pataxó no Monte Pascoal. 524 p. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2016.

COELHO DE SOUZA, M. S. Dois pequenos problemas com a lei terra intangível para os Kisêdjê. **Revista de @ntropologia da UFSCar**, v. 9, n. 1, p. 109-130, 2017.

COMUNIDADES GUARANI DA TERRA INDÍGENA TENONDÉ PORÃ. **Plano de Visitação da Terra Indígena Tenondé Porã**. São Paulo: Ecology Brasil, 2018.

CORBARI, S. D. Alternativas ao desenvolvimento, autonomia dos povos indígenas e limitações: o caso do turismo em Terras Indígenas. **Revista em Turismo Contemporâneo – RTC**, Natal, v. 5, n. 2, p. 301-322, jul./dez. 2017.

COUTINHO JUNIOR, W. **Yaripo**: turismo, garimpo e agências do Estado na Terra Indígena Yanomami e no Parque Nacional do Pico da Neblina. Relatório do Ministério Público Federal / Procuradoria da República no Amazonas, 2013.

FARIA, I. F. **Ecoturismo indígena**: território, sustentabilidade, multiculturalismo. São Paulo: Annablume, 2012.

FILIZOLA, B. C. **Produto 2**: resultados da oficina de regulamentação do turismo em TI. Brasília: GIZ, 2014.

FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO – FUNAI. **Plano Plurianual 2012-2015**. Brasília: Funai, 2012.

FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO – FUNAI. **Processo N° 086200438482013-61**. Brasília: FUNAI, 2013. Volume I

FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO – FUNAI. **Processo N° 086200438482013-61**. Brasília: FUNAI, 2013. Volume II

FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO – FUNAI. **Processo N° 086200438482013-61**. Brasília: FUNAI, 2014. Volume III

FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO – FUNAI. **Processo N° 086200438482013-61**. Brasília: FUNAI, 2016. Volume IV

FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO – FUNAI. Instrução Normativa N° 3, de 11 de junho de 2015. **Estabelece normas e diretrizes relativas atividades de visitação para fins turísticos em Terras Indígenas**. Disponível em: http://lex.com.br/legis_26886426_INSTRUCAO_NORMATIVA_N_3_DE_11_DE_JUNHO_DE_2015.aspx. Acesso em: 03 mai 2016.

GALLOIS, D. T. Terras ocupadas? Territórios? Territorialidades? In: RICARDO, F. (Org). **Terras Indígenas & Unidades de Conservação da Natureza: o desafio das sobreposições**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004.

GRÜNEWALD, R. A. **Os índios do Descobrimento: tradição e turismo**. Rio de Janeiro: Contracapa livraria, 2001.

GUIMARÃES, R. G. Turismo em terras indígenas já é fato: quem se arrisca? **Revista Dialogando no Turismo**, Rosana, SP, v. 1, n. 1, p.15-42, 2006.

INSTITUTO ECOBRASIL. **Programa de Ecoturismo em Terras Indígenas. [200?]**. Disponível em: <http://www.ecobrasil.org.br/3-secao-geral/categoria-projetos/895-programa-de-ecoturismo-em-terras-indigenas>. Acesso em: 10 de mai. 2017

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL – ISA. **Almanaque Socioambiental do Parque Nacional do Xingu: 50 anos**. São Paulo, 2011.

IRVING, M. A. Reinventando a reflexão sobre turismo de base comunitária: inovar é possível? In: BARTHOLO, R.; SANSELO, D. G.; BURSZTYN, I (Org). **Turismo de base comunitária: diversidade de olhares e experiências brasileiras**. Brasília: Letra e imagem, 2009. p. 108–121.

LADEIRA, M. I. **Espaço geográfico Guarani-Mbya: significado, constituição e uso**. Maringá: Eduem; São Paulo: USP, 2008.

LEAL, R. E. S. O turismo desenvolvido em territórios indígenas sob o ponto de vista antropológico. In: BARTHOLO, R.; SANSELO, D. G.; BURSZTYN, I (Org). **Turismo de base comunitária: diversidade de olhares e experiências brasileiras**. Brasília: Letra e imagem, 2009. p. 240-248.

LUÍNDIA, A. L. **Ecoturismo indígena**. Quito – Equador: Abya -Yala, 2007.

MASSEY, D. **Pelo espaço: uma nova política da espacialidade**. Tradução de Hilda Pareto Maciel; Rogério Haesbaert. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008. Título Original: For space.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 8º ed. São Paulo: Hucitec, 2004.

OLIVEIRA, A. R. **Processo de construção de Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial de Terras Indígenas – PNGATI: possibilidades, limites e desafios do diálogo entre Estado e povos indígenas no Brasil**. Brasília: FUNAI / GIZ, 2012.

OLIVEIRA, C. A. F. **Relatório técnico contendo 10 estudos de dados de turismo em TIs.** Serra, ES: PNUD/Funai, 2018.

OLIVEIRA, C. A. F; LIMA, I; FALCÃO, M. T. Territorial Management and Brazilian Public Policy for Ethnotourism and Ecotourism in Indigenous Land: The Pataxó Case in Bahia. In: LIMA, I. B; KING, V, T. **Tourism and Etnodevelopment: inclusion, empowerment and self-determination.** England: Routledge, 2018, p. 44 – 64.

OLIVEIRA, C. A. F. **Turismo no território Pataxó Barra Velha do Monte Pascoal: etnodesenvolvimento, espacialidade e políticas.** 451 p. Tese (Doutorado em Geografia) – Centro de Ciências Humanas e Naturais. Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória, 2020a.

OLIVEIRA, C. A. F; ASSOCIAÇÃO YANOMAMI DO RIO CAUABURIS E AFLUENTES – AYRCA; ASSOCIAÇÃO DAS MULHERES YANOMAMI KUMIRAYONA – AMYK. Ecotourism in the Yanomami Land: A Proposal for Territorial Management and Indigenous Etnodevelopment. In: LEAL FILHO, W; LIMA, I. B; KING, V, T. **Indigenous Amazonia, Regional Development and Territorial Dynamics: Contentious Issues.** Switzerland: Springer International Publishing, 2020b, p. 159-179.

PACHECO DE OLIVEIRA, J; ALMEIDA, A. W. B. Demarcação e reafirmação étnica: um ensaio sobre a Funai. In: PACHECO DE OLIVEIRA, J. (Org.). **Indigenismo e Territorialização.** Poderes, rotinas e saberes coloniais no Brasil Contemporâneo. Rio de Janeiro: Contracapa, 1998, p.69-123

PIRES, P. S. **Dimensões do Ecoturismo.** São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2002.

SAMPAIO, C. A. C. **Turismo como fenômeno humano: princípios para se pensar a socioeconomia e sua prática sob a denominação turismo comunitário.** Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005.

SILVA, G. **Relatório de estudos sobre a realização de atividades turísticas nas Terras Indígenas brasileiras.** Brasília: FUNAI, 2006.

SOUZA LIMA, A. C; BARROSO-HOFFMAN, M. (Orgs.). **Etnodesenvolvimento e políticas públicas: bases para uma nova política indigenista I.** 1ª. ed. Rio de Janeiro: Contra Capa / LACED, 2002.

SOUZA LIMA, A. C; OLIVEIRA, B. P. (Org.). **Processos formativos em gestão territorial indígena no Brasil: experiências, desafios e a implementação da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI).** Rio de Janeiro: Mórula, 2019.

STAVENHAGEN, R. Etnodesenvolvimento: uma dimensão ignorada no pensamento desenvolvimentista”. **Anuário Antropológico 84**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, p. 13-56, 1984.

STENGERS, I. Including nonhumans in political theory: opening Pandora’s box? In: BRAUN, B.; WHATMORE, S. J. (ed.). **Political matter**: technoscience, democracy and public life. University of Minnesota Press, 2010, p. 3-34.

VAN DEN BERGHE, P. L. Marketing Mayas: ethnic tourism promotion in Mexico. **Annals of tourism research**, v. 22, n. 3, p. 568-588, 1995.

VON HELD, A. A. **Turismo em Terras Indígenas**: atravessando o portal com respeito. 175 p. Dissertação (Mestrado profissional em Turismo) – Centro de Excelência em turismo – CET, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

WORLD WIDE FUND FOR NATURE - WWF Brasil. **Manual de Ecoturismo de Base Comunitária**: ferramentas para um planejamento responsável. Organização: Sylvia Mitraud. Brasília, 2003.

Recebido em: 11-02-2021.

Aprovado em: 05-02-2022.

TS

