

**Turismo em terras indígenas:
Legislação e direitos humanos**

DOI: 10.2436/20.8070.01.105

Alan Robson Alexandrino Ramos

Doutorando em Ciências Ambientais pela Universidade Federal de Roraima, Brasil.
Delegado de Polícia Federal, Brasil.
E-mail: alanrobsonce@yahoo.com.br

Georgia Patrícia da Silva Ferko

Doutora em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão, Brasil.
Professora da Universidade Federal de Roraima, Brasil.
E-mail: georgia.ferko@ufr.br

Resumo: O fenômeno do turismo tem crescido em várias partes do mundo, considerado reflexo das mudanças do trabalho como consequência do capitalismo. No Brasil há uma grande procura pelo “exótico”, a exemplo tem-se a crescente de visitantes pelo turismo em terras indígenas. Sob o discurso de proteger os interesses dos índios foram criadas normas para regular o turismo em áreas demarcadas. Este trabalho coteja a legislação reguladora do turismo – Instrução Normativa da FUNAI – Fundação Nacional do Índio, com normas internacionais de direitos humanos, que têm status supralegal no ordenamento jurídico brasileiro. A metodologia da pesquisa está pautada em estudo bibliográfico e documental, abordando as seguintes fontes: Constituição Federal, legislação, Tratados, Resoluções, Decretos e Instruções Normativas, sítios oficiais de Internet. Elucida-se, por meio de hermenêutica, a necessária inclusão dos indígenas nas decisões sobre políticas públicas, com manifestação prévia, livre e informada para quaisquer decisões e atuações políticas sobre turismo em terras indígenas. Conclui-se, que é falha a regulação do turismo em terras indígenas por Instrução Normativa de órgão público e que qualquer norma sobre o turismo em terras indígenas deve respeitar a condição humana e a participação dos índios, de forma que ditem seus desígnios em políticas públicas ou por qualquer outro instrumento que realmente atendem à particularidade e aos interesses desse grupo.

Palavras-chave: Turismo. Legislação. Terras Indígenas. Políticas Públicas.

1 INTRODUÇÃO

O turismo é um fenômeno mundial, movimentando recursos na economia e satisfazendo interesses de pessoas que, em momento de lazer, buscam atender seus desejos em outros lugares diferentes daqueles de sua moradia e exercício de atividades profissionais.

A atividade turística é uma alternativa que pode ser desenvolvida em vários locais, mas que precisa ser praticada de forma consciente e sustentável e com a responsabilização de todos os atores envolvidos, para que não haja a degradação do meio ambiente e venha a ser pivô de problemas na comunidade receptora.

Para Ruschmann (1999), essa preocupação passa a ser real, na medida em que houve uma tendência do aumento da demanda por áreas naturais, desdobrando-se em o turismo na modalidade ecológico, naturalista, personalizado e realizado em grupos pequenos, caracterizando os fluxos turísticos do futuro.

Diante da saturação de alguns roteiros turísticos de massa e como consequência também do aumento da conscientização da “onda verde” da sociedade, há a busca de outras alternativas de turismo. Nessa perspectiva, muitos grupos passaram a explorar o turismo em terras indígenas, porque havia oferta e demanda e ao mesmo tempo nenhum tipo de regulamentação para esta atividade.

No Brasil, em especial na Amazônia, não foi diferente. O turismo ocorreu porque muitos indígenas têm interesse em dispor esta atividade e por serem uma população desconhecida e considerada por muitos “exótica”, sendo suas terras e modos de viver extremamente diferentes da experiência das “civilizações” nas grandes cidades, portanto despertam de interesse de visitantes. Neste sentido, as terras indígenas e seus atrativos são objeto de interesse turístico, em um contexto de mercantilização da cultura indígena (HARVEY, 2016).

Atualmente, existem normas que impõem limites à visitação turística em terras indígenas. Tais limitações foram impostas por norma infralegal - Instrução Normativa Nº 3 da Fundação Nacional do Índio – FUNAI, publicada em 11 junho de 2015 (BRASIL, 2015), estabelecendo normas e diretrizes para as atividades de visitação com fins turísticos em Terras Indígenas.

A FUNAI, em matéria publicada em seu site institucional, credita que esta Instrução Normativa é “fruto de um longo debate e acúmulo ao longo dos anos”, e que a “regulamentação é um dos desdobramentos da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental em Terras Indígenas -PNGATI, que prevê “apoiar iniciativas indígenas sustentáveis de etnoturismo e de ecoturismo”¹

A legislação impede que os índios tenham a livre escolha dos seus desígnios sobre o turismo, meios de vida e subsistência, já que ao Estado ficou encarregado de exercer o controle da visitação por meio de projetos, aparentemente desconsiderando costumes locais já arraigados nas comunidades que promoviam a atração turística por sua identidade étnica ou em outras que não desejam o fenômeno do turismo.

Este trabalho tem como objetivo apresentar alguns vetores interpretativos sobre a legislação de turismo em terras indígenas no Brasil, cotejando a legislação reguladora do turismo – Instrução Normativa da FUNAI - com normas internacionais de direitos humanos, que têm status suprallegal no ordenamento jurídico brasileiro.

A pesquisa é qualitativa e quanto aos objetivos é exploratória. Quanto aos procedimentos técnicos é bibliográfica, a qual foi subsidiada em material previamente

¹ <http://www.funai.gov.br/pngati/>. Acesso em 13 jul. 2018.

elaborado, principalmente por artigos científicos e livros. De forma complementar foi realizada análise documental para compreender determinada realidade, lançando-se mão de recursos tais como Constituição Federal, legislação, Tratados, Resoluções, Decretos e Instruções Normativas. O texto remonta-se ao contexto brasileiro, especificamente na Amazônia, com exemplos de Roraima, no extremo norte do país, onde os autores desenvolvem atividades profissionais correlatas ao fenômeno.

A abordagem acadêmica da regulação do turismo em terras indígenas por Instrução Normativa da Fundação Nacional do Índio faz-se necessária para que a análise do fenômeno seja realizada com análise harmônica dos interesses envolvidos e da compatibilidade da norma infralegal com o regramento constitucional, das normas internacionais de direitos humanos e da legislação ordinária que aborda o turismo em terras indígenas. As limitações impostas pela Instrução Normativa da Fundação Nacional do Índio merecem questionamento acadêmico, por estabelecer óbices à visitação em espaços no território nacional, sem terem como lastro lei formal votada no Congresso Nacional e por consistir em interferência estatal nos interesses indígenas.

Nas seções seguintes do texto são discutidas a insuficiência de regulação da atividade e do exercício de poder de polícia pela FUNAI, através de Instrução Normativa deste órgão público que integra o Poder Executivo, vinculado ao Ministério da Justiça. Em seguida, faz-se o confronto dessa regulação e do fenômeno do turismo em terras indígenas com a Constituição Federal de 1988 e as normas internacionais de direitos humanos, em destaque a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho. Por fim, as considerações finais seguidas das referências.

2 REGULAÇÃO DO TURISMO EM TERRAS INDÍGENAS NO BRASIL

Alves (2014) afirma que ao longo dos anos o turismo adquiriu importância significativa, e isso fez com que os seres humanos passassem a vivenciar uma nova relação do tempo e do espaço. Esse fenômeno aliado à lógica da globalização, causou e vem causando modificações no ambiente, no espaço e na cultura.

O turismo consiste no deslocamento de pessoas, nos momentos de lazer, para locais diferentes daqueles onde as pessoas estabelecem residência ou exercem seu trabalho de forma habitual, “utilizando uma série de equipamentos e serviços especialmente implementados para esse tipo de visitação” (BARRETTO, 2003, p.20).

As pessoas buscam no turismo o novo, o diferente ou o exótico, financiando transporte, hotelaria e outros serviços para haurir experiências que não teriam se não se deslocassem para outros locais. No Brasil, o turismo representa movimentação econômica de aproximadamente 3,7% do Produto Interno Bruto (BRASIL, 2013). Os dados de 2016 apontam que no Brasil o litoral nordestino foi o local com maior intenção de visitas por brasileiros para fins turísticos (41%), tendo a região norte menos desígnio de visita, com 5,5% da população com intenção de visitá-la. (BRASIL, 2016).

Especialmente em relação as terras indígenas, espaços passíveis de exploração turística, empresas e pessoas físicas organizam visitas às terras indígenas, para que os turistas conheçam a cultura, tradições, costumes, língua e modo de viver desses povos. Entende-se que todo turismo gera efeitos positivos e negativos e nas terras indígenas, em Roraima, vem sendo promulgado como

alternativa para o desenvolvimento das comunidades [...] proporciona novas oportunidades de emprego e renda, além de promover a autonomia e o controle dos residentes, no sentido de aproveitar as

potencialidades culturais e naturais existentes. (BRANDÃO; BARBIERI; JOÃO, 2014, p. 10)

Considerando a Existência do Ministério do Turismo, responsável pela formulação e acompanhamento de políticas públicas de turismo no país, registra-se que a regulação do turismo em terras indígenas brasileiras, dada por instrução normativa, foi elaborada pela Fundação Nacional do Índio, órgão público vinculado ao Ministério da Justiça.

A entrada de não indígenas em terras indígenas no Brasil, para quaisquer fins, também é normatizada pela Fundação Nacional do Índio. Religiosos, cientistas, profissionais de saúde, pesquisadores, antropólogos ou quaisquer pessoas não indígenas que intencionem ingressar em terras indígenas precisam de autorização da FUNAI, em pedido formal do interessado com apresentação de documentação, nos termos da Instrução Normativa nº 001/PRES/1995².

Enquanto a regulação de ingresso em terras indígenas para fins não turísticos decorre de norma do ano de 2005², a norma que regulamenta em específico o turismo em terras indígenas é relativamente recente, do mês de junho do ano de 2015 (BRASIL, 2015). A legislação anterior sobre o tema (Decreto nº 7.747), publicada em 2012, instituiu oficialmente a possibilidade de desenvolver atividades de ecoturismo e etnoturismo em Terras Indígenas, mas dava apenas diretrizes gerais, sem detalhamento.

A Instrução Normativa que regula o turismo em terras indígenas – Nº 03/2014, de 11 de junho de 2015 – apesar de longo preâmbulo que menciona dispositivos da Constituição Federal de 1988 e normas internacionais de direitos humanos que dispõem sobre a proteção da cultura e tradições indígenas, merece análise crítica de seus 34 artigos divididos nos capítulos “Plano de Visitação”; “Das Competências”; “Da análise e autorização da proposta de Plano de Visitação”; “Das obrigações e vedações” e “Das Disposições Finais” (BRASIL, 2015).

A Instrução Normativa Nº 03/2015 (BRASIL, 2015) foi subscrita por Presidente em exercício da Fundação Nacional do Índio, gerando obrigações, como o Plano de Visitação (artigos 3º a 5º) e impondo limites estatais a indígenas e a turistas (artigos 19 a 22). Trata-se de imposição de órgão de Estado sem que tenha havido participação das comunidades indígenas nem do Congresso Nacional em sua elaboração, estabelecendo diretrizes gerais à visitação para fins turísticos de forma antidemocrática e sem considerar as múltiplas especificidades locais de terras indígenas em um Brasil de dimensões continentais, podendo conflitar com a Constituição Federal de 1988 e Normas Internacionais de Direitos Humanos.

A Instrução Normativa da FUNAI que regula o turismo em terras indígenas normatiza fatos de interesse direto dos indígenas, sem que tenha havido consulta prévia, livre e informada às comunidades interessadas, como exige a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT, incluída no ordenamento jurídico brasileiro através do Decreto 5051/2004 (BRASIL, 2004), norma internacional de direitos humanos que possui *status* supralegal no ordenamento jurídico brasileiro. A Instrução Normativa da FUNAI necessita de cotejo hermenêutico com a Convenção da OIT.

Antes dessa regulamentação, povos indígenas já apontavam que tinham autonomia para desenvolver o turismo em suas terras, independentemente do Estado-

² http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/cogedi/pdf/LEGISLACAO_INDIGENISTA/Pesquisa/001-INSTRUCAO-NORMATIVA-1995-FUNAI.pdf, Acesso em 13 jul. 2018.

FUNAI (BRANDÃO; BARBIERI; JOÃO, 2014). Infere-se que a legislação da FUNAI não pode afastar a autonomia dos povos indígenas garantida na Constituição Federal de 1988, que inovou no anterior paradigma assimilacionista dos índios no Brasil e trouxe um reconhecimento à autonomia dos povos indígenas para gerir seus desígnios independentemente do poder do Estado.

3 VETORES INTERPRETATIVOS SOBRE A LEGISLAÇÃO DE TURISMO EM TERRAS INDÍGENAS NO BRASIL

Ao tomar decisões políticas sobre o turismo, o legislador e o aplicador de políticas públicas, que no Brasil são o Poder Legislativo e Executivo, respectivamente, devem evitar formas pelas quais “os indivíduos se tornam simples objetos a serem usados no processo de produção” (DENHARDT, 2012, p. 220).

No âmbito do turismo, em específico em terras indígenas, os ameríndios não podem, através de decisões em políticas públicas, perder sua humanidade e sua dignidade e liberdade para dirigir suas ações para se tornarem meros objetos de contemplação turística, como atuantes em um cenário montado (CORBARI, BAHL, SOUZA, 2017), mormente em ações que não envolvam suas decisões, por serem diretamente afetados pelo turismo em terras indígenas.

Há vários interesses na regulação do turismo em terra indígena, reforçados diante do fato de

Os turistas, por sua vez, veem no habitante local apenas um instrumento para seus fins. O grande paradoxo do turismo é que essa atividade coloca em contato pessoas que não enxergam a si mesmas como pessoas, mas como portadores de uma função precisa e determinada. (BARRETTO, 2003, p. 26)

Quanto a essa possível objetificação do índio para servir a interesses turísticos do ocidental “civilizado”, podemos fazer reflexão em paralelo ao interesse turístico por zoológicos:

Durante milênios houve caça, aprisionamento e domesticação de animais. Mas é inegável que a evolução da ciência e da tecnologia foi um fator decisivo na privação da independência do mundo animal ou, como trata Morin, subjugação do mesmo. Doutra forma, os zoológicos não deixam de serem outros exemplos de privação da independência da natureza destinada ao prazer humano. As reservas naturais de certo modo também, alimentando o paradoxal mito da natureza intocada. (SILVA; NUNES; PEQUENO, 2015, p. 157)

Tal reflexão é reforçada em face da história legar a existência de “zoológicos humanos” no século XIX (SILVA, NUNES, PEQUENO, 2015, p. 164), locais de visita turística dos eruditos, para contemplação do outro humano como objeto. Ressalte-se que, para os ameríndios, em uma cosmovisão extremamente divergente da científica, “tendo outrora sido humanos, os animais e outros existentes cósmicos continuam a sê-lo, mesmo que de uma maneira não evidente para nós” (VIVEIROS DE CASTRO, 2015, p. 60)

No Brasil, o indígena não tem representatividade política. Em abril de 2017, quando foram buscar seus direitos na capital federal, os índios foram recebidos, do lado

de fora das dependências das casas legislativas, com extrema violência por Policiais Militares³. O fazer político ordinário, em uma democracia, é a realização da vontade de uma maioria. Muitas vezes não há respeito às minorias nacionais nas decisões sobre políticas públicas.

Em introdução de recente pesquisa de Corbari, Bahl e Souza (2017), que insere, no segundo capítulo, a legislação brasileira como “entrave ao turismo”, observa-se premissas sobre turismo em terras indígenas que precisam ser rediscutidas. Os autores apontam o

fato de serem os indígenas tutelados pelo Estado, por meio da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), e a obrigatoriedade de quaisquer atividades desenvolvidas passar pelo crivo dessa instituição. Além disso, as TI pertencem à União, e a entrada nesses territórios é (ou deveria ser, conforme a legislação vigente) fiscalizada, sendo que a Funai não permite a entrada de pessoas estranhas às comunidades para qualquer fim sem sua prévia autorização ou das lideranças indígenas. (2017, p. 54).

Do cotejo hermenêutico da legislação, literatura jurídica e jurisprudência nacionais, não podemos concluir serem os índios tutelados pelo Estado e/ou pela FUNAI.

Barreto (2014, p. 40), ratifica a não tutela dos indígenas, aduzindo que o impressiona “como a força na crença do ‘infantilismo’ e/ou ‘retardo mental’ dos índios ainda reverbera, sobretudo através do ‘argumento de autoridade’, em pleno século XXI.” A Constituição Federal de 1988 não recepcionou essa tutela indígena afirmada por Corbari, Bahl e Souza (2017), sendo a conclusão destes autores decorrente do paradigma assimilacionista da legislação anterior, não recepcionada pela ordem jurídico pós-1988.

O julgamento da demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol pelo Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2009) constitui paradigma para o entendimento jurídico da relação entre os indígenas, o Estado e suas terras, inclusive políticas públicas de turismo em terras indígenas.

A maior parte da decisão alberga uma visão multicultural (Bauman, 2012), aceitando a diversidade indígena e respeitando a multidimensionalidade do homem e de seus direitos, com respeito a voz, desígnios e decisões locais dos indígenas. O voto do Ministro Ricardo Lewandowski na PET 3388-STF esposou crítica ao evolucionismo e assimilacionismo:

De fato, a progressiva extinção da diversidade cultural, e acelerada homogeneização de modos de ser e de pensar, que se registra hoje no mundo, leva a um empobrecimento da humanidade como um todo, pelo aniquilamento do potencial de inovação que a diferença entre as pessoas propicia. (BRASIL, 2009, p. 329)

Ainda no excerto acima de Corbari, Bahl e Souza (2017), é feita análise crítica da previsão legal de fiscalização sobre a entrada de pessoas em terras indígenas. A realidade na Amazônia é bem diversa da previsão legal e do que cotejaram os

³ <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/04/25/senadores-criticam-repressao-a-manifestacao-de-indios-na-esplanada>. Acesso em 13 jul 2018

pesquisadores. Não se poderia esperar muros com guaritas nos limites de terras indígenas brasileiras, para a esperada fiscalização estatal no controle de turistas.

A título exemplificativo, no norte do Estado de Roraima, observa-se as sedes dos municípios de Pacaraima, Normandia e Uiramutã, com sua população não indígena, escolas, postos de saúde, comércios e equipamentos públicos, inseridas integralmente nas demarcadas terras indígenas de São Marcos (BRASIL, 1991) e Raposa Serra do Sol (BRASIL, 2005). No oeste do Estado do Amazonas, a sede do município de São Gabriel da Cachoeira, está também integralmente inserto em terra indígena, estando a sede do município de Tabatinga totalmente circundado por terras indígenas.

Na Constituição Federal de 1988, prevê-se:

CAPÍTULO VIII DOS ÍNDIOS

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

(...)

§ 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes. (BRASIL, 1988)

Afirmadas essas premissas, com destaque ao texto constitucional e aos múltiplos interesses em disputa no fenômeno turismo em terras indígenas, deve-se fazer a leitura da Instrução Normativa 03/2015-FUNAI (BRASIL, 2015), que regula o fenômeno.

A Instrução normativa, que não é lei, frise-se, foi subscrita por presidente interino da FUNAI e inicia invocando os poderes previstos no artigo 25 do Decreto 7.778/2012, que foi revogado integralmente pelo Decreto 9.010/2017 (BRASIL, 2017). O anexo deste decreto de 2017 prevê norma similar ao decreto revogado, dando poder ao dirigente da FUNAI para “editar instruções sobre o poder de polícia nas terras indígenas” (BRASIL, 2017).

A legislação reguladora do turismo em terras indígenas, portanto, é uma Instrução Normativa de um órgão público, que tem como lastro o anexo de um decreto que aponta a lei 5.371/67 (BRASIL, 1967) como norma que pretende regular.

Entretanto, não se observa na lei 5.371/67 (BRASIL, 1967) indicativos expressos sobre políticas públicas de turismo em terras indígenas. Ademais, a lei traz excertos claramente não recepcionados pela Constituição Federal de 1988, como “aculturação”, “progressiva integração na sociedade nacional” sendo, portanto, norma que deve ser analisada com extrema reserva, em face do já citado texto constitucional de 1988 (BRASIL, 1988)

Vislumbra-se, portanto, que o decreto e sua instrução normativa decorrente estão em desacordo com o direito brasileiro, por serem normas autônomas e não reguladoras de lei em sentido estrito, consoante jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, quando decide, em relação a normas infralegais que beneficiavam quilombolas, que “a Administração não poderia, sem lei, impor obrigações a terceiros ou restringir-lhes direitos” (BRASIL, 2012).

No mesmo sentido, a norma que dá ontologia ao Poder de Polícia na Administração Pública brasileira – artigo 78 do Código Tributário Nacional - exige lei em sentido estrito para considerar regular o exercício do poder de polícia:

Art. 78 (...)Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder. (BRASIL, 1966)

Passada a questão formal, tendo concluído pela nulidade da Instrução Normativa 03/2015-FUNAI, passa-se à análise do conteúdo do normativo. O artigo segundo aparentemente tenta equilibrar interesses do desenvolvimento carreado pelo turismo e proteção às comunidades indígenas:

Art. 2º São objetivos da visitação com fins turísticos em terras indígenas a valorização e a promoção da sociodiversidade e da biodiversidade, por meio da interação com os povos indígenas, suas culturas materiais, imateriais e o meio ambiente, visando à geração de renda, respeitando-se a privacidade e a intimidade dos indivíduos, das famílias e dos povos indígenas, nos termos por eles estabelecidos. (BRASIL, 2015)

A leitura conjunta com as diretrizes gerais da regulação do turismo, expostas no artigo quarto da norma e das vedações aos turistas apontados no artigo 19, apontam norma com devida proteção aos interesses indígenas, em consonância com a regulação constitucional dos índios (BRASIL, 1988).

Há menção expressa, no artigo 4º, IV, do direito de “consulta prévia, livre e informada às comunidades indígenas” (BRASIL, 2015) para atividades turísticas, previsão inscrita na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (BRASIL, 2004), norma internacional de direitos humanos integrada ao ordenamento jurídico brasileiro com *status* supralegal e atuação estrita conforme plano de visitação, com obrigações e vedações detalhadas no artigo 19, também em consonância com as diretrizes da Constituição Federal.

O turismo em terras indígenas, segundo a Instrução Normativa da FUNAI, se dá em obediência a detalhado plano de visitação (artigo 5º e 19), com controle e decisão da FUNAI (art. 8º e 23), que deve se dar com lastro em manifestação da comunidade indígena potencialmente afetada pelo turismo (art. 18).

Nada obstante o conteúdo da norma trazer importante proteção dos interesses indígenas na regulação do turismo em terras indígenas, afere-se ser a norma formalmente inválida no ordenamento jurídico brasileiro, consoante entendimento do Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2012), por não haver lei em sentido estrito para o exercício do poder de polícia de limitação da atividade de turismo em terras indígenas por parte da Fundação Nacional do Índio.

A legislação brasileira e as políticas públicas sobre turismo poderiam ser motivadoras de melhor conhecimento e respeito aos indígenas, sua cultura e território demarcado, compreensão de suas diferenças, promoção de trocas culturais (LARAIA, 2001, p. 105), bem como normatização do devido equilíbrio entre interesses de turistas e indígenas sobre o fenômeno do turismo.

Por outro lado, a ontologia e construção histórica do fenômeno do turismo, do deslocamento de pessoas para conhecerem outros lugares e culturas no mundo, se confunde com desenvolvimento e interesses capitalistas e da sociedade de consumo, no contexto do “neoliberalismo e a globalização (...) que lega ao mundo um único modelo

possível de desenvolvimento e uma única liderança mundial” (MAGALHAES, 2017), cabendo hermenêutica que considere as particularidades de culturas locais.

4 LEGISLAÇÃO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS: MANIFESTAÇÃO PRÉVIA, LIVRE E INFORMADA DOS INDÍGENAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO EM TERRAS INDÍGENAS

No direito positivo, o artigo 5º da Constituição determina que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza” (BRASIL, 1988). Os parágrafos 2º e 3º do já citado artigo 5º da Constituição da República estipulam que:

§ 2º - Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. (BRASIL, 1988)

Da leitura do texto constitucional, observamos que a Constituição Federal de 1988 é aberta a tratados internacionais e, no caso de tais normas internacionais tratarem de direitos humanos, há *status* supralegal ou constitucional. PIOVESAN destaca, sobre a Constituição Federal,

os direitos e garantias nela expressos não excluem outros, decorrentes dos tratados internacionais em que o Brasil seja parte, a Constituição de 1988 passa a incorporar os direitos enunciados nos tratados de direitos humanos ao universo dos direitos constitucionalmente consagrados (2011, p. 138).

Portanto, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais (BRASIL, 2004) e a Convenção Americana de Direitos Humanos (BRASIL, 1992b) e outros compromissos internacionais de direitos humanos têm supremacia, no ordenamento jurídico brasileiro, sobre as leis ordinárias e outras normas infra legais que tratam do fenômeno do turismo, bem como aquelas que tratam diretamente sobre indígenas, como o Estatuto do Índio – lei 6.001/73 (BRASIL, 1973).

A hermenêutica das normas sobre turismo – inclusive da Instrução Normativa 03/2015-FUNAI (BRASIL, 2015) - deve ser feita com lastro nessas premissas constitucionais e das normas internacionais de direitos humanos.

O artigo primeiro do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, norma internacional de direitos humanos também com *status* supralegal no Brasil, no âmbito do sistema global de direitos humanos, prevê que “todos os povos têm direito à autodeterminação” (BRASIL, 1992), norma que pode ter interpretação conjunta com a Convenção 169 da OIT (BRASIL, 2004), também norma internacional de direitos humanos com *status* supralegal que afirma que “povos” pode ser interpretado para indígenas, enquanto “regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial” (BRASIL, 2004).

Os índios compõem parcela relevante do povo brasileiro, como bem pontuou o ministro do Supremo Tribunal Federal:

não há mais que uma nacionalidade nesta Terra de Santa Cruz, há apenas uma, a nacionalidade dos brasileiros. É certo que os índios merecem, entre nós, tratamento constitucional especial. Mas isso não justifica, nem de leve, insinuação de que eles componham outro ou outros povos diferentes do povo brasileiro. Aqui não. No Brasil os indígenas, tal como nós --- 'preto, branco, amarelo, misturado', como disse Álvaro Moreyra em um lindo poema, nós que somos parte do Brasil de todas as cores --- aqui os indígenas, tal como nós, são brasileiros. (BRASIL, 2009, p.360)

Portanto, mais relevante que analisar e dever obediência à questionável regulação infralegal do turismo em terras indígenas, em Instrução Normativa da FUNAI, válida até que sejam tomadas medidas judiciais para que se declare sua nulidade, é fazer a leitura dessa ou de quaisquer outras normas sobre o turismo em terras indígenas com as lentes dos direitos humanos inscritos nas normas internacionais ratificadas no Brasil, com destaque à Convenção 169 da OIT (BRASIL, 2004) e aplicação da norma mais favorável a quem tem seus direitos humanos violados (PIOVESAN, 2011). Tais normas ratificadas pelo Brasil ampliam “o universo dos direitos constitucionalmente assegurados” (PIOVESAN, 2011, p.153).

Pontuadas essas premissas, a Convenção 169 da OIT prevê densa proteção aos povos indígenas e, quanto à voz indígena em projetos que afetem suas comunidades:

Artigo 6º

1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:

a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente; b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes; c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim

2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas. (BRASIL, 2004)

Delineados acima a interpretação das normas acerca dos limites da FUNAI na tutela dos indígenas e na restrição, em exercício do poder de polícia, do turismo em terras indígenas por norma infralegal, vislumbramos que a norma internacional de direitos humanos, que tem *status* supralegal e prevê maior proteção aos direitos dos indígenas envolvidos no fenômeno do turismo, dá primazia à consulta aos indígenas

afetados em políticas públicas ou quaisquer atividades em terras indígenas, incluído o fenômeno do turismo.

As decisões dos indígenas afetados, sobre turismo em terras indígenas, não serão melhores ou piores (BAUMAN, 2012) que o dos decisores de políticas públicas estatais. Os desígnios indígenas são necessários e prévios às políticas, em decorrência de mandamento legal da norma supralegal – Convenção 169 da OIT, em consonância com uma antropologia pós-colonial, que busca “compreender, não censurar; interpretar, não ordenar; abandonar o solilóquio em favor do diálogo” (BAUMAN, 2012, p. 75), em relação dialógica do não índio e Estado com as ricas cosmologias indígenas (VIVEIROS DE CASTRO, 2015).

Neste diapasão, podem os índios deliberar, inclusive, pela plena liberdade de visitação turística de índios de outras etnias e não índios em suas terras, com obtenção de lucros dessa empreitada, dentro das limitações legais e dos costumes, como em qualquer outro destino turístico, sem que com isso percam sua condição indígena ou identidade étnica (POUTIGNAT, 2011), pois a cultura indígena é construída pelo dinamismo ditado pelos próprios indígenas (LARAIA, 2001), na construção histórica de suas identidades.

Mais relevante que quaisquer questionáveis tutelas estatais, especialmente da FUNAI sobre terras indígenas, cabe aos índios ditarem seus representantes e seus desígnios, bem como as políticas públicas ou interesses privados que almejam em suas terras demarcadas, cabendo à FUNAI um papel não de tutela, mesmo que travestida de norma protetiva, ou representação, mas de atuação estatal no acompanhamento desses desígnios, conforme normas constitucionais e de direitos humanos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Políticas Públicas envolvendo indígenas não podem ser manto para reforço de desigualdades e implementação de medidas no interesse de uma maioria nacional, sem respeito às condições próprias de minorias, mormente se tais políticas afetam comunidades indígenas protegidas especialmente na Constituição Federal brasileira e normas internacionais de direitos humanos.

Em uma administração democrática e humana, em respeito aos direitos humanos positivados em normas internacionais ratificadas pelo Brasil, é salutar o respeito à voz indígena, que não partilham de uma cultura dominante ocidental, que tenta invisibilizá-los sob um olhar neoliberal que enxerga em suas terras e cultura sinônimo de atraso e interrupção de crescimento de lucros exploratórios de recursos naturais.

Nesse discurso do desenvolvimento estão inseridas as políticas públicas de turismo, que podem transformar o indígena, incluída sua condição de ser humano ou sua dignidade, em objeto de contemplação de visitantes. Neste diapasão, é relevante o papel do Estado - FUNAI, não como órgão de tutela indígena, mas como órgão que integra a administração do Estado para atuação entre os interesses indígenas e os decisores e burocratas em políticas públicas estatais de turismo.

Mais que aferir limites de uma tutela estatal através da FUNAI ou regulação do turismo em terras indígenas em questionáveis normativos do órgão indigenista, é importante destacar que os índios devem ter respeitada sua condição humana e ditar seus desígnios. Os índios devem ser consultados e ter manifestação livre, prévia e informada em todas as fases que envolvam políticas públicas de turismo em terras indígenas brasileiras. Não cabe à FUNAI, sob uma suposta tutela indígena, ir de encontro aos desígnios e deliberações dos próprios índios.

A Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (BRASIL, 2004) reforçou esse reconhecimento da autogestão dos povos indígenas para deliberar sobre quaisquer fenômenos que os afetem. Tais normas devem ser vetores hermenêuticos às normas infralegais da FUNAI. O desrespeito a autonomia dos povos pode acarretar impactos negativos de várias magnitudes, ocasionando assim prejuízos muitas vezes irreparáveis.

Portanto, as normatizações do turismo em terras indígenas elaboradas por órgão estatal, sem consulta prévia livre e informada das várias comunidades envolvidas e sem considerar as particularidades de comunidades em um país de dimensões continentais se mostram aparentemente inconsistentes na ordem jurídica, em um mundo intercultural em que convivem idealmente de forma não hierárquica (BAUMAN, 2012), culturas de índios e não índios.

Espera-se que este trabalho contribua para melhor compreender os aportes legais que se constituem para desenvolvimento do turismo em terras indígenas, apontando os vazios legislativos, incongruências normativas e as buscas de instrumentos legais que assegurem os direitos dos povos indígenas e a regulação da atividade turística nestes espaços.

Sugere-se novos estudos junto a comunidades indígenas para analisar, do ponto de vista prático, os aspectos do turismo em terras indígenas e de que forma os indígenas vislumbram a exploração de atividades turísticas, sem interferência ou tutela estatal. Ademais, são cabíveis análises que compreendam quais os limites e significados da aplicação do atual arcabouço legal regulatório do turismo nas cosmovisões indígenas e a sustentabilidade da atividade.

REFERÊNCIAS

ALVES, M. B. Turismo e desenvolvimento Local: a qualidade de vida sob a ótica da população do Arraial de Conceição do Ibitipoca- MG. **Turismo em Análise**, São Paulo, v. 25, n. 3:628 -648, dez. 2014.

BARRETO, Helder Girão. **Direitos Indígenas: vetores constitucionais**. 1ª ed. (ano 2003), 6ª impr. Curitiba, Juruá, 2014.

BARRETTO, Margarita. O imprescindível aporte das ciências sociais para o planejamento e a compreensão do turismo. *Revista Horizontes Antropológicos*, vol.9, n.20, Porto Alegre, 2003. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ha/v9n20/v9n20a01.pdf>. Acesso em 28 nov. 2017.

BAUMAN, Zygmunt. **Ensaio sobre o conceito de cultura**. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

BONDUKI, Nabil. BELLENZANI, Maria Lucia. **Por uma política municipal para as Terras Indígenas**. *Revista Carta Capital*. 19 de abril de 2016. Disponível em <http://www.cartacapital.com.br/sociedade/por-uma-politica-municipal-para-as-terras-indigenas>. Acesso em 16 jan 2017.

BRANDÃO, Cristiane Nascimento. BARBIERI, José Carlos. JOÃO, Cristina de Moura. O Turismo Indígena e sua Influência no Desenvolvimento Local Sustentável: um estudo na reserva indígena São Marcos – Roraima. **Revista de Gestão Social e Ambiental**. V. 8, n. 3:3-17, set-dez, São Paulo, 2014.

BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da república federativa do Brasil**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/principal.htm. Acesso em 13 nov. 2012

_____. Decreto nº 311, de 29 de outubro de 1991. **Homologa a demarcação administrativa da Área Indígena Tikuna de Santo Antônio, no Estado do Amazonas**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D311.htm>. Acesso em: 1º jul. 2017.

_____. Decreto nº 312, de 29 de outubro de 1991b. **Homologa a demarcação administrativa da Área Indígena São Marcos, no Estado de Roraima**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D312.htm>. Acesso em: 1º jul. 2017.

_____. Decreto n.º 592, de 6 de julho de 1992. **Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação..** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm>. Acesso em: 25 set. 2015.

_____. Decreto n.º 678, de 6 de novembro de 1992b. **Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm>. Acesso em: 25 set. 2015.

_____. Decreto nº 4412, de 7 de outubro de 2002. **Dispõe sobre a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal nas terras indígenas e dá outras providências..** Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4412.htm. Acesso em 06 jan 2017.

_____. Decreto nº 5051, de 19 de abril de 2004. **Promulga a Convenção no 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm. Acesso em 03 out 2015.

_____. Decreto 9.010, de 23 de março de 2017. **Aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Fundação Nacional do Índio – FUNAI**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9010.htm#art9. Acesso em 1º jul. 2017.

_____. Decreto não numerado de 15 de abril de 2005. **Homologa a demarcação administrativa da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, localizada nos Municípios de Normandia, Pacaraima e Uiramutã, no Estado de Roraima**. 2005. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Dnn/Dnn10495.htm. Acesso em 02 out. 2015.

_____. Fundação Nacional do Índio. Instrução Normativa 03/2015, de 11 de junho de 2015. **Estabelece normas e diretrizes relativas às atividades de visitação para fins turísticos em terras indígenas**. Disponível em

<http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/ascom/2015/doc/jun-06/IN%2003%202015.pdf>. Acesso em 1º jul 2017.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico : 2010 : características gerais dos indígenas : resultados do universo**. Disponível em <http://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=795>. Acesso em 03 out. 2015.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **O Brasil Indígena**. 2010b Disponível em <http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/ascom/2013/img/12-Dez/pdf-brasil-ind.pdf> Acesso em 03 out. 2009.

_____. Lei 6001 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 03 out 2015.

_____. Lei 5.371/67. Autoriza a instituição da "Fundação Nacional do Índio" e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L5371.htm. Acesso em 1º jul. 2017.

_____. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo**. 2013. Disponível em http://www.turismo.gov.br/images/pdf/plano_nacional_2013.pdf. Acesso em 15 nov. 2017.

_____. Ministério do Turismo. **Sondagem do Consumidor: intenção de viagem**. Ano 9, FGV Projetos, Rio de Janeiro 2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Súmulas do STJ**. 2017. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em 04 jan 2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Revista do STJ a.24 (228): 559-567, outubro/dezembro 2012. Conflito de Competência N. 38.517-RS (2003/0031780-4)** Disponível em https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-eletronica-2012_228_capTerceiraSecao.pdf. Acesso em 05 out. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Cível Originária 924, 2016b**. Relator Ministro Luiz Fux. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2403696>. Acesso em 21 jan 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3239, relatório de 18 de abril de 2012**. Relator Ministro Cezar Peluzo. Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo662.htm>. Acesso em 02 jul 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Petição 3.388-4 Roraima. **Acórdão de 19 de março de 2009. Julgamento do Caso Raposa Serra do Sol**. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=603021&tipo=AC&descricao=Inteiro%20Teor%20Pet%20/%203388>. Acesso em 08 jan 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Petição 3.388-4 Roraima. **Acórdão de 04 de fevereiro de 2014. Julgamento de Embargos de Declarações do caso Raposa Serra do Sol**.

Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2288693>. Acesso em 08 jan 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão no Recurso Extraordinário 593727**, de 14 de maio de 2015b. Relator Ministro Cezar Peluso. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=593727&classe=RE&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>. Acesso em 17 jan 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão na Ação Direta de Inconstitucionalidade 3664/RJ**. Relator Ministro Cezar Peluso. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=3664&classe=ADI&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>. Acesso em 12 dez. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Súmulas Vinculantes**. Última atualização em 08 de agosto de 2016b. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumulaVinculante>. Acesso em 12 mar 2017.

_____. *Metafísicas canibais: elementos para uma antropologia pós-estrutural*. São Paulo: Cosac Naify, 1ª Ed., 2015.

CORBARI, Sandra Dalila. BAHLE, Miguel. SOUZA, Silvana do Rocio de. Legislação Indigenista e Perspectivas para o Turismo em Terras Indígenas no Brasil. **Revista Turismo em Análise**. ECA-USP, v. 28, n. 1:53-70, 2017.

COSTA, Alda Cristina. OLIVEIRA, Ivana Cláudia. RAVENA, Nírvea. **Vozes institucionais e os discursos de dominação: análise dos grandes projetos hidrelétricos na Amazônia**. **Revista Famecos**. Porto Alegre/RS, v. 24, n. 2, 2017.

DENHARDT, Robert B. **Teorias da Administração Pública**. Trad. Da 6ª edição americana por Francisco G. Heidemann. São Paulo: Cengage Learning; 2012.

HARVEY, David. **17 contradições e o fim do capitalismo**. Trad. Rogério Bettoni. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

KROHLING, Aloísio. **Os Direitos Humanos na Perspectiva da Antropologia Cultural**. *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, Vitória, n. 3:155-182, 2008.

LARAIA, Roque de Barros. **Cultura: um conceito antropológico**. 14. Ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 2001.

MAGALHÃES, Leandro Henrique. **Panorama histórico do turismo: do mundo moderno a contemporaneidade**. Disponível em <http://www.obsturpr.ufpr.br/EPTUR/PANORAMA%20HISTORICO%20DO%20TURISMO.pdf>. Acesso em 1º de julho de 2017.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Disponível em:

<<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em: 08 dez. 2014.

_____. **Declaração Final e Plano de Ação**. Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos. Viena. 1993.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 12ª Ed. Ed. Saraiva. 2011.

POUTIGNAT, Philippe. **Teorias da Etnicidade: seguido de grupos étnicos e suas fronteiras de Fredrik Barth**. Trad. Elcio Fernandes. 2. ed. São Paulo: Ed. Unesp, 2011.

RUSCHMANN, D. V. M. **Turismo e Planejamento Sustentável: a proteção do meio ambiente**. 4. ed. Campinas: Papirus, 1999. 199 p.

SILVA, Alan Curcino Pedreira da. NUNES, Maria de Fátima. PEQUENO, Marconi José Pimentel. Um percurso pela Filosofia Prática e História das Ciências sobre a constituição dos zoológicos como espaços de lazer e de musealização científica. **Revista Iberoamericana de Turismo – RITUR**, Penedo, vol. 5, n. 1:147-169, 2015. Disponível em <http://www.seer.ufal.br/index.php/ritur>. Acesso em 04 jul. 2017.

VIVEIROS DE CASTRO, Eduardo. **A inconstância da alma selvagem – e outros ensaios de antropologia**. São Paulo: Cosac & Naify, 2002.

Tourism in indigenous lands: legislation and human rights

Abstract: Tourism has grown in several parts of the world, reflecting the changes of job market as a consequence of capitalism. In Brazil there is a great demand for the exotic, as the indigenous lands. Under the speech to protect the interests of indigenous people were created laws to regulate tourism in demarcated indigenous areas. This paper presents some interpretative vectors on tourism legislation in indigenous lands in Brazil, comparing tourism regulation legislation - FUNAI - National Indian Foundation - Normative Instruction - with international human rights standards, which have supra-legal status in the Brazilian legal system. The research methodology is based on a bibliographical and documentary study, addressing the following sources: Federal Constitution, International law, official documents, Resolutions, Decrees and Normative Instructions, as well as: official Internet sites, theoretical books and legal doctrine, as well as participant observation. It discusses the insufficiency of the regulation of the tourism in indigenous lands by Normative Instruction of public organ and about the necessary inclusion of the natives in the decisions on public policies, with previous manifestation, free and informed for any decisions and political actions on tourism in indigenous lands. It is concluded there is regulatory failure and the regulation of tourism in indigenous lands must respect the human condition and the participation of the Indians, so that they dictate their designs in public tourism policies.

Keywords: Tourism. Legislation. Indigenous Lands. Public Policy.

Artigo recebido em 22/03/2018 e aceito para publicação em 07/07/2018.