

Política operacional  
sobre povos indígenas

e

Estratégia para o  
desenvolvimento indígena

**Banco Interamericano de Desenvolvimento**

**Washington, D.C.**

**Série de estratégias e políticas setoriais do  
Departamento de Desenvolvimento Sustentável**

Esta política e esta estratégia foram elaboradas por uma equipe de trabalho interdepartamental coordenada por Anne Deruyttere, Chefe da Unidade de Povos Indígenas e Desenvolvimento Comunitário. Nossos agradecimentos a Carmen Albertos, Diego Belmonte, Kristyna Bishop, Fernando Bretas, Elizabeth Brito, Elisa Canqui, Clothilde Charlot, María da Cunha, Elizabeth Davidsen, Suzanne Duryea, Wanda Engel, Marco Ferroni, Camille Gaskin-Reyes, Steven Geiger, Mia Harbitz, Carlos Jarque, Helena Landazuri, Héctor Malarin, Dana Martin, Jacqueline Mazza, Joseph Milewski, Marilia Mirza, Robert Montgomery, Dianna Moyer, Gil Nolet, Trond Norheim, Carlos Perafán, Peter Pfaumann, Ricardo Quiroga, Alicia Ritchie, Mary Thompson, María Teresa Traverso, Anne Marie Urban, Lina Uribe, Gabriela Vega, Aimee Verdisco, Carlos Viteri Gualinga, Mark Wenner, Robert Wilen e Natalia Winder, dentre outros, por suas contribuições. A Unidade de Povos Indígenas e Desenvolvimento Comunitário agradece, ainda, aos representantes de povos indígenas, governos, agências de cooperação e organizações da sociedade civil pelas contribuições recebidas durante os processos de consulta, bem como às Representações do BID por terem facilitado as consultas presenciais.

A política (OP-765) e a estratégia (GN-2387-5) foram aprovadas pela Diretoria Executiva do Banco em 22 de fevereiro de 2006.

Publicação do Banco Interamericano de Desenvolvimento, julho de 2006.

Gerente Interino do Departamento de Desenvolvimento Sustentável: Antonio Vives  
Subgerente do Subdepartamento de Desenvolvimento Social e Governança: Marco Ferroni

Cópias adicionais desta publicação (IND-111) podem ser obtidas no seguinte endereço:

Publicações IND  
Parada W-0502  
Banco Interamericano de Desenvolvimento  
1300 New York Avenue, N.W.  
Washington, D.C. 20577

E-mail: [sds/ind@iadb.org](mailto:sds/ind@iadb.org)  
Fax: (202) 623-1463  
Página na internet: [www.iadb.org/sds/ind](http://www.iadb.org/sds/ind)

**(Cataloging-in-Publication) Dados de catalogação fornecidos pelo  
Banco Interamericano de Desenvolvimento  
Biblioteca Felipe Herrera**

Política operacional sobre povos indígenas e estratégia para o desenvolvimento indígena.

p.cm. (Sustainable Development Department Sector Strategy and Policy Papers Series ; IND-111.)  
“Esta política e esta estratégia foram elaboradas por uma equipe de trabalho interdepartamental coordenada por Anne Deruyttere”—t.p. verso.  
“A política (OP-765) e a estratégia (GN-2387-5) foram aprovadas pela Diretoria Executiva do Banco em 22 de fevereiro de 2006.”—t.p. verso.  
Includes bibliographical references.

1. Indigenous peoples—Latin America. 2. Latin America—Social policy. 3. Inter-American Development Bank. I. Deruyttere, Anne. II. Inter-American Development Bank. Sustainable Development Dept. Indigenous Peoples and Community Development Unit. III. Series.

## **Preâmbulo**

O Relatório do Oitavo Aumento Geral dos Recursos do Banco, aprovado em 1994, requer a inclusão sistemática dos temas indígenas nas políticas e nos projetos do Banco (documento AB-1704, parágrafo 2.27). Este novo enfoque proativo complementa o anterior, centrado em evitar ou mitigar os impactos negativos dos projetos do Banco sobre os povos indígenas, e coincide com o crescente protagonismo dos povos e das organizações indígenas em seus respectivos países e no plano internacional.

O Banco, por meio de suas experiências, veio a reconhecer as necessidades, os direitos, as demandas e as aspirações desses povos, de acordo com a cosmovisão própria dos mesmos. Conseqüentemente, o Banco busca apoiar processos de desenvolvimento socioculturalmente apropriados à economia e à governabilidade dos povos indígenas, priorizando sua integridade territorial e cultural, a relação harmoniosa com o meio ambiente e sua segurança diante da vulnerabilidade, respeitando, ao mesmo tempo, os direitos dos povos e pessoas indígenas. O Banco reconhece a necessidade de consolidar as condições que possibilitem aos povos indígenas exercer o direito de participar, efetivamente, da definição de seu próprio futuro político, econômico, social e cultural, num contexto de participação em sistemas democráticos e de construção de Estados pluriculturais. Estas política e estratégia buscam consolidar e renovar a definição do papel e do compromisso do Banco com o desenvolvimento com identidade dos povos indígenas.

Antonio Vives  
Gerente a.i.  
Departamento de Desenvolvimento Sustentável



## **Índice geral**

Parte I: Política operacional sobre povos indígenas	1
Parte II: Estratégia para o desenvolvimento indígena	13



# Parte I

## Política operacional sobre povos indígenas





## **Política operacional sobre povos indígenas**

### **Índice**

I.	Definições	5
II.	Objetivos e metas	6
III.	Alcance da aplicação da política	6
IV.	Diretrizes da política	6
V.	Implementação	10
VI.	Coordenação e internalização da temática indígena	11
VII.	Indicadores, monitoramento e relatórios	11
VIII.	Entrada em vigor	12



## I. Definições

*Povos indígenas*<sup>1</sup>, para os fins desta política, este termo se refere aos povos que cumprem os seguintes três critérios: (i) são descendentes dos povos que habitavam a região da América Latina e do Caribe na época da Conquista ou da Colonização; (ii) qualquer que seja sua situação jurídica ou sua localização atual, conservam, parcial ou totalmente, suas próprias instituições e práticas sociais, econômicas, políticas, lingüísticas e culturais; e (iii) se auto-identificam como pertencentes a povos ou culturas indígenas ou pré-coloniais.

*Direitos indígenas* incluem os direitos dos povos e das pessoas indígenas<sup>2</sup>, quer originários da legislação indígena emitida pelos Estados, da legislação nacional pertinente, das normas internacionais<sup>3</sup> aplicáveis e vigentes para cada país, ou dos sistemas jurídicos indígenas<sup>4</sup> que, em seu conjunto, passam a denominar-se “normas de direito a-

<sup>1</sup> Os termos “povos”, “integridade territorial” e “território” são empregados na presente política em seu sentido geral e seu uso não deverá ser interpretado como tendo qualquer implicação no que tange aos direitos eventualmente conferidos a esses termos no direito internacional. O alcance desses termos no contexto da presente política está sujeito às mesmas limitações a eles atribuídas no Convênio 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

<sup>2</sup> Quando coexistirem direitos coletivos e individuais, prevalecerão os direitos coletivos, particularmente no que se refere a direitos sobre terras, territórios e recursos naturais.

<sup>3</sup> A legislação internacional inclui, segundo sua vigência para cada país, a Declaração Universal de Direitos Humanos das Nações Unidas (1948); o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966); a Convenção Americana de Direitos Humanos (1969); o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1976); a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (1966); a Convenção sobre os Direitos da Criança (1990); o Convênio 107 da OIT relativo à Proteção e Integração das Populações Indígenas e de outras Populações Tribais e Semitribais nos Países Independentes (1957); o Convênio 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes (1989); a Agenda 21 aprovada pela Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD) (1992); o Convênio sobre a Diversidade Biológica (1992), bem como a jurisprudência internacional correspondente da Corte Interamericana de Direitos Humanos ou de órgãos semelhantes, cuja jurisdição tenha sido aceita pelo país relevante. Outros instrumentos internacionais atualmente em processo de preparação, tais como o projeto de Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas e o projeto de Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas, estabelecem princípios gerais que poderão ser levados em conta na medida em que os referidos instrumentos forem concluídos e assinados pelo país relevante.

<sup>4</sup> O conceito de sistema jurídico indígena, também conhecido como direito próprio ou interno, inclui as normas de origem, os direitos consuetudinários, os usos e costumes e os sistemas jurídicos e de justiça indígenas. Dezesete dos 19 países com população indígena na América Latina e no Caribe reconhecem o direito consuetudinário. O Banco realizou uma revisão exaustiva e uma análise comparativa da legislação pertinente aos povos indígenas em todos os países da região, que pode ser consultada em [www.iadb.org/sds/ind](http://www.iadb.org/sds/ind).

plicáveis”<sup>5</sup>. Os sistemas jurídicos indígenas serão considerados em conformidade com as regras para seu reconhecimento estabelecidas na legislação do país correspondente. Na ausência dessas regras, os referidos sistemas serão reconhecidos sempre e quando forem coerentes com a legislação nacional e não contrariarem os direitos fundamentais previstos na legislação nacional e nas normas internacionais<sup>6</sup>.

*Governança indígena* é definida como o âmbito de autogestão dos povos indígenas que, em consonância com as normas de direito aplicáveis e dos estados nacionais dos quais os referidos povos fazem parte –e tendo-se em conta as formas de organização próprias dos povos indígenas– contempla o controle de seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural, a gestão interna de suas terras e seus territórios<sup>7</sup> em reconhecimento da relação especial existente entre o território e a identidade étnica e cultural, bem como uma participação efetiva dos povos indígenas no governo local, subnacional e nacional.

*Desenvolvimento com identidade dos povos indígenas* refere-se ao processo que compreende o fortalecimento dos povos indígenas, a harmonia com o meio ambiente, a boa administração dos territórios e recursos naturais, a geração e o exercício de autoridade, e o respeito aos valores e direitos indígenas, inclusive os direitos culturais, econômicos, sociais e institucionais dos povos indígenas, segundo sua própria cosmovisão e governança. Esse conceito fundamenta-se nos princípios de equidade, integridade, reciprocidade e solidariedade, e busca consolidar as condições que permitam aos povos indígenas e seus integrantes desfrutar de bem-estar e crescer em harmonia com seu ambiente, aproveitando para tanto, segundo suas próprias prioridades, o potencial dos seus bens culturais, naturais e sociais.

<sup>5</sup> Todas as referências no texto desta política a “normas de direito aplicáveis” devem ser entendidas com o alcance estipulado na definição de direitos indígenas contida neste parágrafo.

<sup>6</sup> No caso de controvérsias, o Banco não assumirá um papel de árbitro ou intermediário entre os interessados, mas exigirá evidência de uma resolução satisfatória antes de proceder com a atividade correspondente.

<sup>7</sup> Ver nota de rodapé 1.

## II. Objetivos e metas

O objetivo da presente política é potencializar a contribuição do Banco para o desenvolvimento dos povos indígenas, apoiando os governos nacionais<sup>8</sup> da região e os povos indígenas na consecução dos seguintes objetivos:

- (a) *Apoiar o desenvolvimento com identidade dos povos indígenas*, inclusive o fortalecimento de sua capacidade de gestão.
- (b) *Salvaguardar os povos indígenas e seus direitos* de impactos adversos potenciais e da exclusão nos projetos de desenvolvimento financiados pelo Banco.

## III. Alcance da aplicação da política

A política se aplica ao Banco Interamericano de Desenvolvimento e ao Fundo Multilateral de Investimentos. As atividades e os instrumentos sujeitos à presente política englobam todas as operações e atividades apoiadas com recursos do Banco, inclusive produtos financeiros e não financeiros.

## IV. Diretrizes da política

A política contém duas séries de diretrizes. A primeira requer que o Banco empregue seus melhores esforços para *apoiar o desenvolvimento com identidade* dos povos indígenas. A segunda estabelece *salvaguardas* destinadas a evitar ou minimizar a exclusão e os impactos negativos que as operações do Banco possam gerar para os povos indígenas e seus direitos.

### Apoio ao desenvolvimento com identidade

O Banco empregará seus melhores esforços para apoiar os governos nacionais e os povos indígenas da região, bem como os atores relevantes do setor privado e da sociedade civil, na incorporação dos temas indígenas às agendas locais e nacionais de

desenvolvimento e ao inventário de projetos do Banco. Para tanto, o Banco adotará iniciativas específicas e – sempre e quando tecnicamente viável e apropriado – integrará medidas complementares a atividades, operações e iniciativas gerais.

*Inclusão de temas especificamente indígenas nas agendas de desenvolvimento por meio de operações independentes.* O Banco buscará apoiar as iniciativas dos governos e dos povos indígenas destinadas a promover o desenvolvimento social, econômico, político e organizacional dos referidos povos, por meio de atividades e operações socioculturalmente apropriadas e de mecanismos inovadores. O Banco realizará estudos participativos de diagnóstico e promoverá a inclusão das conclusões e recomendações correspondentes na elaboração de projetos, programas e cooperações técnicas. Para serem consideradas pelo Banco, as operações destinadas especificamente a beneficiários indígenas deverão contar com o apoio ou a não objeção do respectivo país membro e com processos socioculturalmente apropriados de consulta aos povos indígenas envolvidos. As consultas deverão ser realizadas de forma apropriada às circunstâncias com a finalidade de chegar a acordos ou obter consentimento<sup>9</sup>.

*Inclusão da especificidade indígena nos projetos com enfoque geral (mainstreaming ou inclusão transversal).* Em atividades e operações cujo enfoque não seja especificamente os povos indígenas, mas que possam afetá-los positivamente, o Banco promoverá e apoiará os países mutuários ou os proponentes de projetos<sup>10</sup> para que procedam aos ajustes apropriados que permitam atender às necessidades e oportunidades de desenvolvimento dos povos indígenas. Isto inclui medidas complementares tecnicamente viáveis para: (i) identificar e focalizar os povos indígenas potencialmente beneficiados; (ii) implementar processos socioculturalmente apropriados e eficazes de consulta aos referidos povos; (iii) respeitar o conhecimento tradicional e o patrimônio cultural, natural e social, bem como os sistemas próprios espe-

<sup>8</sup> Se entende por “governos nacionais” todas as entidades governamentais no âmbito nacional, inclusive entidades descentralizadas, estatais e locais.

<sup>9</sup> Para os fins desta política, acordos e consentimento devem ser obtidos livres de coerção ou influência indevida, e com base em informações idôneas aos afetados no que concerne à natureza, ao alcance e aos impactos das atividades propostas.

<sup>10</sup> “Proponentes de projetos” incluem os mutuários dos setores público e privado durante as etapas de preparação e execução dos projetos.

cíficos nos âmbitos social, econômico, lingüístico, espiritual e legal<sup>11</sup>; (iv) adaptar serviços e outras atividades para facilitar o acesso dos beneficiários indígenas, inclusive tratamento equitativo e, sempre que viável, adequação de procedimentos e critérios, e programas de capacitação e compensação de fatores de exclusão; e (v) elaborar as medidas e atividades complementares por meio de negociações de boa fé com as comunidades indígenas afetadas.

Em seus esforços para facilitar o diálogo e apoiar a inclusão da temática indígena, o Banco procurará abordar, na medida do factível e apropriado, os diferentes componentes do desenvolvimento com identidade, dentre os quais se destacam:

- (a) *A visibilização e compreensão dos desafios do desenvolvimento indígena nos contextos rurais e urbanos*, inclusive as dinâmicas de migração indígena interna e ao exterior, com vistas a promover programas adequados de desenvolvimento enfocados territorialmente em assentamentos, bairros ou comunidades indígenas, tanto rurais como urbanos.
- (b) *O desenvolvimento de soluções socioculturalmente apropriadas para melhorar a disponibilidade e qualidade dos serviços sociais, particularmente de saúde e educação* para os povos indígenas, mediante o desenvolvimento de sistemas próprios, a adequação dos serviços gerais, a articulação de elementos tradicionais com os sistemas gerais com base numa perspectiva intercultural, e a capacitação de pessoal e profissionais indígenas.
- (c) *O reconhecimento, a articulação e a implementação dos direitos indígenas contemplados nas normas de direito aplicáveis*, bem como o apoio a processos solicitados pelos governos nacionais para aprimorar, em conjunto com os povos indígenas, o marco normativo.
- (d) *O apoio à cultura, à identidade, ao idioma, às artes e técnicas tradicionais, bem como aos recursos culturais e à propriedade intelectual*

<sup>11</sup> Conforme o alcance definido no parágrafo sobre os direitos indígenas na Seção I desta política.

al<sup>12</sup> dos povos indígenas, inclusive o apoio aos governos nacionais e aos povos indígenas no fortalecimento dos marcos jurídicos correspondentes.

- (e) *O fortalecimento dos processos de legalização e administração física dos territórios, das terras e dos recursos naturais* tradicionalmente ocupados ou utilizados pelos povos indígenas, em conformidade com as normas de direito aplicáveis, bem como com os objetivos de proteção do meio ambiente. Esses processos incluem o fomento da sustentabilidade dos usos culturais da terra, a promoção do investimento em bens comunitários e projetos produtivos em áreas indígenas, e a gestão ambiental indígena no âmbito de suas terras e seus territórios.
- (f) Em projetos de manejo ou extração de recursos naturais ou gestão de áreas protegidas, a *promoção de mecanismos apropriados de consulta, de participação* na gestão dos recursos naturais e de participação nos benefícios dos projetos por parte dos povos indígenas em cujas terras e territórios os projetos sejam executados.
- (g) O desenvolvimento de iniciativas específicas para implementar alternativas eficazes e socioculturalmente apropriadas para *melhorar o acesso dos povos indígenas aos mercados financeiros, produtivos e de trabalho*, à assistência técnica e às tecnologias de informação.
- (h) O *apoio à governança dos povos indígenas* mediante o fortalecimento das capacidades, das instituições e dos processos de gestão, toma de decisões e administração de terras e territórios nos âmbitos local, nacional e regional; a melhoria da gestão do orçamento público, a fim de promover o uso eficaz, eficiente, equitativo e transparente do investimento público nos territórios dos povos indígenas; e a institucionalização dos mecanismos de consulta e negociação de boa fé entre o governo e os povos indígenas, particularmente na formu-

<sup>12</sup> Serão utilizadas como referência as definições de “conhecimento indígena”, “recursos culturais” e “propriedade intelectual” da legislação nacional e internacional aplicável.

lação e implementação de estratégias e políticas públicas que os afetem.

- (i) O apoio à participação, à liderança e à proteção de mulheres, idosos, jovens e crianças, bem como à promoção da igualdade de direitos.
- (j) O fortalecimento da capacidade institucional dos povos indígenas, de entidades governamentais, do setor privado, da sociedade civil e do próprio Banco para atender à temática indígena em todos os âmbitos, com especial atenção à formação de líderes indígenas para a gestão de projetos e a administração empresarial, bem como à geração de capacidade indígena para uma participação efetiva nos processos de consulta e negociação de boa fé.

### Salvaguardas nas operações do Banco

Para ser elegíveis para financiamento por parte do Banco, as operações devem cumprir as normas de direito aplicáveis, ajustar-se às salvaguardas estabelecidas na presente política, enumeradas nos parágrafos a seguir, e ser conformes com as disposições das demais políticas do Banco.

*Impactos adversos.* O Banco desenvolverá suas operações de uma maneira que evite ou mitigue os impactos adversos diretos e indiretos sobre os povos indígenas, seus direitos, ou seu patrimônio, tanto individuais como coletivos. Nesse sentido, o Banco adotará os critérios técnicos e os procedimentos, e implementará mecanismos necessários para identificar, avaliar e prevenir ou mitigar os referidos impactos. Para tanto, proporcionalmente à natureza e à intensidade dos impactos adversos potenciais de cada projeto, o Banco aplicará as seguintes salvaguardas específicas, de acordo com os procedimentos delineados no parágrafo sobre medidas operacionais (Seção V) desta política:

- (a) O Banco requererá e verificará que o proponente do projeto realize avaliações para determinar a gravidade dos impactos negativos potenciais sobre a segurança física e alimentar, as terras, os territórios, os recursos, a sociedade, os direitos, a economia tradicional, a forma de vida e a identidade ou integridade cultural dos povos indígenas, identificando os

indígenas afetados e seus legítimos representantes, bem como seus processos internos de toma de decisão. Essas avaliações incluirão consultas preliminares aos povos ou grupos indígenas potencialmente afetados.

- (b) Nos casos em que se identifiquem impactos adversos potenciais, o Banco requererá e verificará que o proponente do projeto inclua a formulação e a implementação das medidas necessárias para minimizá-los ou evitá-los, inclusive processos de consulta e negociação de boa fé conformes com os mecanismos legítimos de toma de decisão dos povos ou grupos indígenas afetados, bem como medidas de mitigação, monitoramento e compensação justa.
- (c) No caso de potenciais impactos adversos particularmente significativos, que impliquem um alto grau de risco para a integridade física, territorial ou cultural dos povos ou grupos indígenas envolvidos, o Banco requererá e verificará que o proponente demonstre haver obtido, mediante processos de negociação de boa fé, os acordos sobre a operação e as medidas de gestão dos impactos adversos para respaldar, a juízo do Banco, a viabilidade sociocultural da operação.

*Territórios, terras e recursos naturais.* As operações que afetem, direta ou indiretamente, a situação jurídica, a posse ou a gestão dos territórios, das terras ou dos recursos naturais tradicionalmente ocupados ou utilizados pelos povos indígenas, incluirão salvaguardas específicas, conformes com as normas de direito aplicáveis, inclusive o marco normativo sobre proteção de terras e ecossistemas. Isto inclui respeitar os direitos reconhecidos de acordo com as normas de direito aplicáveis, bem como incluir nos projetos de extração e manejo de recursos naturais e gestão de áreas protegidas: (i) mecanismos de consulta prévia para salvaguardar a integridade física, cultural e econômica dos povos afetados e a sustentabilidade das áreas ou dos recursos naturais protegidos; (ii) mecanismos para a participação desses povos na utilização, administração e conservação desses recursos; (iii) compensação justa por qualquer dano que possam sofrer como resultado do projeto; e (iv) sempre que possível, participação nos benefícios do projeto. Caso a proteção jurídica ou admi-

nistrativa seja insuficiente para evitar que o projeto resulte, direta ou indiretamente, na deterioração da integridade física ou da situação legal das terras, dos territórios ou dos recursos, o projeto incluirá as restrições ou as medidas corretivas ou compensatórias pertinentes.

*Direitos indígenas.* O Banco terá em conta o respeito aos direitos dos povos e das pessoas indígenas estabelecidos nas normas de direito aplicáveis, segundo sua relevância para as operações do Banco.

*Prevenção da exclusão por motivos étnicos.* O Banco não financiará projetos que excluam grupos indígenas por motivos étnicos. No caso de projetos nos quais existam fatores implícitos que excluam povos ou pessoas indígenas dos benefícios das atividades financiadas pelo Banco por motivos étnicos, essas atividades incluirão medidas corretivas, tais como: (i) informação a indivíduos e organizações indígenas sobre seus direitos nos termos da legislação trabalhista, social, financeira ou empresarial, bem como sobre os mecanismos de reivindicação disponíveis; (ii) divulgação, capacitação e medidas de eliminação de barreiras de acesso a benefícios e recursos como crédito, emprego, serviços empresariais, serviços de saúde e educação, e outros benefícios gerados ou facilitados pelos projetos; (iii) concessão aos trabalhadores, empresários e beneficiários indígenas da mesma proteção conferida pela legislação nacional a outras pessoas em setores e categorias semelhantes, tendo-se em conta os aspectos de gênero e segmentação étnica dos mercados de trabalho e de bens, inclusive fatores lingüísticos; e (iv) concessão de garantias de igualdade de condições para as propostas apresentadas pelos povos indígenas.

*Cultura, identidade, idioma e conhecimentos tradicionais dos povos indígenas.* Em reconhecimento das características socioculturais e lingüísticas particulares dos povos indígenas, as operações do Banco incluirão as medidas necessárias para salvaguardar esses bens de potenciais impactos negativos. Os projetos relevantes incluirão processos de consulta e negociação de boa fé para identificar os riscos e impactos potenciais e para elaborar e implementar respostas socioculturalmente apropriadas. No caso de desenvolvimento comercial de recursos culturais e conhecimentos

indígenas, será requerido o acordo prévio dos povos afetados que inclua salvaguardas para a propriedade intelectual e o conhecimento tradicional, bem como disposições para sua participação equitativa nos benefícios derivados desse desenvolvimento comercial.

*Povos indígenas transfronteiriços.* Em projetos regionais, de dois ou mais países, ou em áreas de fronteira com a presença de povos indígenas, o Banco adotará as medidas necessárias para que seus projetos não afetem adversamente os povos transfronteiriços, tais como: processos de consulta e negociação de boa fé, programas de segurança jurídica e controle territorial, e outros programas culturalmente adequados relacionados com direitos e prioridades nas áreas de saúde, livre trânsito, binacionalidade (no contexto das normas de direito aplicáveis) e integração econômica, social e cultural entre os povos, entre outros.

*Povos indígenas não contatados*<sup>13</sup>. Tendo-se em conta a natureza excepcional dos povos não contatados, também denominados “povos em isolamento voluntário”, bem como sua especial vulnerabilidade e a impossibilidade de aplicação de mecanismos de consulta prévia e negociação em relação a esses povos, o Banco somente financiará projetos que respeitem o direito dos referidos povos de permanecer nessa condição e de viver livremente de acordo com sua cultura. A fim de salvaguardar a integridade física, territorial e cultural desses povos, projetos que possam afetar potencialmente essas pessoas, suas terras e seus territórios ou sua forma de vida deverão incluir medidas socioculturalmente adequadas para reconhecer, respeitar e proteger suas terras e seus territórios, seu meio ambiente, sua saúde e sua cultura, e para evitar contato com esses povos como consequência do projeto.

---

<sup>13</sup> O alcance dessa salvaguarda limita-se aos casos de pequenos grupos e povos que vivem principalmente em áreas de refúgio da selva Amazônica e do Chaco, que não desejam estabelecer contato com a civilização ocidental e cuja saúde, cultura e forma de vida são extremamente vulneráveis aos contactos.

## V. Implementação

O Banco adotará as medidas necessárias para implementar ou verificar a implementação das salvaguardas previstas nesta política e identificar oportunidades para a promoção ativa da inclusão do desenvolvimento com identidade dos povos indígenas nos planos gerais de desenvolvimento e na carteira do Banco. Essas medidas serão detalhadas em guias específicas sobre aspectos técnicos e de procedimentos aprovadas para essa finalidade de acordo com a Seção VI e, na medida do possível, ajustar-se-ão os procedimentos vigentes no Banco para a revisão sócio-ambiental de suas operações.

*Medidas estratégicas.* Para os países com população indígena significativa em tamanho, diversidade ou vulnerabilidade, o Banco proporá a seus governos que os processos de programação e estratégia do país, bem como as estratégias operacionais, setoriais, nacionais e sub-regionais, incluam a temática de desenvolvimento com identidade. Em sua análise preparatória para esses processos, o Banco considerará os seguintes aspectos da temática indígena em cada país ou região: (i) identificação das prioridades do desenvolvimento com identidade e dos desafios e oportunidades correspondentes; (ii) situação normativa e institucional; (iii) experiência do Banco e de outros organismos multilaterais; (iv) definição de prioridades estratégicas para o Banco; (v) políticas dos países nessa matéria; e (vi) contribuições de uma amostra de pessoas ou grupos potencialmente afetados ou conhecedores dos temas, incluindo, especialmente, entidades governamentais especializadas e organizações, grupos e especialistas indígenas. O Banco discutirá com o governo os objetivos estratégicos e possíveis ações para abordar os temas prioritários para o desenvolvimento com identidade dos povos indígenas no país e incorporará os acordos alcançados aos documentos de estratégia. Nos casos apropriados, o documento de programação incluirá as atividades e metas específicas do desenvolvimento com identidade a serem incluídas na carteira do Banco no país, bem como critérios e medidas de gestão de riscos para facilitar a aplicação das salvaguardas estabelecidas nesta política.

*Medidas operacionais.* Os procedimentos de aplicação desta política incluirão os requisitos detalhados a seguir para a aprovação, execução e supervisão dos projetos do Banco.

O Banco examinará técnica e sistematicamente a um exame técnico das operações submetidas à sua consideração nas etapas de programação e identificação, tendo em conta as perspectivas dos povos indígenas, para: (i) determinar a presença de povos indígenas e a maneira como estes poderiam ser afetados, e identificar benefícios e impactos potenciais diretos, indiretos, cumulativos ou regionais sobre os mesmos; e (ii) de acordo com a natureza, o alcance e a intensidade dos impactos e benefícios identificados, determinar o nível de análise necessário para atender à temática indígena, inclusive análises socioculturais e processos de consulta e negociação de boa fé. Esse exame será realizado pela divisão do Banco responsável pelo projeto. Quando o projeto merecer, o exame será feito com o apoio de especialistas em temas indígenas e, sempre que possível, com contribuições dos povos indígenas potencialmente afetados pelo projeto. Os resultados desse exame serão incluídos no Documento Conceitual de Projeto.

Uma vez tomada a decisão de ir adiante com o processamento de um projeto com impactos potenciais adversos, o Banco orientará e verificará, o mais cedo possível no ciclo do projeto, o cumprimento por parte do proponente da operação, à satisfação do Banco, dos seguintes requisitos: (i) preparação de avaliações socioculturais que sirvam de contribuição para o documento de empréstimo, para o trabalho da missão de análise e para a avaliação sócio-ambiental; (ii) realização de processos de consulta e negociação de boa fé com os indígenas afetados<sup>14</sup>, que sejam socioculturalmente apropriados e devidamente documentados, no que concerne à elaboração, análise de alternativas, preparação, devida diligência e execução<sup>15</sup>; e (iii) incorporação ao projeto, evidenciada pelo conteúdo

<sup>14</sup> Nos países que contam com órgãos governamentais especializados na temática indígena e na proteção dos direitos indígenas, o proponente do projeto buscará a participação desses órgãos em todas as etapas do processo de consulta.

<sup>15</sup> Excepcionalmente, quando não houver interesse da parte dos indígenas potencialmente afetados em participar dos processos de consulta, o proponente do projeto poderá satisfazer este requisito apresentando evidência de suas tentativas, em boa-fé, de realizar a consulta com os povos afetados, e dos meios alternativos utilizados para identificar as medidas de mitigação necessárias e socioculturalmente apropriadas.



do do documento de empréstimo e dos documentos contratuais do projeto<sup>16</sup>, de medidas exigíveis de mitigação, restauração e compensação, detalhadas oportunamente em planos de proteção, compensação ou desenvolvimento indígena, ou em outros instrumentos.

Além dos requisitos descritos no parágrafo anterior, no caso de projetos com impactos potenciais adversos especialmente significativos sobre povos ou grupos indígenas, o Banco requererá que o proponente apresente, no mais tardar antes da aprovação da operação pela Diretoria Executiva do Banco, evidência devidamente verificada pelo Banco, e à sua satisfação, dos acordos obtidos com os povos afetados, em conformidade com a alínea (c) do parágrafo sobre impactos adversos da Seção IV desta política<sup>17</sup>.

O Banco implementará medidas de supervisão e avaliação desenhadas para garantir que o proponente do projeto cumpra, de forma satisfatória para o Banco, as medidas acordadas para atender aos requisitos da presente política no que se refere ao projeto, inclusive mecanismos socioculturalmente apropriados para a participação dos povos indígenas afetados nos processos de monitoramento e avaliação da implementação dessas medidas. Em caso de descumprimento, o Banco adotará as medidas corretivas necessárias para que o proponente do projeto corrija os problemas identificados dentro de um prazo aceitável.

## **VI. Coordenação e internalização da temática indígena**

O Banco implementará medidas de divulgação e capacitação para tornar visível a temática indígena dentro da instituição e na região, e para aumentar o grau de conhecimento e sensibilidade de seu

<sup>16</sup> Esses documentos incluirão o contrato de empréstimo, regulamentos operacionais e documentos de licitação, conforme previsto no relatório do projeto.

<sup>17</sup> Excepcionalmente, a prova de acordos poderá ser apresentada: (a) antes do primeiro desembolso para operações nas quais o proponente possa demonstrar haver acordado com os povos indígenas afetados que as circunstâncias da operação justificam etapas adicionais de negociação para concluir os referidos acordos; e (b) ao longo de operações com investimentos não definidos *a priori*, sempre e quando se conte com um plano de consulta e negociação acordado com os povos afetados pré-identificados e disponível para os povos que venham a ser identificados em etapas posteriores.

pessoal e de suas contrapartes em relação aos povos indígenas.

O Banco aplicará as medidas necessárias para superar as barreiras de entrada enfrentadas pelos povos indígenas e, sempre que tecnicamente viável e factível, assegurar a igualdade de condições para a participação de indígenas como beneficiários diretos de projetos, funcionários contratados e fornecedores de bens e serviços em contratos financiados com recursos do Banco. Essas medidas serão coerentes com as normas de contratação do Banco e poderão incluir instrumentos e procedimentos especiais que busquem identificar e implementar critérios de qualificação e procedimentos diferenciados e simplificados, adequados às características particulares dos candidatos indígenas, além de programas de informação e treinamento, dentre outras medidas apropriadas.

O Banco aplicará esta política em conformidade com todas as políticas, estratégias e orientações relevantes do Banco, particularmente outras políticas de salvaguarda, inclusive a política OP-710 sobre reassentamento involuntário. Em caso de controvérsia, será aplicada a norma que conceda o nível mais alto de proteção aos povos indígenas e seus direitos.

A Comitê de Programação da Administração emitirá guias para facilitar a implementação desta política. A Estratégia de Desenvolvimento dos Povos Indígenas também servirá para orientar a implementação da política. As guias operacionais de avaliação sociocultural, a Política de meio ambiente e cumprimento de salvaguardas, os instrumentos setoriais específicos aplicáveis e as guias e ferramentas metodológicas emitidas periodicamente pelo Banco serão utilizados para o mesmo fim. A Administração do Banco atualizará periodicamente as guias, para que reflitam a evolução das melhores práticas internacionais. As guias serão disponibilizadas ao público.

## **VII. Indicadores, monitoramento e relatórios**

As guias para esta política propõem indicadores verificáveis de seu cumprimento e eficácia, inclu-

sive a eficácia dos projetos em melhorar as condições de vida dos povos indígenas e em considerar as especificidades culturais desses povos. O monitoramento desses indicadores será realizado, conforme pertinente, por meio dos instrumentos de avaliação do Banco.

O Banco avaliará periodicamente a implementação da presente política e a consecução de seus objetivos, mediante revisões independentes que incluirão consultas aos governos nacionais, aos povos indígenas, ao setor privado e à sociedade civil. A primeira avaliação será realizada no mais tardar cinco anos após a entrada em vigor da política, no entendimento de que a Administração ou a Diretoria poderão iniciar avaliações parciais antes desse prazo. Os resultados das avaliações serão apresentados à Diretoria Executiva e divulgados em conformidade com a Política do Banco sobre Disponibilidade de informações (OP-102).

### **VIII. Entrada em vigor**

Esta política entrará em vigor seis meses a contar de sua aprovação pela Diretoria Executiva do

Banco, para que se disponha do tempo necessário para implementar as mudanças administrativas e os procedimentos necessários no âmbito da instituição. A política será aplicada às operações incorporadas ao inventário do Banco<sup>18</sup> a partir da data de sua vigência, bem como aos documentos de estratégia de país e, quando pertinente, às estratégias setoriais ou regionais, que não tenham sido iniciadas até esse momento.

As reformulações de operações previamente aprovadas que requeiram a aprovação da Diretoria Executiva do Banco serão avaliadas em termos de sua viabilidade sociocultural, em conformidade com o conjunto de salvaguardas desta política. A divisão responsável no Banco deverá julgar se essas reformulações dão lugar a novos impactos e riscos significativos para os povos indígenas, seus direitos ou seu patrimônio. Nesse caso, esta política será aplicável a esses novos impactos e riscos, e a aprovação da reformulação estará sujeita à obtenção dos acordos e consentimentos necessários dos mutuários, conforme especificado na documentação legal pertinente. Os documentos de proposta de reformulação deverão mencionar o cumprimento desse requisito.

---

<sup>18</sup> Para os fins deste parágrafo, a data de ingresso de um projeto no inventário do Banco corresponderá à data de assinatura da carta-mandato para os projetos do setor privado; e à data de emissão do número de projeto para os projetos do setor público.

## Parte II

# Estratégia para o desenvolvimento indígena



# Estratégia para o desenvolvimento indígena

## Índice

I.	Introdução e propósito	17
II.	Desenvolvimento com identidade	19
III.	Diagnóstico	22
IV.	A experiência do Banco	29
V.	Objetivos da estratégia	33
VI.	Eixos estratégicos e prioridades para a ação do Banco	35
VII.	Ações de implementação	43
VIII.	Indicadores de desempenho	49
Gráficos		
1.	Taxas de pobreza	23
2.	Empréstimos que incluem indígenas vs. total de empréstimos	30
3.	Estratégia de desenvolvimento indígena no âmbito econômico	34
Tabelas		
1.	Porcentagem de mudança na taxa de pobreza	23
2.	Legalização de terras coletivas de povos indígenas	25
Quadros		
1.	Educação intercultural bilíngüe	24
2.	Bolívia: Lei de participação popular	26
3.	O Banco e a jurisdição indígena	28
4.	Povos indígenas em isolamento: o caso de Camisea	28
5.	Brasil: projeto de mitigação de impactos ambientais e sociais PMACI	29
6.	O DECOPAZ serviria como modelo?	32
7.	O Banco e o fomento da governança e do empresariado indígena	37
8.	Rumo a uma nova geração de projetos indígenas	39
9.	Incorporação do conhecimento tradicional ao ordenamento territorial	41
10.	A participação indígena no nível regional: o Conselho Consultivo Indígena para un diálogo no âmbito do Plano Puebla Panamá	44
11.	Análise de sujeitos sociais, consulta e participação	47
Anexo	Indicadores socioeconômicos e de pobreza	51



## I. Introdução e propósito

A adoção de uma estratégia especificamente destinada ao desenvolvimento dos povos indígenas<sup>19</sup> é, para o Banco, o ápice de uma trajetória conceitual e operacional iniciada com o mandato da Oitava Reposição de Recursos, em 1994. Dessa forma, o Banco começa a reconhecer a correlação entre povos indígenas e níveis de pobreza, o potencial do patrimônio cultural e natural dos povos indígenas para seu próprio desenvolvimento e para o desenvolvimento da sociedade como um todo, bem como a importância de promover a inclusão dos temas indígenas nas políticas, nos programas e nos projetos do Banco<sup>20</sup>.

Durante a última década<sup>21</sup>, os povos indígenas conquistaram importantes avanços, especialmente no marco jurídico e normativo nacional e internacional, no que se refere a seus direitos específicos e ao protagonismo de suas organizações e seus movimentos. Entretanto, esses avanços não foram capazes de reverter ou deter a deterioração das condições de vida dos povos indígenas. Tampouco se reverteram as tendências de expropriação de terras de ocupação ancestral, a deterioração das condições ambientais em territórios<sup>22</sup> indígenas, ou os problemas relacionados com a migração de indígenas para áreas marginais urbanas e estrangeiras.

Durante muitos anos, as políticas governamentais (bem como a cooperação internacional) para os povos indígenas se caracterizaram pela exclusão ou pelo enfoque na integração e assimilação, por considerar-se que as características socioculturais dos povos indígenas obstaculizavam o desenvol-

vimento. Em vista dos escassos resultados desses programas, os povos indígenas propõem visões de desenvolvimento baseadas em sua própria cosmovisão e cultura. Nesse contexto, o Banco reconhece a especificidade da cultura, dos direitos e das aspirações dos povos indígenas, em razão de sua descendência de populações que habitavam a região da América Latina e do Caribe na época da conquista ou da colonização.

O propósito desta Estratégia para o desenvolvimento indígena e da Política operacional sobre povos indígenas que a complementa é *potencializar a contribuição do Banco ao desenvolvimento com identidade dos povos indígenas*, definindo metas e áreas prioritárias específicas para a ação do Banco. A estratégia é um documento de orientação de prazo médio que apresenta a visão, as prioridades e as linhas de ação para o trabalho do Banco. A política, por sua vez, como documento vinculante para o Banco, define os objetivos de longo prazo, os princípios, os requisitos, as condições e as regras para a implementação da estratégia e para as ações do Banco em prol dos povos indígenas, em geral.

Os perfis da Estratégia para o desenvolvimento indígena e da Política operacional sobre povos indígenas, que incluíram um plano de consulta, foram avaliados pelo Comitê de Políticas e Avaliação da Diretoria Executiva do Banco em 11 de março de 2004<sup>23</sup>. O resumo do processo de consulta e os estudos técnicos de apoio para a preparação desta estratégia e da política operacional estão disponíveis na página do Banco na internet<sup>24</sup>.

---

<sup>19</sup> Ver nota de rodapé 1.

<sup>20</sup> Assembléia de Governadores, relatório sobre o Oitavo Aumento Geral dos Recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento, AB-1704, agosto 1994, p. 22.

<sup>21</sup> Essa década coincide com o Decênio Internacional dos Povos Indígenas proclamado pela Assembléia Geral das Nações Unidas, Resolução 48/163, de 21 de dezembro de 1993.

<sup>22</sup> Ver nota de rodapé 1.

---

<sup>23</sup> Relatório do Presidente do Comitê de Políticas e Avaliação da Diretoria, com data de 19 de junho de 2002 (RE-261).

<sup>24</sup> [www.iadb.org/sds/ind](http://www.iadb.org/sds/ind).

Este documento define o conceito de *desenvolvimento com identidade* e apresenta um resumo sucinto do diagnóstico da situação dos povos indígenas na região e da experiência do Banco. Também define os objetivos e os eixos estratégicos e

as prioridades para a ação do Banco. O documento apresenta opções para os serviços do Banco e sua implementação, indicadores de desempenho<sup>25</sup>, e um anexo para aprofundar o diagnóstico.

---

<sup>25</sup> Esta estratégia ajusta-se as normas estabelecidas pelo documento *Revisão das estratégias, políticas e diretrizes setoriais* (GN-2077-15) aprovado pela Diretoria Executiva em 23 de janeiro de 2002.



## II. Desenvolvimento com identidade

### Quem são os povos indígenas?

Na América Latina e no Caribe residem mais de 400 povos indígenas com alta diversidade étnica e lingüística. As legislações e os instrumentos censuários nos diferentes países, por sua vez, adotam diversos conceitos que, em alguns casos, podem incluir critérios estereotípicos ou discriminatórios. Devido a essa grande heterogeneidade, não há uma definição única de quem são os povos indígenas. Entretanto, um ponto de referência importante é a definição estabelecida no Convênio 169 sobre Povos Indígenas, de 1989, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificado por 13 países latino-americanos e que serve de modelo para muitas das normas adotadas na grande maioria dos países da região. Assim, para os fins desta estratégia, adota-se como conceito operacional uma versão simplificada dessa definição<sup>26</sup>, considerando-se como povos indígenas aqueles que atendem aos seguintes três critérios:

- (a) São descendentes dos povos que habitavam a região na época da conquista ou da colonização;

- (b) Qualquer que seja sua situação jurídica ou sua localização atual, conservam, parcial ou totalmente, suas próprias instituições e práticas sociais, econômicas, políticas, lingüísticas e culturais próprias; e
- (c) Auto-identificam-se como pertencentes a povos ou culturas indígenas ou pré-coloniais.

### Especificidade dos povos indígenas

Os povos indígenas da América Latina e do Caribe são, simultaneamente, herdeiros e criadores de um importante patrimônio natural, cultural e social, que há sido desgastado pelas políticas de exclusão, integração e/ou assimilação que dominaram a ação pública até os anos 1950. Os processos de negação da cultura original e de assimilação à sociedade ocidental contribuíram para o empobrecimento e a destruição do patrimônio, da dignidade e da auto-estima dos povos indígenas, bem como para a geração de conflitos internos e entre esses povos e outros setores da população, para a migração rural-urbana, a perda de conhecimentos e práticas ancestrais, e para a exclusão de sua participação política como sujeitos sociais de direito dentro dos Estados. Entretanto, apesar de sua heterogeneidade e de seus diferentes níveis de interação com as sociedades dominantes, nas três últimas décadas surgiram organizações indígenas sólidas que reivindicam o direito a sua identidade como povos indígenas, revalorizando seu patrimônio não apenas como a base para a identidade e a sobrevivência cultural, mas também como um recurso para o desenvolvimento econômico e social de seus próprios povos e da sociedade em geral<sup>27</sup>.

As razões que justificam uma estratégia específica para os povos indígenas, diferentemente de outros grupos da população, são as seguintes: (i) a especificidade da cultura, dos direitos e dos objetivos de desenvolvimento e conceitos de bem-estar, a raiz de sua preexistência na região da América La-

<sup>26</sup> Essa definição de povos indígenas baseia-se no Convênio 169 da OIT sobre Povos Tribais e Indígenas em Países Independentes, Artigo 1º, conforme aplicável aos países membros do Banco. Os países latino-americanos signatários do Convênio 169 são: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Dominica, Equador, Guatemala, Honduras, México, Paraguai, Peru e Venezuela. A definição diz textualmente: “Artigo 1º. O presente Convênio se aplica a: (a) Povos tribais em países independentes cujas condições sociais, culturais e econômicas os distinguem de outros setores da coletividade nacional e que são regidos por seus próprios costumes ou tradições, ou por uma legislação especial; (b) Povos em países independentes considerados indígenas pelo fato de descender de populações que habitavam o país ou uma região geográfica a que pertencia o país na época da conquista ou da colonização, ou do estabelecimento das atuais fronteiras do Estado e que, independentemente de sua condição jurídica, conservam todas as suas instituições sociais, econômicas, culturais e políticas, ou parte delas; (c) A consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada um critério fundamental para determinar os grupos aos quais se aplicam as disposições do presente Convênio; e (d) O emprego do termo ‘povos’ neste Convênio não deverá ser interpretado no sentido que tenha qualquer implicação no que concerne aos direitos que possam ser conferidos ao referido termo no direito internacional”. O termo “povos” é empregado nesta estratégia em seu sentido genérico e com o mesmo alcance que lhe é atribuído no Convênio 169 da OIT.

<sup>27</sup> Declaração da Reunião de Ministros da Cultura, Bogotá, 2002.

tina e do Caribe na época da conquista ou da colonização; (ii) a alta correspondência entre territórios de ocupação indígena e de elevada fragilidade ecológica, aliada à necessidade de revalorizar o papel de conhecimentos e práticas ancestrais, quando seja coerente com o manejo sustentável de terras e territórios; (iii) marcos jurídicos nacionais e internacionais específicos que necessitam ser acompanhados de medidas para sua implementação e de sistemas indígenas jurídicos próprios que requerem ações de articulação com os sistemas judiciais nacionais; (iv) a diversidade política e cultural dos povos indígenas e diferentes graus de articulação com o meio econômico e social; e (v) demandas indígenas por uma maior autonomia nas decisões sobre seus próprios assuntos e por uma maior participação no governo, na definição de modelos de desenvolvimento econômico e social próprios, e nas políticas públicas de seus países. Esses elementos constituem novos desafios e oportunidades, especialmente no contexto atual de descentralização e democratização, e necessitam de respostas para proteger a segurança cidadã e fomentar o desenvolvimento equitativo e a democracia participativa e inclusiva.

## Direitos indígenas

Nas últimas décadas foram adotados, no nível nacional e internacional, marcos jurídicos relativos aos direitos dos povos indígenas, entre eles o Convênio 169 da OIT sobre povos indígenas (1989)<sup>28</sup>. Os projetos da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas e da Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas da OEA<sup>29</sup> integrarão este marco ju-

rídico na medida em que forem aprovados segundo as normas vigentes nos sistemas internacional e interamericano, respectivamente. Esses instrumentos influenciaram a adoção, em muitos países da região, de normas constitucionais e jurídicas que reconhecem a natureza pluriétnica e multicultural de suas sociedades e os direitos específicos dos povos indígenas no que se refere a seus territórios e recursos naturais, sua identidade, sua língua, sua cultura, seus sistemas jurídicos indígenas (às vezes denominados direitos consuetudinários) e o direito de exercer controle sobre seus próprios assuntos<sup>30</sup>. Várias instituições financeiras internacionais, doadores bilaterais e o setor privado adotaram políticas específicas de proteção dos direitos dos povos indígenas<sup>31</sup>. O desafio enfrentado pelos países e pelos povos indígenas é dar efeito prático às normas de direito adotadas, a fim de criar o espaço necessário que possibilite o desenvolvimento com identidade dos povos indígenas. Para os fins das salvaguardas incluídas na Política

---

mente em processo de preparação, tais como a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas e o projeto da Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas poderão ser levados em conta, na medida em que esses instrumentos forem concluídos e assinados pelo país relevante. Finalmente, cabe observar que as empresas privadas também adotaram medidas de proteção, conhecidas como *Equator Principles (Princípios do Equador)*, elaboradas a partir das políticas da Corporação Financeira Internacional (IFC).

<sup>30</sup> Nas constituições de 13 países da América Latina estão consagrados, de forma específica, os direitos dos povos indígenas, e muitos dos demais países adotaram pelo menos algumas disposições legislativas referentes a esses povos. Dezesete de 19 países com povos indígenas reconhecem alguma forma de sistemas normativos ou jurídicos indígenas. O Banco preparou uma compilação e uma análise comparativa da legislação sobre os povos indígenas de todos os países da região, que pode ser consultada em: [www.iadb.org/sds/ind](http://www.iadb.org/sds/ind).

<sup>31</sup> Entre as políticas específicas sobre povos indígenas se podem citar as seguintes: Política do Banco Mundial sobre os Povos Indígenas: Diretriz Operacional 4.10 do Banco Mundial, 2005; Banco Asiático de Desenvolvimento, Política sobre os Povos Indígenas, 1999; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Política de Compromisso com os Povos Indígenas, 2001; Organização Pan-americana da Saúde (OPAS), Orientação Estratégica para a Aplicação da Iniciativa de Saúde dos Povos Indígenas das Américas, 1997; Comissão Mundial de Represas, As Represas e o Desenvolvimento, 2000; Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD), Mandato relativo às Minorias Étnicas, 1993; União Européia, Resolução do Conselho sobre os Povos Indígenas no Marco da Cooperação para o Desenvolvimento da Comunidade e dos Estados Membros, 1998; DANIDA, Estratégia Dinamarquesa de Apoio aos Povos Indígenas, 1994; Alemanha, Ministério Federal de Cooperação e Desenvolvimento Econômico, Conceito relativo à Cooperação para o Desenvolvimento com os Povos Indígenas da América Latina, 1996; Organismo Suíço de Cooperação e Desenvolvimento, Ação Suíça em Favor dos Povos Indígenas, 1998; Agência Espanhola de Cooperação Internacional (AECI), Estratégia Espanhola para a Cooperação com os Povos Indígenas, 1997; Países Baixos, Ministério de Assuntos Exteriores, Os Povos Indígenas na Política Externa e a Cooperação para o Desenvolvimento dos Países Baixos, 1993.

---

<sup>28</sup> *Convênio 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes*, ver nota de rodapé 26.

<sup>29</sup> A legislação internacional compreende, segundo sua vigência em cada país, a Declaração Universal de Direitos Humanos das Nações Unidas (1948); o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966); a Convenção Americana de Direitos Humanos (1969); o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1976); a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1966); a Convenção sobre os Direitos da Criança (1990); o Convênio 107 da OIT relativo à Proteção e Integração das Populações Indígenas e de outras Populações Tribais e Semitribais nos Países Independentes (1957); o Convênio 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes (1989); a Agenda 21 aprovada pela Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD, 1992); e o Convênio sobre a Diversidade Biológica (1992), bem como a jurisprudência internacional correspondente da Corte Interamericana de Direitos Humanos ou de órgãos similares cuja jurisdição tenha sido aceita pelo país relevante. Outros instrumentos internacionais atual-

operacional sobre povos indígenas, os direitos indígenas incluem os direitos dos povos e das pessoas indígenas, quer originárias da legislação indígena sancionada pelos Estados, da legislação nacional pertinente, das normas internacionais aplicáveis e vigentes para cada país<sup>32</sup>, ou dos sistemas jurídicos indígenas que, em seu conjunto, passam a denominar-se “normas de direito aplicáveis”<sup>33</sup>. Os sistemas jurídicos indígenas serão considerados em conformidade com as regras para seu reconhecimento estabelecidas na legislação do país correspondente. Na ausência dessas regras, esses sistemas serão reconhecidos sempre e quando forem coerentes com a legislação nacional e não contrariarem os direitos fundamentais estabelecidos na legislação nacional e nas normas internacionais. O conceito de sistema jurídico indígena, também conhecido como direito próprio ou interno, inclui as normas de origem, os direitos consuetudinários, os usos e costumes e os sistemas jurídicos e de justiça indígenas<sup>34</sup>. No caso de controvérsias, o Banco não assumirá um papel de árbitro ou intermediário entre os interessados, mas exigirá evidência de uma resolução satisfatória, antes de proceder com a atividade correspondente.

### **Desenvolvimento com identidade**

O desenvolvimento com identidade dos povos indígenas se refere a um processo que compreende o fortalecimento dos povos indígenas, a harmonia e interação sustentada com seu meio ambiente, a boa administração dos territórios<sup>35</sup> e recursos naturais, a geração e o exercício de autoridade, e o respeito aos valores e direitos indígenas, inclusive os direitos culturais, econômicos, sociais e institucionais dos povos indígenas, de acordo com sua própria cosmovisão e governança.

Esse conceito encontra sustentação nos princípios de equidade, integridade, reciprocidade e solidari-

idade, e busca consolidar as condições em que os povos indígenas possam estar bem e crescer em harmonia com seu ambiente, aproveitando para tanto, segundo suas próprias prioridades, o potencial de seus bens culturais, naturais e sociais<sup>36</sup>. Adotar conceitos diferenciados para o desenvolvimento indígena implica a aceitação dos objetivos econômicos desses povos que, em muitos casos, não buscam necessariamente maximizar a rentabilidade dos recursos a curto ou médio prazo, mas que priorizam uma visão de suficiência de bem-estar, de equilíbrio com o meio ambiente e de preservação dos recursos para necessidades futuras. Essas economias tradicionalmente não consideram o acúmulo de riquezas por meio de excedentes de produção –especialmente individual ou em grupos de elite– como um fator que contribui para o bem-estar ou a segurança de suas sociedades. O contato com a sociedade ocidental, as pressões do mercado e os fluxos migratórios estão contribuindo para mudanças graduais desses conceitos, com resultados mistos. O desafio para esta estratégia é apoiar e promover as iniciativas de desenvolvimento e os sistemas de organização próprios dos povos indígenas, para melhorar suas condições de vida com base em sua própria liderança e de forma coerente com a visão e a situação sociocultural específica de cada povo. Isso significa aumentar o acesso, com igualdade de gênero, às oportunidades de desenvolvimento socioeconômico que fortaleçam a identidade, a cultura, a territorialidade, os recursos naturais e a organização social, e que reduzam a pobreza material e a marginalização. Essas ações devem ser orientadas pela premissa de que o desenvolvimento sustentável requer a iniciativa e o empoderamento dos beneficiários indígenas, o respeito aos direitos dos povos e das pessoas indígenas, o exercício de controle sobre sua própria forma de desenvolvimento econômico, social e cultural, e a gestão interna de seus espaços territoriais dentro dos Estados dos quais fazem parte, bem como uma participação eficaz nas esferas políticas e de gestão pública para o pleno exercício de seus direitos e suas responsabilidades como cidadãos e povos indígenas.

<sup>32</sup> Ver nota de rodapé 29.

<sup>33</sup> Todas as menções no texto desta estratégia a “normas de direito aplicáveis” deverão ser entendidas com o alcance estipulado na definição contida neste parágrafo.

<sup>34</sup> Dezesete dos 19 países com população indígena na América Latina e no Caribe reconhecem o direito consuetudinário. O Banco procedeu a um exame exaustivo e a uma análise comparativa da legislação pertinente aos povos indígenas em todos os países da região, que pode ser consultada em [www.iadb.org/sds/ind](http://www.iadb.org/sds/ind).

<sup>35</sup> O termo “território(s)” é empregado nesta estratégia em seu sentido genérico e com o mesmo alcance atribuído ao referido termo no Convênio 169 da OIT.

<sup>36</sup> Essa definição foi elaborada em conjunto com os membros do Conselho Assessor Indígena em suas reuniões de dezembro de 2004 e fevereiro de 2005.

### III. Diagnóstico

#### Importância dos povos indígenas

Os mais de 400 povos indígenas da região representam uma grande heterogeneidade cultural e lingüística e uma diversidade significativa em seus meios de produção, formas de articulação com o ambiente natural e inserção na sociedade nacional. Apesar da escassez de dados oficiais confiáveis, a maioria das fontes coincide ao estimar o número total de indígenas entre 40 e 50 milhões de pessoas, ou seja, cerca de 8 a 10% da população total da região, com altas taxas de crescimento demográfico. Em países como a Bolívia, a Guatemala ou o Peru, a população indígena corresponde pelo menos à metade da população total.

#### Condições de vida e pobreza material

Em comparação à riqueza de suas civilizações e de seus recursos naturais em épocas pré-colombianas, os povos indígenas sofreram expropriação de suas terras ancestrais, empobrecimento e marginalização. Estudos preliminares do Banco Mundial e do BID bem como os mapas de pobreza de vários países mostram, com base em indicadores convencionais de pobreza, um alto grau de correlação entre grupos indígenas e índices de pobreza (Gráfico 1). Com base nos Indicadores Mundiais do Desenvolvimento de 2002, a grande maioria da população indígena pertence aos estratos mais pobres, definidos nos termos convencionais da renda média diária<sup>37</sup>, o que significa que a população indígena representaria entre 20 e 25% da população que subsiste abaixo da linha de pobreza. Apesar das grandes migrações para zonas urbanas e o exterior, estima-se que entre 60 e 70% dos indígenas vivem em zonas rurais, o que representa entre 45 e 50% da população rural pobre. Os níveis de pobreza persistiram durante a última década, embora a população indígena seja menos vulnerável às crises, provavelmente devido ao fato de que, para muitos povos indígenas, suas economias são primordialmente de reciprocidade e auto-

consumo e pouco monetizadas (Tabela 1), e os valores de reciprocidade, equilíbrio e espiritualidade lhes têm permitido enfrentar a pobreza e encontrar alternativas de sobrevivência. Por outro lado, muitas organizações questionam a relevância dos indicadores convencionais e insistem na necessidade de complementá-los com indicadores que retomem valores fundamentais dos povos indígenas coerentes com seu próprio conceito de desenvolvimento com identidade, tais como a qualidade do ambiente natural, a segurança jurídica de seus territórios, o acesso a recursos naturais e a espaços para a prática de sua espiritualidade, e a qualidade do capital social em suas comunidades e organizações<sup>38</sup>.

#### Acesso aos serviços e sua qualidade

Apesar de melhorias pontuais ou em termos absolutos, persiste uma lacuna significativa entre a população indígena e a não indígena no acesso a serviços sociais, como mostram os indicadores de educação e saúde. Essas lacunas se manifestam na área da educação primária e secundária, especialmente para as mulheres indígenas, que apresentam as piores taxas de analfabetismo e de escolaridade<sup>39</sup>. Apesar dos avanços na educação bilíngüe intercultural (Quadro 1), persistem problemas sérios de repetência e evasão escolar, baixa qualificação dos professores, qualidade deficiente da educação e retornos da educação inferiores aos recebidos pelo restante da população (ver Anexo). Além disso, perdura uma séria desvantagem no acesso à educação superior por parte dos indígenas em relação aos não indígenas, o que contribui para a segmentação no mercado de trabalho. Da mesma forma, o acesso das populações indígenas aos ser-

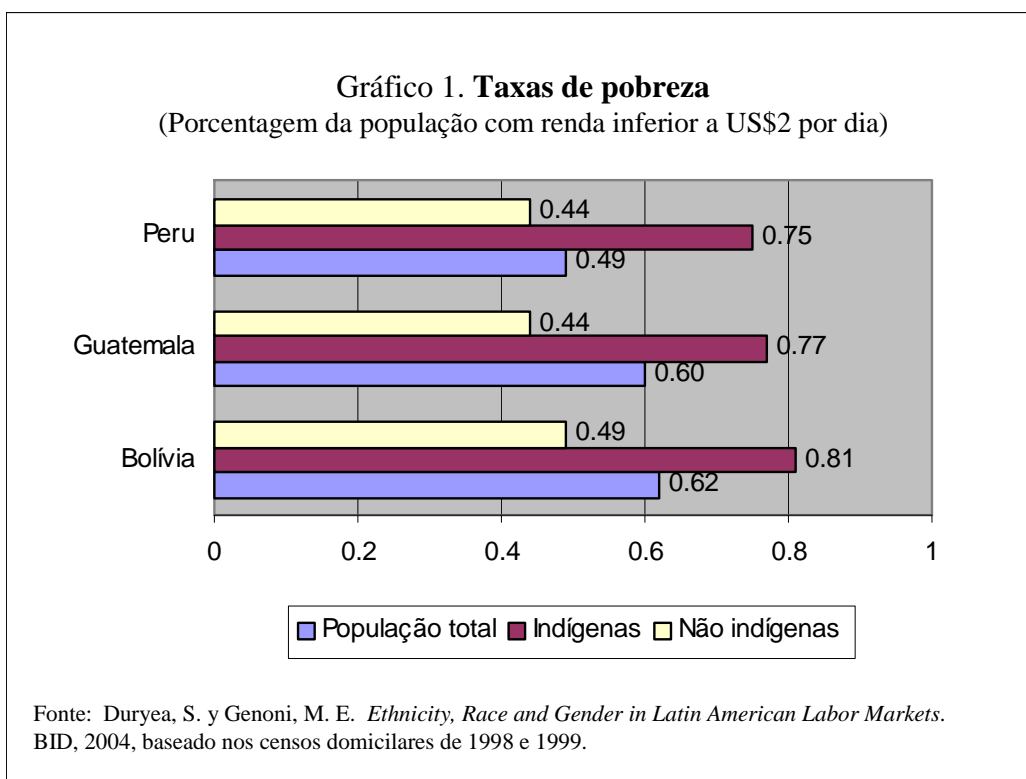
<sup>37</sup> Patrinos, H. y G. Hall, *Indigenous People: Poverty and Human Development in Latin America, 1994-2004*, Banco Mundial, 2005.

<sup>38</sup> Estudos recentes analisam os indicadores convencionais à luz das demandas dos indígenas, oferecendo sugestões para a complementação desses indicadores com aqueles que melhor refletem as prioridades dos povos indígenas e que incluem indicadores relacionados com o bem-estar (ver: Renshaw J. et al. *Indicadores de pobreza indígena*, SDS/IND, 2004, versão preliminar).

<sup>39</sup> Abram, M. *Estado da Arte da Educação Bilíngüe Intercultural na América Latina*, versão preliminar, SDS/IND, agosto de 2004; Patrinos y Hall, op. cit. UNICEF, *Equidade com Dignidade*, 2004, relatório anual UNICEF, 2004.

viços de saúde é mais limitado, conforme mostram os índices de morbidade e mortalidade, especialmente materno-infantil, muito superiores aos da população não indígena. Por outro lado, na Bolívia, na Colômbia, no Equador, na Venezuela,

no México e no Peru, os benefícios da medicina tradicional indígena são reconhecidos como complemento da medicina alopática, e a mesma conta com um certo grau de apoio do Estado.



**Tabela 1. Porcentagem de mudança na taxa de pobreza**

País	Não indígenas	Indígenas
Bolívia (1997-2002)	-8	Mudança inferior a 0,1
Equador (1994-2003)	+14	Mudança inferior a 0,1
Guatemala (1989-2000)	-25	-15
México (1992-2002)	-5	Mudança inferior a 0,1
Peru (1994-2000)	+3	Mudança inferior a 0,1

Fonte: Patrinos, H., e Hall G., *Indigenous People: Poverty and Human Development in Latin America, 1994-2004*. Relatório Preliminar, Banco Mundial. Dados baseados nas linhas nacionais de pobreza.

## Terras, territórios e recursos naturais

O crescimento demográfico, os avanços das fronteiras agrícolas (inclusive a exploração pecuária e a sobre-exploração pesqueira), a extração de hidrocarbonetos e de recursos florestais e a mineração, bem como o turismo massivo e a criação de infra-estrutura nacional e transnacional, aumentaram as pressões sobre os territórios e as economias indígenas, tanto campesinas como tribais, resultando na redução da qualidade de vida e no deterioro de condições anteriormente sustentáveis. Em alguns casos, a criação de áreas de proteção ou de parques naturais<sup>40</sup> resultou na imposição de limitações para as comunidades indígenas no acesso a seus recursos naturais e, em outros, até mesmo em seu reassentamento. Apesar desses processos de expropriação e degradação ambiental

de suas terras e seus territórios ancestrais, persiste um elevado grau de correspondência entre a localização dos territórios indígenas e as áreas de mais alta biodiversidade e conservação de recursos naturais<sup>41</sup>. Nos últimos anos, a maioria dos países avançou significativamente na definição dos marcos jurídicos e institucionais para o reconhecimento, a proteção e a regularização dos direitos coletivos dos povos indígenas sobre seus territórios e recursos<sup>42</sup>. Entretanto, a aplicação desses marcos ainda é frágil, o que implica sérias deficiências nos processos de demarcação, regularização e administração própria. Em vista das pressões crescentes sobre as terras e os territórios, essas medidas se tornam necessárias para manter ou recuperar sua sustentabilidade ancestral e, assim, evitar que as economias e as sociedades indígenas se tornem inviáveis (Tabela 2).

### Quadro 1. Educação intercultural bilíngüe

A partir dos anos 1980, a educação bilíngüe vem sendo adotada, com raras exceções, como política pública nos países da região. Em 2004, havia programas de educação intercultural bilíngüe (EIB) em 18 países. As características da EIB variam entre países: da adoção do idioma nativo como língua de instrução nos primeiros anos de escolaridade, a modificações significativas nos conteúdos curriculares e nos métodos de ensino, envolvendo os idosos da comunidade. Estudos promovidos por UNESCO, PREALC, Banco Mundial, AID, entre outros, avaliam a educação intercultural da seguinte forma:

- Aumenta a qualidade da aprendizagem de matérias curriculares em geral, reduz a repetência e aumenta os anos de permanência na escola, sobretudo das meninas.
- Aumenta a eficiência do investimento total, incluindo o ensino de conhecimentos práticos de uso local.
- Aumenta e desenvolve a auto-estima, dando novo dinamismo e “empoderamento” às comunidades.
- Contribui para a convivência pacífica, o diálogo e a interculturalidade.
- Enriquece os modelos de educação latino-americana.
- Permite a participação ativa também daqueles pais de família que não falam castelhano e fomenta a participação em geral.

<sup>40</sup> Com base nas informações compiladas pela União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN), mais de 80% das novas áreas protegidas estabelecidas nas Américas a partir de 1992 estão em terras e territórios ocupados ou utilizados por povos indígenas.

<sup>41</sup> Ver por exemplo: Povos Indígenas e Ecossistemas Naturais na América Central e no Sul do México, publicado pelo *Center for the Support of Native Lands* e pela *National Geographic Society*, Washington D.C., 2002.

<sup>42</sup> Ver nota de rodapé 30.

**Tabela 2. Legalização de terras coletivas de povos indígenas**

País	Número de títulos	Km <sup>2</sup>	% do país
Brasil	368	1.017.627	12
Colômbia	638	313.100	27
Costa Rica	22	3.300	6
Equador	S/D	27.819	10
Panamá	5	16.347	21
Bolívia	412	49.553	5

Fonte: Roldán, R. 2004. *Importancia de los territorios colectivos de indígenas y afroamericanos en el desarrollo rural, en desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe*. R. Echeverría (ed.), BID, 2003. INRA, Bolívia.

### Falta de oportunidades econômicas

Para a grande maioria dos povos indígenas assentados nos planaltos andinos ou mesoamericanos, o modo de produção baseia-se em uma economia agropecuária com diferentes graus de inserção nas economias nacionais. Uma pequena –embora culturalmente importante– porcentagem da população indígena vive em zonas de floresta e no Chaco, com economias tradicionais isoladas e baseadas na horticultura, na caça e na colheita. Nos últimos anos, as comunidades indígenas passaram por um processo crescente de migração para as áreas marginais das grandes cidades e para o exterior. Essa diversidade no grau de inserção social e econômica implica desafios especiais na formulação de políticas e programas socioculturalmente apropriados para esse segmento da população. Em geral, tanto os povos indígenas cuja economia depende essencialmente do autoconsumo e da reciprocidade em seus territórios ancestrais, como aqueles que estão mais integrados ao mercado nacional, encontram-se em desvantagem em termos de acesso a serviços técnicos e financeiros e a mercados de trabalho regulamentados. Muitas comunidades continuam sofrendo limitações no que se refere ao acesso e controle de suas terras e seus recursos, o que, por sua vez, gera limitações importantes em relação às oportunidades econômicas. Ainda para aquelas comunidades que obtiveram a proteção jurídica de suas terras e seus territórios coletivos, a ausência de investimento público e privado nesses territórios que respondam pelo princípio de participação ativa e equidade nos benefícios, bem como limitações na capa-

cidade de gestão administrativa e empresarial das organizações indígenas, ainda representam grandes desafios para potencializar a melhoria das condições de vida das comunidades. Nesse contexto, a demanda indígena busca maior acesso aos serviços convencionais financeiros, empresariais e de capacitação profissional e para o trabalho<sup>43</sup>, além do fortalecimento ou da recuperação de mecanismos ancestrais de prestação de serviços monetários ou em espécie (como o *censo enfitêutico* de intercâmbio de usufruto de terras, os mecanismos de intercâmbio de produtos por meio dos pisos ecológicos verticais e os sistemas de permutas, armazenamento e contabilidade de produtos – conhecidos como *qollqas*– dentre outros), cujas regras se regem por seus próprios sistemas normativos<sup>44</sup>, bem como a capacitação para a governança econômica de seu patrimônio territorial, cultural e de recursos naturais.

<sup>43</sup> A falta de acesso a serviços do sistema financeiro convencional se deve à ausência de instituições financeiras em áreas indígenas ou à falta de reconhecimento de outro tipo de garantia que não o título individual em comunidades indígenas que adotam sistemas de posse coletiva de seus territórios. Nos casos em que os indígenas têm acesso a serviços de poupança, não o têm aos serviços de crédito, o que, na prática, significa que os benefícios do multiplicador bancário são desviados para outros setores da população.

<sup>44</sup> Os sistemas jurídicos indígenas (ou “direito indígena próprio”, para diferenciá-lo da legislação indígena de cada país), às vezes denominados “sistemas normativos indígenas” ou “direitos consuetudinários”, são reconhecidos de formas diferentes pelos países da região: de fonte de direito a usos e costumes que devem ser aplicados pelos juízes, até sistemas normativos ou jurídicos indígenas autônomos no âmbito de um conceito de pluralismo jurídico. Para fins da estratégia, emprega-se o conceito mais amplo de “sistemas jurídicos indígenas”, limitando-se o uso do termo “direito consuetudinário” aos direitos relacionados com a ocupação e o uso de terras e recursos naturais.

## Quadro 2. Bolívia: Lei de participação popular

A Lei de Participação Popular de 1994 reconheceu a personalidade jurídica das Organizações Territoriais de Base (OTB) e as relacionou com os órgãos públicos, delimitando como jurisdição territorial do governo municipal a Seção de Província, e incrementando recursos em favor dos governos municipais, com base no princípio de distribuição por habitante dos recursos de co-participação transferidos aos departamentos. Entretanto, os povos indígenas não se sentiam identificados com as OTB, já que essa figura não se aplicava às formas de organização própria. Assim, decidiram não seguir os trâmites legais para a constituição da personalidade jurídica necessária para que fossem reconhecidos como sujeitos da Lei. Em vista dessa situação, a lei foi modificada em 1996, passando a reconhecer a “*personalidade jurídica de Comunidades Indígenas, Povos Indígenas e Comunidades Campesinas e Assembléias Municipais, respectivamente, [como ...] organizações territoriais de base, relacionando-as com os órgãos públicos, em conformidade com a Lei*” (Art. 2º da Lei 1702).

### Participação política

Os povos indígenas aumentaram de forma notável sua participação nos espaços nacionais, inclusive nas legislaturas e no poder executivo, em países como Equador, Bolívia e México. No caso da Bolívia, a participação indígena no Congresso aumentou de 1% em 1998 para 27% em 2001. Um crescimento semelhante vem ocorrendo no Equador e, embora em números menores, na Argentina, na Colômbia e em outros países. Na esfera executiva, os indígenas têm ocupado postos importantes como vice-presidências, ministérios de relações exteriores, educação, cultura e outros, bem como o governo de estados federais, províncias e municípios. As leis de descentralização, em geral, favorecem o acesso a esses espaços políticos. Entretanto, a baixa participação indígena no gasto público, a escassez de recursos e a falta de instituições adequadas para a gestão local própria e sua articulação com as autoridades nacionais e subnacionais, além da ausência de critérios socio-culturais, limitam seu alcance (Quadro 2). Esses limites se materializam particularmente na discrepância crescente entre o poder político e os direitos dos povos indígenas, bem como no acesso a instâncias institucionais, recursos e mecanismos que traduzam o protagonismo político em melhorias nas condições de vida dos povos e em maior liberdade e capacidade para tomar decisões sobre seu próprio destino e seus recursos. Essa discrepância resulta numa relação antagônica entre indígenas e não indígenas, que dificulta a geração de modelos de desenvolvimento construtivos e mutuamente benéficos.

### Situação das mulheres indígenas

A cosmovisão de muitos povos indígenas fundamenta as relações de gênero na dualidade e no equilíbrio. Entretanto, atualmente, muitas mulheres indígenas enfrentam violência doméstica e uma situação de desigualdade em relação aos homens, refletida em atrasos na alfabetização e na educação formal, no acesso desigual a recursos produtivos e oportunidades econômicas, e na exclusão de processos de decisão em suas comunidades e organizações. Além disso, os processos de migração urbana e para o exterior resultam em altas taxas de lares chefiados por mulheres. Reconhecendo a grande diversidade das culturas e de suas normas, bem como o caráter dinâmico tanto dos povos indígenas como das sociedades nacionais, um desafio especial é a articulação dos direitos das mulheres e dos direitos indígenas reconhecidos nas constituições nacionais<sup>45</sup>. Nesse sentido, nos últimos anos as organizações de mulheres indígenas têm reivindicado o reconhecimento de seu papel preponderante na família, na comunidade, na economia indígena e como guardiãs e transmissoras, entre gerações, do patrimônio cultural de seus povos<sup>46</sup>. As organizações de mulheres es-

<sup>45</sup> Cabe notar que entre as leis mais avançadas sobre esse tema estão as da Guatemala, que criaram, dentre outras medidas, a “Defensoria da Mulher Indígena”.

<sup>46</sup> A Memória da *Primeira Cúpula de Mulheres Indígenas das Américas*, Oaxaca, 2002 (que contou com o apoio do Banco), a *União Continental de Mulheres Indígenas*, o *Fórum Internacional de Mulheres Indígenas e a II Sessão do Fórum Permanente das Nações Unidas sobre Questões Indígenas* (dedicado ao tema da mulher indígena) demonstram a vitalidade dessas organizações e seu protagonismo na busca de melhores condições de vida para as mulheres, suas comunidades e seus povos.



tão exigindo a igualdade de gênero e de oportunidades a partir de suas próprias cosmovisões, bem como a proteção e a aplicação de seus direitos como indígenas e como mulheres.

### **Indígenas urbanos e processos migratórios**

A maioria dos países enfrentou processos acelerados de migração indígena para os centros urbanos, resultando na expropriação e colonização de terras ancestrais ou no seu fracionamento —ou “minifundização”—, na busca de melhores condições econômicas de emprego ou educação e, em alguns países, em situações de conflito. Estudos<sup>47</sup> confirmam a importância demográfica da migração rural-urbana: 40% da população indígena do Equador é urbana; no Chile, essa proporção é de pelo menos 50%<sup>48</sup>. Longe de subjugar-se à cultura urbana dominante ou de assimilá-la, a maioria dos indígenas urbanos mantém fortes vínculos econômicos, sociais e culturais com suas comunidades de origem, em alguns casos invertendo processos de assimilação observados em décadas anteriores e reconstruindo ou reinterpretando, nos centros urbanos, suas tradições culturais e suas redes sociais, tal como demonstram assentamentos ou bairros indígenas em cidades como Santiago, El Alto, Cidade do México, Quito e outras. Esses vínculos entre os indígenas urbanos e suas comunidades de origem estão se convertendo em novas oportunidades para a revitalização das economias rurais indígenas e para a criação de empresas indígenas urbanas, valendo-se das vantagens comparativas dos recursos naturais, culturais e sociais das comunidades de origem e apoiando a articulação gradual entre práticas tradicionais e modernas.

Entretanto, o aproveitamento dessas oportunidades requer novos modelos institucionais, alianças estratégicas, projetos inovadores e capacitação. Caso contrário, a tendência desses processos é aumentar a concentração de indígenas em condições marginais nas grandes cidades, inviabilizar as economias rurais das comunidades de origem e, eventualmente, dissipar a base social das culturas indígenas, resultando em sua fragmentação e, em casos extremos, em sua extinção.

### **Povos indígenas não contatados e transfronteiriços**

Em face da expansão da infra-estrutura e da crescente inserção de empresas extrativas em territórios indígenas, os povos indígenas não contatados, também denominados “em isolamento voluntário”, e aqueles localizados em zonas fronteiriças, estão em situação de alta vulnerabilidade (Quadro 4). Os povos indígenas não contatados ou em isolamento voluntário são grupos muito pequenos que vivem em áreas remotas da floresta amazônica e no Chaco, e que não desejam estabelecer contato com a civilização ocidental, dada a sua vulnerabilidade frente aos impactos resultantes desse contacto (tais como enfermidades para as quais não possuem defesas, deterioração de seus recursos naturais de subsistência e conflitos violentos). Os povos indígenas transfronteiriços, localizados no território de dois ou mais países, também se encontram em uma situação de vulnerabilidade frente aos processos de integração. Essa vulnerabilidade demanda a adoção de marcos jurídicos e administrativos específicos e harmonizados entre países.

<sup>47</sup> Ver por exemplo: *Exclusión Social y Estrategias de Vida de los Indígenas Urbanos en Perú, México y Ecuador*, J. Uquillas, Tania Carrasco e Martha Rees (eds.), Banco Mundial, 1993.

<sup>48</sup> Ver MIDEPLAN, *Programa Orígenes, Antecedentes de las Políticas Indígenas en Chile*, Santiago, 2003.

### **Quadro 3. O Banco e a jurisdição indígena**

O Banco está apoiando o Conselho Superior da Magistratura e os povos indígenas da Colômbia em um projeto que tem como objetivo melhorar a articulação entre a jurisdição indígena e o sistema judiciário nacional. Esse projeto inclui estudos de caso, o desenvolvimento de um Atlas de jurisdições indígenas, a criação de um diário de decisões, o apoio a projetos-piloto de escolas de direito indígena, a capacitação de juízes nos sistemas indígenas e a consulta de um projeto de lei de articulação das jurisdições. Da mesma forma, o Banco está cooperando com o Instituto Interamericano de Direitos Humanos em um programa regional de intercâmbio de experiências e capacitação das Defensorias Públicas, no que se refere ao acesso dos povos indígenas à justiça e à aplicação dos sistemas jurídicos ou normativos indígenas.

### **Quadro 4. Povos indígenas em isolamento: o caso de Camisea**

O gasoduto dos campos de Camisea está parcialmente localizado na reserva Nuhua Kugapakori, ocupada por povos indígenas em isolamento voluntário. Após um intenso processo de diálogo e reflexão, o Banco decidiu apoiar esse projeto, exigindo que as empresas privadas envolvidas e o Governo peruano criassem medidas de proteção, como, por exemplo, um código para evitar contatos forçados, um plano de contingência médica, o fortalecimento da situação legal da reserva, medidas de monitoramento do acesso à área e o fortalecimento da institucionalidade do Estado. Em vista da ausência de normas claras no âmbito nacional e internacional e da possibilidade de que projetos semelhantes venham a surgir, o Banco deve definir seus critérios de decisão, seus processos de avaliação de riscos e seus padrões, a fim de evitar ou minimizar impactos potenciais adversos para povos em isolamento, em razão de sua alta vulnerabilidade.

## IV. A experiência do Banco

### Institucionalização da temática indígena no Banco

Até meados dos anos 1980, o apoio do Banco a comunidades indígenas limitou-se a projetos específicos de menor magnitude (especialmente por meio do então Programa de Pequenos Projetos<sup>49</sup>). A partir de meados da década de 1980, a raiz da experiência com projetos de infra-estrutura com impactos sobre povos indígenas vulneráveis (Quadro 5), o Banco passou a abordar os possíveis impactos negativos de seus projetos em comunidades indígenas, como parte de seus procedimentos de controle da qualidade ambiental e social. Em 1990, foram adotados procedimentos internos (*Estratégias e procedimentos para temas socioculturais relacionados com o meio ambiente*) para evitar, mitigar ou compensar impactos negativos sobre comunidades indígenas. Da mesma forma, foi formalizada a inclusão da temática indígena no mandato do Comitê de Impactos Ambientais e Sociais (CESI, originalmente denominado CMA).

O mandato da Oitava Reposição de Recursos de 1994 requer que o Banco assuma um papel mais proativo em temas indígenas e faz referência específica aos desafios e às oportunidades para chegar a um processo de desenvolvimento indígena participativo, buscando sua inclusão sistemática e pertinente nas operações regulares do Banco, por meio de componentes e enfoques específicos socioculturalmente apropriados (AB-1704, p. 22).

Em 2001, a adoção pelo Banco de um plano de ação para combater a exclusão social por motivos raciais ou étnicos (CS-3362-3), que inclui os indígenas como um de seus grupos-meta, reafirmou o mandato da Oitava Reposição com ações e objetivos concretos e mensuráveis. Em 2003, o Plano de Ação para a Integração de Gênero (GN-2249) incluiu os compromissos da Cúpula de Mulheres Indígenas e outras ações para melhorar a situação da mulher indígena. Do mesmo modo, a Estratégia para a Participação Cidadã nas Atividades do Banco (GN-2232-5, que recebeu parecer favorável da Diretoria Executiva em maio de 2004) ressaltou os mecanismos de participação dos povos indígenas.

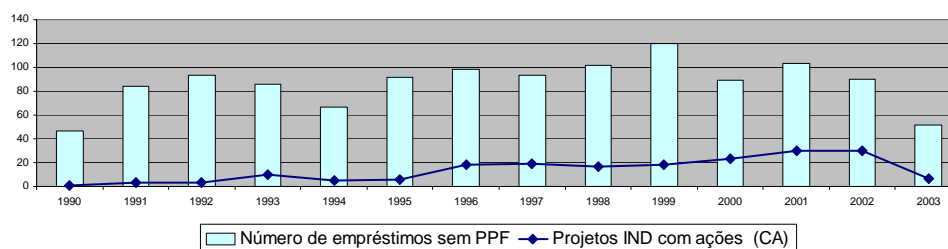
#### Quadro 5. Brasil: projeto de mitigação de impactos ambientais e sociais PMACI

Em 1985, o Banco aprovou um projeto de pavimentação da rodovia 365 de Porto Velho a Rio Branco, capital do estado do Acre. O plano de mitigação de impactos ambientais e sociais (PMACI) definiu medidas específicas para as comunidades indígenas, mas não foi implementado como estava previsto. Em vista das demandas da sociedade civil local e internacional, o Banco suspendeu os desembolsos em 1988 e facilitou a reformulação do PMACI. O plano de mitigação passou de um enfoque centralizador e pouco participativo administrado a partir de Brasília, para um enfoque altamente participativo, com liderança das instâncias estatais e das comunidades locais. Além disso, fortaleceu-se a proteção jurídica dos territórios indígenas e dos seringueiros, e adotaram-se outras medidas de atenção aos problemas sociais da área do projeto. Após sua reformulação, o programa obteve grande êxito e se tornou um modelo para outros projetos de mitigação, bem como para processos de desenvolvimento integral apoiados pelo Banco (por exemplo, o ESTAP, em Belize, e o Darién, no Panamá). A raiz desse programa, o Banco criou uma divisão de meio ambiente em 1990 e fortaleceu o comitê para a revisão da qualidade ambiental e social dos projetos, incluindo, de forma específica, a consideração dos impactos sobre os povos indígenas.

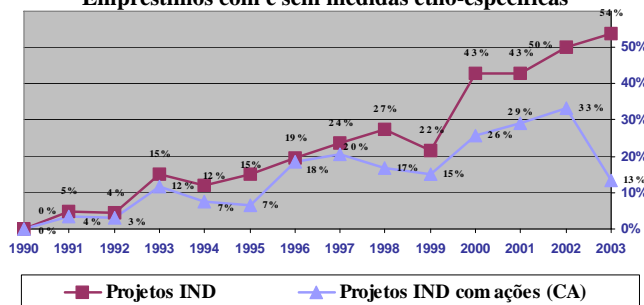
<sup>49</sup> Redefinido como Programa de Empresariado Social em 1997.

**Gráfico 2. Empréstimos que incluem indígenas vs. total de empréstimos**

Número de empréstimos BID vs. número de empréstimos com ações etno-específicas



**Porcentagem de empréstimos que incluem indígenas por ano**  
Empréstimos com e sem medidas etno-específicas



Fonte: SDS/IND, BID, 2005.

## Evolução da carteira de projetos

Uma análise dos projetos do Banco com componente ou enfoque indígena aprovados desde 1990<sup>50</sup>, mostra um aumento gradual e significativo do número de operações que incluem, de forma implícita ou explícita, a população indígena como grupo-alvo (Gráfico 2). Nos últimos anos, a porcentagem dos empréstimos do Banco que incluem medidas específicas de enfoque ou de planejamento socioculturalmente diferenciado atingiu aproximadamente 20% da carteira aprovada anualmente. Essa porcentagem se compara a cerca de 40% dos projetos do Banco que, por sua cobertura geográfica, incluem a população indígena em sua população-alvo, sem que haja uma estratégia diferenciada para a população indígena e não indígena.

## Lições aprendidas

Embora o tema mereça um estudo mais profundo, o relatório da Unidade de Povos Indígenas e Desenvolvimento Comunitário (SDS/IND) sobre a carteira de projetos conclui que, para ser eficazes em termos do acesso aos seus benefícios, os projetos destinados a melhorar as condições de vida dos povos indígenas somente alcançam esse propósito quando há medidas específicas para melhorar o enfoque, reduzir as barreiras de acesso e adequar os serviços às características socioculturais e lingüísticas dos povos indígenas, bem como para propiciar sua participação ativa na identificação, no planejamento, no desenvolvimento e na avaliação das ações respectivas. Portanto, apesar de avanços importantes no número de projetos que incluem, de forma específica, os povos indígenas, há uma porcentagem significativa de projetos que, embora implícita ou teoricamente incluam os indígenas como parte dos beneficiários, pecam pela falta de mecanismos diferenciados específicos em termos étnicos ou socioculturalmente apropriados e não chegam, na prática, a beneficiar o segmento

<sup>50</sup> Base de dados de projetos de SDS/IND e relatório de Steven Geiger, et al., SDS/IND, 2004.

indígena da população-alvo<sup>51</sup>. O relatório conclui que esses projetos representam uma oportunidade desperdiçada para beneficiar os povos indígenas, já que sem essas medidas etno-específicas os indígenas enfrentam barreiras de acesso ou sofrem processos de assimilação em detrimento de sua identidade, sua cultura e seu bem-estar.

Algumas conclusões mais específicas do estudo constataam que: (i) a qualidade dos projetos melhorou, especialmente quando sua elaboração se baseou em diagnósticos socioculturais e em processos de consulta e participação dos beneficiários, ou quando os projetos contaram com especialistas em temas indígenas para sua elaboração e para focar os beneficiários (Quadro 6); (ii) poucos projetos contam com linhas de base ou sistemas de informação desagregada por grupo étnico, o que dificulta o monitoramento e a avaliação; (iii) um dos obstáculos no âmbito dos países é a frágil capacidade institucional dos governos para atender à temática indígena, apesar dos avanços em matéria do marco jurídico e das políticas públicas nos últimos anos; (iv) em termos gerais, os projetos de meio ambiente e de infra-estrutura (no último caso devido a planos de mitigação de impactos negativos) tendem a ser mais específicos no sentido de identificar medidas etno-específicas do que os projetos sociais, de redução da pobreza ou de reforma do Estado, que tendem a não estabelecer

uma distinção entre indígenas e não indígenas, embora seja precisamente nesses setores que os indígenas enfrentam importantes barreiras de acesso; e (v) a consideração da temática indígena nos projetos depende do avanço nas políticas públicas e nos marcos normativos dos países, e não da relativa importância numérica da população indígena do país. Essas conclusões preliminares coincidem com estudos de análise de carteira ou de avaliação<sup>52</sup> realizados por outras instituições de cooperação e por algumas organizações indígenas<sup>53</sup>.

As limitações dos projetos setoriais (saúde, educação, eletrificação rural, água potável, microempresa e outros) para beneficiar as comunidades indígenas, bem como as reivindicações indígenas para que se estabeleçam enfoques mais integrais e participativos, resultaram na definição de uma nova geração de projetos de desenvolvimento local integral, que reconhece o protagonismo das organizações e comunidades indígenas na conceitualização do projeto, no planejamento participativo, na execução descentralizada e no fortalecimento das capacidades locais. Apesar dos desafios institucionais decorrentes da organização setorial dos serviços públicos, esses projetos parecem ser mais bem sucedidos em obter uma maior apropriação dos benefícios por parte da população-alvo e maior sustentabilidade no longo prazo.

---

<sup>51</sup> Um estudo de avaliação elaborado pelo OVE mostra que os resultados dos 10 projetos analisados em relação ao seu impacto nos povos indígenas indicam que os projetos da amostra foram geralmente positivos (ver documento RE-261), mas não analisa as diferenças entre projetos com ou sem medidas etno-específicas.

---

<sup>52</sup> Em reuniões periódicas do Grupo Interagências sobre Desenvolvimento Indígena (criado pelo BID e o Banco Mundial em 1991), ficou demonstrado que as experiências do BID são coerentes com as de outras instituições. Ver: Banco Mundial. *Implementation of Operational Directive 4.20 on Indigenous Peoples: an Independent Desk Review (Volume I)*; e *Evaluation of Results (Volume II)*. Relatórios Nº .25332 e 25754, de 2003.

<sup>53</sup> Ver entre outras fontes: *Después de la Década de los Povos Indígenas: Recuentos y Horizontes, Declaración de Tepoztlán*, 12 de outubro de 2004, assinada por 21 líderes indígenas; *Declaración desde el Centro del Mundo: Avaluación del Decenio Internacional y la Cooperación con los Pueblos Indígenas*, Quito, outubro de 2004; *Balace y Perspectivas de la Cooperación con los Pueblos Indígenas de América Latina*; *Memoria de la IV Reunión de Agencias de Cooperación Internacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina*, Santa Cruz, Bolívia, maio de 2004; e *Resultados Preliminares de la V Reunión Interagencial sobre Cooperación con los Pueblos Indígenas de América Latina*, Quito, Equador, outubro de 2004.

#### **Quadro 6. O DECOPAZ serviria como modelo?**

Em 1996, o Banco aprovou o programa DECOPAZ para apoiar a reconstrução de comunidades indígenas após o conflito armado na Guatemala. Esse programa foi um dos primeiros a adotar um enfoque de desenvolvimento comunitário integrado. Dentre as realizações do programa destacam-se: a construção de infraestrutura em comunidades muito necessitadas, a participação das comunidades na execução e gestão dos projetos, e a criação de fontes de renda nas comunidades. Entretanto, o programa também enfrentou algumas limitações, dentre as quais: objetivos muito ambiciosos, que o transformavam em um programa semelhante aos fundos de investimento social de caráter mais geral, e problemas com a institucionalização do programa. Nesse último caso, o programa privilegiava as entidades municipais que, dada sua falta de articulação com as comunidades e organizações orgânicas dos povos indígenas, dificultaram o acesso às comunidades e geraram desconfiança. As lições extraídas do programa DECOPAZ influenciaram a concepção de outros projetos de desenvolvimento comunitário integral para povos indígenas, dentre os quais se destacam: CAPI (Argentina), PROPAIS (Venezuela), Darién e Bocas del Toro (Panamá), Corredor Biológico Mesoamericano, FISE III (Equador), PAPIN (Honduras) e Orígenes (Chile).

## V. Objetivos da estratégia

O objetivo da estratégia é orientar a programação e execução das atividades e operações do Banco<sup>54</sup>, por meio da definição de linhas de ação e modalidades específicas, com o propósito de: (i) apoiar os governos nacionais<sup>55</sup> e os povos indígenas na promoção do *desenvolvimento com identidade* e da capacidade de gestão e articulação institucional dos povos indígenas; e (ii) evitar ou mitigar os impactos negativos que as operações do Banco possam gerar para os povos indígenas e seus direitos. Para tanto, esta estratégia incorpora esses objetivos às ações do Banco de uma forma sistemática e transversal, aproveitando as lições aprendidas, as boas práticas, e o processo de consulta que a alimentaram.

Para apoiar o *desenvolvimento com identidade*—tal como definido no parágrafo sobre desenvolvimento com identidade na Seção II desta estratégia— o Banco se propõe a implementar ações em três áreas:

- (a) *Fortalecer as terras, o território e a governança* das sociedades e economias tradicionais indígenas nos territórios e comunidades rurais de origem, em conformidade com as normas de direito aplicáveis e as formas de organização própria dos povos indígenas, como espaço cultural próprio e base para a identidade étnica e a segurança alimentar, incluindo uma *marginem de segurança em situações de crise*.

- (b) *Reduzir a marginalização e a exclusão* nos espaços da sociedade nacional e no âmbito urbano, para facilitar maior acesso, qualidade e pertinência sociocultural dos serviços sociais e financeiros, dos mercados de trabalho e das oportunidades de desenvolvimento.
- (c) *Potencializar as vantagens comparativas* dos povos indígenas baseadas em seu capital natural, cultural e social, para aproveitar o espaço intercultural como base para melhorar a qualidade de vida das comunidades indígenas, tendo-se em conta os nichos do mercado nacional e global nos quais há demanda por produtos e serviços indígenas.

Essas três áreas —que se articulam de modo diferente conforme a situação específica de cada povo, seu grau de inserção na sociedade nacional e sua própria visão do desenvolvimento— se aplicam em todas as esferas das políticas e dos programas e projetos enfocados sobre os povos indígenas, inclusive saúde, educação, manejo de recursos naturais, desenvolvimento produtivo, projetos de infra-estrutura, governança, segurança jurídica e outros. O gráfico 3 ilustra esse conceito no que se refere ao desenvolvimento econômico e reflete a dinâmica entre o meio tradicional indígena, o contexto externo local e as oportunidades e os desafios para o desenvolvimento indígena existentes em cada área. Nesse contexto, a estratégia busca apoiar o processo de autodesenvolvimento dos povos indígenas para a consecução de suas próprias metas em espaços tradicionais ou interculturais onde os povos indígenas possam desenvolver suas comunidades, organizações e capacidades de gestão, sem estar sujeitos a agendas externas. O desenvolvimento nesses espaços ajuda a

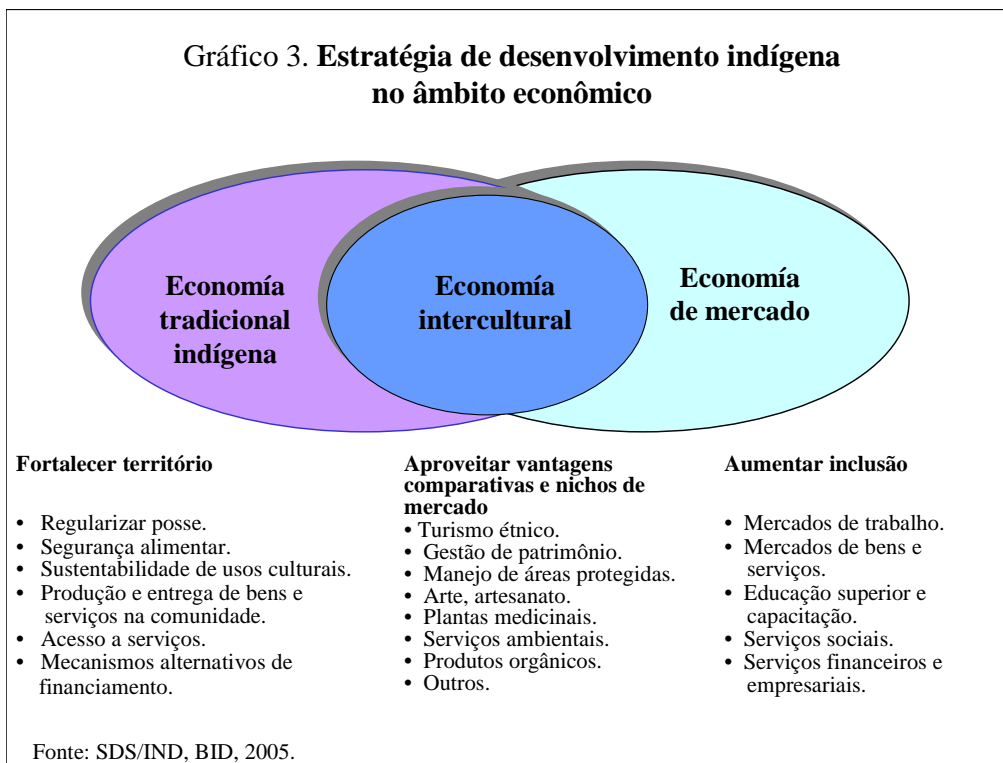
---

<sup>54</sup> No contexto das estratégias institucionais aprovadas pela Diretoria Executiva do Banco em 2003 e do conjunto de mandatos internacionais (Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, Cúpulas de Québec, Guadalajara, Durban e Joanesburgo, entre outras) assumidos pelo BID, os sete pilares de estratégia do Banco são: *Redução da Pobreza e Igualdade Social; Crescimento Econômico Sustentável; Integração Regional; Competitividade; Desenvolvimento Social; Modernização do Estado; e Meio Ambiente*. Outro importante documento de referência é a *Estratégia para a Participação da Sociedade Civil nas Atividades do Banco* (GN-2232-5), que recebeu parecer favorável da Diretoria Executiva do Banco em maio de 2004.

<sup>55</sup> “Governos nacionais” são todas as entidades governamentais no âmbito nacional, inclusive entidades descentralizadas, estatais e locais.

reafirmar a importância central dos valores socio-culturais das comunidades indígenas, o que, por sua vez, fomenta a confiança necessária para o exercício da autonomia e da independência nas re-

lações interculturais com a sociedade e o Estado<sup>56</sup>. Para tanto, foram identificados os eixos estratégicos apresentados na seção VI desta estratégia.



<sup>56</sup> Center for Aboriginal Health Research, Universidade de Manitoba. *Best Practices in Intercultural Health-Interim Report*, SDS/IND, fevereiro de 2005.



## VI. Eixos estratégicos e prioridades para a ação do Banco

### Visibilizar os povos indígenas e sua especificidade

Para obter uma inserção sistemática e pertinente (*mainstreaming ou inclusão transversal*) dos temas indígenas nas agendas de desenvolvimento dos países e em sua própria carteira de operações, o Banco procurará:

- (a) Nos *censos e nas pesquisas domiciliares*, avançar na inclusão de variáveis e indicadores que permitam melhorar as informações necessárias para a definição de políticas e a destinação de recursos para os povos indígenas, incluindo um enfoque de gênero<sup>57</sup>.
- (b) Incluir nos *diagnósticos e nas estratégias de redução da pobreza*, informações demográficas e indicadores de pobreza, ou processos para obtê-los, desagregados por grupo étnico, incluindo, na medida do possível, as concepções indígenas de pobreza e bem-estar e processos participativos de validação de dados, bem como uma análise dos fatores determinantes específicos da pobreza indígena, desagregados por gênero, com os dados de linha de base correspondentes.
- (c) Promover de forma sistemática *a inclusão no registro civil e a adequação do mesmo* às particularidades dos povos indígenas, para facilitar o exercício dos direitos políticos e econômicos e melhorar o enfoque de serviços, benefícios e outras ações do Estado de uma maneira socioculturalmente pertinente.
- (d) Promover, para o cumprimento das *metas de desenvolvimento nos países, inclusive dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*, a desagregação dos indicadores correspondentes e a adoção de indicadores socioculturalmente

apropriados e específicos para grupos étnicos e povos indígenas.

- (e) Apoiar os governos nacionais na formulação de *políticas públicas* que reflitam o reconhecimento dos povos indígenas segundo os marcos jurídicos que, na maioria dos países, incorporam a pluriétnicidade e a multiculturalidade.
- (f) Apoiar a definição de *medidas de inclusão* da população indígena em termos da aplicação de enfoques, planejamento e metodologias socioculturalmente pertinentes.
- (g) Apoiar atividades para *entender e visibilizar a dinâmica rural-urbana*, seus desafios e suas oportunidades, a fim de promover processos mais adequados e pertinentes de desenvolvimento indígena.
- (h) Promover o conhecimento do conjunto de *legislação específico para os povos indígenas* adotado pelos países da região e pelo direito público internacional, bem como os sistemas normativos e jurídicos indígenas, no marco do pluralismo jurídico da região.
- (i) No âmbito *institucional*, local ou nacional nos países, bem como internamente no Banco, promover a capacidade institucional do Banco, dos governos nacionais, dos povos indígenas e seus representantes, e dos atores relevantes do setor privado e da sociedade civil, incluindo a contratação de especialistas em temas indígenas e de peritos indígenas, a preparação e o uso de metodologias de análise sociocultural e de enfoques participativos que reconheçam a especificidade indígena, além do fomento de espaços de diálogo e negociação de boa fé, políticas, mecanismos institucionais, estratégias, planos e projetos que reflitam esses critérios.

<sup>57</sup> Esse tema foi enfatizado em vários fóruns internacionais sobre questões indígenas, inclusive o Segundo e o Terceiro Fórum Permanente das Nações Unidas sobre Questões Indígenas, e nas Conferências "Todos Contamos".

## Potencializar a governança

Com o objetivo de fortalecer, resgatar e promover, no escopo do marco das normas de direito aplicáveis e da institucionalidade nacional, as condições que assegurem o livre exercício, por parte dos povos indígenas, do direito de determinar seu próprio futuro político, econômico, social e cultural e de participar do processo de governo democrático e descentralizado, o Banco procurará:

- (a) Fortalecer a capacidade dos povos indígenas para a *gestão e a governança de suas terras e seus territórios*, de acordo com sua cosmovisão e seu conhecimento tradicional e suas formas de organização socioeconômica e de controle social, superando modelos assistencialistas, quer estatais ou geridos por outros intermediários. Para tanto, deverá levar-se em conta a necessidade de proteger as formas tradicionais de vida desses povos, procurando manter sua segurança alimentar e promovendo ações que melhorem a sustentabilidade ambiental e social baseada na promoção dos usos culturais sustentáveis da terra, coerentes com as prioridades indígenas e com a normativa nacional sobre a proteção de terras e ecossistemas no contexto atual.
- (b) Impulsionar, na esfera dos programas de *descentralização*, a adoção de esquemas para promover uma maior participação indígena no gasto público e o acesso de autoridades locais indígenas às parcelas do orçamento nacional destinadas a transferências locais: (i) promovendo o exame de esquemas para melhorar a gestão do orçamento público, tanto no âmbito nacional como no subnacional, a fim de fomentar o uso eficaz, eficiente, equitativo e transparente do investimento público nos territórios dos povos indígenas; (ii) fomentando o reconhecimento das formas de organização social e autoridades tradicionais dos povos indígenas para assumir responsabilidades de gestão local de suas comunidades, inclusive a gestão de recursos públicos; (iii) apoiando as instituições dos povos indígenas para efeitos de uma governança econômica adequada e

equitativa desses recursos e de sua economia em geral; e (iv) apoiando a institucionalização de estruturas socioculturalmente apropriadas para a articulação das autoridades indígenas locais com as autoridades dos diferentes níveis do Estado, especialmente os municípios.

- (c) Continuar apoiando e fortalecendo os projetos de *desenvolvimento comunitário integrado*, cuja perspectiva holística, transectorial, territorial, descentralizada e participativa se ajuste ao conceito de desenvolvimento com identidade, buscando soluções para os problemas institucionais, inclusive articulações entre comunidades e municípios, com base nas lições aprendidas nos projetos já aprovados (Quadro 6).
- (d) Fortalecer a *governança econômica* dos povos indígenas em termos da gestão de recursos públicos e da gestão administrativa e técnica de empresas e empreendimentos indígenas de forma transparente, inclusive por meio do reinvestimento e da distribuição dos lucros dessas atividades bem como do monitoramento e da sustentabilidade desses projetos (Quadro 7).
- (e) Promover e fortalecer a *capacidade institucional* dos povos indígenas (particularmente suas organizações próprias com base comunitária), dos estados e de outros atores relevantes para responder às demandas indígenas, com ênfase no fortalecimento das capacidades locais e indígenas de planejamento, gestão e articulação, bem como na busca de apoio externo adicional (ONGs, fundações, empresas privadas, outros grupos indígenas, etc.), quando necessário e socioculturalmente pertinente.
- (f) Fortalecer a capacidade dos povos indígenas para o *diálogo e a negociação* com Estados, empresas privadas e outros intermediários (ONGs, agentes financeiros e outros). Para tanto, é necessário fortalecer a capacidade dos povos indígenas para planejar seu próprio desenvolvimento e elaborar, apresentar e executar projetos.

## Quadro 7. O Banco e o fomento da governança e do empresariado indígena

**Governança econômica.** No marco da cooperação técnica do Banco com empresas indígenas de hidrocarbonetos da Amazônia equatoriana, se vem discutindo a liderança política indígena na gestão dessas empresas. Das lições aprendidas surgiu um consenso sobre a necessidade de separar a gestão técnica empresarial da liderança política, propondo-se como resultado a criação de um fideicomisso para o qual seriam transferidos os lucros líquidos das empresas, deduzindo-se os custos de operação e reinvestimento. A liderança política participaria desse fideicomisso com base em regras estabelecidas por decisão das comunidades para o investimento em áreas como capacitação profissional, capital semente para novos empreendimentos e recursos de co-financiamento para redirecionar o investimento público para os territórios indígenas.

**Empresariado indígena.** No projeto do Corredor Viário Norte da Bolívia, foram examinadas alternativas para a gestão de impactos sobre a comunidade Aymará de Yolosa. Em vez de limitar-se ao pagamento de uma indenização, optou-se por promover um esquema de empoderamento empresarial da comunidade, criando-se um componente para a constituição de uma empresa para operar um centro de comércio na rodovia que inclui uma estação de serviço, uma oficina mecânica, um restaurante, um hotel e postos de venda de produtos locais e artesanato. O componente inclui capacitação, acordos com comunidades e municípios vizinhos, um plano de remanejamento de moradias, a construção de uma escola, a identificação de sócios potenciais para a operação, além de transferência de tecnologia.

**Articulação de economias tradicionais indígenas com o mercado.** Como parte do Projeto de Desenvolvimento da Fronteira Norte do Equador, está sendo executada uma cooperação técnica com a organização indígena CONFENIAE, que inclui três projetos *qollqa* para as comunidades indígenas da Amazônia equatoriana, com o objetivo de melhorar a eficiência da articulação com o mercado das economias tradicionais não monetárias baseadas em intercâmbios de reciprocidade, comuns aos povos indígenas da região. A operação inclui a criação de centros atacadistas que recolhem a produção das comunidades para vendê-la no mercado e, com esses recursos, financiar um varejo que abasteça as comunidades com produtos de mercado. O sistema baseia-se em avaliações do uso do dinheiro nas comunidades e de seus intercâmbios de reciprocidade. Além disso, inclui um sistema de contabilidade para realizar as equivalências, projetos de transformação secundária e comercialização no centro atacadista, além da prestação de serviços pelos sócios do sistema para compensar eventuais déficits de suas contas.

- (g) Promover a *institucionalização de mecanismos e processos de informação, divulgação oportuna, consulta, negociação de boa fé e participação* dos povos indígenas no âmbito da estrutura estatal de cada país, com vistas a cumprir os compromissos assumidos na esfera nacional e internacional relativos à consulta e à participação dos povos indígenas em temas, atividades e decisões que os afetem. Esses mecanismos e processos deverão levar em conta o princípio geral do livre consentimento prévio e informado dos povos indígenas, como instrumento do exercício de seus direitos de “decidir suas prioridades no que concerne ao processo de desenvolvimento, na medida em que este afete suas vidas, suas crenças, suas instituições e seu bem-estar espiritual, e as

terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, bem como de controlar, na medida do possível, seu desenvolvimento econômico, social e cultural”<sup>58</sup>.

### Melhorar o acesso aos serviços sociais e sua qualidade

Para que os povos indígenas possam ter acesso aos serviços sociais (dentre os quais educação e saúde) em termos comparáveis com a população não indígena, é necessário reduzir as barreiras de acesso e aumentar a pertinência cultural dos serviços.

<sup>58</sup> Ver Convênio 169 da OIT sobre Povos Tribais e Indígenas em Países Independentes, Artigos 6.2 e 7.1.

- (a) O Banco promoverá, na medida do factível e apropriado: (i) a equidade no gasto público para que os Estados invistam nos serviços destinados aos povos indígenas pelo menos o valor médio *per capita* correspondente; (ii) o fomento dos sistemas próprios e a adequação dos serviços às particularidades culturais dos povos indígenas como, por exemplo, o bilingüismo e a interculturalidade nos serviços de educação e saúde, e a adequação cultural dos projetos de infra-estrutura; (iii) o acesso à infra-estrutura de comunicação e às tecnologias de informação e comunicação, especialmente em áreas geográficas isoladas; e (iv) o enfoque de serviços em bairros indígenas urbanos, por meio de intervenções que resgatem e aproveitem o capital social e cultural dessas comunidades, ajustem culturalmente a oferta de serviços às suas demandas e necessidades e busquem superar os fatores implícitos ou explícitos que impedem o acesso equitativo dessas comunidades aos serviços de saúde, educação, habitação e saneamento, dentre outros.
- (b) Na área da *educação*, o Banco continuará apoiando e fomentando projetos ou componentes de educação básica bilíngüe ou intercultural e promovendo o acesso dos povos indígenas à educação secundária e superior. Para tanto, serão promovidas inovações e projetos-piloto de sistemas próprios de educação. Também será estimulada a criação de currículos bilíngües e interculturais que levem em conta conhecimentos e práticas culturais. Outro tema de importância que contará com o apoio do Banco é a questão de escolas em territórios indígenas, considerando-se o potencial da educação à distância por meio das tecnologias de comunicação e informação. Da mesma forma, o Banco apoiará o acesso de estudantes indígenas a universidades ou centros de ensino pós-secundários, bem como o desenvolvimento de modelos alternativos de educação superior, tal como universidades indígenas com currículos interculturais. Por último, o Banco financiará campanhas e medidas de sensibilização sobre temas indígenas na sociedade nacional.
- (c) Na área da *saúde*, o Banco apoiará, na medida do factível e apropriado, ações específicas que busquem preencher a lacuna quantitativa e qualitativa nos serviços de saúde recebidos pelos povos indígenas, por meio de intervenções preferenciais e socioculturalmente apropriadas, que levem em conta a importância de potencializar práticas tradicionais próprias, superar barreiras culturais de acesso aos serviços de saúde pública e articular os sistemas de saúde alopática e indígena. Além disso, nos projetos de saúde que apóia, o Banco dedicará atenção especial aos temas relacionados com a saúde materno-infantil, a mortalidade materna e a formação de pessoal indígena local.

### **Melhorar as oportunidades para o desenvolvimento econômico**

É necessário potencializar as vantagens comparativas, reduzir e eliminar barreiras de acesso, aumentar a pertinência cultural de oportunidades e serviços e fortalecer a capacidade de gestão dos povos indígenas para que possam participar, em igualdade de condições, das atividades econômicas. Para tanto, o Banco apoiará:

- (a) Programas que facilitem a *identificação e o desenvolvimento de oportunidades econômicas* para homens e mulheres indígenas, especialmente no aproveitamento dos recursos ou das vantagens comparativas das comunidades. Nesse contexto, o Banco facilitará o apoio à criação de empresas indígenas em áreas que incluam, sem limitar-se a elas: produtos e serviços para a auto-suficiência; serviços ambientais; gestão do patrimônio cultural; ecoturismo; arte e artesanato; produtos florestais, de mineração e hidrocarbonetos; agricultura e produção orgânica; conhecimentos e propriedade intelectual sobre biodiversidade; fornecimento público ou privado de bens e serviços no âmbito de suas comunidades; processamento de alimentos; têxteis; transporte; produção e gestão de água; infra-estrutura (por exemplo, eletrificação, saneamento e estradas rurais); e serviços de manutenção, bem como a articulação e o acesso aos mercados para produtos indígenas.

(b) *A redução da segmentação e da discriminação nos mercados de trabalho*, promovendo ações que permitam o fortalecimento e a aplicação das normas e dos direitos aos mercados de trabalho e financeiros tanto formais como informais, para eliminar a discriminação e os obstáculos enfrentados pelos indígenas, especialmente as mulheres indígenas, e promover o acesso de pessoas indígenas a cargos técnicos e de gerência nas esferas pública e privada. Quando pertinente e tecnicamente factível, as iniciativas nessa área levarão em conta a flexibilização de procedimentos e condições para propiciar um acesso mais equitativo aos serviços e às oportunidades do mercado, bem como esquemas positivos de inclusão nas práticas trabalhistas do próprio Banco. Essas medidas devem estar centradas em programas de capacitação complementar para a eliminação de barreiras e no acesso preferencial a oportunidades educacionais e econômicas apropriadas, tendo-se em conta a especificidade socio-cultural dos indígenas.

(c) *A facilitação do acesso aos serviços de comunicação, informação e financiamento*, inclusive a adequação do crédito e de outros serviços financeiros convencionais, por meio de sistemas de garantia pessoal e de usufruto, esquemas financeiros e legais para superar as limitações de garantias sobre terras coletivas, modelos de participação no capital de empresas

indígenas, inclusive a constituição de empreendimentos conjuntos (*joint ventures*), dentre outros. Além disso, quando viável e de acordo com as visões de desenvolvimento e gestão própria dos povos indígenas envolvidos, o Banco apoiará esquemas complementares aos serviços financeiros convencionais, fomentando mecanismos de intercâmbio próprios das economias tradicionais de reciprocidade, promovendo mercados internos indígenas de arrendamento da terra, intercâmbio de produtos entre pisos ecológicos e outros métodos não tradicionais de acesso ao crédito e ao capital, que levem em conta as condições particulares dos povos indígenas (Quadro 8). No âmbito dos serviços financeiros, bem como nas áreas de acesso à informação em geral e da facilitação de trâmites comerciais e administrativos, o Banco apoiará inovações no uso, pelos povos indígenas, de tecnologias de informação e comunicação.

(d) *A promoção do acesso ao capital de risco*, inclusive o uso de remessas de emigrantes indígenas para projetos de investimento nas comunidades de origem, e a promoção de sistemas de poupança e crédito, reduzindo os custos de transação e criando oportunidades de desenvolvimento econômico que levem em conta as vantagens comparativas do patrimônio indígena e os vínculos socioculturais entre comunidades de emigrantes e de origem.

#### Quadro 8. Rumo a uma nova geração de projetos indígenas

Programas setoriais	→	Desenvolvimento integral e transetorial
Cobertura nacional	→	Enfoque territorial
Planejamento por especialistas	→	Planejamento participativo
Cultura como obstáculo	→	Cultura como meio
Mecanismo centralizado de prestação de serviços	→	Articulação município-comunidade
Processo de decisão intragovernamental	→	Participação de ONGs e OCBs em decisões
Fortalecimento de instituições governamentais	→	Capacitação e fortalecimento de ONGs e OCBs
Ordenamento territorial imposto	→	Ordenamento territorial em consenso com a comunidade
Titulação individual	→	Opção de titulação comunitária
Assistencialismo estatal	→	Autogestão de recursos com mecanismos de controle social
Execução de 4 a 6 anos	→	Projetos multifase

- (e) A co-gestão indígena do manejo de recursos naturais e do meio ambiente em seus territórios e áreas adjacentes, incluindo recursos de hidrocarbonetos e mineração, em conformidade com as normas do Art. 15 do Convênio 169 da OIT e a normatividade nacional, no que se refere: (i) à participação dos povos indígenas na gestão e no manejo sustentável dos recursos; (ii) à compensação justa; e (iii) sempre que possível, à participação dos povos indígenas nos benefícios gerados pelo aproveitamento desses recursos. Para tanto, o Banco apoiará os governos e os proponentes de projetos na elaboração e adoção de esquemas de gestão das receitas geradas por essa participação, a fim de incluir a transferência direta e transparente de recursos aos povos indígenas, tendo-se em conta os planos de desenvolvimento desses povos como critério fundamental no planejamento dos investimentos das mesmas. O Banco também apoiará o fortalecimento da institucionalidade indígena interna para a administração eficaz e o controle social dos recursos, bem como o desenvolvimento da capacidade dos povos indígenas para a gestão ambiental e iniciativas indígenas nas áreas de gestão, empresas e serviços ambientais.
- (f) A *promoção de projetos e componentes de desenvolvimento comunitário integrado* com enfoque territorial e altamente participativo, com ênfase no desenvolvimento da capacidade de autogestão, planejamento participativo, incorporação de conhecimentos tradicionais e direitos indígenas, e desenvolvimento socioeconômico e produtivo. Reconhecendo a complexidade da execução desses projetos, o Banco buscará sistematizar as modalidades de projetos multifase ou outras modalidades que permitam adequar seus instrumentos e processos às realidades do trabalho com comunidades e organizações indígenas, bem como aproveitar projetos setoriais e iniciativas específicas para complementar esses projetos e fortalecer as áreas mais frágeis (Quadro 8).

### **Promover os direitos, a normatividade e a segurança jurídica**

Os povos indígenas possuem direitos específicos nos âmbitos nacional e internacional, bem como

sistemas jurídicos indígenas próprios (direitos próprios ou consuetudinários), de especial importância no que se refere aos seus territórios e recursos naturais. Com o propósito de garantir a segurança jurídica dos povos indígenas e de suas terras e seus territórios, o Banco procurará:

- (a) Apoiar os governos nacionais e os povos indígenas na promoção do *cumprimento das normas de direito aplicáveis*<sup>59</sup> a povos e direitos indígenas em cada país. Isso incluirá, por parte do Estado, o fortalecimento dos órgãos governamentais responsáveis por assuntos indígenas, a articulação dos *sistemas jurídicos indígenas* com os sistemas jurídicos nacionais para promover maior acesso e qualidade dos serviços de justiça, a eliminação da discriminação no acesso a outros serviços, e o fomento da capacitação e da institucionalização de mecanismos adequados à implementação dos direitos indígenas.
- (b) Nos *projetos de cadastramento e administração de terras*, promover: (i) a regularização dos territórios indígenas, o reconhecimento das formas consuetudinárias de posse e manejo da terra, bem como do conceito de uso cultural da terra; e (ii) a implementação de esquemas de co-gestão quando as áreas protegidas se sobrepuserem a territórios indígenas (Quadro 9). Além disso, o Banco apoiará os esforços e as iniciativas dos povos indígenas para promover os mercados internos indígenas de arrendamento da terra e para facilitar o uso da mesma como capital próprio ou como colateral para obter crédito ou outras formas de financiamento. O Banco buscará formas viáveis de apoio aos governos nacionais na implementação de processos de saneamento de terras indígenas invadidas e de proteção dessas terras diante do risco de novas invasões, inclusive programas de regularização, cadastros internos baseados no direito consuetudinário da posse da terra, mecanismos de solução de controvérsias e sistemas eficazes de monitoramento, dentre outros.

<sup>59</sup> Ver parágrafo sobre direitos indígenas na Seção II desta estratégia.

### Quadro 9. Incorporação do conhecimento tradicional ao ordenamento territorial

O projeto de Manejo Integrado de Ecossistemas Indígenas da América Central, financiado pelo Fundo para o Meio Ambiente Mundial (FMAM), busca fortalecer as comunidades indígenas para que contribuam para o manejo sustentável das áreas de amortecimento do Corredor Biológico Mesoamericano. Uma das estratégias do projeto está fundamentada na elaboração de planos de manejo territorial baseados na identificação dos padrões de uso cultural da terra, na qualificação de sua sustentabilidade, e em ajustes nas normas do direito indígena próprias necessárias para garantir o manejo sustentável dos seis ecossistemas incluídos no projeto, por meio da metodologia CLAN (análise de usos culturais do solo), desenvolvida pelo Banco.

- (c) Promover a proteção da *propriedade intelectual* dos povos indígenas sobre seus conhecimentos, suas artes e suas técnicas, apoiando os governos no fortalecimento dos marcos jurídicos correspondentes e na inclusão das salvaguardas necessárias nos projetos relevantes financiados pelo Banco.
- (d) Nos projetos de proteção ou recuperação do *patrimônio histórico ou cultural*, fomentar a participação dos povos indígenas no manejo desses recursos, quando estes estiverem relacionados com seu patrimônio ancestral. Além disso, em projetos de *turismo* em territórios indígenas, o Banco assegurará a participação indígena na gestão, nas receitas e nos benefícios de empresas turísticas, inclusive promovendo a criação de empreendimentos indígenas conjuntos (*joint ventures*).
- (e) Em projetos com impactos adversos potenciais sobre *povos indígenas não contatados* (também denominados “povos em isolamento voluntário”), requerer que esses projetos respeitem o direito desses povos de permanecer nessa condição e viver livremente de acordo com sua cultura. Os projetos com potencial para afetar direta ou indiretamente esses povos, suas terras e seus territórios ou sua forma de vida deverão incluir as medidas socioculturalmente adequadas necessárias para: (i) salvaguardar a integridade física, territorial<sup>60</sup> e cultural individual e coletiva desses povos; (ii) reconhecer, respeitar e proteger suas terras e seus territórios, seu meio ambiente, sua saúde e sua cultura; e (iii) evitar contato com esses povos como consequência direta ou indireta do projeto. Nesse sentido, o Banco apoiará os esforços dos governos para regularizar os territórios dos povos não contatados e estabelecer zonas de amortecimento, limitar o acesso a esses territórios, e desenvolver as medidas e estratégias de monitoramento e assistência emergencial necessárias, buscando, prioritariamente, evitar o contato.
- f) Nos projetos não destinados a comunidades indígenas que possam afetá-las negativamente, fomentar *instrumentos para identificar, evitar, mitigar e compensar os impactos negativos diretos, indiretos e cumulativos*. Para tanto, será necessário assegurar a participação efetiva dos povos afetados nos processos de avaliação de operações que os possam prejudicar, na definição e execução dos programas de mitigação e compensação e, sempre que possível, nos benefícios gerados pelos projetos. Antes de aprovar operações com impactos potenciais adversos particularmente significativos, o Banco exigirá evidência de que o proponente do projeto chegou a acordos satisfatórios e devidamente documentados com os povos afetados, ou obteve seu consentimento. Essa documentação deve respaldar a viabilidade sociocultural do projeto, a juízo do Banco, nos termos estabelecidos no inciso (c) do parágrafo sobre salvaguardas na Seção VII desta estratégia. Em vista da vulnerabilidade, da fragilidade institucional e da frequente desvantagem comparativa no poder de negociação dos povos indígenas, o Banco buscará apoiar os processos de avaliação, con-

<sup>60</sup> Ver nota de rodapé 1.

sulta e negociação de boa fé requeridos para a aplicação dessas salvaguardas, com os mecanismos e os recursos necessários para assegurar a qualidade do processo e a criação de condições que propiciem negociações de boa fé destinadas a obter o acordo ou o consentimento<sup>61</sup> dos povos ou grupos indígenas afetados. Os proponentes de cada projeto serão responsáveis pela realização desses processos, cuja qualidade será verificada pelo Banco. As partes deverão, ainda, estabelecer prazos adequados para permitir que esses processos se desenvolvam de forma eficaz.

- (g) Levar em conta, nas iniciativas ou operações regionais ou transnacionais, os possíveis impactos sobre *povos indígenas transfronteiriços*, assegurando, quando for o caso, a consideração específica de suas preocupações por

meio de processos de consulta e negociação de boa fé, a partir das etapas iniciais e durante todo o ciclo do projeto. O Banco promoverá medidas e projetos especiais para facilitar a identificação de temas relacionados com os povos transfronteiriços e estimulará acordos binacionais e multilaterais que fomentem a regularização e a segurança jurídica da posse de terras e recursos, o controle territorial, além de outros programas culturalmente adequados relacionados com direitos e prioridades. Essas medidas promoverão o livre trânsito e o comércio, a saúde, a integração econômica, social e cultural entre os povos, bem como a proteção dos direitos desses povos sobre os recursos paisagísticos, a biodiversidade, o patrimônio cultural, o conhecimento tradicional e os recursos fluviais, costeiros e marinhos.

---

<sup>61</sup> Ver nota de rodapé 9.



## VII. Ações de implementação

Esta estratégia será implementada por meio (i) dos mecanismos do Banco para o diálogo com os países; (ii) dos processos de preparação e negociação da estratégia de país e, quando pertinente, de programação da carteira do Banco, conforme aplicável; (iii) dos processos de identificação, elaboração, execução, monitoramento e avaliação de projetos; (iv) da capacitação e conscientização —no que se refere aos objetivos, alcances e instrumentos da política e da estratégia— do pessoal do Banco, das entidades governamentais, particularmente dos organismos executores de projetos do Banco e das agências especializadas em temas indígenas, bem como das organizações, comunidades de povos indígenas e autoridades tradicionais; (v) da implementação de salvaguardas para prevenir, mitigar, compensar ou corrigir os efeitos adversos potenciais de operações do Banco sobre os povos indígenas e seus direitos; e (vi) da adoção de processos de consulta, negociação de boa fé e participação dos povos indígenas nos mecanismos de implementação desta estratégia e da Política operacional sobre povos indígenas. O Comitê de Programação da Administração aprovará as Guias operacionais necessárias para orientar o pessoal do Banco na implementação desta estratégia e da política operacional.

### Diálogo com os países

O Banco apoiará o fortalecimento dos espaços interculturais de diálogo e negociação de boa fé nos âmbitos nacional, regional e internacional entre os povos indígenas, os governos nacionais, o setor privado e os demais setores da sociedade civil, a fim de contribuir para a adoção de políticas, marcos jurídicos, planos e projetos que promovam o desenvolvimento com identidade, facilitem a solução de controvérsias, e fomentem uma cultura de maior conhecimento, respeito mútuo e cooperação. Nesse sentido, o Banco:

- (a) Aproveitará os mecanismos e fóruns de diálogo existentes e incrementará a *coordenação* temática interna de suas unidades, bem como

a coordenação com organismos externos, no que se refere aos temas indígenas, conduzindo, para tanto, os estudos e as consultas necessários.

- (b) No âmbito de seu apoio às *iniciativas regionais de integração* comercial e de infraestrutura (tal como o Plano Puebla Panamá, o IIRSA, a Comunidade Andina, e os acordos de livre comércio), promoverá a adequação aos padrões internacionais, dos procedimentos de identificação e gestão de impactos ambientais e socioculturais diretos e indiretos (Quadro 10).
- (c) Intensificará seus esforços no sentido de contribuir para um processo de *harmonização de seus critérios e procedimentos com os de outros organismos internacionais*, coordenará e apoiará as *instituições regionais* que promovem o diálogo e a coordenação entre os governos e os povos indígenas, tal como o Fundo para o Desenvolvimento dos Povos Indígenas da América Latina e do Caribe (Fundo Indígena).
- (d) Promoverá estruturas culturalmente apropriadas de trabalho nas diferentes esferas governamentais, adequadas às necessidades dos povos indígenas.

### Medidas estratégicas para incorporar a temática indígena (*mainstreaming ou inclusão transversal*)

No âmbito dos estudos de país, dos diagnósticos de pobreza, e dos processos de diálogo e negociação com os governos nacionais, o Banco promoverá, quando pertinente, uma inclusão mais sistemática da especificidade dos povos indígenas e um maior enfoque em suas demandas e necessidades, com o objetivo de:

### Quadro 10. A participação indígena no nível regional: o Conselho Consultivo Indígena para un diálogo no âmbito do Plano Puebla Panamá

Durante 2002 e 2003, com o apoio do Banco, o Conselho Indígena Centro-americano (CICA) realizou uma consulta para estabelecer uma estratégia de desenvolvimento indígena na América Central. Com esses insumos, CICA apresentou uma estratégia conhecida como o documento *Abya Yala* (que significa América na língua tulle-kuna), na qual expôs as condições para sua participação no Plano Puebla Panamá (PPP), bem como propostas de medidas para mitigar e manejar os impactos negativos, além de várias iniciativas proativas na área de segurança jurídica, educação superior, proteção de direitos e sensibilização da sociedade não indígena para a construção de sociedades pluriculturais. A proposta do CICA para a incorporação de um comissariado indígena não foi aceita e, em seu lugar, foi criado o Grupo Assessor de Povos Indígenas e Etnias (GAPIE), com funções consultivas, e constituído pelas instituições governamentais sem representação indígena direta. Após quase dois anos de negociações, chegou-se a um acordo segundo o qual os povos indígenas criariam um conselho consultivo autônomo, o que permitirá retomar a discussão do documento *Abya Yala* e de outras propostas indígenas, bem como restabelecer a articulação institucional das iniciativas contempladas.

- (a) Realizar estudos e dialogar com os governos nacionais, buscando aumentar a presença de atividades voltadas para os povos indígenas ou com pertinência cultural na carteira de empréstimos, incluindo projetos empresariais e de desenvolvimento integral inovadores, tendo em conta as limitações e vantagens comparativas do Banco e o contexto de desenvolvimento de cada país e de seus povos indígenas.
- (b) Buscar a mobilização de recursos adicionais de financiamento de caráter não reembolsável ou contingente para projetos-piloto, demonstrativos, ou de alto impacto, priorizando recursos e criando alianças estratégicas com entidades privadas (fundações, empresas e outras), inclusive organizações indígenas de países não mutuários.
- (c) Para superar as limitações de prazo e continuidade que caracterizam os projetos convencionais, quando possível e pertinente se adequará o instrumento de projeto a uma perspectiva de desenvolvimento indígena como processo, usando as modalidades dos projetos multifase, dos projetos de inovação do mecanismo de preparação de projetos, e de Programas de Enfoque Setorial Amplo (SWAP) e Linhas de Crédito Condicionais para Projetos de Investimento (CCLIP), dentre outros.
- (d) Identificar ou criar mecanismos específicos para os povos indígenas, particularmente para facilitar o financiamento direto às comunidades, tais como associações estratégicas com o setor privado, linhas temáticas de financiamento e fundos de capital-ponte.

#### Elaboração, execução, monitoramento e avaliação de projetos

Quando pertinente, o Banco incluirá sistematicamente a temática indígena em todas as fases de seu ciclo de projetos. Para promover a qualidade dos projetos, o Banco desenvolverá ferramentas metodológicas, guias operacionais e boas práticas, além das já existentes, para orientar os especialistas do Banco e dos organismos executores. Esses instrumentos metodológicos integrarão as guias para salvaguarda e meio ambiente, atualmente em fase de preparação. Dentre os referidos instrumentos destacam-se:

- (a) Procedimentos e critérios para inclusão nos processos de identificação, elaboração, execução e avaliação de projetos, especialmente: (i) a identificação prévia dos projetos que apresentem riscos e oportunidades para os povos indígenas; (ii) os diagnósticos socioculturais elaborados de forma participativa com a população afetada; (iii) o enfoque territorial, institucional ou temático voltado para iniciativas-piloto em áreas emergentes, tais como

empreendimentos conjuntos indígenas (*joint ventures*), apoio a sistemas de saúde intercultural, uso de tecnologias da informação, acesso à educação superior e articulação de redes urbano-rurais, dentre outros; (iv) a inclusão da pertinência sociocultural, por meio, dentre outros recursos, da capacitação de organizações, profissionais e líderes indígenas para a elaboração e apresentação de projetos; e (v) a *avaliação de impactos e riscos* e a mitigação dos possíveis impactos negativos que as operações do Banco possam gerar sobre os povos indígenas e seus direitos.

- (b) *Sistematização da inclusão transversal e socioculturalmente apropriada*, quando pertinente, das necessidades e demandas dos povos indígenas nos projetos setoriais de apoio à produção, ao manejo ambiental, à infraestrutura básica (eletrificação, água e saneamento, estradas vicinais) e de serviços básicos (educação, saúde, habitação), inclusive a adequação institucional e a articulação intercultural.
- (c) *Adequação de procedimentos*, quando possível e tecnicamente viável, para execução, elegibilidade e contratação que reflitam as realidades sociais e econômicas dos povos indígenas, facilitem a informação sobre a disponibilidade de recursos financeiros acessíveis aos povos indígenas, simplifiquem processos contábeis e administrativos e promovam a ação afirmativa para assegurar a igualdade de condições para a participação de indígenas nos projetos como beneficiários, fornecedores e prestadores de serviço, de forma coerente com os procedimentos de licitação do Banco.
- (d) *Avaliações do desempenho* das atividades e operações do Banco relacionadas aos objetivos desta estratégia, aos requisitos da Política operacional sobre povos indígenas e, em geral, às metas de “desenvolvimento com identidade”, conforme os indicadores específicos previstos na seção VIII desta estratégia.

### **Capacitação e conscientização**

O Banco implementará medidas de disseminação e capacitação, incluindo aportes financeiros, para

dar a conhecer a temática indígena dentro da instituição e nos setores público e privado dos países da região, bem como para aumentar o grau de conhecimento e sensibilidade de seu pessoal e do pessoal de suas contrapartes no que se refere à diversidade cultural dos povos indígenas, que incluem:

- (a) *Capacitação dos povos indígenas* para o diálogo e a negociação e para sua participação na conscientização da população não indígena, a fim de obter uma melhor compreensão da realidade, das demandas e das perspectivas dos povos indígenas.
- (b) Fortalecimento da *capacidade interna do Banco* por meio da diversificação de seus recursos humanos, de uma formação adequada de seu pessoal na temática indígena, do fortalecimento da capacidade técnica das Representações, da melhoria dos sistemas de monitoramento e avaliação da carteira de projetos, de incentivos para seu pessoal, e da incorporação de funcionários indígenas a cargos técnicos e gerenciais, dentre outros.
- (c) Programas de *treinamento no nível técnico*, incluindo o Instituto Interamericano para o Desenvolvimento Social (INDES), para o pessoal dos governos, dos povos e organizações indígenas e de entidades do setor privado, sempre que possível com a participação de instrutores indígenas.
- (d) Atividades de *promoção de intercâmbios culturais* e melhoria de relações mútuas entre a sociedade indígena e não indígena nos âmbitos locais, nacionais e internacionais, incluindo espaços de difusão maciça (rádio, publicações, páginas na Internet e outros) e fomento de intercâmbios entre indígenas da América Latina e do Caribe e de países não mutuários.

### **Salvaguardas**

Para ser elegíveis para financiamento pelo Banco, as operações devem cumprir as normas de direito aplicáveis, ajustar-se às salvaguardas estabelecidas na Política operacional sobre povos indígenas, e ser coerentes com as disposições das demais políticas do Banco. Conseqüentemente, o Banco

adotará as medidas necessárias para assegurar que suas atividades e operações não prejudiquem ou menosprezem os povos indígenas e seus direitos. Para tanto, de acordo com os requisitos da Política operacional sobre povos indígenas, o Banco implementará as seguintes ações:

- (a) No âmbito dos processos de *revisão da qualidade* social e ambiental dos projetos, fortalecerá os *padrões e as guias* relacionados à pertinência e à viabilidade sociocultural para evitar, mitigar, compensar ou subsanar os impactos negativos e proteger os direitos e os interesses legítimos dos povos indígenas. Esses padrões e guias levarão em conta as perspectivas dos povos indígenas e serão integrados aos procedimentos ambientais e de salvaguarda do Banco por meio de guias operacionais específicas, aprovadas pelo Comitê de Programação da Administração.
- (b) Estabelecerá critérios e mecanismos específicos para salvaguardar os povos indígenas não contatados –também denominados “povos em isolamento voluntário”–, os povos que habitam zonas transfronteiriças e aqueles em outras situações de especial vulnerabilidade, e seus direitos.
- (c) Implementará mecanismos de consulta, negociação de boa fé e acordos ou consentimento, nos termos descritos no parágrafo seguinte sobre mecanismos de consulta e participação. Como parte desses processos, o Banco adotará procedimentos e guias específicas para: (i) identificar as operações cujos impactos potenciais positivos ou negativos sobre os povos indígenas gerem a necessidade de obter o apoio, o acordo ou o consentimento desses povos para as atividades envolvidas; e (ii) estabelecer o procedimento pelo qual os proponentes de projetos ou atividades e o pessoal do Banco devam obter, verificar e comprovar que esse acordo ou consentimento é suficiente para respaldar o juízo do Banco sobre a viabilidade sociocultural de cada operação. Nesse contexto, a viabilidade sociocultural de um projeto requererá: (i) antecedentes verificáveis que demonstrem a implementação de um processo de negociação de boa fé; (ii) evidência do cumprimento das normas de direito

aplicáveis, inclusive a normativa nacional, normas constitucionais e os Artigos 6 e 7 do Convênio 169 da OIT<sup>62</sup>; (iii) evidência de um fluxo líquido de benefícios para as comunidades indígenas afetadas; e (iv) amplo apoio por parte dos indígenas afetados.

### **Mecanismos de consulta e participação**

O Banco implementará mecanismos que assegurem que os povos indígenas participem antecipada e efetivamente nas etapas pertinentes daquelas operações e atividades do Banco com potencial para afetá-los negativamente de forma significativa. Da mesma forma, assegurar-se-á que esses povos não sejam excluídos intencional ou involuntariamente daqueles projetos ou atividades com potencial para beneficiá-los significativamente. Nesse sentido, o Banco:

- (a) Requererá diagnósticos, revisões por especialistas e, sempre que possível, *processos de consulta e negociação de boa fé* antecipados e socioculturalmente apropriados, destinados a identificar os indígenas afetados e seus representantes genuínos, bem como a identificar e avaliar os benefícios e impactos potenciais sobre os povos ou grupos indígenas.
- (b) Em conformidade com a nova Estratégia para a participação da sociedade civil nas atividades do Banco, que dedica especial atenção às oportunidades e aos requisitos para a participação dos povos indígenas, promoverá *a inclusão de representantes indígenas para a consulta nas etapas iniciais do ciclo do projeto*, inclusive a constituição de conselhos ou espaços de diálogo com representantes dos povos indígenas, quando pertinente (Quadro 11).
- (c) Nas operações independentes especificamente voltadas para beneficiários indígenas, requererá a obtenção do acordo ou do consentimento dos povos ou grupos indígenas afetados.
- (d) Nas operações que incluem medidas específicas para povos indígenas (*mainstreaming ou inclusão positiva*), requererá processos socio-

---

<sup>62</sup> Conforme sua vigência em cada país.

culturalmente apropriados de consulta e negociação de boa fé com os povos indígenas afetados.

- (e) Nas operações que afetem os povos indígenas de forma adversa e particularmente significativa, requererá acordos que demonstrem a viabilidade sociocultural do projeto.
- (f) Segundo a natureza e a intensidade dos impactos ou benefícios potenciais, aplicará os procedimentos apropriados para consulta, negociação de boa fé, acordo ou consentimento e participação nas etapas subsequentes do desenvolvimento de projetos, tais como a elaboração do projeto e de alternativas, a inclusão de planos de mitigação, compensação ou desenvolvimento indígena, conforme o caso, a implementação, o monitoramento e a avaliação para fomentar critérios comuns com os povos indígenas no que se refere aos projetos e à apropriação, pelos mesmos, dos processos e resultados que se busca promover.
- (g) De acordo com suas políticas e seus procedimentos, facilitará o financiamento para que

os povos indígenas realizem seus próprios processos de consulta.

O proponente do projeto ou da atividade terá a responsabilidade básica de atender a esses requisitos<sup>63</sup>. Os proponentes e os povos indígenas afetados pelo projeto poderão solicitar o apoio logístico, financeiro ou de facilitação do Banco. Nesse sentido, o Banco buscará priorizar recursos e instalar programas de resposta rápida como parte do Mecanismo de Preparação de Projetos, além de fundos temáticos e outras fontes existentes ou novas de apoio. Nesse processo, o Banco levará em conta a necessidade de superar desequilíbrios de poder e recursos entre as partes. O pessoal do Banco encarregado da operação ou atividade terá a responsabilidade de orientar, apoiar quando for possível, e verificar, à satisfação do Banco, a qualidade dos processos e a legitimidade e viabilidade dos resultados e acordos alcançados. A qualidade dos processos e resultados e o cumprimento dos critérios de viabilidade serão validados pelos mecanismos institucionais de controle de qualidade geral, social e ambiental estabelecidos pela Administração do Banco.

### **Quadro 11. Análise de sujeitos sociais, consulta e participação**

Em 1998, para o Programa de desenvolvimento sustentável do Darién, o Banco concebeu uma estratégia para identificar os sujeitos sociais por meio da análise de usos culturais da terra e de dinâmicas socioculturais, encontrando doze grupos culturais diferentes de indígenas, afro-descendentes e camponeses. Essa análise permitiu identificar suas formas de autoridade, enfocar os eventos de consulta com seus representantes, elaborar planos de manejo territorial participativos e adequados aos seus padrões de uso, e criar um esquema de execução do programa por demanda, “empoderando” as comunidades beneficiárias. O custo desse processo, apenas, representou 8% do valor total de preparação do programa.

No transcorrer do tempo e a partir das experiências do Darién, a Divisão de Meio Ambiente e Recursos Naturais do Departamento Regional de Operações 2 (RE2/EN2) vem depurando essa metodologia em outros projetos, tais como os programas de desenvolvimento da Bacia do Canal do Panamá, Bocas del Toro, Trifíño, Sixaola, a Região Huetar e a Região da Reserva da Biosfera Maya.

Essa metodologia sistematiza em uma etapa antecipada, o diagnóstico sociocultural dos atores sociais, sua representação e suas agendas, as consultas e os espaços de negociação de boa fé e participação comunitária, bem como a articulação com os atores institucionais na execução do projeto.

<sup>63</sup> Nos países que contam com órgãos governamentais especializados na temática indígena e na proteção dos direitos indígenas, o proponente do projeto buscará a participação desses órgãos em todas as etapas do processo de consulta.

Em seus projetos e programas, o Banco promoverá a institucionalização da participação indígena. Nesse sentido, está prevista a criação de um *Conselho Assessor* Indígena no âmbito da Sede do Banco, que se reunirá periodicamente com o objetivo de acompanhar a implementação desta estratégia e da Política operacional sobre povos indígenas. Além disso, o Banco promoverá, quando pertinente, a constituição de entidades de assessoramento indígenas ou outros espaços de diálogo nas Representações, a fim de monitorar e acompanhar os projetos que beneficiem ou possam afetar significativamente os povos indígenas. Essas entidades de assessoramento, no nível de cada país, poderão ser complementadas por outras formas

de participação em apoio ao processo de preparação e execução de operações específicas, conforme necessário. No caso de programas regionais, o Banco promoverá a criação de mecanismos de consulta para facilitar o diálogo entre os povos indígenas e os países envolvidos. As entidades de assessoramento devem ser constituídas, principalmente, por representantes designados pelas organizações indígenas dos países mutuários. Sem prejuízo do que precede, as entidades poderão incluir especialistas e profissionais indígenas que não estejam diretamente ligados a autoridades tradicionais e cujo conhecimento e experiência possam contribuir para os temas em discussão.

## VIII. Indicadores de desempenho

Os indicadores de produto, resultado e impacto para avaliar o êxito da implementação desta estratégia deverão ser coordenados com os instrumentos para medir a eficácia do desenvolvimento que estão sendo preparados pelo Banco, inclusive o fortalecimento dos processos de monitoramento e avaliação de projetos. Ao mesmo tempo, os indicadores relativos a esta estratégia devem incluir os indicadores *sui generis* apropriados à realidade de cada povo ou grupo indígena em seu respectivo contexto nacional, e estar vinculados, no que for pertinente, à medição do avanço na consecução dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, e incorporados ao Plano de Ação de Prazo Médio para a Eficácia no Desenvolvimento (MTAP, na sigla em inglês). Os indicadores incluirão tanto medidas quantitativas como qualitativas que levem em conta as dificuldades metodológicas, tais como a atribuição de resultados às ações do Banco e a causalidade entre insumos, resultados e impactos.

Os *indicadores de produtos* que mediriam os avanços do Banco na geração dos produtos requeridos para a implementação da estratégia poderão incluir:

- (a) A adoção de um *plano de ação* para a implementação da Política operacional sobre povos indígenas e da Estratégia para o desenvolvimento indígena, no qual se estabeleçam a linha de base, o processo e a periodicidade de medição dos indicadores.
- (b) A inclusão no processo de elaboração das *estratégias de país*, sempre que pertinente, de estudos para o diagnóstico e a análise da temática indígena no país.
- (c) A avaliação da evolução da carteira de projetos, em termos quantitativos e qualitativos, que refletem maior inclusão dos temas indígenas.

- (d) O aumento dos *recursos não reembolsáveis*, tanto para cooperação técnica como para cofinanciamento de projetos voltados para a população indígena.
- (e) O aumento da participação dos povos indígenas nos *órgãos de consulta*, diálogo e participação propiciados pelo Banco nos países da região.
- (f) O aumento da participação indígena nas solicitações, elaborações e execuções de projetos.
- (g) A criação ou ampliação nas Representações, quando pertinente, de *espaços de diálogo* entre o Banco e os povos indígenas, para fins de monitoramento e acompanhamento das medidas e dos projetos que os beneficiem ou afetem negativamente.
- (h) A criação, no âmbito da sede do Banco, de um *Conselho Assessor Indígena* encarregado de assessorar o Banco na implementação da Política operacional sobre povos indígenas e da Estratégia para o desenvolvimento indígena.

Os *indicadores de resultados* diretos das atividades do Banco que mediriam a eficácia dos produtos na consecução dos objetivos da estratégia incluirão:

- (a) Informação sistemática, por meio dos marcos lógicos ou instrumentos semelhantes, que reflita os avanços na consecução dos objetivos e eixos estratégicos definidos na seção VI desta estratégia.
- (b) Informação sobre os projetos com impactos potencialmente negativos sobre povos indígenas, que demonstrem a eficácia das orientações sobre salvaguardas enunciadas na estratégia e na política.

Os *Indicadores de impacto* que mediriam o progresso alcançado, no contexto de cada país, na consecução do propósito final da estratégia e da política, ou seja, “desenvolvimento com identidade”, fornecerão informações sobre variáveis-chave que indiquem melhoria nas condições de vida da população-meta, e incluirão indicadores de acesso e adequação cultural de serviços, proteção da integridade cultural e articulação entre o “desenvolvimento com identidade” e o desenvolvimento nacional e regional, tais como: (i) aumento da segurança alimentar e da produção agrícola das comunidades indígenas em geral; (ii) melhoria dos indicadores de saúde e do número de programas que reconheçam a medicina tradicional indígena e busquem sua articulação com a medicina alopática; (iii) acesso e qualidade (bilingüismo e interculturalidade) à educação em geral, particularmente à educação superior; (iv) segurança territorial, tais como reconhecimento, demarcação, saneamento e implementação de direitos; (v) criação de empresas indígenas rentáveis e articulação e acesso de produtos indígenas ao mercado; (vi) melhoria no acesso à justiça e articulação dos sistemas jurídicos indígenas com os nacionais; (vii) qualidade, controle e acesso dos recursos naturais em áreas de interesse indígena; (viii) acesso a espaços para a prática da espiritualidade indígena; (ix) criação de instrumentos financeiros e empresariais adequados às economias tradicionais e interculturais indígenas; (x) inova-

ções na economia intercultural; (xi) proteção e promoção do conhecimento tradicional; (xii) criação de organismos de desenvolvimento e de pesquisa indígena nos países, com participação indígena ativa e eficaz; (xiii) qualidade do capital social nas comunidades e organizações dos povos indígenas; (xiv) institucionalização da participação indígena nos processos de toma de decisões que os afetem; (xv) investimento real e distribuição de benefícios entre indígenas e não indígenas para os projetos em áreas indígenas; e (xvi) consecução dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, desagregados para a população indígena quando possível e pertinente.

Esta estratégia será avaliada ao final de cinco anos de sua aprovação em todos os aspectos relacionados com o desenvolvimento com identidade dos povos indígenas, por meio de avaliações independentes que incluirão consultas aos governos nacionais, aos povos indígenas, ao setor privado e à sociedade civil. O Banco adotará instrumentos e procedimentos de avaliação que propiciem uma participação adequada dos povos indígenas na identificação de indicadores e nos processos de avaliação relacionados com a implementação da política e da estratégia. Os resultados das avaliações serão apresentados à Diretoria Executiva e divulgados conforme a Política do Banco sobre a disponibilidade de informação (OP-102).



## Anexo

### Indicadores socioeconômicos e de pobreza

#### População indígena

As estimativas do número de pessoas indígenas variam conforme a fonte de informação. Em alguns casos, os censos nacionais tendem a subestimar a população indígena devido a problemas relacionados com o isolamento geográfico, com as limitações metodológicas no desenvolvimento dos instrumentos censitários e em sua aplicação, e com a falta de confiança nos órgãos censitários. A tabela 3 apresenta as estimativas da população indígena por país, com base na combinação de várias fontes.

**Tabela 3. Estimativa da população indígena na América Latina (em milhares)**

População	População nacional	População indígena	Porcentagem
Bolívia	8.329	5.914	71
Guatemala	12.640	8.342	66
Peru	27.013	12.696	47
Equador	12.920	5.556	43
Belize	250	47	19
Honduras	6.250	938	15
México	100.350	14.049	14
Chile	15.211	1.217	8
El Salvador	6.123	429	7
Guiana	697	56	8
Panamá	2.808	168	6
Suriname	431	26	6
Nicarágua	4.813	241	5
Paraguai	5.586	168	3
Colômbia	39.686	794	2
Venezuela	23.543	471	2
Costa Rica	3.644	36	1
Argentina	36.955	370	1
Trinidad e Tobago	1.075	12	1
Brasil	166.113	332	0
Uruguai	3.278	1	0
<b>Total</b>	<b>477.715</b>	<b>51.851</b>	<b>11</b>

Fontes: Roldán, R. 2003. OIT, BID, TCA e outras fontes.

## Indicadores de pobreza

Segundo estudos realizados pelo BID e o Banco Mundial, as taxas de pobreza para a população indígena são muito mais altas do que para a população não indígena. Além disso, na maioria dos países sobre os quais há dados disponíveis, os níveis de pobreza permaneceram altos durante a última década. Por outro lado, a população indígena é menos vulnerável as crises. A tabela 4 mostra que no caso de Equador, Guatemala, Peru, México e Bolívia (urbano), a porcentagem de indígenas que vivem abaixo da linha de pobreza é muito superior àquela dos não indígenas e que na última década, mesmo quando em quatro desses cinco países a taxa de pobreza da população não indígena permaneceu constante ou apresentou uma ligeira melhora, a taxa de pobreza para os indígenas se manteve estável (ou piorou ligeiramente). Portanto, a lacuna entre indígenas e não indígenas aumentou em quatro dos cinco países. Em particular, as mulheres indígenas se encontram nos estratos mais pobres e marginalizados, apresentando níveis inferiores de educação e renda, maior morbidade e mortalidade, além de altas taxas de mortalidade materno-infantil (Tabela 5).

**Tabela 4. Porcentagens de pobreza da população indígena x a não indígena**

	Ano anterior		Ano seguinte	
	Indígena	Não indígena	Indígena	Não indígena
Bolívia urbano (1989-2002)	62	58	57	52
Equador (1994-2001)	80	58	80	60
Guatemala (1989-2000)	95	78	81	61
México (1992-2002)	90	52	90	51
Peru (1994-2000)	62	61	63	62

Fonte: Patrinos, H. e Hall G. *Indigenous People: Poverty and Human Development in Latin America, 1994-2004*. Relatório preliminar, Banco Mundial. Dados baseados nas linhas nacionais de pobreza.

**Tabela 5. Relação de médias salariais por emprego principal**

País	Salário	Mulheres	Homens	Todos
Bolívia	Indígenas/não indígenas	41.4	42.9	42.4
Guatemala	Indígenas/não indígenas	50.3	48.5	50.0
Peru	Indígenas/não indígenas	53.7	62.7	56.7

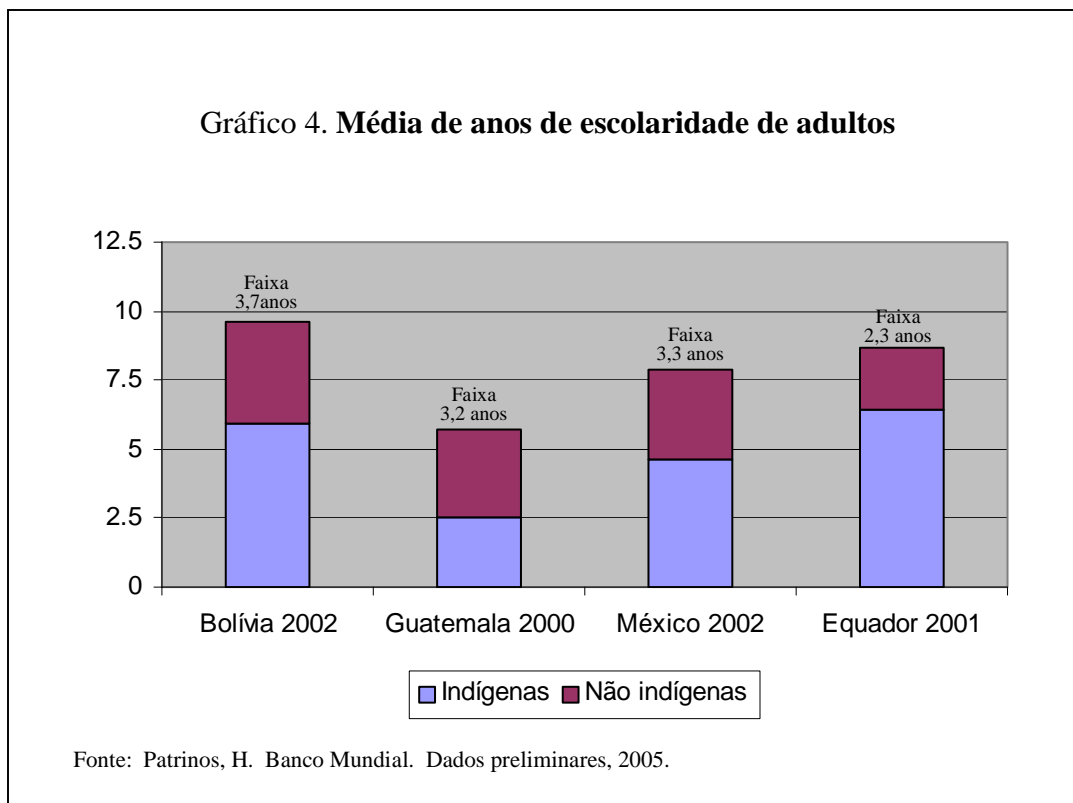
Fonte: Duryea S. e Genoni, María Eugenia. *Ethnicity, Race and Gender in Latin American Labor Markets*. BID, 2004, baseado nas pesquisas domiciliares de 1998 e 1999.

## Indicadores de educação

Como se pode constatar nos gráficos 4 e 5 seguintes, houve algum progresso no acesso à educação, mostrando, no caso dos países que dispõem de dados confiáveis, melhorias nos indicadores de escolaridade e na cobertura da educação pública básica para a população indígena (Gráfico 4). A partir dos anos 1980, houve uma forte expansão dos serviços de educação bilíngüe, adotada, com raríssimas exceções, como política pública nos países da região<sup>64</sup>. De fato, em 2004, 18 países haviam implementado programas de

<sup>64</sup> Igualdade com dignidade, relatório anual UNICEF, 2004.

educação intercultural bilíngüe, em comparação com apenas seis países nos anos 1970<sup>65</sup>. Apesar dos avanços na escolaridade para indígenas e não indígenas, persiste uma diferença muito acentuada no nível de escolaridade entre os dois grupos, embora alguns países registrem avanços na diminuição dessa lacuna (Gráfico 5). Entretanto, persiste um problema muito grave de repetência e evasão escolar, bem como de baixa qualificação dos professores, que é mais sério entre crianças indígenas que entre as crianças não indígenas. Essa desproporção é ainda mais acentuada entre homens e mulheres indígenas, com as mulheres indígenas, apesar de avanços significativos em alguns países, em geral exibindo as piores taxas de analfabetismo e escolaridade.



### Indicadores de saúde

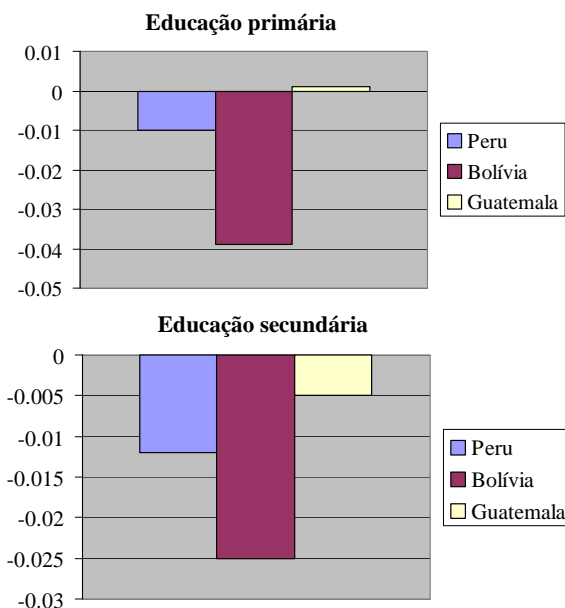
A situação de saúde dos povos indígenas é inferior à de outros segmentos da população, com índices de mortalidade e morbidade muito superiores aos da população não indígena. A lacuna em termos de acesso aos serviços de saúde pública é igualmente grande, enquanto em apenas três países (Bolívia, México e Peru) há um reconhecimento e um apoio por parte do Estado à medicina tradicional indígena<sup>66</sup>. A mortalidade infantil é especialmente alta entre a população indígena. Com exceção do Chile, em todos os países com população indígena superior a 5% as taxas de mortalidade oscilam entre 26 e 62 por cada 1.000 nascidos vivos (em comparação a uma taxa média de 25 por 1.000 em toda a população da América Latina). Em países como México, Bolívia e Equador, a mortalidade infantil indígena é aproximadamente o dobro

<sup>65</sup> Abram M., Estado da arte da educação bilíngüe intercultural na América Latina, versão preliminar, SDS/IND, agosto de 2004; Patrinos, H. e Hall G., *Indigenous People: Poverty and Human Development in Latin America, 1994-2004*. Relatório preliminar, Banco Mundial.

<sup>66</sup> UNICEF, Igualdade com dignidade, 2004.

da não indígena. Igualmente preocupante é a alta taxa de mortalidade materna entre indígenas, muito mais elevada do que entre mulheres que não têm ascendência indígena (por exemplo, em Honduras, a mortalidade materna oscila entre 190 e 255 por 100.000 nas comunidades com alta concentração indígena, em comparação a uma média nacional de 147 por 100.000; na Bolívia e no Peru, a taxa do mesmo índice varia entre 390 e 270 por 100.000 em zonas indígenas, em comparação a uma taxa média na região de 125 por 100.000)<sup>67</sup>. A taxa de desnutrição infantil também é alta. No Equador, a desnutrição entre crianças indígenas é 1,7 vezes maior do que entre crianças sem ascendência indígena. Na Guatemala, a desnutrição crônica é de 67,8% entre crianças indígenas, em comparação a 36,7% entre crianças não indígenas.

**Gráfico 5. Diferenças em retorno da educação  
Mulheres indígenas x não indígenas**



Fonte: Duryea, S. *Measuring Social Exclusion*, Departamento de Pesquisa, BID, 2001.

<sup>67</sup> OPAS, Boletim 2004, UNICEF, Igualdade com dignidade, 2004.