

Original: espanhol



INSTITUTO SOCIOAGRICULTURAL	
Data	____/____/____
Cod.	4478

Banco Interamericano de Desenvolvimento

Unidade de Povos Indígenas e Desenvolvimento Comunitário

Perfil

Quadro estratégico para o desenvolvimento indígena

(GN-2295)

Este documento foi aprovado pelo Comitê de Políticas e Avaliação da Diretoria Executiva do Banco Interamericano de Desenvolvimento no dia 11 de março de 2004

PERFIL

QUADRO ESTRATÉGICO PARA O DESENVOLVIMENTO INDÍGENA

13 de fevereiro de 2004

I. Introdução

- 1.1 A partir do mandato do Oitavo Aumento de Recursos aprovado em 1994, o Banco Interamericano de Desenvolvimento reconhece explicitamente a correlação entre etnicidade e níveis de pobreza, bem como a importância do patrimônio cultural e natural dos povos indígenas para o desenvolvimento, e promove a inclusão sistemática dos temas indígenas em suas políticas e projetos.¹ Este enfoque proativo se acrescenta a um enfoque mais reativo de mitigação de impactos negativos e de proteção de grupos indígenas vulneráveis anteriormente adotado pelo Banco para projetos de infra-estrutura em áreas de alta fragilidade ecológica. Assim, as atividades do Banco vem concentrando-se numa visibilidade maior dos povos indígenas e numa maior pertinência dos projetos e programas ao atendimento às especificidades e demandas dos povos indígenas. Este processo ocorre num momento em que, cada vez mais, os povos indígenas se afirmam como protagonistas em seus próprios países e na esfera internacional, influenciando substancialmente na definição de novos quadros jurídicos e institucionais, nacionais e internacionais.
- 1.2 Os povos indígenas contam com importantes recursos territoriais, naturais, culturais e sociais. Seus direitos sobre esses recursos estão sendo cada vez mais reconhecidos, o que facilita seu aproveitamento sustentável para o desenvolvimento. Da mesma forma, seu patrimônio cultural, linguístico e de conhecimentos ancestrais está se revitalizando dinamicamente e encontrando reconhecimento cada vez maior como fonte de riqueza da diversidade cultural e de contribuição ao desenvolvimento da sociedade latino-americana, ao fortalecimento de suas instituições democráticas e à redução da pobreza e da desigualdade. Contudo, apesar desses avanços, os povos indígenas continuam sofrendo altos índices de pobreza material, exclusão e discriminação nos mercados de trabalho, deterioração na qualidade de seu meio natural e acesso limitado aos serviços sociais e financeiros.
- 1.3 Baseada num diagnóstico das especificidades, demandas, limitações e oportunidades dos povos indígenas e na revisão da experiência do Banco e de outras instituições nas duas últimas décadas, esta proposta de quadro estratégico insere-se no conjunto de mandatos internacionais (Metas de Desenvolvimento do Milênio, Cúpulas de Québec, Durban e Johannesburgo, entre outros) endossados pelo Banco e refletidos nas estratégias institucionais² preparadas no ano 2002. Este

¹ Assembléia de Governadores, *Informe sobre el Octavo Aumento General de los Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo* [Relatório sobre o Oitavo Aumento Geral dos Recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento], AB-1704, agosto de 1994, p. 22.

² Os sete documentos da Estratégia Institucional são: *Reducción de la Pobreza y Equidad Social* [Redução da Pobreza e Equidade Social], *Crecimiento Económico Sustentable* [Crescimento Econômico Sustentável], *Integración Regional* [Integração Regional], *Competitividad* [Competitividade], *Desarrollo Social* [Desenvolvimento Social], *Modernización del Estado* [Modernização do Estado] e *Medio Ambiente* [Meio Ambiente]. Outro documento de referência importante é o *Marco Estratégico para la Participación de la Sociedad Civil en las Actividades del Banco* [Quadro Estratégico para a Participação da Sociedade Civil nas Atividades do Banco], que atualmente está sendo considerado pela Diretoria Executiva.

quadro estratégico³ busca precisar e aprofundar estas diretrizes estratégicas para a ação do Banco em benefício dos povos indígenas e dos países a que pertencem.

- 1.4 Além das referências à temática indígena em vários dos documentos das estratégias institucionais adotadas pelo Banco em princípios de 2003, o mandato deste quadro estratégico deriva de uma instrução da Diretoria Executiva do Banco ao considerar o Resumo das Conclusões da Avaliação de Dez Projetos entre Cujos Beneficiários se Aham Indígenas⁴ no sentido de que o Banco adotasse uma estratégia específica sobre o tema indígena. Posteriormente, ao considerar o projeto CAMISEA, membros da Diretoria Executiva solicitaram à Administração que preparasse uma política operacional sobre povos indígenas⁵. Atendendo a esta solicitação, o Comitê de Programação da Administração decidiu preparar simultaneamente o quadro estratégico e a política operacional.
- 1.5 A preparação deste perfil esteve a cargo de um grupo de trabalho interdepartamental coordenado pela Unidade de Povos Indígenas e Desenvolvimento Comunitário do Departamento de Desenvolvimento Sustentável (SDS/IND). Reunido em 24 de outubro de 2003, o Comitê de Revisão Geral (CRG) recomendou a apresentação do Perfil do Quadro Estratégico à consideração do Comitê de Programação da Administração, que o aprovou em 26 de novembro de 2003. Uma vez endossado o perfil pelo Comitê de Políticas da Diretoria Executiva, serão iniciadas a preparação do Quadro Estratégico e a implementação do Plano de Consulta (ver Anexo I). Prevê-se a apresentação do Quadro Estratégico ao Comitê de Programação da Administração no quarto trimestre de 2004 e ao Comitê de Políticas da Diretoria em princípios de 2005. O Quadro Estratégico estará acompanhado por um Plano de Ação para garantir sua implementação.

II. Objetivos

- 2.1 Os objetivos do quadro estratégico são: a) definir as metas estratégicas e áreas prioritárias; e b) orientar, mediante a definição de linhas de ação e modalidades específicas de apoio, a programação e as operações, com o propósito de instrumentar uma maior incidência do Banco no “desenvolvimento com identidade”⁶ dos povos indígenas no contexto das estratégias institucionais aprovadas pela Diretoria em 2002 e 2003. O “desenvolvimento com identidade” dos povos indígenas centra-se numa visão holística da redução das condições de pobreza material, desigualdade e marginalização, e volta-se para uma ampliação do acesso, com igualdade de gênero, às oportunidades de desenvolvimento socioeconômico, fortalecendo ao mesmo tempo a identidade, cultura, territorialidade, recursos naturais e organização social dos povos indígenas. Este enfoque parte da premissa de que o desenvolvimento sustentável requer que os beneficiários o protagonizem, que se respeitem os seus direitos individuais e coletivos e que o desenvolvimento dos povos indígenas beneficie substancialmente o conjunto da sociedade.

³ Este Perfil segue o esquema estabelecido pelo documento Revisão das Estratégias Setoriais, Políticas e Diretrizes (GN-2077-15), aprovado pela Diretoria Executiva em 23 de janeiro de 2002.

⁴ Relatório do Presidente do Comitê de Políticas e Avaliação da Diretoria, datado de 19 de junho de 2002 (RE-261).

⁵ Ata da reunião da Comissão Geral e da Diretoria Executiva de 10 de setembro de 2003 (CGA/03/31 DEA/03/35, Anexo IV).

⁶ O termo “desenvolvimento com identidade” originou-se na Bolívia (*desarrollo con identidad*) em princípios da década de 1990. Entre outros termos usados como sinônimos figuram “etnodesenvolvimento”, “autodesenvolvimento” e “desenvolvimento endógeno”. Esses termos, no entanto, não refletem claramente a necessidade de incidir simultaneamente nos espaços da sociedade nacional para reduzir a desigualdade e a discriminação, nem tampouco no fomento dos espaços interculturais que promovem o respeito mútuo, o diálogo, a concertação e a convivência civil. De qualquer modo, o uso do termo “desenvolvimento com identidade” será um dos temas a considerar no processo de consulta.

III. Diagnóstico

- 3.1 Não existe uma definição única de povos indígenas, dada a grande heterogeneidade dos mais de 400 grupos étnicos e lingüísticos diferentes da região, e os vários conceitos usados nas legislações e instrumentos censitários dos vários países. Contudo, os quadros jurídicos nacionais e internacionais convergem cada vez mais para o reconhecimento dos povos indígenas como descendentes das culturas preexistentes à colonização, que ocupavam uma região geográfica antes da conquista e que, seja qual for sua atual situação jurídica, conservam em todo ou em parte suas instituições sociais, econômicas, culturais e políticas. A autoidentificação é um critério importante desta definição.⁷
- 3.2 Embora em muitos países os dados oficiais não sejam fidedignos — a pesar de alguns progressos na cobertura e qualidade dos instrumentos censitários e das pesquisas domiciliares —, não há dúvida de que os povos indígenas têm grande peso numérico na América Latina. A maioria das fontes coincide em estimar o número total de indígenas entre 40 e 50 milhões, ou seja, cerca de 10% da população total da região. Em países como a Bolívia, Guatemala e Peru, a população indígena atinge a metade ou mais da população total e apresenta altas taxas de crescimento. Nos últimos anos, foi preciso ampliar a tipologia convencional que diferenciava os indígenas camponeses das zonas do altiplano e os indígenas da selva tropical, para levar em conta os vigorosos processos de urbanização em alguns países, como o Chile, a Bolívia e o México, a crescente emigração indígena para outros países e os indígenas que são refugiados ou deslocados internos por situações de conflito armado ou violações sistemáticas de direitos humanos, que afetam de modo muito particular as mulheres indígenas. Outra consideração de suma importância à luz dos processos de integração regional é o fato de que muitos povos indígenas estão situados nas zonas fronteiriças entre vários países e tradicionalmente ocupam territórios de mais de um país.
- 3.3 Diante da riqueza de suas civilizações e seus recursos naturais em épocas pré-colombianas, os povos indígenas sofreram e ainda sofrem despojamento de suas terras ancestrais, marginalização e empobrecimento. Estudos do BID e do Banco Mundial, além de mapas de pobreza em vários países, mostram alta correlação entre o fato de pertencer a um grupo étnico e altos índices de pobreza medida com os indicadores convencionais, numa demonstração de que os indígenas, especialmente as mulheres, se encontram nas camadas mais pobres e marginalizadas. Houve certos avanços no acesso a serviços de saúde, educação e infra-estrutura básica, mostrando, nos casos em que há dados fidedignos, melhoras nos indicadores de escolaridade, morbidez e mortalidade, bem como na cobertura dos serviços básicos. No entanto, estes avanços foram menores que os de outros setores da população; ou seja, aumentou a brecha em termos de acesso a serviços básicos entre o setor indígena e o não indígena. As mulheres indígenas apresentam as taxas mais altas de mortalidade materna da região e a brecha de gênero na educação, que se vem fechando em toda a região, alargou-se entre os povos indígenas. Paralelamente existe, por parte de grandes setores do movimento indígena, uma preocupação crescente pelo fato de os indicadores convencionais da pobreza não refletirem a visão indígena do bem-estar, de modo que deveriam ser complementados por indicadores que reflitam valores indígenas, como a qualidade do meio natural, a segurança jurídica dos territórios e a qualidade do capital social nas comunidades e organizações indígenas.

⁷ Segundo o Convênio N° 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes, aprovado em 1989 e ratificado por 12 países da América Latina, e o Projeto da Declaração Americana sobre Direitos dos Povos Indígenas, que a OEA está elaborando.

- 3.4 Por outro lado, existe alta correlação entre a localização das terras e territórios indígenas e as áreas de mais alta biodiversidade e conservação dos recursos naturais. Nos últimos anos têm-se verificado avanços muito importantes na definição dos quadros jurídicos e institucionais nos países, inspirados pelos avanços nos quadros jurídicos internacionais⁸ e impulsionados pelas próprias organizações indígenas, que estão conseguindo fortalecer-se e inserir-se nos processos de democratização nos países⁹. No entanto, embora a maioria dos países venha reconhecendo cada vez mais os direitos dos povos indígenas sobre as terras e territórios que tradicionalmente ocupam, crescem ao mesmo tempo as pressões sobre as economias indígenas relacionadas com os avanços das fronteiras agrícolas, a exploração de hidrocarbonetos, a extração de recursos florestais madeireiros ou não, e a mineração, bem como a criação da infra-estrutura viária e energética que promove uma maior integração no âmbito nacional e entre países, afetando de forma especial os povos indígenas cujos territórios ocupam zonas fronteiriças entre dois ou mais países.

IV. Lições aprendidas

- 4.1 Até meados da década de 1980, o apoio do Banco a comunidades indígenas se limitava a alguns projetos específicos (em especial por intermédio do então chamado Programa de Pequenos Projetos). Como resultado de sua experiência com projetos de infra-estrutura em florestas tropicais com impactos sobre povos indígenas vulneráveis, como parte de seus procedimentos de controle da qualidade ambiental e social de novos projetos, o Banco, desde meados da década de 1980, começou a abordar de forma sistemática os eventuais impactos negativos de seus projetos sobre comunidades indígenas. Em 1990 adotaram-se procedimentos internos denominados Estratégias e Procedimentos para Temas Socioculturais Relacionados com o Meio Ambiente, a fim de evitar, atenuar ou compensar impactos negativos sobre comunidades indígenas. Em 1994, com o mandato do Oitavo Aumento de Recursos do Banco, acrescentou-se a este papel “reativo” de proteção um papel mais proativo, relacionado especificamente aos desafios e oportunidades de um desenvolvimento participativo com reconhecimento do rico patrimônio natural e cultural dos povos indígenas e buscando a inclusão sistemática e pertinente dos temas indígenas nas operações regulares do Banco, mediante componentes e enfoques específicos socioculturalmente adequados (AB-1704, p. 22). Em 2001, a adoção, por parte do Banco, de um plano de ação para combater a exclusão social por motivos raciais ou étnicos (CS-3362-3), que integra os indígenas como um de seus grupos alvo, reafirmou o mandato anterior com objetivos e ações concretas e mensuráveis. Em 2003, o Plano de Ação para a Integração de Gênero (GN-2249) inclui os compromissos da Cúpula de Mulheres Indígenas e outras ações para promover a situação da mulher indígena. Da mesma forma, o Quadro Estratégico para a Participação Civil nas Atividades do Banco Interamericano de Desenvolvimento, preparado em 2002, insiste nos mecanismos de participação dos povos indígenas.
- 4.2 Para os fins do Quadro Estratégico, documentar-se-á uma análise sistemática dos projetos do Banco aprovados a partir de 1990, com base na revisão do banco de dados de projetos administrado por SDS/IND. Uma análise preliminar destas informações demonstra um aumento gradual e significativo no número de operações que incluem implícita ou explicitamente a

⁸ Convênio 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, aprovado em 1989 e ratificado por 12 países da região; o Projeto da Declaração Universal dos Direitos das Populações Indígenas, que as Nações Unidas estão preparando, e a Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas, em preparação pela OEA.

⁹ O quadro estratégico de desenvolvimento indígena se referirá especificamente à relação entre os sistemas jurídicos indígenas (direito consuetudinário) e os sistemas jurídicos nacionais, bem como à necessidade de fortalecer os mecanismos de articulação entre os dois sistemas jurídicos, inclusive o acesso à justiça.

população indígena como grupo alvo dos projetos de investimento e cooperação técnica. Esta análise, muito embora limitada por falta de informações acerca dos resultados e impactos dos projetos, bem como de outros documentos de avaliação, confirma algumas melhoras no desenho dos projetos, em especial nos casos em que se incorporaram processos de consulta e participação dos beneficiários, ou estudos socioculturais ou participação de peritos indígenas na elaboração dos projetos.¹⁰ Apesar destes avanços, persistem muitas debilidades em termos de acesso e qualidade. Os limitados resultados dos projetos de tipo “setorial” (saúde, educação, eletrificação rural, água potável, microempresa, etc.) no sentido de atingir as comunidades indígenas, bem como as próprias demandas indígenas por enfoques mais integrais e participativos, levaram à definição de projetos baseados na demanda, como os projetos de investimento social ou alguns projetos de manejo de bacias. As limitações desses projetos e sua fragmentação em pequenas obras dispersas sem maior impacto levaram à concepção de uma nova geração de projetos de desenvolvimento local integrado, protagonizados pelas organizações e comunidades indígenas em sua concepção, planificação participativa, execução descentralizada e fortalecimento das capacidades locais, o que permitiria maior apropriação por parte da população alvo, bem como uma maior sustentabilidade a longo prazo. Estes projetos, alguns dos quais foram financiados com empréstimos de montante considerável, estão em seus primeiros anos de execução, razão por que ainda não se conhecem os resultados e impactos desses enfoques inovadores.

- 4.3 Estas experiências do BID são coerentes com as de outras instituições, conforme documentado nas reuniões periódicas do Grupo Interagencial sobre Desenvolvimento Indígena, criado em 1991 pelo BID e pelo Banco Mundial, no sentido de que paulatinamente estão se generalizando enfoques mais participativos e orientados para alavancar as oportunidades de desenvolvimento local e de gestão descentralizada. Outra das lições aprendidas é que, apesar dos avanços na capacidade organizativa dos indígenas e de sua crescente presença nas esferas políticas dos países, continua muito restrito o papel do Estado na promoção do desenvolvimento indígena, o que se evidencia pela falta de capacidade institucional na maioria dos países para atender às demandas e necessidades dos povos indígenas e pela falta de dados estatísticos e instrumentos que permitam um enfoque étnico mais preciso para os investimentos sociais e produtivos.

V. Eixos estratégicos e prioridades para a ação do Banco

- 5.1 O quadro estratégico proporá um eixo fundamental de natureza transversal e três princípios básicos para priorizar a ação do Banco, que ajudarão a sistematizar as ações orientadas especificamente para o desenvolvimento indígena, emanadas das sete estratégias institucionais (Redução da Pobreza, Crescimento Sustentável, Desenvolvimento Social, Integração, Competitividade, Modernização do Estado e Meio Ambiente) e do plano de ação para implementá-las. O eixo estratégico fundamental consiste em promover o “**desenvolvimento com identidade**” dos povos indígenas, mediante a consideração sistemática, particularmente nos projetos que promovam a redução da pobreza e a inclusão social, da visão emergente do desenvolvimento indígena que enfatiza três enfoques básicos inter-relacionados: a) fortalecer o território e o governo local da sociedade e da economia tradicional como base para a identidade étnica e cultural e como margem de segurança ante situações de crise; b) reduzir a marginalização e discriminação nos espaços da sociedade nacional e global para facilitar o acesso mais amplo às oportunidades do desenvolvimento e à promoção da capacidade de gestão indígena; e c) alavancar as vantagens comparativas baseadas no capital natural, cultural e social dos povos indígenas para melhorar a qualidade de vida das comunidades indígenas e aproveitar os nichos do

¹⁰ Um dos estudos a contratar como parte do processo de elaboração da estratégia é a análise deste banco de dados de projetos com componente, enfoque de desenho ou foco nos indígenas, comparando esta experiência com as de outros doadores.

mercado global em que está aumentando a demanda de produtos e serviços como os ambientais, ecoturismo comunitário, arte e artesanato, produtos florestais, produção orgânica, etnofarmacologia e outros baseados em conhecimentos ancestrais sobre a biodiversidade.

5.2 Em torno desses eixos e princípios estratégicos, serão definidas as ações do Banco nas áreas prioritárias que se seguem.

- **Conferir visibilidade aos povos indígenas e a sua especificidade.** Para obter uma inserção sistemática e pertinente dos temas indígenas nas agendas de desenvolvimento (*mainstreaming*), devem-se incluir nos diagnósticos e estratégias de redução da pobreza, além das definições e estatísticas convencionais, as concepções indígenas de pobreza e bem-estar, bem como uma análise das determinantes específicas da pobreza indígena para homens e mulheres e os dados correspondentes da linha de base. Nos censos e pesquisas domiciliares, deve-se avançar na inclusão de variáveis e indicadores que permitam melhorar as informações necessárias para definir políticas e focalizar recursos para os povos indígenas, inclusive enfoques de gênero. Para cumprir as Metas do Milênio nos países, é necessário discriminar os indicadores por grupo étnico. Nas políticas e programas a nível dos países e regiões, além disso, é preciso promover o reconhecimento dos direitos próprios dos povos indígenas como setor integrante mas distinto do resto da sociedade civil, tal como reconhecem os quadros jurídicos nos países. Nas metodologias de desenho e análise de projetos, requer-se promover o desenvolvimento e uso de metodologias de análise sociocultural e de enfoques participativos que reconheçam esta especificidade, e impulsionar políticas e instituições locais e nacionais que reflitam estes critérios.
- **Alavancar a capacidade indígena de gestão do desenvolvimento.** Nos processos de programação da carteira de projetos que o Banco apóia é preciso reforçar a tendência incipiente para apoiar projetos que não só correspondam à demanda indígena mas também incorporem uma visão integral, com ênfase na equidade de gênero, que busque alavancar, com os apoios externos necessários e socioculturalmente pertinentes, as capacidades locais e propriamente indígenas na planificação, manejo, execução, monitoramento e avaliação de projetos de desenvolvimento. Este enfoque deve buscar a superação do assistencialismo estatal e assim fortalecer a capacidade de diálogo e negociação dos indígenas frente ao Estado, promover a apropriação e a auto-estima por parte da população alvo, viabilizar um desenvolvimento territorialmente integrado e, portanto, ser mais sustentável a médio e longo prazo. Ao mesmo tempo, as ações do Banco deveriam incidir sobre o fortalecimento da capacidade dos governos para corresponder adequadamente às demandas dos povos indígenas.
- **Melhorar o acesso e a qualidade dos serviços sociais e financeiros.** Para que os povos indígenas possam ter acesso aos serviços sociais e participar na esfera econômica em pé de igualdade com a população não indígena, é preciso reduzir as barreiras ao acesso e ampliar a pertinência cultural dos serviços sociais (educação, saúde e habitação), reduzir a segmentação e discriminação nos mercados de trabalho e facilitar o acesso com um enfoque de gênero aos serviços financeiros, incluindo a consideração de serviços financeiros adequados às economias tradicionais indígenas e complementares ao crédito convencional. Esse processo deve incluir a consideração de políticas que promovam a poupança e o investimento nas comunidades indígenas, bem como programas que facilitem a identificação e desenvolvimento de oportunidades econômicas para homens e mulheres onde tais comunidades contem com recursos e vantagens comparativas (serviços ambientais, administração do patrimônio cultural, ecoturismo, arte e artesanato,

produtos florestais, produção orgânica, conhecimentos sobre a biodiversidade, etc.), bem como a provisão de bens e serviços no âmbito de suas comunidades, e a exploração sustentável de recursos naturais em seus territórios e áreas adjacentes, inclusive recursos hidrocarbônicos e minerais.

- **Promover os direitos, a normatividade e a segurança jurídica.** Dada a importância dos territórios ancestrais indígenas e de seus recursos naturais, além do crescente reconhecimento por parte da legislação internacional e sua paulatina incorporação aos corpos normativos nacionais, é preciso apoiar e promover a aplicação dos quadros jurídicos que reconhecem os direitos próprios dos indígenas a seus territórios e recursos naturais, especialmente nos projetos de desenvolvimento rural, manejo de áreas protegidas, administração de terras e exploração de recursos naturais. É igualmente importante a promoção de ações que permitam o fortalecimento e aplicação das normas que regulam os mercados de trabalho e de crédito para eliminar as discriminações e obstáculos enfrentados pelos indígenas, especialmente as mulheres. Nos projetos de educação, saúde e reforma judicial, devem-se incorporar componentes e enfoques que promovam a articulação à normatividade dos direitos específicos em matéria de educação intercultural bilíngüe, saúde intercultural e articulação dos direitos consuetudinários ao sistema jurídico nacional para garantir maior acesso e melhor qualidade aos serviços de justiça, entre outros. Outro tema de crescente importância no contexto da promoção de iniciativas de desenvolvimento empresarial é a proteção da propriedade intelectual. Para os projetos não dirigidos a comunidades indígenas que possam afetá-las negativamente, é preciso reforçar os instrumentos do Banco para evitar os impactos diretos negativos e compensar e mitigar impactos negativos indiretos e cumulativos, além de assegurar o consentimento prévio e a participação informada das comunidades na toma de decisões que as possam prejudicar, bem como a participação dos afetados nos benefícios gerados pelos projetos.

5.3 Para tanto, o Quadro Estratégico e o Plano de Ação que o acompanhará desenvolverão, entre outras, as medidas que se seguem.

- **Apoiar o fortalecimento dos espaços interculturais de diálogo e concertação** no âmbito nacional e internacional entre os povos indígenas, os governos, o setor privado e demais setores da sociedade civil, a fim de contribuir à adoção de quadros jurídicos e de políticas que promovam o desenvolvimento com identidade, facilitar a solução de conflitos, promover uma cultura de respeito, favorecer o foco nos povos indígenas a partir dos instrumentos de medição da pobreza, e gerar um desenvolvimento menos discriminatório e mais equitativo para os povos indígenas e a sociedade em geral.
- **Incidir na ampliação da carteira de investimentos e cooperação técnica** com operações, componentes e atividades que promovam o desenvolvimento integral e culturalmente adequado de povos e comunidades indígenas, com ênfase no desenvolvimento da capacidade de autogestão, no planejamento participativo e no desenvolvimento socioeconômico e produtivo, inclusive na esfera empresarial.
- **Fortalecer o quadro de padrões e diretrizes** do Banco para salvaguardar os direitos e interesses dos povos indígenas em projetos que possam exercer impacto negativo sobre os mesmos (especialmente os grupos altamente vulneráveis, como os que se acham isolados), incluindo a preparação de uma política operacional a respeito.

- **Aprofundar a inclusão transversal e socioculturalmente pertinente** das necessidades e demandas dos povos indígenas nos projetos setoriais de apoio à produção, manejo ambiental, infra-estrutura básica (eletricidade, água e saneamento, estradas vicinais) e de serviços básicos (educação, saúde, habitação), inclusive a adequação institucional e a articulação intercultural, para ampliar o acesso e melhorar a qualidade destes serviços em áreas rurais e urbanas.

VI. Opções para os serviços do Banco e ações de implementação

6.1 A implementação deste quadro estratégico seria feita mediante o aproveitamento dos serviços regulares do Banco, sua adaptação às particularidades dos grupos indígenas e o desenvolvimento de novos serviços projetados especialmente para superar carências entre os serviços tradicionais de apoio ao desenvolvimento e às necessidades, aspirações e capacidades dos indígenas. Entre os serviços a priorizar, constam as ações que se seguem.

- No âmbito dos **estudos de país**, os diagnósticos de pobreza e os processos de diálogo com os governos, serão implementadas ações para garantir uma inclusão mais sistemática e pertinente da especificidade dos povos indígenas e um foco mais concentrado nestes grupos.
- No âmbito da **programação**, buscar-se-á aumentar a carteira de projetos focalizados nos povos indígenas ou culturalmente pertinentes, inclusive projetos setoriais socioculturalmente adequados e “novos” projetos e subprojetos de desenvolvimento territorialmente integrados e com enfoque de desenvolvimento com identidade.
- No âmbito dos **projetos**: a) serão promovidos enfoques que partam dos processos de planejamento participativo dos próprios beneficiários; b) buscar-se-á a inclusão mais sistemática de processos de análise sociocultural e de planejamento e execução participativa em todas as etapas do ciclo de projetos; e c) será promovida a introdução mais sistemática das necessidades e demandas específicas dos povos indígenas, compatíveis com os quadros jurídicos em matéria de direitos indígenas em projetos com enfoque setorial. Dada a complexidade dos projetos integrados e a necessidade de contar com prazos suficientes para garantir os processos participativos que incluam homens e mulheres indígenas alvo do projeto, buscar-se-á sistematizar as modalidades de projetos multifásicos ou outras modalidades que permitam adequar os processos do Banco às realidades do trabalho com comunidades e organizações indígenas.
- Na esfera da **mobilização de recursos suplementares de financiamento** será promovido, mediante a priorização de recursos e a criação de alianças estratégicas, o aumento da oferta de recursos não reembolsáveis, contingentes ou outras formas de financiamento para projetos piloto, de demonstração ou de alto impacto, para a documentação e pesquisa de boas práticas na articulação dos sistemas indígenas e convencionais nas áreas da autogestão, desenvolvimento empresarial, saúde, educação, manejo de recursos naturais, patrimônio cultural, arte, direitos, justiça e igualdade de gênero.
- Na esfera das iniciativas de **cooperação técnica**, buscar-se-á mais amplo acesso aos recursos dos fundos em administração existentes e por criar, facilitando maior coordenação com outros órgãos e doadores, para: a) avançar em matéria de estudos

técnicos, metodologias, guias operacionais e boas práticas; b) promover proativamente a formação de capacidades e o desenvolvimento organizacional das aldeias e comunidades indígenas; e c) facilitar melhores processos de consulta prévia e preparação de projetos.

- Na esfera das **iniciativas piloto nas áreas emergentes** como os empreendimentos conjuntos indígenas, o apoio a sistemas de saúde intercultural, o uso da tecnologia da informação, o acesso à educação superior, a articulação das redes urbano-rurais e muitas outras, serão buscados mecanismos novos de financiamento, inclusive o setor privado e o desenvolvimento de linhas temáticas de financiamento.
- Na esfera dos processos de **revisão da qualidade** sociocultural dos projetos, será fortalecido o quadro normativo que regula a revisão da qualidade dos novos projetos em matéria de pertinência sociocultural, a preparação de ferramentas metodológicas e boas práticas suplementares para orientar os especialistas do Banco, bem como a preparação de uma política operacional sobre povos indígenas com o objetivo de evitar ou mitigar os impactos negativos de projetos extrativos ou de infra-estrutura em áreas indígenas.
- Na esfera da promoção de espaços interculturais de diálogo e concertação, o Banco promoverá a inclusão sistemática de componentes e ações de **informação e comunicação social** para gerar maior conhecimento, respeito mútuo e cooperação, usando as vantagens comparativas do Banco em seus processos de diálogo com os governos no bojo dos projetos e programas que financia e em sua própria institucionalidade, inclusive suas políticas de recursos humanos.

6.2 Ao mesmo tempo, a implementação deste quadro estratégico apoiará e por sua vez reforçará outras iniciativas que o Banco está implementando, como o diálogo com a sociedade civil, a diversificação dos recursos humanos do Banco, o fortalecimento da capacidade técnica das Representações, a flexibilização do instrumento de projeto no sentido de um enfoque de processo, a melhoria dos sistemas de monitoramento e avaliação da carteira de projetos, os incentivos ao pessoal do Banco, etc. Fundamentalmente, o quadro estratégico busca preencher lacunas e gerar iniciativas e instrumentos que permitam articular os recursos e demandas diferenciadas dos povos indígenas com os processos de desenvolvimento convencionais, aproveitando os espaços comuns, criando novas ferramentas para as necessidades específicas e contribuindo com novas perspectivas para o desenvolvimento de outros grupos.

VII. Indicadores de desempenho

7.1 Os indicadores de desempenho, resultados e impactos destinados a medir o êxito na implementação desta estratégia deverão ser coordenados com os demais instrumentos que o Banco está desenvolvendo. Entre estes, figuram: o progresso na consecução das Metas de Desenvolvimento do Milênio, os indicadores da eficácia das intervenções para desenvolvimento, a implementação das estratégias institucionais e de seu plano de ação, e o fortalecimento dos processos de monitoramento e avaliação dos projetos que o Banco financia. Entre estes haverá indicadores tanto quantitativos (porcentagem de documentos de país, diagnósticos de pobreza e projetos que integram o tema indígena, participação étnica nos gastos sociais, montantes investidos, beneficiários atendidos, etc.) como qualitativos (grau de pertinência do desenho do projeto, alcance e qualidade da participação, fortalecimento da identidade e auto-estima, promoção da equidade de gênero, grau mais elevado de segurança jurídica, fortalecimento local da gestão, etc.), bem como o tratamento de temas metodológicos complexos, como a atribuição de resultados e a seqüência de insumos, resultados e impactos. Estas definições no âmbito do

quadro estratégico do desenvolvimento indígena exigirão um processo de reflexão constante para garantir coerência com os objetivos gerais do Banco.

VIII. Plano de ação, cronograma e orçamento

- 8.1 Para a preparação deste quadro estratégico, conta-se com uma série de insumos, como os estudos técnicos preparados por SDS/IND, a compilação de um banco de dados de todos os projetos com foco, componente ou modalidade especial indígena, bem como a revisão das experiências de outros órgãos em matéria de desenvolvimento indígena.
- 8.2 Para fins da consulta, serão aproveitados vários espaços de consulta interna e externa já identificados. Figuram entre eles os encontros BID-Sociedade Civil, consultas com as organizações de mulheres indígenas no quadro do programa PROLEAD, os Comitês Assessores da Sociedade Civil (CASCs) e várias reuniões e seminários técnicos, cujos custos poderão ser cobertos com os recursos administrativos do Banco. Além disso, para apoiar o processo de consulta com os povos indígenas, levantaram-se recursos suplementares ao orçamento administrativo do Banco, provenientes de uma subvenção da agência DFID. O plano preliminar para esta consulta, inclusive o cronograma provisório, encontra-se no Anexo I a este documento.
- 8.3 O cronograma para a preparação deste quadro estratégico prevê um processo de preparação e consulta e culmina com a apresentação da minuta do quadro estratégico ao Comitê de Programação da Administração até o final de 2004, e sua consideração pelo Comitê de Políticas da Diretoria Executivo no início de 2005.

Plano Preliminar de Consulta

I. Modalidades

- Reuniões específicas de consulta.
- Consultas presenciais no âmbito de outros eventos programados.
- Intranet, Internet, redes eletrônicas (Redes Indígenas, *Development Gateway*, etc).
- Videoconferência (em “Diálogos Indígenas” do *Development Gateway*).
- Comitê Assessor Indígena.

II. Participantes

Organizações indígenas e órgãos afins

- Reuniões de consulta com organizações de caráter regional: CICA (América Central), COICA (Bacia Amazônica), Mesa Indígena da Comunidade Andina.
- Reuniões de consulta com organizações de outras regiões e países: Cone Sul, México.
- Consulta com os Membros do Foro Permanente das Nações Unidas sobre Assuntos Indígenas (maio de 2004).
- Consulta com o Grupo de Trabalho Encarregado de Elaborar o Projeto de Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas, da OEA (abril de 2004).
- Consulta durante a Assembléia Geral do Fundo Indígena (junho de 2004).

Funcionários do Banco

- Grupo de trabalho interdepartamental.
- Consultas dirigidas aos especialistas dos departamentos operacionais e das Representações.
- Consultas *ad-hoc* sobre temas específicos.

Governos

- Ministérios e demais órgãos envolvidos em políticas para povos indígenas.
- Organismos executores a cargo de projetos focalizados na população indígena.
- Consulta durante a Assembléia do Fundo Indígena (junho de 2004).

Sociedade civil em geral

- Comitês Assessores da Sociedade Civil (CASCs).
- ONGs de apoio aos povos indígenas.
- Reunião de ONGs em Washington D.C.
- Sessão Informativa no Encontro Regional BID-Sociedade Civil (Jamaica, fevereiro de 2004).

Agências

- Reunião Interagencial sobre Desenvolvimento Indígena (abril de 2004).
- Agências de cooperação para o desenvolvimento.

III. Recursos

- Financiamento de DFID.
- Aproveitamento de espaços pertinentes já estabelecidos (internos e externos).

IV. Calendário

- Novembro/dezembro de 2003: preparação e identificação de espaços e/ou eventos de Consulta.
- Março de 2004: início das atividades de consulta.
- Outubro de 2004: termina o processo de consulta.
- Novembro de 2004: reunião do Comitê Assessor Indígena.
- Dezembro de 2004: Quadro Estratégico ao Comitê de Programação da Administração.
- Março de 2005: Quadro Estratégico ao Comitê de Políticas da Diretoria Executiva.

Translation (SEC/MDC)
LV SDS/IND
08/29/04