Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized

98544

América Latina Indígena no Século XXI

A primeira década

GRUPO BANCO MUNDIAL

América Latina Indígena no Século XXI

A primeira década

Prática Global Social, Urbana, Rural e de Resiliência

Região da América Latina e Caribe

GRUPO BANCO MUNDIAL

© 2015 Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento / Banco Mundial
1818 H Street NW
Washington DC 20433
Telefone: 202-473-1000
Internet: www.worldbank.org

Seta obra foi originalmente publicada pelo Banco Mundial em inglês como *Indigenous Latin America in the Twenty-First Century,* em 2015. Em caso de discrepância, o idioma original prevalecerá.

Seta obra é um produto dos funcionários do Banco Mundial com contribuições externas. As interpretações e conclusões expressadas nesta obra não refletem necessariamente as opiniões do Banco Mundial, seus Diretores Executivos ou os governos que eles representam.

O Banco Mundial não garante a exatidão dos dados incluídos nesta obra documento. As fronteiras, cores, denominações e outras informações apresentadas em mapas desta obra não implicam qualquer julgamento por parte do Banco Mundial sobre a situação jurídica dos territórios nem endosso ou aceitação dessas fronteiras.

Direitos e Permissões

O material incluído nesta obra está sujeito a direitos autorais. Já que o Banco Mundial encoraja a disseminação de seu conhecimento, esta obra pode ser reproduzida, no todo ou em parte, para fins não comerciais, desde que sua autoria seja devidamente indicada.

Atribuição—Banco Mundial. 2015. América Latina indígena no século XXI. Washington, DC: Banco Mundial. Licença: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.

Qualquer pergunta sobre licenças, inclusive direitos subsidiários, deve ser dirigida a World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, EUA; fax: 202-522-2625; e-mail: pubrights@worldbank.org.

Foto da capa: Kike Arnal
Projeto gráfico: Shinny Montes
Tradução: Unidade de Tradução e Interpretação do Banco Mundial (GSDTI)

Índice

Prefácio	6
Agradecimentos	7
Resumo Executivo	8
Introdução	13
Quantos São e Onde Estão	17
Política de reconhecimento	18
Povos indígenas em números	22
Mobilidade, Migração e Urbanização	29
Melhor, mas não bem…	41
Desenvolvimento com Identidade	45
Participação e mudanças nos ordenamentos jurídicos	47
Participação e direito de autodeterminação	50
Pobreza e Vulnerabilidade	57
A capacidade de mudar …	73
Educação	79
Para uma Agenda Pós-2015	89
Apêndice A: Países, anos e variáveis disponíveis para identificar a população indígena (PI) em censos e pesquisas domiciliares da Região	98
Apêndice B: Educação intercultural bilíngue (EIB) em sete países da América Latina	100
Apêndice C: Dados comparativos regionais	106

Figuras

20 Figura 1 Língua materna por coorte etária (Peru 2007)
21 Figura 2 População indígena urbana em idade de trabalhar por língua e situação de emprego
27 Figura 3 Língua indígena e autoidentificação
31 Figura 4 Percentagem de indígenas que vivem em áreas urbanas e rurais
32 Figura 5 Percentagem de indígenas com acesso a eletricidade, água encanada e esgoto
34 Figura 6 Brecha rural-urbana no acesso a eletricidade, água encanada e esgoto: população indígena e não indígena
34 Figura 7 Nível educacional dos povos indígenas: áreas rurais e urbanas
36 Figura 8 Brecha rural-urbana no nível educacional: indígenas e não indígenas
41 Figura 9 Propriedade da casa entre indígenas
59 Figura 10 Percentagem de pessoas que vivem com menos de US$ 1,25, US$ 2,50 e US$ 4 por dia, final dos anos 2000, média ponderada para Bolívia, Brasil, Equador, Guatemala, México e Peru
60 Figura 11 Evolução da pobreza na Bolívia, Equador, Guatemala e Peru
61 Figura 12 Aumento na probabilidade de ser pobre para domicílios similares se o chefe de família for indígena
62 Figura 13 Redução na probabilidade de concluir a educação primária e secundária se a pessoa pertencer a uma família indígena
62 Figura 14 Aumento na probabilidade de ser pobre se a família indígena for chefiada por mulher
63 Figura 15 Aumento na probabilidade de ser pobre se a família indígena viver na área rural
66 Figura 16 Situação de trabalho e tipo de emprego de indígenas em áreas urbanas
68 Figura 17 Aumento na probabilidade de trabalhar no setor informal se a pessoa pertencer a uma família indígena na Bolívia e Guatemala
69 Figura 18 Redução na renda se a pessoa pertence a uma família indígena urbana ou rural em cinco países
69 Figura 19 Renda de indígenas e não indígenas por gênero no Panamá e Brasil
70 Figura 20 Progresso no acesso dos povos indígenas a serviços públicos
71 Figura 21 Acesso de indígenas e não indígenas a serviços públicos
72 Figura 22 Progresso no acesso de famílias indígenas a serviços básicos: brecha rural-urbana
73 Figura 23 Acesso a telefones celulares
74 Figura 24 Acesso a computadores
74 Figura 25 Acesso à Internet
75 Figura 26 Percepção de mobilidade social; média ponderada para Bolívia, Equador, Guatemala, México e Peru
80 Figura 27 Frequência escolar: indígenas vs. não indígenas
81 Figura 28 Indígenas em idade escolar que frequentam a escola em áreas rurais e urbanas
82 Figura 29 Parcela da população com 1–6 anos de escolaridade em comparação com 7–12 anos, por gênero e condição indígena, no Peru; dados para população com 24 anos ou mais
83 Figura 30 Motivos para não frequentar a escola na Colômbia por gênero e condição indígena
85 Figura 31 Percentagem de indígenas que falam línguas indígenas por nível educacional (24 anos ou mais)
88 Figura 32 Analfabetismo e conhecimento de línguas indígenas (população indígena 10+)

Tabelas

20 Tabela 1 Variáveis disponíveis para identificar os povos indígenas em censos e pesquisas domiciliares

25 Tabela 2 População indígena da América Latina em 2010

26 Tabela 3 Povos e línguas indígenas na América Latina

40 Tabela 4 Falta de acesso a água encanada, eletricidade, esgoto e materiais de construção (chão de terra) em domicílios urbanos indígenas e não indígenas

48 Tabela 5 Tratados e convênios internacionais sobre direitos indígenas

52 Tabela 6 Ordenamentos jurídicos sobre a participação eleitoral dos povos indígenas na América Latina

Mapas

23 Mapa 1 Distribuição da população indígena na América Latina

38 Mapa 2 Áreas de extração de petróleo e minerais na Amazônia

Prefácio

A primeira década do milênio trouxe ganhos impressionantes para a América Latina e o Caribe em geral, tirando aproximadamente 70 milhões pessoas da pobreza e expandindo a classe média para mais de um terço da população. Os povos indígenas compartilharam esses ganhos juntamente com as populações não indígenas em muitos aspectos: avanços importantes na redução da pobreza foram acompanhados de melhoria no acesso a serviços básicos e maior acesso à educação primária. Em toda a região, foram aprovados ordenamentos jurídicos para atender às necessidades e direitos indígenas, e os povos indígenas conseguiram maior inclusão no processo decisório e no planejamento de desenvolvimento. Mediante seu envolvimento nos processos eleitorais, os líderes indígenas passaram a ocupar cargos oficiais em todos os níveis de governo.

Contudo, os povos indígenas não se beneficiaram na mesma proporção durante a "década de ouro" e, apesar de muitos resultados positivos, ainda enfrentam importantes desafios. Nas áreas urbanas, por exemplo, as famílias indígenas tendem a viver em condições menos seguras, menos sanitárias e mais sujeitas a desastres do que os moradores não indígenas. Em geral, têm 2,7 vezes mais probabilidade de viver na extrema pobreza do que a população não indígena.

Com base em levantamentos do censo e pesquisas domiciliares em toda a região, este relatório constata que existem condições estruturais que possivelmente atrelam os povos indígenas à pobreza e impedem que eles realizem todo o seu potencial em termos de oportunidades econômicas. Essas condições constituem um foco importante da agenda do Banco Mundial para a região e o resto do mundo.

Na última década, o Banco Mundial redobrou seus esforços para contribuir para a inclusão social e econômica dos povos indígenas. Um diálogo com organizações de todo o mundo durante dois anos informou a nossa abordagem para estabelecer padrões altos para os projetos de desenvolvimento participativo e inclusivo que integrem as visões dos povos indígenas. Esse processo também ajudou a identificar áreas importantes de enfoque para uma estratégia de desenvolvimento coordenada e conjunta.

Muitos são os exemplos de iniciativas, em parceria com governos de toda a região, voltadas para ampliar a inclusão social e econômica dos povos indígenas. Hoje, os projetos financiados pelo Banco Mundial na América Latina incluem disposições especiais para abordar as necessidades dos povos indígenas; eles foram concebidos e são implementados em parceria com governos nacionais e mediante um processo iterativo e consultivo com comunidades locais e indígenas.

As evidências continuam a demonstrar que, embora necessários, esses esforços talvez não sejam suficientes. Ao considerarmos a agenda de desenvolvimento pós-2015, estamos conscientes do fato de que, apesar dos ganhos recentes, os povos indígenas enfrentam barreiras estruturais e culturais que inibem uma plena inclusão social e econômica. A eliminação das barreiras exigirá os esforços combinados de todos os atores que influenciam o desenvolvimento econômico e social sustentável, inclusive os governos, a sociedade civil, as agências de desenvolvimento, o setor acadêmico e o setor privado, trabalhando em conjunto com as comunidades indígenas.

A mudança provavelmente não vai acontecer da noite para o dia e, embora tenha havido vários resultados positivos nos últimos anos, ainda permanecem muitas barreiras críticas. Este relatório apresenta evidências de que, com o esforço conjunto dos atores relevantes, a mudança é possível. Com os necessários quadros habilitadores e participativos, os povos indígenas serão essenciais para erradicar a pobreza extrema na América Latina e assegurar um crescimento inclusivo por meio de uma maior prosperidade compartilhada em toda a região.

Jorge Familiar Calderón
Vice-Presidente Regional
Região da América Latina e Caribe

Ede Ijjasz-Vasquez
Diretor Sênior
Prática Global Social, Urbana, Rural e de Resiliência

Agradecimentos

Este relatório foi preparado por uma equipe do Banco Mundial liderada por Germán Freire, sob a orientação de Markus Kostner, Gerente de Prática, e Ede Ijjasz-Vasquez, Diretor Sênior de Prática Global Social, Urbana, Rural e de Resiliência. A equipe de redação incluiu Steven Schwartz Orellana, Melissa Zumaeta, Rita Damasceno Costa e Jonna Lundvall, com apoio da Equipe de Desenvolvimento Estatístico para a Região da América Latina e Caribe na Prática Global sobre Pobreza, em particular Martha Viveros, Leonardo Lucchetti, Laura Moreno e Liliana Sousa. Lila Barrera e Luis Enrique Lopez–Hurtado prepararam documentos de antecedentes e contribuíram com insumos substanciais para o relatório. Maria Eugenia Genoni, Kiyomi Cadena, Andrés Cuyul e Aimé Tillett contribuíram com notas breves sobre boas práticas.

O relatório beneficiou-se do diálogo entre o Banco Mundial e o Foro Indígena Abya Yala, uma rede regional que representa mais de 40 organizações indígenas. Em particular, a equipe deseja agradecer a Ramiro Batzin e Dianna Pizarro por proporcionarem um espaço para discutir o estudo em um workshop organizado em Washington, DC, em novembro de 2013, em uma reunião de acompanhamento em janeiro de 2014 em Kuna Yala, Panamá, e na Conferência Mundial sobre Povos Indígenas, realizada em Nova York em setembro de 2014, onde uma versão preliminar deste relatório foi apresentada e discutida.

A equipe também gostaria de agradecer a Laura Chioda por sua orientação e insumos sobre análise da pobreza, bem como a Maitreyi Das, Karin Kemper, Juan Martínez e Harry Patrinos por suas valiosas contribuições durante o processo de revisão. Vários colegas também comentaram e contribuíram para este relatório em diversas etapas do estudo, incluindo Gayatri Acharia, Javier Aguilar, Jorge Araujo, Kristyna Bishop, Abel Caamano, Roberto Campos Navarro, Carine Clert, Alberto Coelho Gomes Costa, Augusto de la Torre, Luis Felipe Duchicela, Daniela Durán, Jorge Familiar, Manuela Ferro, Maninder Gill, Susan Goldmark, Mary Lisbeth González, Carlos Felipe Jaramillo, Sarah Keener, Jason Jacques Paiement, Sergi Perez, Emmanuel Skoufias, Venki Sundararaman, Jorge Treviño, Rodrigo Villagra, Andrés Villaveces, Jorge Villegas, Deborah Wetzel, Giuseppe Zampaglione, Alonso Zarzar e José Zevallos

Finalmente, este relatório não teria sido possível sem a assistência e apoio de Ana Gabriela Strand, Elizabeth Huamán Carnero e Mara Elena La Rosa. A edição gráfica do relatório foi coordenada por Julio Cesar Casma.

Resumo Executivo

A primeira década do milênio provavelmente será lembrada na América Latina pelo crescimento econômico e a redução sem precedentes da desigualdade.[1] Mais de 70 milhões de pessoas saíram da pobreza em 10 anos, devido a uma combinação de condições favoráveis na economia e a implementação de importantes políticas de redistribuição. Já chamada por alguns de a "década de ouro", esse período de crescimento e prosperidade deixou os indígenas latino-americanos com uma história um pouco diferente, com resultados irregulares e muitas vezes contrastantes.

A década coincidiu com o fim da Primeira Década Internacional dos Povos Indígenas do Mundo (1995–2004) da ONU e a maior parte da segunda (2005–2014), quando os povos indígenas fortaleceram sua posição como atores relevantes na vida política e social da região. Quinze dos 22 países que ratificaram a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho encontram-se na América Latina; devido à tenacidade de seus movimentos sociais, muitos países aprovaram leis e regulamentos para proteger e promover os direitos dos povos indígenas. Apesar de na prática muitos desses quadros regulatórios permanecerem num estágio experimental, os sinais são definitivamente encorajantes.

O desenvolvimento de tratados e declarações internacionais reafirmando a aspiração dos povos indígenas à autodeterminação foi acompanhado por um crescente envolvimento na vida política da região. Hoje, a participação política dos povos indígenas acontece nos parlamentos locais e nacionais, nos municípios e mesmo nos níveis mais altos do poder do Estado, com envolvimento ativo de líderes que ingressaram em partidos políticos nacionais ou criaram partidos políticos indígenas. Atualmente, existem partidos indígenas com grande influência na Bolívia e no Equador, e em menor proporção na Venezuela, Colômbia e Nicarágua. Os sistemas eleitorais oferecem uma oportunidade de envolvimento político, permitindo que os representantes indígenas levem suas agendas aos principais debates, aumentando assim sua voz dentro do Estado. Em uma linha similar, essas ondas de reforma fortaleceram a implementação de ferramentas que possibilitam a participação local e a tomada de decisões, como o consentimento livre, prévio e informado (CLPI). Hoje, a questão na região não é mais se os povos indígenas devem se envolver em decisões sobre temas que afetam direta ou indiretamente sua vida e bem-estar, mas como e quando.

Também houve ganhos socioeconômicos. A região progrediu em termos de redução da pobreza, o que beneficiou os povos indígenas. A percentagem de famílias indígenas que vivem na pobreza diminuiu no Peru e na Bolívia, enquanto a proporção que vive na pobreza extrema diminuiu na Bolívia, Brasil, Chile, Equador e Peru. A brecha salarial diminuiu nas áreas urbanas da Bolívia e Peru, apesar de permanecerem grandes diferenças em áreas rurais e dentro de famílias indígenas, se considerarmos o gênero. A educação primária atingiu a maioria das latitudes indígenas, provavelmente representando uma das maiores e mais claras conquistas das últimas décadas; em alguns países (Equador, México e Nicarágua), a brecha entre crianças indígenas e não indígenas foi de fato fechada. Da mesma forma, o acesso a eletricidade, água encanada e saneamento melhorou em toda a região em vários graus. É evidente, portanto, que o contexto econômico favorável, combinado com as políticas certas, produziu ganhos econômicos e mudanças positivas.

Esses ganhos, contudo, não foram distribuídos uniformemente através da região, nem dentro dos países. Em geral, os povos indígenas beneficiaram-

1 Banco Mundial, Escritório do Economista-Chefe Regional, *Latin America and the Caribbean as Tailwinds Recede: In Search of Higher Growth* (2013).

se menos do que os povos não indígenas, o que contribuiu para a persistência (e em alguns casos crescimento) de importantes brechas. O número de indígenas que vivem na pobreza caiu, mas a brecha que os separa dos outros latino-americanos ficou inalterada ou aumentou. A pobreza afeta 43% da população indígena na região (mais do dobro da proporção de não indígenas), enquanto 24% de todos os povos indígenas vivem em extrema pobreza (2,7 vezes mais que a proporção de não indígenas).

Além disso, ter pais indígenas aumenta substancialmente a probabilidade de a pessoa ser criada em uma família pobre, contribuindo para uma armadilha de pobreza que impede o desenvolvimento total das crianças indígenas. No Equador, a probabilidade de uma família ser pobre aumenta em 13% se o chefe da família pertencer a um grupo indígena, independentemente do nível de escolaridade, gênero, localização urbana ou rural e número de dependentes. Na Bolívia e México, a probabilidade é 11% e 9% maior, respectivamente. Do mesmo modo, apesar de uma expansão geral de serviços básicos, o acesso dos povos indígenas a saneamento e eletricidade é 18% e 15% menor do que o dos outros latino-americanos.[2]

O problema com essas brechas remanescentes é que elas não só refletem padrões de exclusão na distribuição da riqueza em épocas de crescimento, mas também aumentam a vulnerabilidade dos povos indígenas num momento em que a região ingressa num novo cenário econômico e social menos favorável. Esse quadro exige uma reflexão minuciosa sobre a necessidade de criar uma agenda pós-2015 que elimine as barreiras que impedem o fechamento das brechas entre povos indígenas e a sociedade majoritária, independentemente do contexto, e ao mesmo tempo mantenha e reforce as conquistas sociais e políticas das duas últimas décadas.

Este relatório apresenta um exame crítico dos dados disponíveis e principais desafios que os indígenas latino-americanos enfrentam com o objetivo de contribuir para essas discussões. O relatório baseia-se em microdados extraídos de censos de 16 países e pesquisas domiciliares de 9 países, assim como num exame de dados secundários, quadros regulatórios e experiências regionais. Apesar de limitações nos dados regionais disponíveis sobre povos indígenas, que são intrínsecas a discrepâncias culturais e metodológicas entre os grupos indígenas e a sociedade majoritária, os dados apresentados aqui foram revisados para garantir a precisão e consistência.

Dados de censos e pesquisas domiciliares são tratados de forma diferente no relatório. Os dados dos censos são utilizados para ressaltar padrões observáveis na distribuição de serviços, características demográficas, aumentos na cobertura e outros aspectos, sem buscar explicações de causalidade. Em geral, esses dados mostram brechas persistentes no acesso a muitos serviços em toda a região. As pesquisas domiciliares, por sua vez, são usadas principalmente em uma análise econométrica para responder a uma pergunta fundamental: as brechas observáveis são reforçadas por condições que afetam os povos indígenas em particular ou os pobres em geral? A seção sobre pobreza oferece evidências inequívocas de que os povos indígenas estão em pior situação na maioria dos aspectos, independentemente de outros fatores, como o nível de escolaridade, idade, localização urbana ou rural, tipo de trabalho e características da família.

A persistência de muitas brechas, em meio a uma onda excepcionalmente favorável de políticas inclusivas e crescimento econômico, sugere que algumas das políticas para abordar a situação dos povos indígenas precisam ser revistas, assim como

2 As médias regionais ponderadas de acesso a eletricidade são 82% para indígenas e 97% para não indígenas, enquanto as médias ponderadas de acesso a saneamento são de 57% e 75% (cálculos dos autores com base em dados dos censos nacionais).

a perspectiva em que o desenvolvimento está sendo implementado nos territórios indígenas. Embora o desenvolvimento tenda a estar associado com a consecução de objetivos políticos, econômicos e sociais específicos, este relatório reconhece que os povos indígenas geralmente possuem um entendimento mais sutil do que é o desenvolvimento e por que ele é importante. Para que os povos indígenas assumam papéis como atores importantes na agenda pós-2015, essas vozes e ideias alternativas precisam ser consideradas. Isso implica revisar não só os procedimentos por meio dos quais o desenvolvimento é implementado, mas também a maneira como os objetivos de desenvolvimento são estabelecidos e os mecanismos utilizados para avaliar o progresso em sua consecução.

A definição de quem é e quem não é indígena se tornou cada vez mais relevante e controversa na região, pois, em resultado de um novo conjunto de ordenamentos jurídicos, convênios e acordos internacionais de salvaguarda dos direitos dos indígenas, os povos indígenas muitas vezes contam com o reconhecimento oficial para serem protegidos ou incluídos em aspectos decisórios que podem afetar sua vida, ativos e culturas. Embora nos concentremos nas brechas que separam atores indígenas e não indígenas, este relatório sublinha a complexidade de identificar os povos indígenas na região e argumenta que as condições do indigenismo variam com o tempo e em alguns casos são específicas em relação ao contexto e ao país.

Com base nos últimos censos disponíveis na região, em 2010, havia cerca de 42 milhões de indígenas na América Latina, representando quase 8% da população total. México, Guatemala, Peru e Bolívia possuem as maiores populações, tanto em termos absolutos como proporcionais, somando mais de 80% (34 milhões) do total regional. É difícil estimar aumentos na população indígena na região devido a disparidades na coleta de dados nos diversos censos e países. Contudo, o único país que informou uma queda na população indígena na última década foi a Bolívia, por motivos que provavelmente têm mais a ver com discrepâncias na coleta de dados entre os dois últimos censos do que com uma real tendência de crescimento negativo.

Embora os territórios tradicionais tenham sido um dos principais referenciais de continuidade histórica, identidade e autodeterminação para os povos indígenas, o relatório constatou que 49% da população indígena da América Latina atualmente vive em áreas urbanas. A migração de áreas rurais para áreas urbanas é motivada por uma gama de fatores e gera resultados e expectativas diferentes. Os espaços urbanos podem ampliar a quantidade e qualidade de serviços, expandir o acesso a serviços de saúde e educação e fornecer mais oportunidades econômicas. Regionalmente, os indígenas que vivem em áreas urbanas possuem 1,5 vez mais acesso a eletricidade e 1,7 vez mais acesso a água encanada do que suas contrapartes rurais. A conclusão da educação primária também é 1,6 vez maior para os indígenas urbanos do que para os rurais, a educação secundária é 3,6 vezes maior e a educação terciária 7,7 vezes maior. Além disso, o espaço urbano pode ser um veículo para reduzir a discriminação de gênero e possibilitar novas formas de participação política e expressão cultural para os povos indígenas. Apesar das migrações rural-urbanas não afetarem só os povos indígenas, o que distingue esses povos é o fato de as disparidades rural-urbanas os afetarem mais gravemente. No Peru, por exemplo, uma família indígena tem 37% menos probabilidade de ser pobre e 26% menos probabilidade de ser extremamente pobre se viver em uma área urbana, independentemente de outros fatores, como gênero e nível de escolaridade do chefe da família ou número de dependentes.

Contudo, as áreas urbanas também são caracterizadas por grandes disparidades entre habitantes indígenas e não indígenas em termos de acesso a serviços públicos e oportunidades econômicas. As populações indígenas urbanas permanecem altamente vulneráveis em comparação com os habitantes urbanos não indígenas e estão expostas a novas dimensões de exclusão. A percentagem de pessoas indígenas que vivem em favelas é quase o dobro da proporção de habitantes urbanos não indígenas. Trinta e seis por cento de todos os habitantes indígenas urbanos vivem em ambientes poluídos, sem segurança e sem saneamento. No México, os habitantes indígenas urbanos possuem menos da metade do acesso a eletricidade e água encanada de outros habitantes da cidade e um quinto do acesso ao saneamento e têm três vezes mais probabilidade de viverem em casas com chão de terra. As migrações urbanas também prejudicam redes de segurança social e sistemas tradicionais de posse da terra, expondo os povos indígenas a uma marginalização ainda maior. Na Bolívia, enquanto nas áreas rurais 90% da população indígena têm casa própria, nas cidades são somente 61%.

De modo mais geral, a crescente desigualdade econômica entre latino-americanos indígenas e não indígenas está associada a condições desfavoráveis de inclusão no mercado. Nas cidades, os indígenas trabalham principalmente em empregos de baixa qualificação e baixo salário. Em países com grandes populações indígenas urbanas, como Peru, Equador, Bolívia e México, a percentagem de indígenas que ocupam empregos de alta qualificação e estáveis é duas a três vezes menor que a de não indígenas. Ademais, em muitos países a probabilidade de trabalhar no setor informal aumentou ou permaneceu estagnada durante a "década de ouro" para os trabalhadores indígenas. No Equador e na Guatemala, a probabilidade de trabalhar no setor informal aumenta em 12% e 8%, respectivamente, se uma pessoa pertence a um grupo indígena, independentemente de seu nível de escolaridade, gênero, número de dependentes ou local de residência. Dessa forma, os trabalhadores indígenas têm menos probabilidade de receber benefícios como previdência social, seguro de saúde, fundos de aposentadoria e outras compensações legais do que os trabalhadores não indígenas.

Mesmo se um indígena conclui a educação terciária, sua renda é muitas vezes significativamente mais baixa do que a de uma pessoa não indígena com a mesma qualificação. Pesquisas domiciliares mostram que, independentemente do histórico educacional, gênero, idade, número de dependentes e local de residência, uma pessoa indígena ganha 12% menos que uma pessoa não indígena nas áreas urbanas do México e cerca de 14% menos nas áreas rurais. Na Bolívia, uma pessoa indígena provavelmente ganha 9% menos em áreas urbanas e 13% menos nas áreas rurais; no Peru e Guatemala, cerca de 6% menos. No Peru e na Bolívia, porém, a brecha salarial dos indígenas que vivem em áreas urbanas diminuiu durante a década; no Peru, em quase um terço desde o início da década. Para as mulheres indígenas, a brecha salarial é muito maior do que para os homens indígenas. As mulheres indígenas bolivianas ganham cerca de 60% menos que as mulheres não indígenas pelo mesmo tipo de trabalho. Ao mesmo tempo, a brecha educacional entre homens e mulheres indígenas cresceu em ambos os países, sugerindo que investimentos em educação poderiam ajudar consideravelmente a melhorar a inclusão dos povos indígenas no mercado.

A expansão de vários serviços públicos para famílias indígenas melhorou em termos absolutos, mas nem sempre foi acompanhada de uma mudança qualitativa que possa ajudar verdadeiramente esses povos a

alcançar uma trajetória de desenvolvimento e superar a exclusão persistente. Por exemplo, a expansão da educação, especialmente a educação primária, foi um dos ganhos mais significativos da última década, fechando ou minimizando uma brecha que por décadas excluiu as crianças indígenas. A expansão do sistema escolar, contudo, não foi acompanhada de uma melhoria significativa ou adaptação na qualidade da educação que permitisse que as crianças indígenas desenvolvessem plenamente o seu potencial, nem como membros do Estado nem como membros de seu próprio povo. Apesar de leis e regulações generalizadas de proteção dos idiomas e culturas indígenas, junto com o reconhecimento da importância de proporcionar educação bilíngue intercultural (EBI) às crianças indígenas, os resultados educacionais estão fortemente associados à perda de idiomas e culturas indígenas. Existe evidência abundante de que a EBI pode ajudar a reverter essa tendência, mas precisa ser bem implementada, o que muitas vezes não é o caso.

Os povos indígenas também não se beneficiaram igualmente do crescimento exponencial e democratização de novas tecnologias. Embora a América Latina tenha se tornado o segundo mercado de crescimento mais rápido do mundo para telefones móveis, a frequência com que os indígenas possuem um telefone celular é a metade do nível observado entre latino-americanos não indígenas. Eles também estão defasados no acesso à internet e uso de computadores. A exclusão digital reforça formas anteriores de exclusão na medida em que o acesso a tecnologias está se tornando um aspecto essencial do capital social nas sociedades cada vez mais globalizadas da América Latina.

Como resultado desse padrão persistente de exclusão social, os povos indígenas representam hoje cerca de 14% dos pobres e 17% dos extremamente pobres na América Latina, apesar de somar menos de 8% da população. Sem dúvida, a redução de brechas importantes e a constante expansão dos ordenamentos jurídicos na última década melhoraram a vida e os direitos dos povos indígenas, mas ainda há muito a ser feito. A exclusão de povos indígenas não só impede que eles recebam benefícios do crescimento econômico da região, mas também tem um custo e prejudica as economias latino-americanas.

Em suma, a primeira década do milênio deixou os povos indígenas com duas histórias contrastantes: uma história de importantes ganhos, como a expansão sem precedentes da capacidade de expressar sua voz e possibilidade de decidir que tipo de futuro almejam coletivamente, e outra de persistente exclusão, que ainda limita sua capacidade de contribuir e receber benefícios do Estado sem renunciar a sua cultura e identidade. Até agora, a região acumulou conhecimento e experiência para enfrentar muitos dos desafios provocados por essa contradição. Levar adiante a inclusão dos povos indígenas não só é importante em si, como uma forma de construir uma sociedade igual, justa e próspera, mas também é uma necessidade coletiva, já que é provável que a América Latina não consiga acabar com a pobreza e alcançar o desenvolvimento sustentável sem a participação das sociedades indígenas. Este relatório visa aprofundar o conhecimento sobre as muitas facetas do desenvolvimento com identidade e oferecer sugestões para alcançar esses objetivos.

Introdução

Em 2013, o Banco Mundial estabeleceu dois objetivos ambiciosos para si próprio: acabar com a pobreza extrema em uma geração e aumentar a prosperidade dos 40% mais pobres em todo o mundo. Na América Latina, considerada a região mais desigual do mundo,[3] não se pode exagerar a importância desses dois objetivos. Apesar do progresso registrado nas duas últimas décadas, quando a pobreza caiu quase pela metade, os 5% mais ricos da população hoje absorvem mais de 25% da renda, enquanto os 25% mais pobres têm menos de 5%.[4] Porém, a pobreza e outras formas de exclusão social não afetam todos os latino-americanos da mesma forma. Os povos indígenas somam cerca de 8% da população, mas representam 14% dos pobres e mais de 17% de todos os latino-americanos que vivem com menos de US$ 2,50 por dia.[5] Juntamente com os afrodescendentes, que permanecem em geral estatisticamente e socialmente invisíveis, os povos indígenas mostram uma face predominantemente étnica da exclusão na América Latina. Portanto, a consecução desses dois objetivos do Banco dependerá em grande parte de as minorias étnicas participarem da prosperidade da região e se beneficiarem dela.

Embora vários estudos tenham constatado pouco ou nenhum progresso na inclusão econômica dos povos indígenas,[6] as duas últimas décadas foram marcadas por sua crescente visibilidade e participação política. Seu envolvimento em discussões políticas nacionais e internacionais teve um impacto significativo em cada país, levando a reformas jurídicas e constitucionais que reconheceram a composição multiétnica, multicultural e multilíngue da região. No âmbito internacional, para mencionar dois exemplos, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais (1989) e a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2007) estabeleceram um novo cenário em que a relação entre povos indígenas e não indígenas teve que ser redefinida. O reconhecimento dos direitos indígenas coletivos, por exemplo, rompeu a perspectiva individualista que domina o entendimento e a implementação dos direitos humanos e de propriedade em todo o mundo.[7]

Em muitos aspectos, esses realinhamentos nacionais e internacionais refletem a aceitação crescente de que, como sociedades culturalmente distintas, os povos indígenas têm o direito de desempenhar um papel na ordem nacional e regional sem renunciar a seu idioma, cultura e aspirações. Eles também refletem o entendimento de que, embora o desenvolvimento tenda a estar associado com a consecução de objetivos políticos, econômicos e sociais específicos (como a erradicação da pobreza monetária ou o estímulo do crescimento), os povos indígenas geralmente têm um entendimento mais sutil do que é o desenvolvimento e por que ele é importante. Para que os povos indígenas se tornem atores importantes na agenda pós-2015, essas vozes e ideias alternativas precisam ser levadas seriamente em consideração.

3 Banco Mundial, *Do Our Children Have a Chance? The 2010 Human Opportunity Report for Latin America and the Caribbean*, http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPPOVANA/Resources/840442-1285865149017/overview_english.pdf.

4 CEDLAC/Banco Mundial.

5 O indicador básico do Banco Mundial para pobreza extrema no mundo é a percentagem de pessoas que vivem com menos de US$ 1,25 por dia. Contudo, este relatório utiliza US$ 2,50 por dia para extrema pobreza (uma média das linhas nacionais de pobreza extrema na região) e US$ 4 por dia para pobreza moderada, que são mais apropriados em vista dos custos de vida prevalecentes na região. Essa estimativa combina taxas de pobreza calculadas provenientes de pesquisas domiciliares e tendências populacionais calculadas provenientes dos censos do fim dos anos 2000, em países com dados disponíveis (Bolívia, Brasil, Equador, México e Peru).

6 Veja Gillette Hall e Harry Anthony Patrinos, eds., *Indigenous Peoples, Poverty and Human Development in Latin America 1994–2004* (Londres: Palgrave Macmillan, 2006); Hall e Patrinos, eds., *Indigenous Peoples, Poverty, and Development* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2012); Harry Anthony Patrinos e Emmanuel Skoufias, *Economic Opportunities for Indigenous Peoples in Latin America* (Washington, DC: Banco Mundial, 2007); Emmanuel Skoufias, Trine Lunde e Harry Anthony Patrinos, "Social Networks among Indigenous Peoples in Mexico" (policy research working paper 4949, Banco Mundial, 2009).

7 S. James Anaya, "Indian Givers: What Indigenous Peoples Have Contributed to International Human Rights Law?" *Washington University Journal of Law & Policy* 22 (2006): 107–20.

> “As prioridades dos povos indígenas para o desenvolvimento baseiam-se no reconhecimento pleno, igual e efetivo dos nossos direitos a terras, territórios, recursos, ar, gelo, oceanos e águas, montanhas e florestas e a conexão entre costumes, sistemas de crenças, valores, idiomas, culturas e conhecimento tradicional. Recomendamos, portanto, que direitos, cultura e valores espirituais sejam integrados em estratégias que se relacionem com o desenvolvimento, incluindo os objetivos de desenvolvimento sustentável e a agenda de desenvolvimento pós-2015 da ONU”.[8]

A visão dos povos indígenas sobre o desenvolvimento considera a cultura não como um meio de alcançar objetivos de desenvolvimento convencionais, com base somente no crescimento ou na integração ao mercado, mas como um aspecto central na definição do tipo de desenvolvimento que se deseja coletivamente e como este deve ser implementado. Para isso, as organizações indígenas há tempos vêm promovendo ideias como *desenvolvimento com identidade, etnodesenvolvimento*, *alterdesenvolvimento* e *desenvolvimento culturalmente pertinente*, que definem o desenvolvimento como um processo que se origina nas comunidades e é conduzido por elas. Esses modelos possuem diferentes (e às vezes contrastantes) visões sobre as formas de abordar o equilíbrio entre continuidade cultural e integração. O certo, porém, é que essas noções alternativas de desenvolvimento aspiram a permitir que as sociedades indígenas busquem seus próprios caminhos de aprimoramento, fortalecendo sua autonomia, reduzindo suas vulnerabilidades e fomentando a gestão sustentável de seu ambiente, recursos e conhecimento.

Um foco no *desenvolvimento com identidade,* portanto, demanda não só uma revisão cuidadosa dos procedimentos com os quais o desenvolvimento é implementado (por exemplo, mais ou menos participação, mais ou menos envolvimento do governo), mas também um reexame de como os objetivos de desenvolvimento são estabelecidos, assim como os mecanismos utilizados para avaliar o progresso em sua consecução. Embora o Banco Mundial tenha escolhido dois indicadores gerais para medir o progresso na consecução de seus dois objetivos — a proporção de pessoas que vivem com menos de US$ 1,25 por dia (paridade do poder de compra, 2005) e o crescimento da renda real do capital entre os 40% mais pobres da população — este relatório reconhece que esses indicadores oferecem somente uma visão parcial dos obstáculos que impedem que muitos povos indígenas alcancem sua trajetória de desenvolvimento. Eles deixam de lado, por exemplo, os componentes políticos e culturais que perpetuam formas passadas e atuais de privação material. Por esse motivo, e ecoando o pedido dos líderes indígenas de toda a região,[9] este relatório se concentra não só nas questões de pobreza, mas também em outros aspectos que podem limitar a capacidade dos povos indígenas de se protegerem de choques econômicos e socioculturais, e que podem reduzir sua autonomia e capacidade de beneficiar-se da prosperidade da região.

A exclusão social é um problema complexo e multifacetado, conforme assinalado por um recente relatório do Banco Mundial.[10] Porém, análises focadas em indicadores de pobreza ou dados quantitativos talvez não identifiquem suas causas fundamentais. Constatou-se que raça e etnia, assim como gênero, religião, orientação sexual e muitos outros critérios, contribuem para a exclusão social. Assim, é improvável que estratégias de inclusão social funcionem se forem focadas ou direcionadas para resolver um só fator. As mulheres indígenas, por exemplo, muitas vezes sofrem discriminação por serem indígenas e mulheres. O relatório observa que, na Bolívia, as mulheres quíchuas têm 28% menos probabilidade de concluir o ensino secundário do que as bolivianas não indígenas, enquanto os homens quíchuas têm 14% menos probabilidade de concluir o ensino secundário do que os homens

8 Conferência Mundial Indígena Preparatória para a Reunião Plenária de Alto Nível das Nações Unidas da Assembleia Geral, conhecida como Conferência Mundial sobre Povos Indígenas, 10–12 de junho de 2013, Alta, http://wcip2014.org/wp-content/uploads/2013/06/Adopted-Alta-outcome-document-with-logo-ENG.pdf.

9 Paralelamente a este relatório, o Banco Mundial manteve uma série de diálogos, tanto na América Latina como no resto do mundo, que incluiu um seminário realizado de 25 a 27 de novembro de 2013, em Washington, DC, em que oito membros da Abya Yala (AY), uma rede regional que representa cerca de 40 organizações indígenas da América do Norte e do Sul, recomendaram a identificação de indicadores que reflitam melhor suas próprias visões e necessidades de desenvolvimento. Uma segunda reunião aconteceu no fim de janeiro de 2014, em Kuna Yala, Panamá, e um rascunho deste relatório foi apresentado e discutido na Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Povos Indígenas, realizada em 22 e 23 de setembro de 2014. Essa versão final incorpora, na medida do possível, as visões e recomendações dos representantes indígenas presentes nesses eventos.

10 Banco Mundial, *Inclusion Matters: The Foundation for Shared Prosperity* (Washington, DC: Banco Mundial, 2013).

não indígenas.[11] Portanto, a mudança rumo à inclusão social precisa começar com o diagnóstico certo — precisa "perguntar por que" — e não só explicar as tendências da pobreza. Crucial para essa abordagem é o exame crítico dos dados disponíveis e o reconhecimento das brechas no conhecimento, que deve ser acompanhado por um trabalho de redefinição dos indicadores e objetivos que refletem o próprio entendimento e aspirações de desenvolvimento dos povos indígenas.

Este relatório busca contribuir para essas discussões oferecendo uma visão breve e preliminar da situação dos povos indígenas na América Latina no final da primeira década do milênio. Seu objetivo não é propor diretrizes para ação sobre políticas ou operações de desenvolvimento, mas fornecer ao Banco Mundial e ao grande público de planejadores de desenvolvimento e organizações indígenas uma visão sucinta e atualizada da situação dos povos indígenas na América Latina à luz dos últimos dados disponíveis. Os autores acreditam que esse é o primeiro passo para começar a trabalhar em uma agenda conjunta e baseada em evidências para o trabalho subsequente em áreas críticas de desenvolvimento como educação, saúde e direitos fundiários. Não obstante, na seção de conclusão do relatório, oferecemos uma série de princípios orientadores que devem informar a formulação e implementação de políticas e programas para os povos indígenas. Conforme demonstrado no relatório, os resultados da primeira década do século 21 — considerada por muitos como a década de ouro do crescimento econômico da América Latina — foram irregulares para os indígenas latino-americanos. Embora tenham sido dados importantes passos para aumentar a conscientização acerca das necessidades especiais e direitos dos povos indígenas, a maioria dos países e agências de desenvolvimento ainda carece de mecanismos institucionalizados e eficientes para implementar os direitos dos povos indígenas. A região mostrou também uma capacidade limitada de aprender com as melhores práticas e o conhecimento cumulativo.

O relatório baseia-se em microdados extraídos de censos de 16 países e pesquisas domiciliares de 9 países,[12] salvo indicação em contrário. Conjuntos de dados harmonizados foram coletados da Base de Dados Socioeconômicos da América Latina e do Caribe (SEDLAC) da Universidade Nacional de La Plata e do Banco Mundial, para pesquisas domiciliares, e a Série de Microdados Integrados para Uso Público (PIUMS) da Universidade de Minnesota,[13] para todos os censos, exceto Argentina (Censo Indígena 2004–2005), Bolívia (2012), Costa Rica (2011), Guatemala (2002), Honduras (2001), Paraguai (2012) e Venezuela (2011), que foram coletadas manualmente dos sites dos institutos nacionais de estatística e subsequentemente harmonizados.

Apesar de importantes progressos, persistem vários problemas técnicos e socioculturais na coleta e apresentação de dados regionais sobre povos indígenas. O relatório faz uma análise crítica das muitas inconsistências presentes em grande parte dos dados, que em muitos casos são intrínsecas às dificuldades de abordar questões indígenas com ferramentas e conjuntos de dados não feitos originalmente para levar em conta as vozes e necessidades especiais dos povos indígenas. Contudo, várias correções foram aplicadas aos dados para obter consistência. Por exemplo, embora os dados domiciliares não sejam uniformemente coletados nos países, a base de dados SEDLAC maximiza a comparabilidade entre os países e períodos harmonizando as pesquisas. Isso é feito utilizando definições similares das variáveis em cada país e ano e aplicando métodos consistentes de processamento de dados. Os censos reúnem informações sobre toda a população, e todas as estimativas para este relatório foram revisadas para garantir a consistência. A tabela do Apêndice A resume os países, anos e variáveis disponíveis para identificar os povos indígenas em ambas as ferramentas estatísticas. Em todos os casos, priorizou-se a autoidentificação para identificar os povos indígenas pelos motivos discutidos na primeira seção do relatório. Quando possível, os anos foram selecionados com o objetivo de abranger o início e o fim de cada década do século 21 (do início ao fim dos anos 2000). Os microdados foram combinados e examinados criticamente com avaliações qualitativas da situação dos povos indígenas em termos de pobreza, vulnerabilidade, participação e acesso a serviços públicos e sociais.

11 Ibid.

12 Embora sejam encontradas variáveis indígenas em nove pesquisas domiciliares na região, este relatório inclui somente dados de oito países em que as populações indígenas e/ou domicílios da amostra incluídos eram suficientemente grandes para serem estatisticamente representativos da população indígena mais ampla: Bolívia (2002, 2011), Brasil (2001, 2012), Chile (2003, 2011), Equador (2004, 2012), Guatemala (2000, 2011), México (2010, 2012), Peru (2004, 2012) e Uruguai (2006, 2012).

13 Série de Microdados Integrados para Uso Público, Versão internacional 6.3 (base de dados legíveis por máquina), Minnesota Population Center, University of Minnesota, 2014.

Dados de censos e pesquisas domiciliares são tratados diferentemente em todo o relatório. Os dados dos censos são utilizados para ressaltar padrões observáveis na distribuição de serviços, características demográficas, aumentos na cobertura e outros aspectos, sem buscar explicações de causalidade. Em geral, esses dados mostram brechas persistentes no acesso a muitos serviços em toda a região. Os dados domiciliares, por sua vez, são usados principalmente em uma análise econométrica para responder a uma pergunta fundamental: essas brechas observáveis são reforçadas pelas condições que afetam os povos indígenas em particular ou os pobres em geral? A seção sobre pobreza oferece evidências inequívocas de que os povos indígenas estão em pior situação na maioria dos aspectos, independentemente dos outros fatores, como nível de escolaridade, idade, localização urbana ou rural, tipo de trabalho e características da família. Quando possível, a análise evolui das áreas onde a década deixou resultados positivos para as áreas que mostram desafios, para assim ressaltar as implicações políticas do que deu certo.

O relatório é dividido em seis seções. A primeira parte ("Quantos são e onde estão") oferece um panorama demográfico dos povos indígenas da região, incluindo população, distribuição geográfica, número de grupos étnicos e idiomas indígenas. Embora a região tenha registrado um progresso considerável na coleta de dados estatísticos sobre a população indígena, existem muitas brechas e áreas que exigem melhoria. Invisibilidade demográfica, definições excludentes de indigenismo e o uso de critérios estatísticos díspares são alguns dos fatores que impedem que os povos indígenas superem suas vulnerabilidades.

A segunda seção ("Mobilidade, Migração e Urbanização") descreve a tendência crescente entre os povos indígenas de migrar para cidades latino-americanas, que estão se tornando áreas críticas de participação política e articulação de mercados, apesar de serem em grande medida ignoradas. Além de descrever a magnitude das migrações rural-urbanas, a seção examina as consequências socioeconômicas dessas tendências migratórias na vida de um número crescente de indígenas.

Na terceira seção ("Desenvolvimento com Identidade") discutimos brevemente o conceito de pobreza e refletimos como o uso de indicadores predominantemente ocidentais de bem-estar pode condicionar o entendimento da situação e necessidades dos povos indígenas. Em vista disso, argumentamos que aspectos não econômicos (como a violação dos direitos dos povos indígenas ou exclusão da discussão política) podem reforçar sua vulnerabilidade e impedir esforços de desenvolvimento.

As seções quatro e cinco ampliam esse argumento focando em duas instâncias particulares de exclusão: mercado e educação. Apesar do crescente endosso de instrumentos jurídicos progressistas, essas mudanças não foram acompanhadas de uma redução significativa na desigualdade, violência estrutural e vulnerabilidade entre os indígenas, o que levou a uma brecha entre as estruturas jurídicas e a inclusão econômica. Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio desapontaram as minorias étnicas na maioria dos indicadores,[14] e as brechas que separam os povos indígenas da população majoritária permaneceram iguais ou aumentaram durante grande parte da década passada. Similarmente, os esforços para proporcionar serviços educacionais aos povos indígenas resultaram em cobertura ampliada e num acordo universal sobre a necessidade de proporcionar às crianças indígenas uma educação que reforce seu direito a permanecerem cultural e linguisticamente distintas. Contudo, esses esforços se mostraram insuficientes, visto que parece estar aumentando a brecha entre as políticas progressistas de educação intercultural bilíngue e a qualidade e tipo de educação que as crianças indígenas recebem. Hoje, a educação nos territórios indígenas está fortemente associada à perda do idioma e conhecimentos indígenas.

Finalmente, apesar de este relatório visar simplesmente atualizar nosso conhecimento sobre as tendências regionais em aspectos do desenvolvimento relacionados aos povos indígenas (conforme visto pelas lentes das ferramentas estatísticas e indicadores disponíveis atualmente) e revisar o quadro de políticas, a seção final faz uma reflexão sobre os desafios que temos pela frente e apresenta algumas considerações para a construção de uma agenda pós-2015 para um desenvolvimento com identidade.

14 George Psacharopoulos e Harry Anthony Patrinos, eds., *Indigenous People and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis* (Washington, DC: Banco Mundial, 1994); Hall e Patrinos, *Indigenous Peoples, Poverty and Human Development*.

Quantos São e Onde Estão

Política de reconhecimento

Determinar o número exato e a distribuição de povos indígenas na América Latina e no Caribe não é fácil por muitos motivos que vão desde a falta de informação precisa e acessível até a própria natureza das identidades indígenas. Apesar de ter havido um enorme progresso nesta frente durante as últimas décadas,[15] ainda existem muitas limitações e há espaço para melhorias. Treze países caribenhos não têm nenhuma informação estatística sobre os povos indígenas[16] e somente 10 incluíram variáveis étnicas em suas pesquisas domiciliares, que oferecem uma visão mais detalhada e atualizada da situação das famílias indígenas. Da mesma forma, poucos países incluíram variáveis étnicas em outras ferramentas estatísticas importantes, como os registros epidemiológicos nacionais, registros judiciais e estatísticas eleitorais.

Além disso, há dessemelhanças nos critérios utilizados para considerar a população indígena e muitos países não consideram os grupos indígenas que migraram recentemente para seus países. Na Argentina, por exemplo, um relatório recente sugere que as estimativas atuais da população indígena não incluem um número substancial de indivíduos que entraram pelas fronteiras boliviana e paraguaia nos últimos anos e que se identificam como guaranis, quíchuas ou aimarás.[17] Já que os censos multinacionais são raros e de difícil operação, muitos países acham problemático considerar indivíduos que levam vidas transnacionais.[18]

Na maioria dos casos, contudo, o principal desafio em determinar o número exato e a distribuição de povos indígenas é político e está relacionado com as definições, jurídicas ou implícitas de *indigeneidade* que imperam na região. A definição de quem é e quem não é indígena tornou-se cada vez mais relevante e controversa nas últimas décadas, não só por causa do ressurgimento de grupos que se considerava estarem extintos,[19] mas também porque, depois do novo conjunto de ordenamentos jurídicos, convenções e acordos internacionais, os povos indígenas muitas vezes contam com o reconhecimento oficial para serem protegidos ou incluídos em aspectos da tomada de decisões que poderiam afetar sua vida, ativos e culturas.[20] Como resultado, o reaparecimento de formas indígenas de pertencimento e a crescente visibilidade dos povos indígenas na arena regional provocaram velhos e novos debates sobre a definição de *indigenismo* e, portanto, sobre os direitos derivados de serem reconhecidos como indígenas.

O impacto das decisões políticas no número e na visibilidade de identidades indígenas pode ser claramente observado em tempos de reformas legais progressistas. Na Venezuela, por exemplo, a constituição de 1999 incluiu artigos que protegem os direitos dos povos indígenas, o que conferiu a esses grupos, pela primeira vez, o status pleno de cidadãos adultos, com disposições especiais para a proteção de suas culturas, idiomas, territórios, recursos naturais, formas costumeiras de ordem social e saúde (incluindo seus sistemas tradicionais de cura), entre outros (capítulo VIII, artigos 119–226). O capítulo VIII da constituição, que foi aprovado devido à tenacidade do movimento indígena durante esse período de reforma constitucional, ignorou uma lei de 1915 — conhecida como a Lei das Missões (Lei 12.562) — que delegava a responsabilidade por supervisionar a maioria dos direitos civis dos indígenas à Igreja Católica. Como resultado dessas mudanças e das novas oportunidades criadas dentro

15 Dezessete países latino-americanos incluíram variáveis étnicas na última rodada do censo, comparado com somente alguns que tinham feito isso nos anos 1980. Além disso, o critério prevalecente hoje é a "autoidentificação"; o Peru é o único país na região que ainda usa a "língua" como critério definidor.

16 Aruba, Bahamas, Barbados, Ilhas Cayman, Cuba, República Dominicana, Granada, Haiti, Jamaica, Porto Rico, Saint Kitts e Nevis, São Vicente e Granadinas e Trinidad e Tobago. *Fonte:* UNICEF e FUNPROEIB Andes, *Atlas Sociolingüístico de Pueblos Indígenas en América Latina* (Cochabamba, Bolívia: UNICEF e FUNPROEIB Andes, 2009).

17 Luis E. López, "Pueblos, Culturas y Lenguas Indígenas en América Latina", em *Atlas Sociolingüístico de Pueblos Indígenas en América Latina*, 71.

18 Em 1992, por exemplo, Venezuela e Colômbia realizaram o primeiro (e último) censo binacional da população Wayuu. Os Wayuu vivem em ambos os lados da fronteira e aproveitaram a situação de cidadania e identidade por gerações. O censo internacional permitiu que ambos os países tenham uma visão mais precisa e realista desta população transnacional, mas as complexidades logísticas e políticas envolvidas nesse censo desencorajaram exercícios de acompanhamento (Roberto Lizarralde, comunicações pessoais, 2006).

19 Veja Karen Stocker, "Locating Identity: The Role of Place in Costa Rican Chorotega Identity", em *Who Is an Indian? Race, Place, and the Politics of Indigeneity in the Americas,* ed. Maximilian Forte (Toronto: University of Toronto Press, 2013); M. Forte, "Carib Identity, Racial Politics, and the Problem of Indigenous Recognition in Trinidad and Tobago", em *Who Is an Indian?*; Circe Sturm, *Becoming Indian: The Struggle over Cherokee Identity in the Twenty-First Century* (Santa Fe, NM: School for Advanced Research Press, 2011); Terence Turner, "Representing, Resisting, Rethinking: Historical Transformations of Kayapo Culture and Anthropological Consciousness", em *Colonial Situations: Essays on the Contextualization of Ethnographic Knowledge,* ed. George W. Stocking Jr. (Madison: University of Wisconsin Press, 1991).

20 Jerome M. Levi e Bjorn Maybury-Lewis, "Becoming Indigenous: Identity and Heterogeneity in a Global Movement", em *Indigenous Peoples, Poverty, and Development, 75.*

do Estado, a população indígena aumentou 164% no censo seguinte (2001) e outros 43% no censo mais recente (2011). Essa expansão proporcional foi acompanhada de um aumento equivalente do número de grupos étnicos, que subiram de 22 para 50, e o reaparecimento de povos que se pensava estarem extintos ou em extinção há décadas.[21] Estudos especializados posteriores constataram que muitas dessas reivindicações eram historica e etnograficamente sólidas.[22]

Esses processos de etnogênese passaram a ser comuns na região e são acompanhados pelo reconhecimento e maior visibilidade dos direitos e voz dos povos indígenas. Apesar de o reaparecimento ou ressurgimento de novas formas de indigenismo muitas vezes ser visto como oportunista e motivado por razões econômicas, a realidade é muito mais complexa, já que mesmo nesses casos a etnia geralmente coincide e coexiste com múltiplos fatores que podem levar a um aumento das desigualdades e desvantagens.[23] Na verdade, formas novas e tradicionais de indigenismo estão consistentemente associadas com taxas de pobreza acima da média e outras formas de exclusão. No Uruguai, onde a população indígena foi assimilada na sociedade colonizadora ou tragicamente dizimada durante a primeira metade do século 19, a população atual que se identifica como sendo de "descendência indígena" (o único país a incluir essa modalidade em suas pesquisas domiciliares) mostra um padrão de exclusão comum a outras populações indígenas urbanas na região. A pobreza entre uruguaios urbanos que se reconhecem como descendentes de indígenas é 1,7 vez maior que entre outros uruguaios, e a pobreza extrema é 1,4 vez maior. Ademais, em média, eles concluem um ano a menos de escolaridade até a idade de 18 anos, são mais frequentemente contratados no setor informal (37% vs. 30%) e possuem menos acesso a saneamento (57% vs. 65%). A exclusão com base étnica tem consequências sociais e econômicas penetrantes que duram mais que a existência dos grupos étnicos.

O fato é que as sociedades indígenas não são fixas e homogêneas; são grupos sociais diversos e adaptáveis, como provam mais de 500 anos de resistência e continuidade. Além disso, há um equilíbrio difícil entre a melhoria dos termos de reconhecimento e compartilhamento de benefícios com a sociedade nacional mais ampla e a luta para preservar a diferença cultural e as tradições. Essas forças opostas levam a reconfigurações e realinhamentos constantes e, muitas vezes, a difíceis decisões políticas. Por isso, os institutos demográficos latino-americanos reconheceram cada vez mais a complexidade de definir o indigenismo de acordo com categorias fixas e externas. Em vez disso, adotaram a "autoidentificação" como principal critério de registro estatístico (veja a tabela 1).

O uso de línguas nativas como critério para coletar dados demográficos sobre grupos indígenas está em declínio, pois pode criar divisões fixas e irreais entre quem é e quem não é indígena. O Peru é o único país que ainda utiliza a língua materna como a única variável para identificar as pessoas indígenas no censo. Segundo o censo de 2007, havia 4,4 milhões de pessoas falantes de línguas indígenas (16% do total), mas a rápida tendência de substituição linguística entre jovens indígenas torna essa cifra irrealista. Como mostra a figura 1, as principais línguas indígenas do país estão sendo rapidamente substituídas pelo espanhol, especialmente entre as gerações mais jovens. Para este relatório, consideramos como indígenas todos os membros de uma família cujo chefe fala uma língua nativa, o que eleva o número de indígenas peruanos para cerca de 7,6 milhões (26% do total). Essa cifra provavelmente subestima o número total de indígenas peruanos, mas está mais próxima de outras projeções baseadas na autoidentificação, como as pesquisas domiciliares (2012), que estimam a população indígena em cerca de 9,7 milhões (31% do total), mais do dobro do número de pessoas que falam uma língua nativa.[24]

21 Miguel A. Perera, ed., *Los aborígenes de Venezuela*, 2ª ed., vol. 2 (Caracas: Fundación La Salle de Ciencias Naturales, Instituto Caribe de Antropología y Sociología, Ediciones IVIC, Monte Ávila Editores, 2008 [1988]).

22 Cecilia Ayala Lafée-Wilbert e Werner Wilbert, *Memoria histórica de los resguardos guaiquerí: propiedad y territorialidad tradicional* (Caracas: IVIC, 2011).

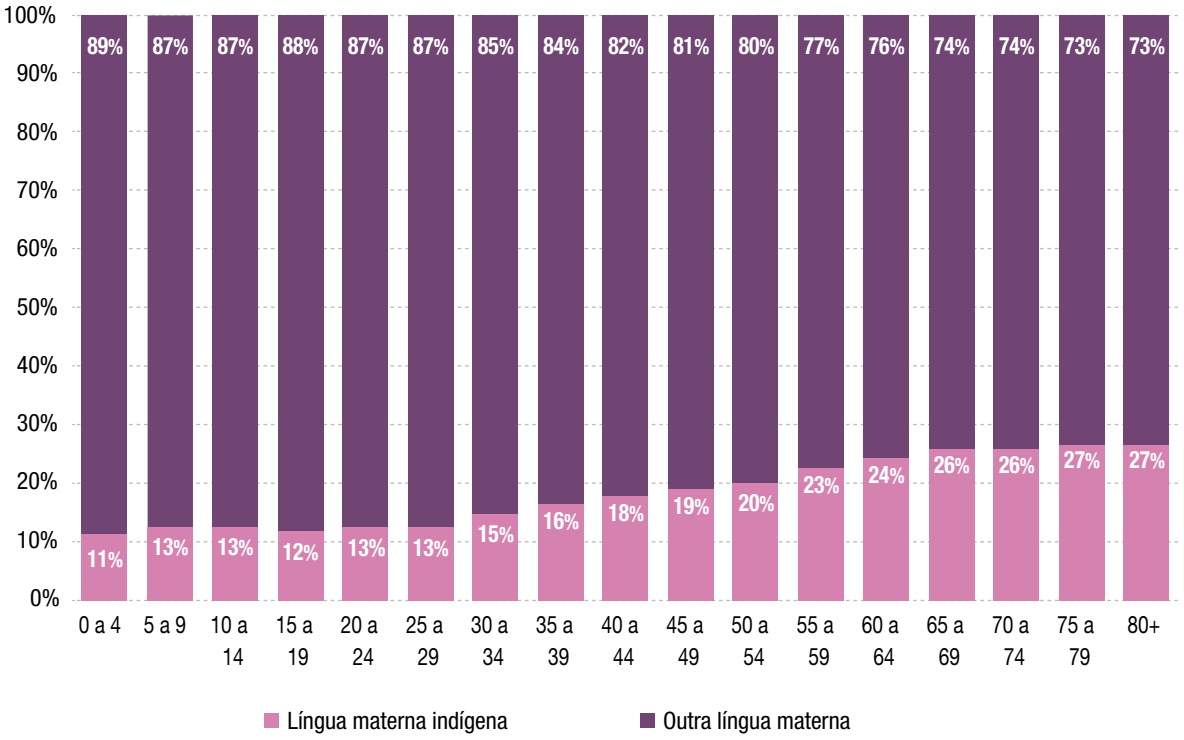
23 Banco Mundial, *Inclusion Matters; Banco Mundial, Voice and Agency: Empowering Women and Girls for Shared Prosperity* (Washington, DC: Banco Mundial, 2014).

24 Os motivos do uso persistente da língua materna como critério definidor nos registros oficiais do Peru datam dos anos 1970, quando a reforma agrária dividiu a população indígena em duas partes, adotando o termo *camponês* para os indígenas sedentários dos Andes e *nativo* para os povos indígenas da Amazônia. Em resultado, a maioria das populações quíchuas e aimarás favoreceu o uso de *comunidades campesinas* e rejeitou o rótulo de "comunidades indígenas" aceito internacionalmente. Essa distinção semântica não só teve consequências demográficas, mas também efeitos negativos na hora de reconhecer os direitos dos povos indígenas, como o direito de consentimento livre, prévio e informado (CLPI), protegido pela legislação peruana. De fato, o CLPI não foi implementado no altiplano indígena devido a discordâncias acerca de sua autenticidade indígena.

Tabela 1 Variáveis disponíveis para identificar os povos indígenas em censos e pesquisas domiciliares

	Autoidentificação	Língua
Pesquisas domiciliares	Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Guatemala, México, Nicarágua, Peru e Uruguai	Bolívia, Chile, Equador, Guatemala, México, Nicarágua, Paraguai e Peru
Censos	Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai e Venezuela	Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, México, Nicarágua, Paraguai, Peru e Venezuela

Figura 1 Língua materna por coorte etária (Peru 2007)



Fonte: censos nacionais.

Embora a existência de povos indígenas sem língua nativa seja em parte o resultado dos processos recentes de indigenização e etnogênese,[25] a perda de uma língua indígena geralmente está associada com pobreza, exclusão social e falta de participação política. Embora a extinção de línguas não seja um processo recente, vários relatórios sugerem que essa tendência está se acelerando em meio à rápida globalização, especialmente entre comunidades economicamente vulneráveis.[26] Deve-se assinalar que, dentre os 10 fatores que contribuem para a perda de línguas indígenas na América Latina

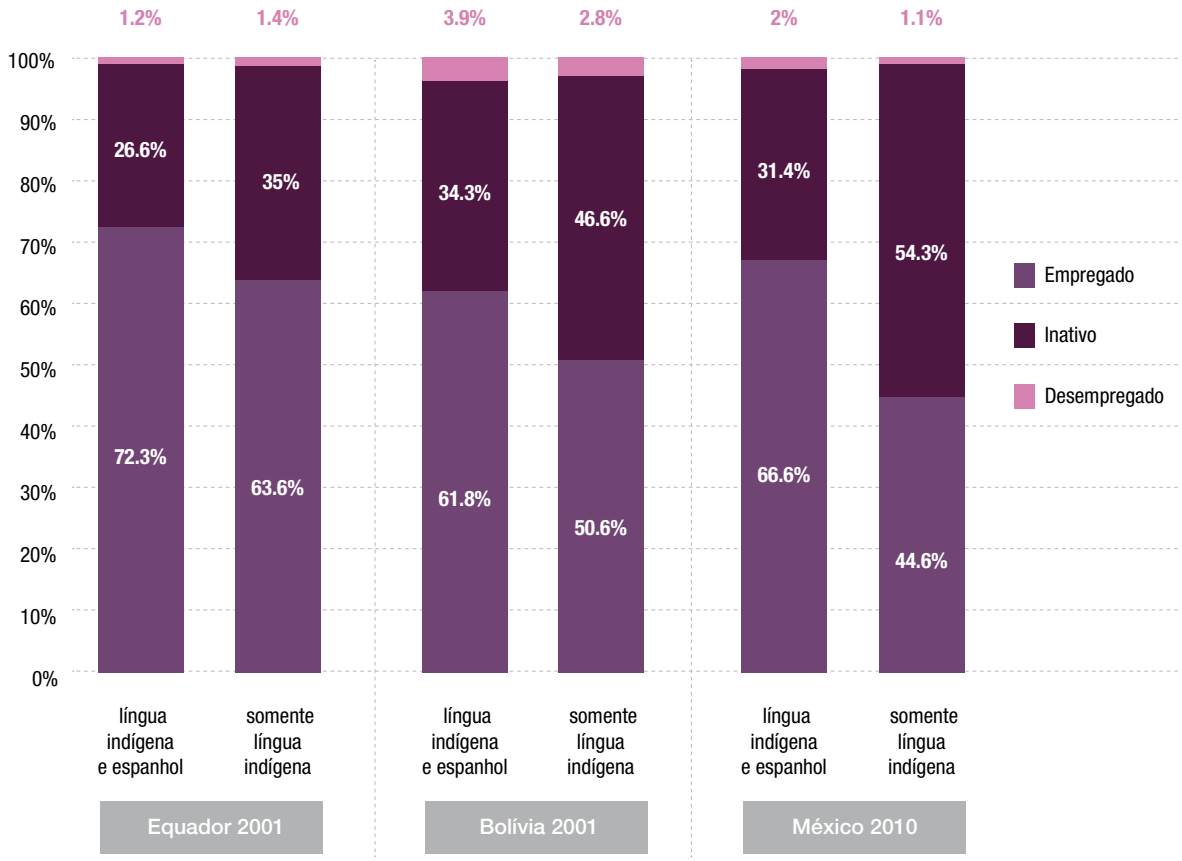
25 Inge Sichra, "Introducción", em *Atlas Sociolingüístico de Pueblos Indígenas en América Latina*, 13.

26 Grupo ad hoc de peritos sobre línguas em risco da UNESCO, "Language Vitality and Endangerment" (adotado pela Reunião Internacional de Peritos do Programa de Salvaguarda de Línguas em Risco, Paris, 2003), http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001836/183699E.pdf.

identificados pelo *Atlas Sociolinguístico de Pueblos Indígenas en America Latina,*[27] somente três são decorrentes de processos linguísticos: a transmissão intergeracional, o papel das tradições orais e o contexto sociolinguístico. Os outros sete relacionam-se com as condições socioeconômicas que os falantes nativos enfrentam em sua vida cotidiana, inclusive conflito político, dependência de entidades externas, assimetrias políticas, exclusão econômica e falta de reconhecimento jurídico e efetivo dos direitos indígenas.[28]

Além disso, já que a perda de uma língua nativa geralmente ocorre em sociedades com maior exposição à pobreza e exclusão social, utilizar a língua como critério definidor de indigenismo pode paradoxalmente reforçar e aprofundar o nível de vulnerabilidade econômica e social que levou inicialmente à perda da língua (veja o boxe 1). No México, por exemplo, os indígenas urbanos que falam espanhol têm uma taxa de empregabilidade 33% superior aos que falam somente uma língua nativa (veja a figura 2).

Figura 2 População indígena urbana em idade de trabalhar por língua e situação de emprego



Fonte: censos nacionais.

27 UNICEF e FUNPROEIB Andes, *Atlas Sociolingüístico de Pueblos Indígenas en América Latina*.

28 Outro fator importante associado à substituição da língua — e mudança de cultura em geral — é a educação formal. Isso não quer dizer que a educação formal ou a proficiência em espanhol necessariamente erode as culturas indígenas, mas a maneira como a educação formal está sendo implementada nos meios indígenas em grande parte da região não contribui para seu desenvolvimento com identidade. Isso não precisa ser assim, como demonstram abundantes evidências sobre educação intercultural bilíngue (EIB). A EIB pode oferecer aos povos indígenas a alternativa de beneficiarem-se da prosperidade do Estado sem ter que renunciar à sua língua e cultura (para mais informações, veja a seção sobre "Educação").

Boxe 1 | A língua como categoria de exclusão

No assentamento de El Mayor, norte do México, o povo cucapá (também chamado de Awiłł Kwñchawaay) está enfrentando restrições em seus direitos de pesca, em parte porque esse grupo não cumpre os critérios oficiais para reconhecimento de povos indígenas. Um dos principais argumentos usados para deslegitimar as demandas de títulos de propriedade e direitos de pesca dos cucapás é sua adoção do espanhol como língua primária. Os falantes da língua Yuman estão reduzidos a alguns anciãos e as gerações mais jovens adotaram o espanhol em sua vida cotidiana. Embora isso a princípio não representasse um problema, muitos de seus membros estão constatando que "a falta de fluência na língua e tradições indígenas está deslegitimando suas reivindicações".[29]

O caso dos cucapás ilustra até que ponto a proficiência linguística pode não só afetar o direito de obter segurança alimentar e preservar modos tradicionais de produção, mas também — e mais importante — reforçar as formas de discriminação. Se nas décadas anteriores os cucapás foram excluídos por não terem se integrado à sociedade nacional (ou seja, por não falarem espanhol), agora enfrentam o risco de serem discriminados por não serem propriamente "indígenas" (ou seja, por não falarem a língua nativa). O papel que as línguas podem desempenhar no reconhecimento dos direitos indígenas tornou-se tão crucial que outros grupos, como os pataxós no Nordeste do Brasil, envidaram esforços para adotar uma língua indígena estrangeira (Maxakali) para cumprir as demandas de autenticidade do governo brasileiro.[30]

O estabelecimento de critérios rígidos de proficiência linguística também pode prejudicar programas de desenvolvimento que poderiam ajudar os indígenas a superar a pobreza. Entre os cucapás, vários projetos baseados no ecoturismo foram suspensos porque os patrocinadores exigem "certo nível de conhecimento cultural e reflexividade… [e] a competência linguística em geral é usada como indicador dessas qualidades".[31]

A triagem de populações indígenas com base no descumprimento de aspectos de indigenismo externamente definidos, portanto, pode ter sérias consequências sociais, bem como resultados negativos em termos de promoção do desenvolvimento, como a impossibilidade de reivindicar direitos de pesca ou títulos de propriedade coletiva.

Em suma, a autoidentificação não só reafirma a capacidade dos povos indígenas de decidir suas formas de adscrição, mas também permite levar em conta o caráter de indigenismo mutante e historicamente especifico, bem como as maneiras distintivas em que os povos indígenas lidam com a sociedade nacional, forças do mercado, políticas públicas e agências de desenvolvimento. Dessa forma, o estabelecimento de critérios rígidos para a identificação de indígenas pode ter consequências negativas para os que não cumprem todos os requisitos "relevantes", dando origem não só a noções estereotípicas e discriminatórias de povos indígenas "genéricos", "novos" ou "falsos", mas também a formas concretas de exclusão social, deslocamento e violação de direitos.

Povos indígenas em números

Segundo a última rodada de censos disponível, em 2010 havia cerca de 42 milhões de indígenas na América Latina, representando quase 7,8% da população total. México, Peru, Guatemala e Bolívia tinham as maiores populações indígenas, tanto em termos absolutos como proporcionais, compreendendo mais de 80% do total (34,4 milhões). El Salvador, Brasil, Paraguai, Argentina, Uruguai, Costa Rica e Venezuela tinham as menores proporções de indígenas; El Salvador e Costa Rica tinham as menores populações indígenas em termos absolutos: 14.865 e 104.143 pessoas, respectivamente (veja o mapa 1).

29 Shaylih Muehlmann, "'Spread Your Ass Cheeks': And Other Things that Should Not Be Said in Indigenous Languages", *American Ethnologist* 35, no 1 (2008): 36; veja também Muehlmann, *Where the River Ends: Contested Indigeneity in the Mexican Colorado Delta* (Durham, NC: Duke University Press, 2013).

30 Veja Alcida Rita Ramos, *Sanumá Memories: Yanomami Ethnography in Times of Crisis* (Madison: University of Wisconsin Press, 1995), 268.

31 Muehlmann, "'Spread Your Ass Cheeks,'" 40.

Mapa 1 | Distribuição da população indígena na América Latina

Fonte: censos nacionais.

Contudo, a comparação de dados dos censos entre países pode ser problemática por vários motivos. El Salvador, por exemplo, tem a menor percentagem de indígenas (0,2%), mas cerca de 86% de sua população se identifica como "mestiço", uma opção que não está presente em outras pesquisas nacionais. Se essa opção não estivesse disponível, é difícil saber quantos "mestiços" se identificariam como "indígenas". Além disso, os dados oficiais sobre indígenas não são conclusivos, pois persistem muitas dificuldades técnicas e sociológicas na coleta de dados para os censos. Outras fontes baseadas em estimativas e dados não oficiais mencionam 50 milhões de indígenas na América Latina (cerca de 10% da população total).[32] Para este relatório, porém, utilizaremos as cifras oficiais (mesmo que imperfeitas) proporcionadas pelos censos nacionais (veja a tabela 2).

É difícil estimar aumentos na população indígena na região devido a disparidades na coleta de dados para os censos, entre os próprios censos e entre países, e ao fato de que alguns países ainda usam dados da rodada anterior (por exemplo, Honduras, Chile e Guatemala). Contudo, os aumentos mais significativos ocorreram na Venezuela, onde a população indígena passou de 1,5% a 2,8% da população total entre censos (aumento de 218.251); Panamá, onde passou de cerca de 10% para 12,2% da população total (aumento de 105.855); Costa Rica, de 1,7% a 2,4% da população total (aumento de 40.267); e Equador, de 6,8% a 7% da população total (pequeno aumento percentual, mas que reflete um aumento de 187.758). O Brasil teve um aumento modesto: a população indígena passou de 0,4% para 0.5% da população total (aumento de 83.836 pessoas).

O único país que mostrou redução da população indígena foi a Bolívia, por motivos que provavelmente têm mais a ver com a coleta de dados durante o último censo do que com uma tendência real de crescimento negativo. A queda na proporção de indígenas na Bolívia (de 62% para 41% da população) tem sido amplamente discutida, pois intrigou tanto a comunidade internacional como as autoridades nacionais. Algumas explicações preliminares indicam o efeito de alterações no questionário do censo: o de 2001 perguntava se a pessoa se "identificava" como indígena; em 2012 a pergunta era se "pertencia" a um povo indígena.[33]

Quanto ao número e distribuição de grupos étnicos, a questão é ainda mais problemática, e os censos regionais talvez não sejam a melhor fonte, porque as fronteiras étnicas raramente correspondem às fronteiras nacionais e nenhum país registra as populações transfronteiriças. Além disso, diferentes grupos étnicos às vezes recebem nomes homônimos. *Maku*, por exemplo, é um termo arawakan usado para referir-se a vários povos da Colômbia, Venezuela e Brasil sem conexão entre si; *Nhengatu, Geral e Yeral* são nomes dados a vários povos não conectados entre si na Amazônia que falam variedades de uma língua franca disseminada pelos missionários jesuítas durante os séculos 17 e 18, baseada numa língua extinta da família do tupi-guarani. Por outro lado, um grupo ou família linguística pode receber diferentes nomes em diferentes países, como os vários grupos maias que habitam uma grande área entre o sul do México e a América Central.

Segundo o *Atlas Sociolingüístico de Pueblos Indígenas en América Latina*, a Amazônia é a região com maior diversidade de povos indígenas (316 grupos), seguida da Mesoamérica, bacia do Orinoco, Andes e região do Chaco. As áreas com menor diversidade são a costa do Pacifico e a Patagônia. Contudo, o número total de povos indígenas não é conclusivo ou fixo; deve ser entendido como uma cifra variável que está constantemente mudando em resultado de novas formas de indigenização, etnogênese e reconhecimento oficial. O Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y del Caribe, por exemplo, estimou 626 povos indígenas,[34] e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) recentemente listou 826 povos indígenas.[35] Assim, a Tabela 3 deve servir meramente como referência da diversidade etnolinguística (e

32 López, "Pueblos, Culturas y Lenguas Indígenas en América Latina".

33 http://eju.tv/2013/08/censo-menos-indgenas-es-un-mensaje-poltico/; http://red.pucp.edu.pe/ridei/politica/bolivia-censo-2012-algunas-claves-para-entender-la-variable-indigena/.

34 Os países que incluem informação sobre povos indígenas no censo são Bolívia, Colômbia, Costa Rica, Equador, Guatemala, Nicarágua, Panamá e Venezuela; para esses países aproximadamente 300 povos indígenas são listados.

35 CEPAL, *Guaranteeing Indigenous People's Rights in Latin America* (Santiago, Chile: CEPAL, 2014).

Tabela 2 População indígena da América Latina em 2010

País	Último censo	População indígena no fim da década[a] (em milhões)	Proporção da população total[b]
México	2010	16,83	15,0%
Peru	2007	7,60	26,0%
Guatemala	2002	5,88	41,0%
Bolívia[c]	2012	4,12	41,0%
Colômbia	2005	1,53	3,3%
Equador	2010	1,02	7,0%
Argentina[d]	2010	0,95	2,4%
Brasil	2010	0,82	0,5%
Venezuela	2011	0,72	2,8%
Chile	2002	0,79	4,6%
Honduras	2001	0,55	7,2%
Panamá	2010	0,42	12,2%
Nicarágua[e]	2005	0,35	6,0%
Paraguai	2012	0,11	1,7%
Costa Rica	2011	0,10	2,4%
El Salvador	2007	0,01	0,2%
América Latina[f]	--	41,81	7,8%

Fonte: censos nacionais.

a Para países sem dados de censos do fim da década, a população indígena foi estimada aplicando a percentagem do último censo à projeção de 2010 da população nacional.

b A população indígena foi estimada usando "autoidentificação" em todos os censos, exceto no Peru, que reconhece apenas "língua materna" como meio de identificação. Nesse caso, a população indígena foi estimada identificando como "indígenas" todos os membros de uma família cujo chefe fala uma língua indígena.

c Na Bolívia, somente as pessoas com 15 anos ou mais foram indagadas se elas se autoidentificavam como indígenas, de modo que a estimativa na tabela extrapola a percentagem da população indígena no segmento "15 anos ou mais" para o segmento de "14 anos ou menos".

d Inclui pessoas que se autoidentificam como pertencentes a um grupo indígena e pessoas de descendência indígena.

e Na Nicarágua, a autoidentificação inclui povos indígenas, crioulos e mestiços. As duas últimas categorias não foram incluídas nessa estimativa para manter coerência com o resto do relatório, embora sejam usualmente listadas como população indígena nos dados oficiais do país.

f A estimativa regional foi construída como média ponderada, usando a população do país como ponderação.

Tabela 3 Povos e línguas indígenas na América Latina

País	Povos indígenas	Línguas indígenas	Status das línguas indígenas[a]
Argentina	30	15	Línguas de escolarização
Belize	4	4	Não reconhecidas
Bolívia	114	33[b]	Co-oficial com espanhol
Brasil	241	186	Línguas de escolarização
Chile	9	6	Línguas de escolarização
Colômbia	83	65	Co-oficial com espanhol
Costa Rica	8	7	Línguas a serem preservadas
El Salvador	3	1	Não reconhecidas
Equador	32	13	Uso regional oficial
Guiana Francesa	6	6	Línguas de escolarização
Guatemala	24	24	Línguas nacionais
Guiana	9	9	Línguas de escolarização
Honduras	7	6	Línguas de escolarização
México	67	67	Co-oficial com espanhol
Nicarágua	9	6	Uso regional oficial
Panamá[c]	7	7	Línguas de escolarização
Paraguai	20	20	Guarani como co-oficial
Peru	52	47	Uso regional oficial
Suriname	5	5	Não reconhecidas
Uruguai	0	0	Não reconhecidas
Venezuela	50	37	Co-oficial com espanhol
América Latina	780	560	

Compilada para este relatório por Luis Enrique Lopez-Hurtado.

a O status das línguas indígenas baseia-se nas definições encontradas na constituição, bem como nas leis sobre educação e língua. Fontes: censos nacionais da Bolívia, Costa Rica, Equador, Guatemala, Nicarágua, Panamá e Venezuela, e I. Sichra, coord., *Atlas Sociolingüístico de Pueblos Indígenas en América Latina.*

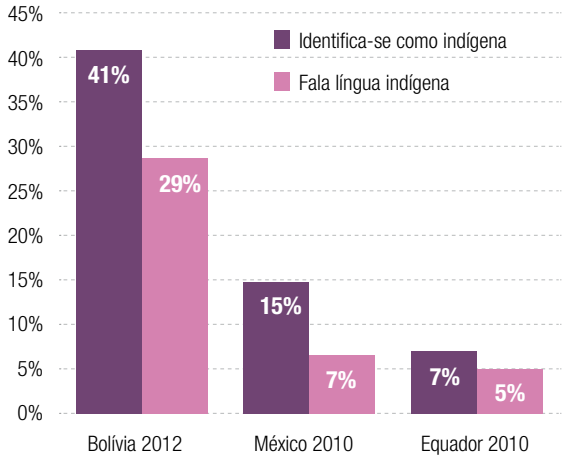
b Segundo a Constituição de 2009.

c Segundo o Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas (2013).

não como uma lista definitiva), bem como do status e proteção de que esse conhecimento valioso desfruta atualmente na região, ao menos no papel.

Estima-se que metade das línguas existentes no mundo ficarão extintas durante este século.[36] Na América Latina, cerca de um quinto dos povos indígenas já perdeu sua língua nativa nas últimas décadas (44 falam espanhol e 55 falam português). Com base numa análise de 313 línguas indígenas, um relatório recente conclui que 76% (239) são faladas por menos de 10 mil pessoas.[37] Embora o tamanho da população e a substituição da língua não estejam necessariamente relacionados, um estudo feito pela Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas no México constatou que, de 62 línguas analisadas, 22 estavam em rápido processo de substituição (inclusive grandes grupos linguísticos, como os maias e otomi) e outras 19 estavam em lento processo de substituição, inclusive as línguas indígenas mais comuns no país: Nahuatl e Zapotec.[38] A Figura 3 mostra as discrepâncias entre a percentagem de pessoas que se identificam como indígenas e a percentagem que fala uma língua indígena nos três censos da região que ofereciam as duas alternativas (Bolívia, México e Equador).

Figura 3 Língua indígena e autoidentificação



Fonte: censos nacionais.

Nota: Na Bolívia a língua é identificada pela pergunta "primeira língua aprendida na infância".

36 Michael Krauss, "The World's Languages in Crisis", *Language 68,* no 1 (1992): 1–42; Luisa Maffi, "Linguistic, Cultural, and Biological Diversity", *Annual Review of Anthropology* 34 (2005): 599–617; UNESCO, *Atlas of the World's Languages in Danger* (Paris: UNESCO Publishing, 2010).

37 López, "Pueblos, Culturas y Lenguas Indígenas en América Latina", 85.

38 Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Estados Unidos Mexicanos, *Indice de reemplazo etnolingüístico*, México (2005).

Mobilidade, Migração e Urbanização

Embora os territórios tradicionais sejam um dos referenciais mais abrangentes de continuidade histórica, identidade e autodeterminação para os povos indígenas, 49% dos indígenas da América Latina atualmente vivem em áreas urbanas. Essa transição foi provocada por vários fatores, inclusive a desapropriação de terras, degradação ambiental, deslocamento devido a conflitos e violência e desastres naturais. A migração das áreas rurais para as urbanas, porém, também é movida por um maior acesso a serviços básicos, como saúde e educação, bem como melhores oportunidades econômicas.

Para as mulheres, a migração para as cidades também pode ser uma oportunidade de se libertar dos papéis de gênero e desfrutar de maior independência, embora enfrentem mais desvantagens nas cidades do que os homens.[39] Um recente relatório de UN-Habitat constata que as mulheres em áreas urbanas têm mais oportunidades e liberdades sociais, econômicas e políticas que as que se encontram em rurais.[40] Contudo, também é importante assinalar que as mulheres são um grupo heterogêneo, no qual as jovens enfrentam uma série de riscos que podem ser exacerbados em áreas urbanas, como segurança pessoal, bem como a possibilidade de contrair HIV/AIDS e outras doenças transmissíveis. Muitas vezes, as mulheres têm acesso desigual a trabalho formal, pois suas oportunidades econômicas se concentram em empregos de baixa qualificação e baixo salário no setor informal, como empregadas domésticas. Como tendência regional, porém, há mais mulheres que homens nas cidades, particularmente mais velhas, e a parcela de famílias chefiadas por mulheres está crescendo mais que a de famílias chefiadas por homens.[41]

Os dados dos censos mostram que, embora mais de 60% da população indígena do Brasil, Colômbia, Equador, Honduras e Panamá ainda viva em áreas rurais, mais de 40% dos indígenas em El Salvador, México e Peru já vivem em áreas urbanas. No Chile e na Venezuela, a população indígena que vive nas cidades ultrapassa 60% do total. No caso do Peru, embora o censo de 2007 informe 53% de população indígena urbana, pesquisas domiciliares mais recentes elevam esse número para 60%. A urbanização das sociedades indígenas provoca ao menos duas perguntas óbvias: Por que isso está acontecendo? Quais as implicações dessa tendência para as estratégias de redução da pobreza?

Evidentemente, a rápida urbanização não é exclusiva dos povos indígenas. A América Latina tornou-se uma das regiões mais urbanizadas do mundo (cerca de 76% da população vive em áreas urbanas)[42] em resultado de migração maciça e rápida das áreas rurais nas últimas décadas. É seguro supor que os fatores por trás das migrações étnicas e não étnicas são bastante similares, já que países com alta proporção de indígenas que vivem em áreas urbanas, como Chile e Venezuela, estão também entre os mais urbanizados da região (87% e 88% de urbanização, respectivamente). Em toda a região, o acesso desigual a serviços de saúde contribui para importantes brechas nos indicadores vitais entre as áreas rurais e urbanas. Em Lima, para citar um exemplo, há 15 médicos para cada 10 mil pessoas em média, enquanto em Huanuco (área rural) há somente 4.[43]

O que distingue os povos indígenas é a força com que as disparidades rural-urbanas os afetam. A esperança de vida dos indígenas é 30 anos menor no planalto peruano do que em Lima.[44] Quase metade de todos os indígenas na Amazônia peruana tem menos de 15 anos; somente 2% tem mais de 64 anos.[45] Embora esse desequilíbrio possa ser devido a vários motivos, o acesso deficiente a serviços de

39 Para mais informações sobre gênero e migração, veja Sylvia Chant, "Cities through a 'Gender Lens': A Golden 'Urban Age' for Women in the Global South?" *Environment and Urbanization* 25, no. 1 (2013): 9–29; UN-Habitat, *State of Women in Cities Report 2012/13* (Nairobi: UN Habitat, 2013); Cecilia Tacoli, *Urbanization, Gender and Urban Poverty: Paid Work and Unpaid Carework in the City* (Nova York: IIED e UNFPA, 2012).

40 UN-Habitat, *State of Women in Cities*.

41 Chant, "Cities through a 'Gender Lens'".

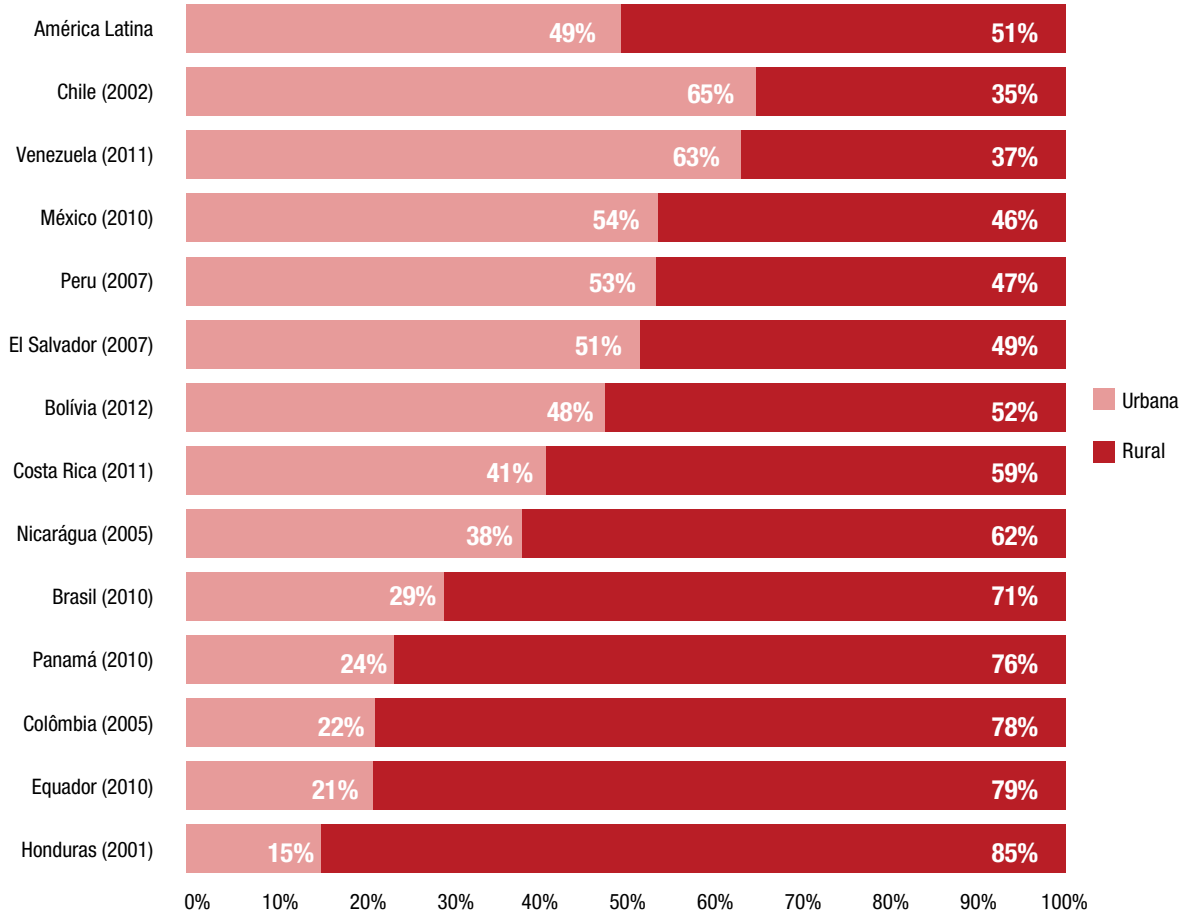
42 Cálculo dos autores usando dados dos censos nacionais para os países considerados no relatório.

43 Ministerio de Salud, Departamento de Información Estadística, 2012. http://www.minsa.gob.pe/index.asp?op=2.

44 Chris Hufstader, "The Injustice of Racism", Oxfam America, 30 de novembro de 2010, http://www.oxfamamerica.org/articles/the-injustice-of-racism.

45 Instituto Nacional de Estadística e Información, *Censos Nacionales 2007: II Censo de Comunidades Indígenas* (INEI, Lima, 2009).

Figura 4 Percentagem de indígenas que vivem em áreas urbanas e rurais



Fonte: censos nacionais.

Nota: Média da América Latina e Caribe ponderada pela população total dos países e anos incluídos na figura (último ano disponível). A variável rural/urbana foi obtida diretamente dos censos.

saúde e outras formas de exclusão dos benefícios públicos são fatores cruciais. A maior percentagem de pessoas sem acesso a serviços de saúde no Peru tem uma língua indígena como língua materna; cerca de 61% de todos os que falam quíchua e 80% dos aimarás não têm acesso regular a esses serviços.[46] Do mesmo modo, somente 41% dos indígenas da Amazônia têm um centro de saúde comunitário,[47] muitos inoperáveis, e cerca de 90% dos partos nessas comunidades ocorrem sem assistência institucional.[48]

Em cidades por toda a América Latina, os indígenas também têm melhor acesso a serviços básicos e oportunidades econômicas. Os indígenas que vivem em cidades têm 1,5 vez mais acesso a eletricidade

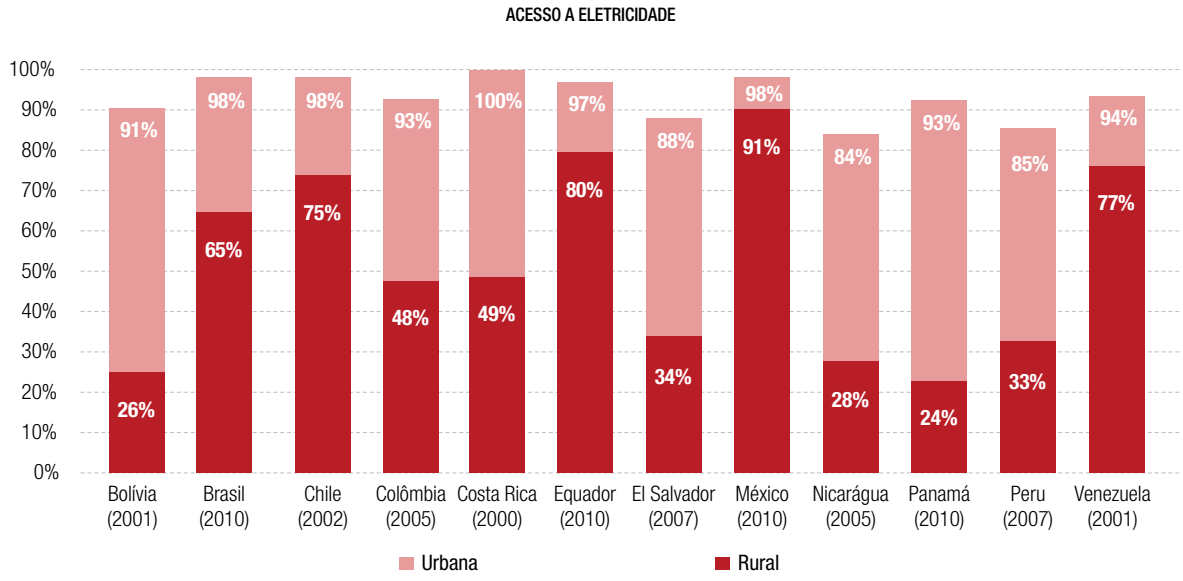
46 Fernando Lavandez, Julie Ruel-Bergeron e Alejandra Leytón, "Hacia un Perú más saludable: desafíos y oportunidades del sistema de salud", em *Perú en el umbral de una nueva era*, vol. 2, eds. Susan G. Goldmark, C. Felipe Jaramillo e Carlos Silva-Jáuregui (Lima: Banco Mundial, 2012), 434–65.

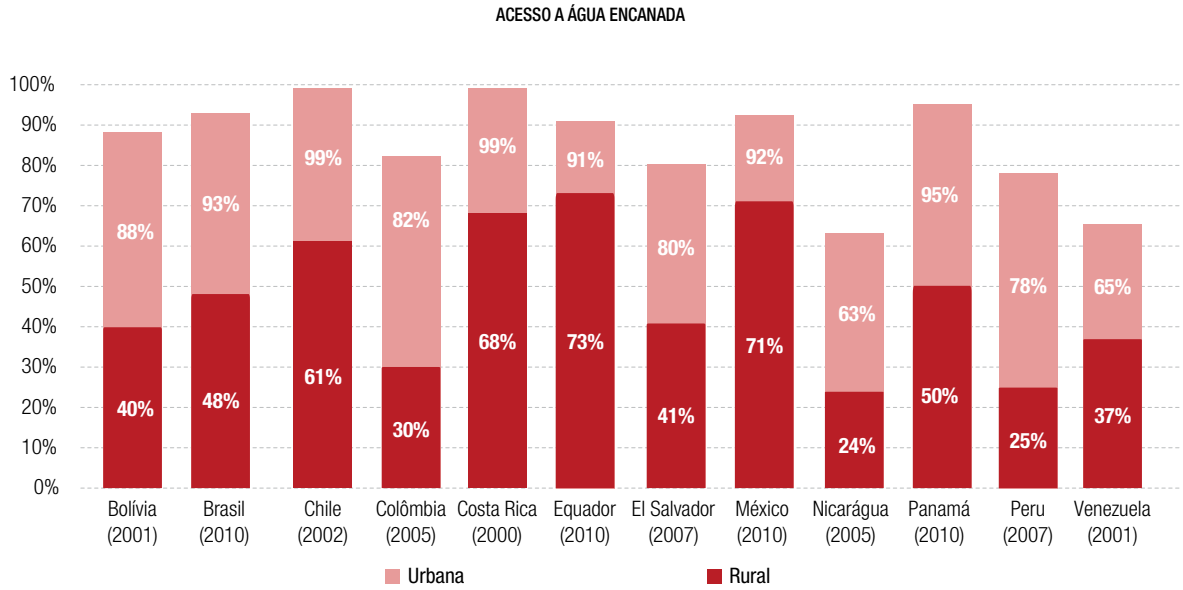
47 Instituto Nacional de Estadística.

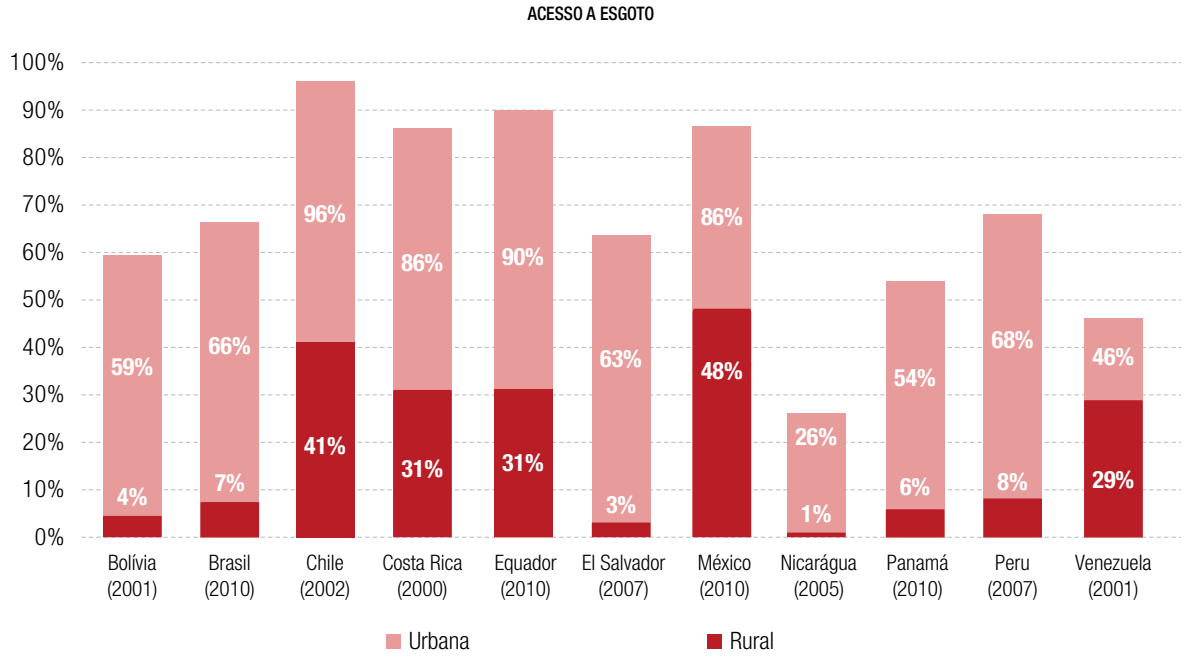
48 Lavandez, Ruel-Bergeron e Leytón, "Hacia un Perú más saludable".

e 1,7 vez mais acesso a água encanada do que os que vivem em áreas rurais. No Panamá, na Bolívia e no Peru, os indígenas urbanos têm 3,9, 3,6 e 2,6 vezes mais acesso a eletricidade, enquanto na Venezuela, Equador, Brasil e Chile a brecha é um pouco menor (veja a figura 5). As diferenças no acesso a água encanada e esgoto são ainda mais pronunciadas do que no acesso a eletricidade. No Chile e Costa Rica, onde o serviço de água encanada é praticamente universal para a população urbana, inclusive os moradores indígenas, somente 61% e 68% dos indígenas rurais têm acesso a esse serviço em suas casas. No Peru e Bolívia, os indígenas urbanos têm, respectivamente, três e duas vezes mais acesso a água encanada do que os rurais. Os indígenas urbanos também têm quase 15 vezes mais acesso a esgoto que os rurais na Bolívia e 8,5 vezes no Peru.

Figura 5 Percentagem de indígenas com acesso a eletricidade, água encanada e esgoto





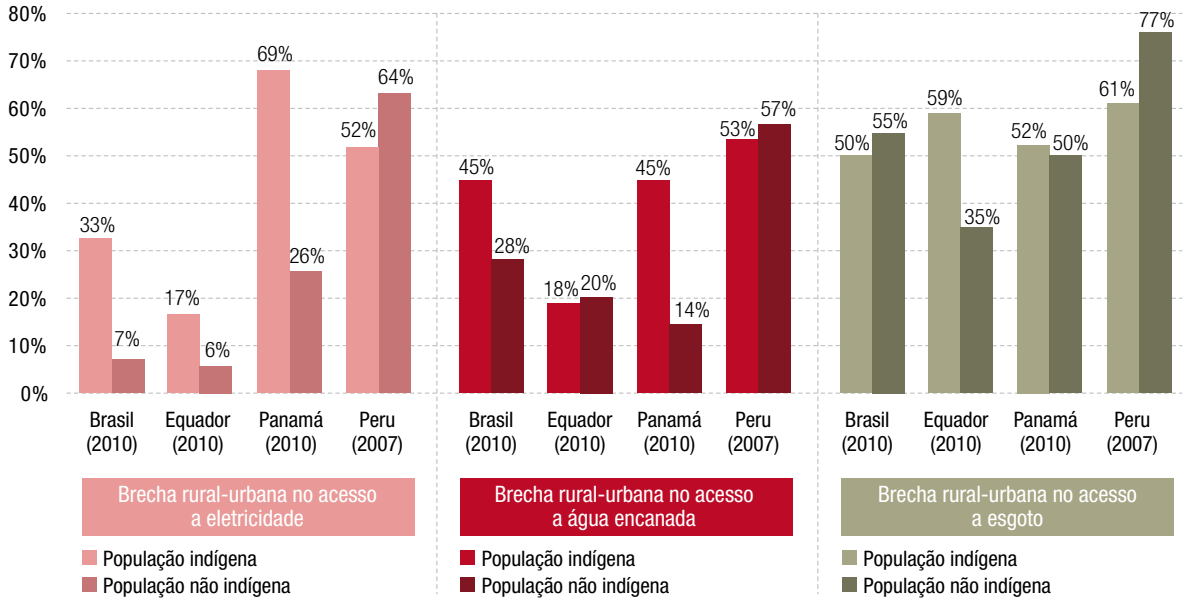


Fonte: censos nacionais.

Embora as diferenças no acesso a serviços básicos sejam coerentes com as disparidades de acesso entre não indígenas urbanos e rurais, essas brechas geralmente são maiores para os povos indígenas (veja a figura 6). Por exemplo, a brecha rural-urbana no acesso a eletricidade é duas a cinco vezes maior para indígenas do que para não indígenas no Equador, Panamá e Brasil. A brecha rural-urbana no acesso a água encanada é 3,4 vezes maior para os indígenas no Panamá e 1,6 vez no Brasil. No Peru, embora a diferença entre áreas rurais e urbanas seja superior a 50% para toda a população, etnia não parece desempenhar um papel importante. Contudo, é importante assinalar que, já que a língua materna é a única variável para identificar os indígenas no Peru, parte da disparidade entre não indígenas urbanos e habitantes rurais pode incluir a população camponesa/indígena do altiplano que declara falar espanhol. De fato, a probabilidade de uma família indígena no Peru ser pobre diminui 37% se viver numa área urbana (independentemente de outras condições que contribuem para a pobreza, como gênero, nível de escolaridade do chefe de família e número de crianças com menos de 15 anos; veja a seção “Pobreza e Vulnerabilidade”).

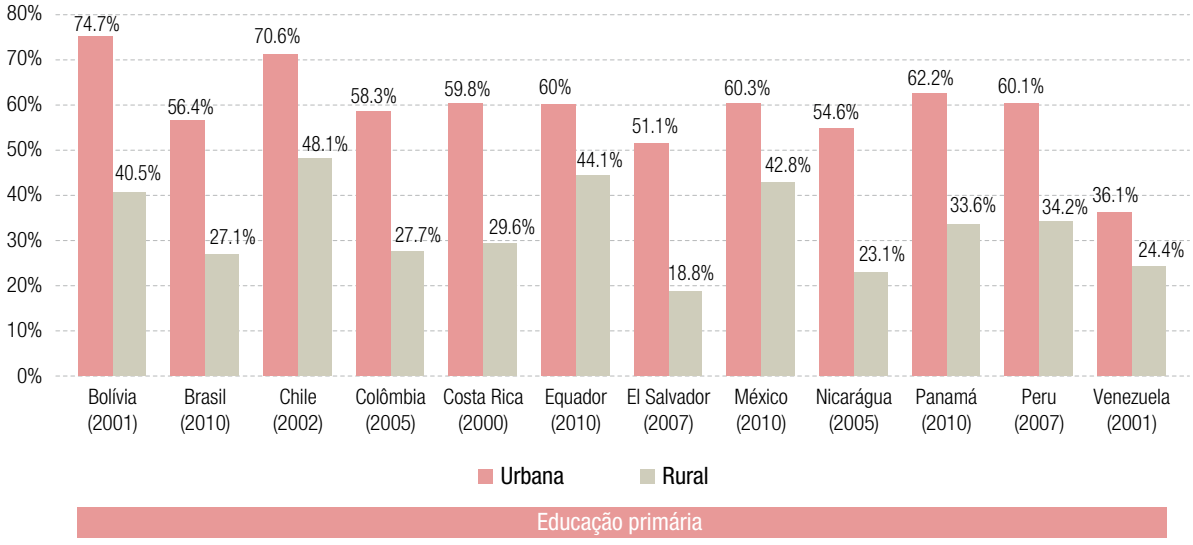
A conclusão da educação primária na América Latina é 1,6 vez maior para indígenas urbanos que para os rurais, 3,6 vezes maior na educação secundária e 7,7 vezes maior na educação terciária. Na Bolívia, a diferença entre áreas rurais e urbanas na conclusão da educação primária é 34%, enquanto no Peru a brecha é de 26%. No México e Equador, a brecha é 17% e 16%, respectivamente. O padrão na educação secundária é mais pronunciado: os indígenas urbanos têm probabilidade três, quatro ou mais vezes maior de concluir o ensino secundário. A probabilidade de os indígenas urbanos concluírem a educação secundária é mais de quatro vezes maior do que a dos rurais na Bolívia, e mais de três vezes no México e Peru. Já a educação terciária é privilégio urbano de uns poucos.

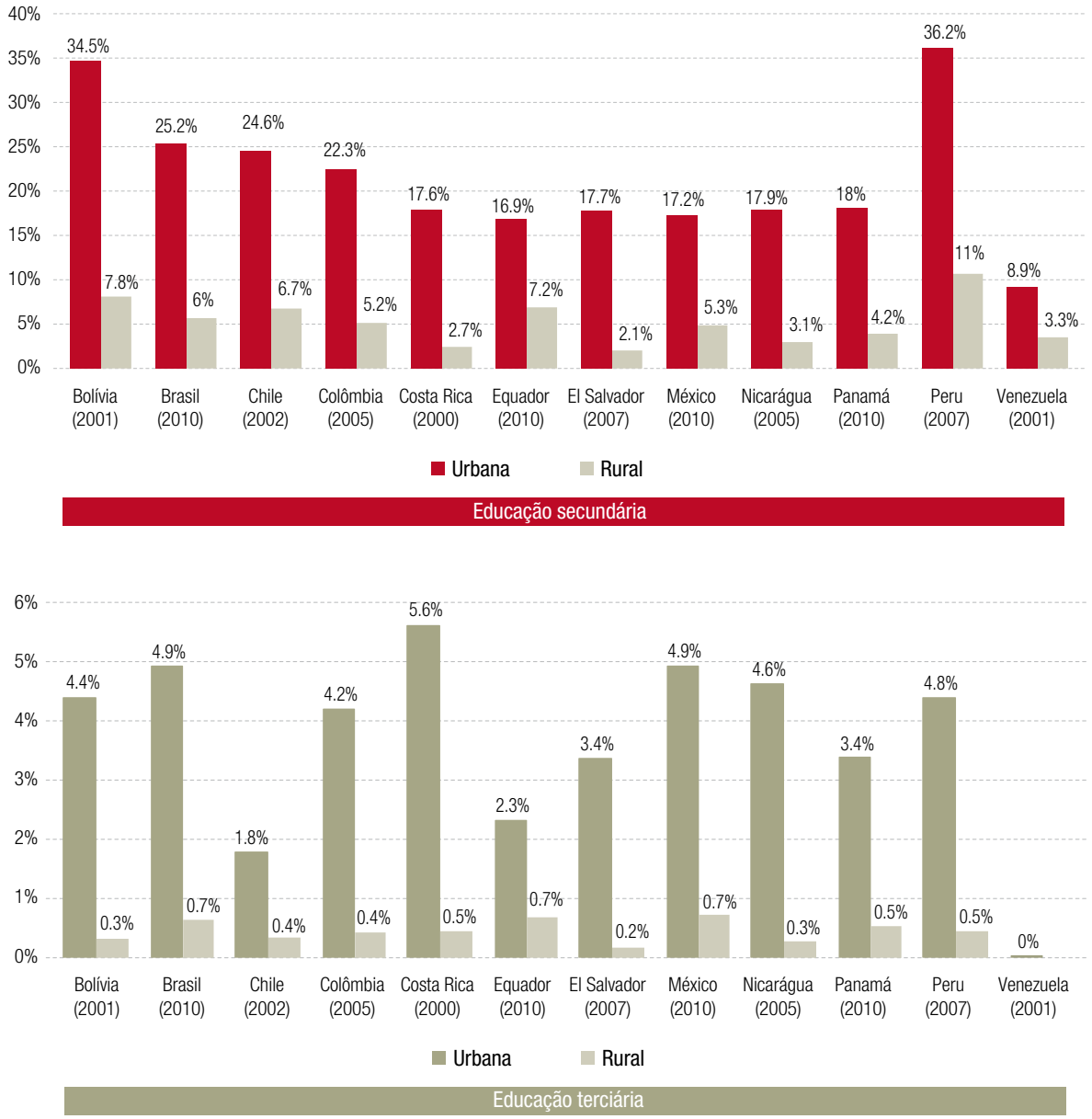
Figura 6 Brecha rural-urbana no acesso a eletricidade, água encanada e esgoto: população indígena e não indígena



Fonte: censos nacionais.

Figura 7 Nível educacional dos povos indígenas: áreas rurais e urbanas



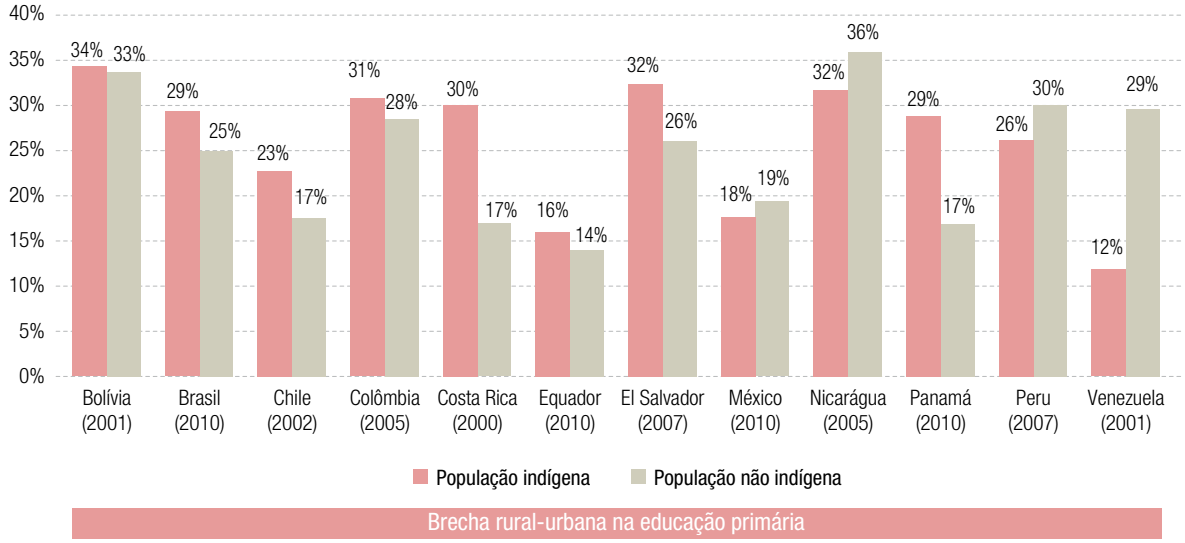


Fonte: censos nacionais.

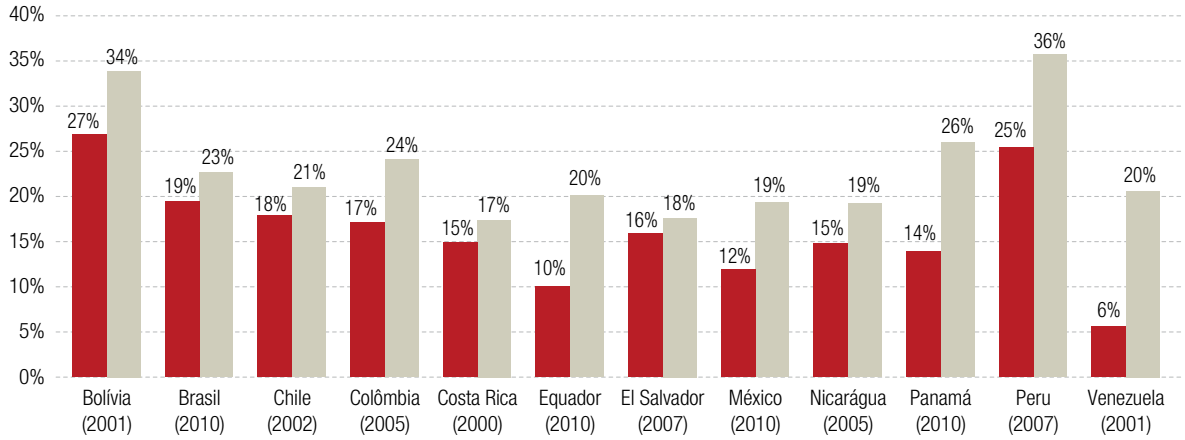
Finalmente, embora a brecha rural-urbana na educação afete também a população não indígena, a brecha na educação primária é maior para os indígenas na Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador e Panamá, e menor no México, Nicarágua, Peru e Venezuela. A educação secundária e a terciária, em geral, mostram uma brecha maior para a população não indígena, provavelmente devido ao número menor de indígenas que concluem o ensino secundário e terciário, independentemente de sua localização (veja a figura 8).[49]

49 Para mais comparações da probabilidade marginal de concluir a educação primária e secundária, levando em conta outras variáveis e com base em pesquisas domiciliares, veja a seção "Pobreza e Vulnerabilidade".

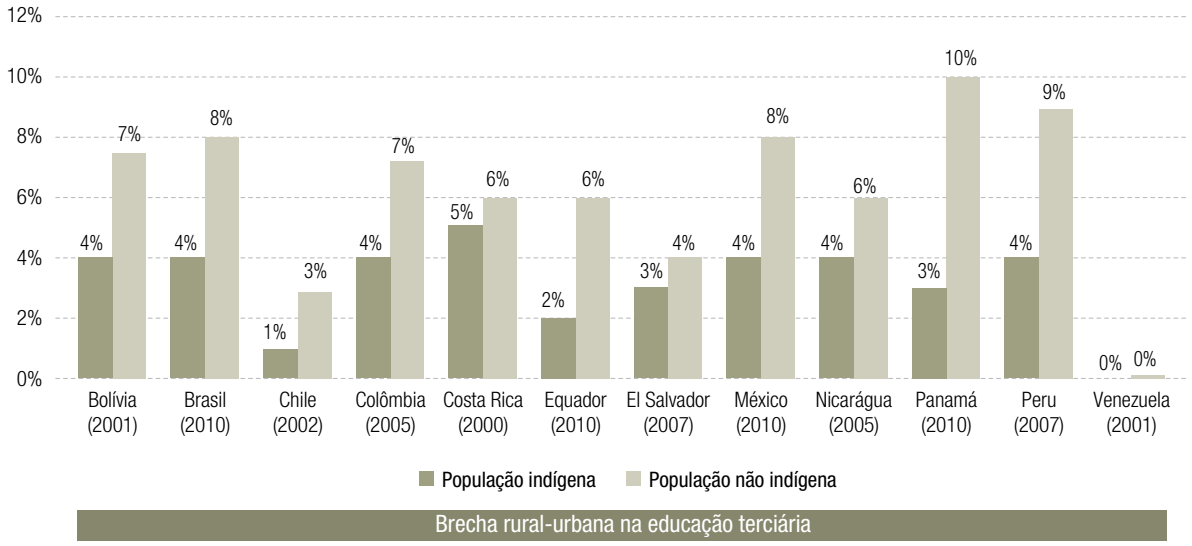
Figura 8 Brecha rural-urbana no nível educacional: indígenas e não indígenas



Brecha rural-urbana na educação primária



Brecha rural-urbana na educação secundária



Fonte: censos nacionais.

Outro fator importante associado com a migração rural-urbana é a grande pressão a que os territórios indígenas estiveram sujeitos nas últimas décadas. Embora as causas da mobilidade indígena variem de um caso a outro, a Amazônia, que abrange nove países, é um bom exemplo de algumas das forças que impulsionam os povos indígenas para fora de seus territórios tradicionais.

Com a maior diversidade étnica e maior proporção de línguas na região,[50] a Bacia Amazônica enfrenta importantes pressões de atores internos e externos.[51] Embora cerca de 45% da região esteja protegida sob diferentes jurisdições, e 21,5% dessas áreas são consideradas "território indígena",[52] há poucas garantias de fato para os indígenas, mesmo nessas áreas protegidas.[53]

Atualmente, há 81 blocos de petróleo ativos na Amazônia, e ao menos 327 possíveis blocos estão sendo explorados e negociados (espalhados em 15% da bacia Amazônica); 78% de todos os blocos são controlados por nove companhias estatais ou transnacionais.[54] Os potenciais blocos de petróleo localizam-se em territórios indígenas,[55] mas a maioria (80%, 263 blocos) encontra-se na região contígua aos Andes, uma área em que se localiza metade dos grupos indígenas da Amazônia, alguns vivendo em "isolamento voluntário" ou certo grau de contato inicial. Hoje, há blocos de petróleo ativos em 13% das terras indígenas na Amazônia, mas os blocos visados e negociados abrangem cerca de 50% das terras indígenas (veja o mapa 2).[56]

50 A Amazônia, com 7,8 milhões de quilômetros quadrados, 12 bacias e 158 sub-bacias, estende-se pela Bolívia (6,2%), Brasil (64,3%), Colômbia (6,2%), Equador (1,5%), Guiana (2,8%), Peru (10,1%), Suriname (2,1%), Venezuela (5,8%) e Guiana Francesa (1,1%). Essa área é ocupada por 33 milhões de pessoas e 385 povos indígenas, muitos em situação de "isolamento voluntário" ou contato inicial.

51 RAISG, *Amazonía bajo presión* (2012), http://raisg.socioambiental.org/amazonia-bajo-presion-2012

52 Ibid., 11.

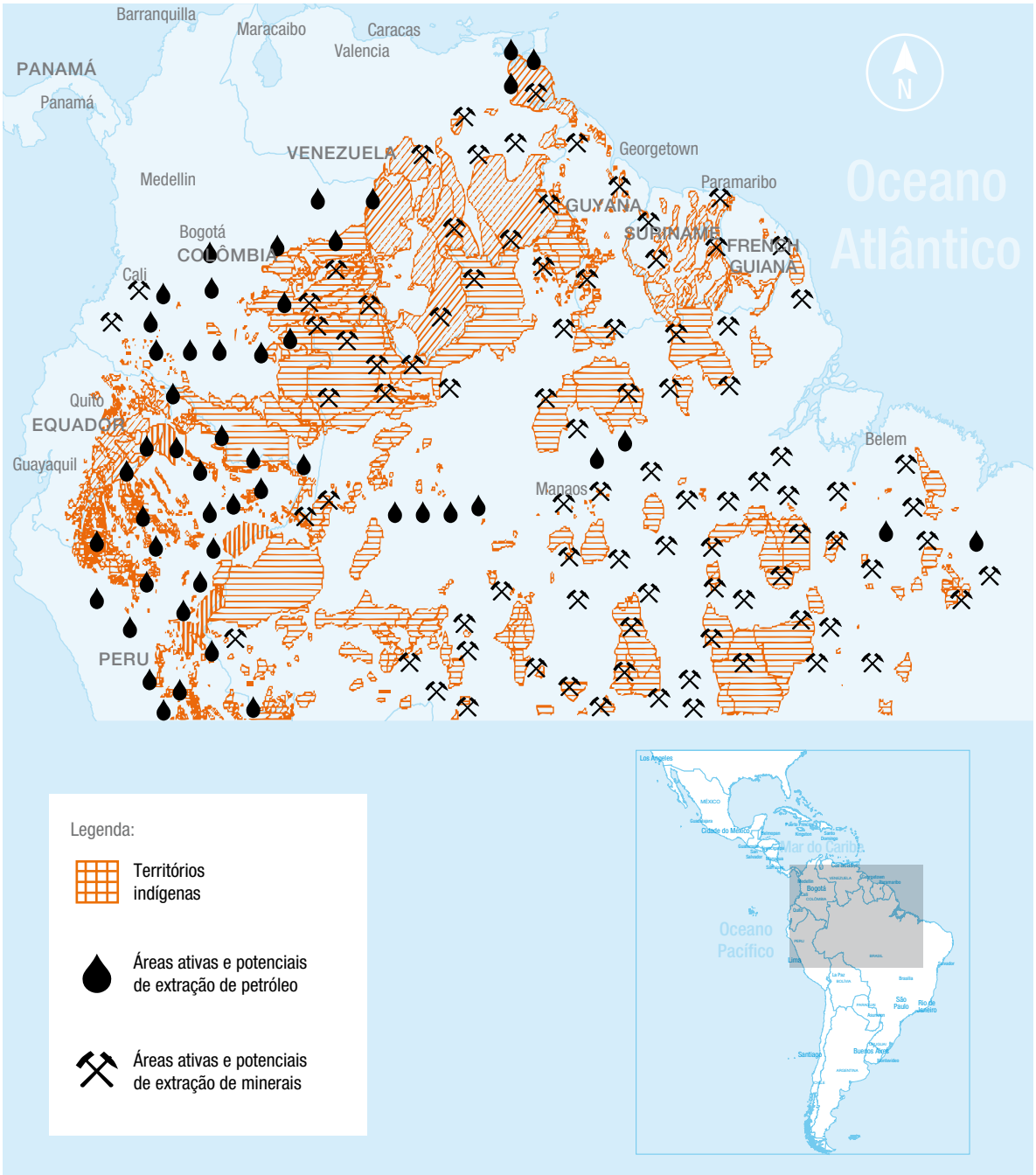
53 Ibid., 12.

54 Ibid., 24.

55 No Peru, 66,3% de todos os blocos encontram-se em territórios indígenas, mas nenhum no Brasil. RAISG, *Amazonia bajo presión*, 24.

56 Ibid., 29.

Mapa 2 | Áreas de extração de petróleo e minerais na Amazônia



Fonte: RAISG.

A mineração legal e ilegal também constitui uma grande ameaça às terras indígenas, além de ser uma causa importante de migração e conflito.[57] Identificou-se que um quinto da Bacia Amazônica (1,6 milhão de km^2) tem potencial de extração mineral; cerca de 20% encontra-se em terras indígenas. A garimpagem também se espalhou pela região, provocando desmatamento, poluição dos rios e violência.[58] Um estudo realizado recentemente pelo Carnegie Amazon Mercury Ecosystem Project (CAMEP) constatou que as comunidades indígenas do Peru registravam cinco vezes mais mercúrio tóxico do que o nível que a Organização Mundial da Saúde considera seguro, e o dobro do nível encontrado entre moradores urbanos.[59] O alto nível de mercúrio é resultado da recente corrida do ouro na região de Madre de Dios no Peru.[60] A mineração ilegal de ouro também é prevalente na Guiana, Suriname, Guiana Francesa, Brasil e Venezuela. Atualmente, 19% dos territórios indígenas estão localizados em áreas com mineração legal e ilegal; 94% dessa área (381.857 km^2) encontra-se em territórios indígenas com reconhecimento oficial e 6% (25.437 km^2) em territórios sem reconhecimento oficial.[61] Em outras palavras, o título de propriedade por si só parece dar aos indígenas pouca proteção contra essas práticas se não for acompanhado de outras ações do governo.

Contudo, as indústrias extrativas também podem ser um fator de atração para os povos indígenas, com resultados diversos, e, apesar de muitas experiências negativas, há muitos casos comprovando que os interesses das indústrias extrativas e os dos povos indígenas nem sempre são conflitantes.[62] O caso do projeto de exploração de gás em Charaguá Norte e Isoso, na Bolívia, representa o reconhecimento positivo de instituições indígenas no desenvolvimento de projetos extrativos. Quando o processo de consentimento liderado pelo governo encontrou dificuldades, o Ministério de Hidrocarbonetos e Energia concordou em relançá-lo e seguir as diretrizes metodológicas propostas pelas comunidades guaranis para redirecionar o processo de consentimento de acordo com suas tradições e processos. Após um processo escalonado nas comunidades indígenas, segundo as suas regras, as comunidades deram seu consentimento por escrito ao projeto. Conforme informado pela organização não governamental que proporcionava capacitação aos guaranis:

"[O governo] atuou de maneira receptiva, aberta e proativa com os líderes indígenas para que o processo de consulta chegasse a uma conclusão positiva. O caso de Charaguá Norte comprova que as agências do governo precisam manter uma atitude de abertura e respeito para com as demandas dos povos indígenas no processo de consulta e obtenção do consentimento".[63]

Finalmente, outro fator determinante crítico do deslocamento nos territórios indígenas é a criminalidade e a violência, que às vezes estão relacionadas com economias ilícitas. Estima-se que cerca de 17% das terras dos resguardos indígenas na Colômbia sejam usadas para plantações ilegais[64] e, das 6,4 milhões de vítimas de conflitos registradas oficialmente de 1958 a 2012,[65] 30% pertencem a comunidades afrodescendentes ou indígenas. Aproximadamente 89% das vítimas[66] haviam sido deslocadas;[67] das 720 mil pessoas forçadas a se deslocar na Colômbia, mais de 125 mil pertencem a comunidades indígenas. Assim, apesar de representar 3,3% da população total, os indígenas constituem mais de 17% das pessoas deslocadas internamente.

57 No Peru, por exemplo, houve 1.073 conflitos relacionados com mineração em 2012, representando cerca de 55% de todos os conflitos ativos registrados pela Ouvidoria.

58 "Ungreen Gold", *The Economist*, 18 de novembro de 2010, http://www.economist.com/node/17525904.

59 Cecilia Jamasmie, "Peru's Illegal Gold Mining Poisoning Children, Natives—Report", Mining.com, 9 de estembro de 2013, http://www.mining.com/perus-illegal-gold-mining-poisoning-children-natives-report-41973/.

60 CAMEP, Carnegie Institution for Science, Department of Global Ecology, http://dge.stanford.edu/research/CAMEP/Findings.html.

61 RAISG, *Amazonía bajo presión*, 35-36.

62 James Anaya, Nações Unidas, "Extractive Industries and Indigenous peoples: Report of the Special Rapporteur on the Rights of Indigenous peoples", 1º de julho de 2013.

63 Iván Bascopé Sanjines, CEJIS, "Case Study: Bolivian Government Consultation with the Guaraní Indigenous peoples of Charagua Norte and Isoso, Proposed Hydrocarbons Exploration Project in San Isidro Block, Santa Cruz, Bolivia" 15 de novembro de 2010, http://www.oxfamamerica.org/static/media/files/oxfam-bolivia-consultation-process-nov-2010-final.pdf.

64 Marcelo Giugale, Olivier Lafourcarde e Connie Luff, eds., *Colombia: The Economic Foundation of Peace*. (Washington, D.C.: Banco Mundial, 2002), 797.

65 Red Nacional de Información, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Victimas, abril de 2014.

66 Segundo a CODHES (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento), 5,4 milhões de colombianos foram deslocados de 2005 a 2011.

67 Internal Displacement Monitoring Centre, *Global Overview 2012: People Internally Displaced by Conflict and Violence* (Genebra: IDMC, Norwegian Refugee Council, abril de 2013).

Tabela 4 Falta de acesso a água encanada, eletricidade, esgoto e materiais de construção (chão de terra) em domicílios urbanos indígenas e não indígenas

País	Ano	Chão de terra	Sem eletricidade	Sem água encanada	Sem esgoto	Favela
Indígenas						
Bolívia	2001	15%	9%	12%	41%	47%
Brasil	2010	–	2%	7%	39%	40%
Chile	2002	1%	2%	1%	4%	5%
Colômbia	2005	22%	7%	18%	–	32%
Costa Rica	2000	6%	0%	1%	14%	16%
Equador	2010	6%	3%	9%	10%	21%
El Salvador	2007	24%	12%	20%	37%	40%
América Latina		17%	6%	13%	23%	36%
México	2010	8%	2%	8%	14%	23%
Nicarágua	2005	21%	16%	37%	74%	80%
Panamá	2010	9%	7%	5%	40%	47%
Peru	2007	45%	15%	22%	32%	57%
Venezuela	2001	22%	6%	35%	54%	65%
Não indígenas						
Bolívia	2001	11%	8%	8%	34%	39%
Brasil	2010	–	0%	2%	26%	27%
Chile	2002	0%	1%	0%	3%	4%
Colômbia	2005	7%	2%	8%	–	9%
Costa Rica	2000	1%	0%	0%	4%	5%
Equador	2010	4%	2%	9%	9%	17%
El Salvador	2007	13%	5%	11%	37%	40%
América Latina		3%	1%	4%	16%	20%
México	2010	3%	1%	4%	3%	8%
Nicarágua	2005	28%	5%	10%	55%	60%
Panama	2010	3%	2%	2%	31%	31%
Peru	2007	25%	8%	16%	20%	37%
Venezuela	2001	3%	1%	9%	9%	17%

Fonte: censos nacionais.

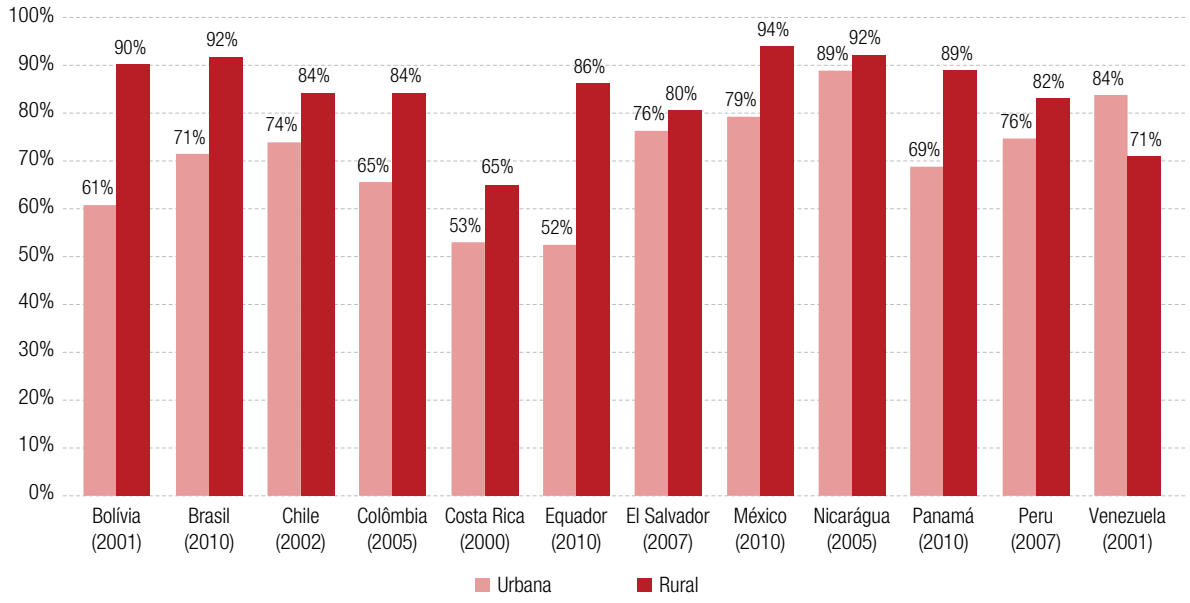
Melhor, mas não bem...

A urbanização dos espaços indígenas levanta várias questões, não só sobre aspectos de continuidade cultural, mas também em termos de proteção de seus direitos coletivos, inclusive o direito de permanecer culturalmente distinto e poder participar de programas para melhorar sua inclusão social. Além disso, embora geralmente estejam em melhor situação que os indígenas rurais (ao menos em termos materiais), 36% dos indígenas urbanos vivem em favelas, frequentemente em condições de extrema pobreza, em áreas poluídas, sem segurança e sem saneamento. Assim, embora as populações indígenas urbanas tenham maior acesso a serviços públicos que as populações rurais, elas estão em pior situação que os moradores urbanos não indígenas e encontram-se expostos a novas dimensões de exclusão.

Com base numa definição simplificada de favela, determinada pela ausência de pelo menos um serviço público básico (água, eletricidade ou esgoto) ou chão de terra como indicador da falta de materiais de construção, os censos regionais mostram que, na maioria dos países, a percentagem de indígenas que vivem em favelas é consideravelmente mais alta que a de não indígenas (em geral duas vezes ou mais). Em toda a região, 36% dos indígenas, cerca de 15 milhões de pessoas, vivem em condições precárias (com a denominação geral de favelas), em comparação com 20% da população não indígena. Na Venezuela e Nicarágua, os favelados representam mais de 60% da população indígena urbana, enquanto no Peru e Bolívia são 57% e 47%, respectivamente. O problema mais comum em quase todos os países é a falta de saneamento e água encanada, embora no Peru o problema mais comum seja o de morar em casas não acabadas ou mal construídas (com chão de terra).

Além disso, as favelas geralmente não têm sistemas de posse da terra, estão expostas a desastres naturais e criminalidade e têm poucas oportunidades econômicas. Na Bolívia, enquanto nas áreas rurais 90% dos indígenas possuem casa própria, nas cidades somente 61% deles são proprietários.[68] Além disso, o índice de propriedade da casa entre indígenas diminuiu na última década em países como Equador (redução de 5 pontos percentuais), enquanto nos países em que aumentou, como Peru e México, isso ocorreu apenas marginalmente.

Figura 9 Propriedade da casa entre indígenas



Fonte: censos nacionais.

68 Os indígenas em toda a região têm 19,6% menos probabilidade de ser donos de sua moradia nas áreas urbanas. Essa brecha é ainda mais substancial em alguns casos, como no Equador (64,7%) e Panamá (29,2%).

A migração urbana também afeta os sistemas tradicionais de posse da terra, o que no longo prazo limita a capacidade das pessoas de conseguir moradia, forçando-as a ocupar (ou permanecer em) lugares com deficiência de infraestrutura e serviços. Isso pode levar a marginalização crônica e falta de teto.[69]

Os custos mais altos dos serviços públicos também afetam de maneira mais dura os indígenas. Por exemplo, o custo médio de um parto na Bolívia em 2011 era cerca de 800 Bs,[70] sendo que as mulheres nas áreas urbanas pagam mais do dobro do que as mulheres nas áreas rurais (1.110 Bs e 530 Bs). Contudo, mais da metade de todas as mulheres indígenas (53%) nas áreas urbanas não tinham seguro para cobrir esses custos, em comparação com 39% das não indígenas.[71]

Dito isto, a cidade também pode ser um lugar de participação e empoderamento. Um bom exemplo de como as cidades delineiam os direitos de cidadania e a participação política é El Alto, Bolívia, cidade vizinha, maior e mais pobre que La Paz (veja o boxe 2).

Boxe 2 | El Alto, Bolívia

A migração rural, provocada em parte pela reforma agrária e surgimento de oportunidades econômicas em torno do sistema ferroviário, aeroporto e crescente setor industrial, aceleraram o crescimento de El Alto durante a segunda metade do século 20. Hoje, a cidade abriga mais de 800 mil pessoas, em sua maioria aimarás. Com a transição para El Alto, as famílias aimarás começaram a se organizar em juntas de vecinos (associações de bairro), e já em 1979 essas associações haviam conquistado certo grau de autonomia, estruturadas em torno da Federación de Juntas Vecinales. Através da organização coletiva, "os moradores de El Alto viram uma parcela maior dos recursos municipais aplicada no centro da cidade e, assim, demandaram acesso e controle sobre seus próprios recursos financeiros".[72]

Durante os anos 1980, com a privatização das minas de estanho e implementação de outras políticas que deterioraram as condições de vida de muitas famílias rurais, houve um fluxo maciço de mineiros para El Alto, provocando um aumento de 11 vezes no setor informal de 1989 a 1995 (a uma taxa média de 130% ao ano). Hoje, o setor informal é uma das principais atividades econômicas em El Alto. A informalidade generalizada em El Alto transformou as juntas na principal voz política para os indígenas.

Em El Alto, as juntas passaram a ser as organizações de base mais importantes. Os bairros organizaram as juntas para planejar, financiar e construir infraestrutura básica e prestar serviços. As juntas eram o principal instrumento usado para construir a cidade e também uma ferramenta de mediação, representação e prestação de contas nos espaços públicos e privados. El Alto também se tornou um lugar de expressão das formas indígenas de urbanização e beleza.[73]

69 UN-Habitat, *Securing Land Rights for Indigenous peoples in Cities* (Nairobi: UN-Habitat, 2011), 2.

70 As cifras apresentadas baseiam-se numa análise de pesquisas domiciliares realizadas em 2011. O boliviano, ou Bs, é a moeda nacional. Com base na taxa de câmbio de maio de 2014, 100 Bs equivalem a aproximadamente US$ 15.

71 Banco Mundial, *Bolivia: Challenges and Constraints to Gender Equality and Women's Empowerment* (Washington: Banco Mundial, no prelo).
Banco Mundial, Office of the Regional Chief Economist, *Latin America and the Caribbean as Tailwinds Recede: In Search of Higher Growth* (2013).

72 Carlos Revilla, "Understanding the Mobilizations of Octubre 2003: Dynamic Pressures and Shifting Leadership Practices in El Alto", em *Remapping Bolivia: Resources, Territory, and Indigeneity in a Plurinational State,* eds. Nicole Fabricant e Bret Gustafson (Santa Fe: School for Advanced Research Press, 2011), 119.

73 "Vea cómo son las mansiones de los millonarios aymara de Bolívia", vídeo, 2:21, BBC Mundo, 29 de maio de 2014, http://www.bbc.co.uk/mundo/video_fotos/2014/05/140529_video_bolivia_cholets_mansiones_men.shtml.

Na esteira dessa rápida e complexa urbanização indígena, observa-se que os atuais quadros regulatórios sobre direitos indígenas fazem pouca ou nenhuma referência aos povos indígenas que vivem nas cidades.[74] Um relatório da ONU-Habitat argumenta que os "povos indígenas urbanos são vistos como uma obrigação econômica e política para autoridades locais e governamentais, mais uma pressão sobre os serviços existentes, instalações e infraestrutura, especialmente em cidades superpovoadas".[75] Adicionalmente, os modelos e estratégias utilizadas pelos governos e a comunidade do desenvolvimento para atender às necessidades especiais e prioridades dos povos indígenas são concebidas e direcionadas para as áreas rurais "tradicionais".

Nas cidades, os indígenas correm o risco de se tornarem politicamente invisíveis, com notáveis exceções como El Alto. Isso fundamentalmente evita que os governos proporcionem serviços públicos específicos e garantam que os direitos dos indígenas sejam protegidos. Nem a comunidade do desenvolvimento nem o setor acadêmico possuem respostas claras para muitas perguntas básicas relacionadas com as necessidades e visões dos indígenas em áreas urbanas. Por exemplo, o consentimento livre, prévio e informado deve ser implementado em áreas urbanas? Ou, devido ao seu melhor acesso a outras formas de inclusão política, os indígenas devem ser encorajados a aumentar sua visibilidade por meio de partidos políticos e política eleitoral? E, em caso afirmativo, como? Os povos indígenas urbanos têm o maior índice de perda de idioma, e a continuidade cultural está claramente em maior risco lá do que em sua comunidade de origem; mesmo assim, a educação bilíngue intercultural geralmente não é implementada em áreas urbanas. Assim, os espaços urbanos devem ser priorizados devido às atuais tendências migratórias? Muitas dessas perguntas não possuem respostas claras e diretas; mas, para acabar com a pobreza em uma geração, respeitando os direitos dos povos indígenas de se desenvolverem com identidade e dignidade, as evidências indicam que não podemos mais adiar a consulta a eles.

Finalmente, mesmo sendo a urbanização de cerca de metade da população indígena na América Latina algo surpreendente — já que isso desafia nossa representação coletiva do que é ser indígena e de quais podem ser as necessidades dos moradores indígenas da cidade —, o fato de que a outra metade ainda vive em áreas rurais dentro da região mais urbanizada e de rápida urbanização do mundo é tão surpreendente quanto, e talvez até mais. A persistência dessa grande proporção de famílias indígenas no meio rural, frente às desigualdades prementes e muitas vezes crescentes entre áreas urbanas e rurais, confirma a forte conexão entre povos indígenas e seus territórios, que não só são essenciais para seus direitos coletivos e ativos, mas fazem parte integral de sua identidade e suas ideias de bem-estar.

74 Organizações internacionais como o Banco Mundial, por sua vez, geralmente não executam politicas de salvaguarda visando os povos indígenas em áreas urbanas, já que territorialidade e continuidade – de tradições, instituições, etc. – são critérios de triagem comuns para determinar se os povos indígenas estão na área de influência de um projeto.

75 UN-Habitat, *Securing Land Rights for Indigenous peoples in Cities*, 3.

Desenvolvimento com Identidade

Pobreza significa coisas diferentes para pessoas diferentes, mas todas ruins, como afirma o antropólogo sociocultural Arjun Appadurai. "É privação e desespero material. É falta de segurança e de dignidade. É exposição a riscos e altos custos para poucos confortos. É desigualdade materializada. Humilha suas vítimas …"[76] Um denominador comum de pobreza é a falta de aspectos materiais ou imateriais que limita o prazer de uma vida que vale a pena viver. Ainda assim, é na definição do que faz uma vida "digna de ser vivida" que os povos indígenas podem discordar com as avaliações da pobreza e com as soluções de desenvolvimento propostas por atores não indígenas.

Ferramentas diferentes para avaliar as tendências da pobreza, como os vários critérios utilizados para definir linhas de pobreza, incluindo o coeficiente de Gini, o Índice de Desenvolvimento Humano e o Índice da Qualidade Física de Vida, incorporam cada vez mais dimensões mais sutis e, portanto, mais abrangentes da pobreza, mas podem inevitavelmente oferecer apenas visões parciais do que a pobreza significa. É difícil considerar os elementos sociais ou históricos que reforçam a exclusão de um grupo em termos numéricos ou quantificáveis. Contudo, estas dimensões da pobreza, que talvez sejam impossíveis de quantificar, são particularmente pertinentes no caso dos povos indígenas, cujas diferenças culturais exigem enfoques que captem noções de pobreza historicamente contingentes e socialmente incorporadas.

Embora hoje exista uma correlação inquestionável entre pertencer a um grupo indígena e a privação socioeconômica, deve-se ressaltar que a visão dos povos indígenas como invariavelmente pobres é influenciada por indicadores ocidentais de bem-estar. Esses indicadores refletem padrões e preferências culturais, formas de organização social e visões de mundo – tais como a prestação de serviços de saneamento, saúde, educação e eletricidade, ou renda per capita de atividades econômicas oficialmente reconhecidas — que podem diferir dos que são mantidos pelos povos indígenas. Além disso, estes indicadores nem sempre refletem a realidade em ambientes indígenas.

Os povos indígenas mantêm diferentes concepções de valor e produção,[77] assim como características sociais e culturais contrastantes que podem torná-los mais ou menos vulneráveis a choques econômicos, ambientais ou políticos. Para muitas sociedades indígenas da região amazônica, por exemplo, a riqueza era tradicionalmente construída não em torno da acumulação de bens ou produtos alimentícios, mas na reprodução de sua própria família, o que basicamente se traduzia em uma força de trabalho capaz de aumentar a autonomia social e econômica do grupo.[78] Devido à distribuição relativamente igualitária de recursos naturais e à simplicidade da cultura material, uma pessoa rica não era aquela que tinha certa quantidade de bens materiais ou produtos alimentícios, mas alguém que pertencia a uma família grande e saudável.[79]

Já que a acumulação de bens materiais ou produtos alimentícios fazia pouco sentido nesse contexto, os excedentes eram geralmente gastos para reforçar os laços sociais que aumentavam a capacidade produtiva e reprodutiva do grupo, como em trocas recíprocas. Desse ponto de vista político-econômico, a acumulação e estratificação social eram percebidas como ameaças aos princípios básicos de uma boa vida, sendo, assim, rejeitadas. Embora a articulação desses grupos para o mercado e a monetização de suas economias locais tenham

76 Arjun Appadurai, "The Capacity to Aspire: Culture and the Terms of Recognition", em *Culture and Public Action,* eds. Vijayendra Rao e Michael Walton (Washington, DC: Stanford University Press e Banco Mundial, 2004), 64.

77 Veja Appadurai, "Introduction: Commodities and the Politics of Value", em *The Social Life of Things: Commodities in Cultural Perspective,* ed. Appadurai (Cambridge: Cambridge University Press, 1988); David Graeber, *Toward an Anthropological Theory of Value: The False Coin of Our Dreams* (Nova York: Palgrave, 2001); Chris Hann e Keith Hart, *Economic Anthropology: History, Ethnography, Critique* (Cambridge, Reino Unido: Polity Press, 2011); Marshall Sahlins, "The Economics of Develop-Man in the Pacific", *Res: Anthropology and Aesthetics 21* (spring 1992): 12–25; Terence Turner, "The Beautiful and the Common: Inequalities of Value and Revolving Hierarchy among the Kayapó", *Tipití: Journal of the Society for the Anthropology of Lowland South America* 1, no. 1 (June 2003): 11–26.

78 Pierre Clastres, *Society against the State: Essays in Political Anthropology* (Nova York: Zone Books, 1987); Peter Rivière, "Aspects of Carib Political Economy," *Antropológica* 59–62 (1983–84): 349–58; Rivière, "Of Women, Men and Manioc," em *Natives and Neighbors in South America: Anthropological Essays,* eds. Harald O. Skar e Frank Salomon (Gothenburg: Gothenburg Ethnographic Museum, 1987); Michael A. Uzendoski, "Manioc Beer and Meat: Value, Reproduction and Cosmic Substance among the Napo Runa of the Equadorian Amazon," *Journal of the Royal Anthropological Institute* 10, nº 4 (dezembro de 2004): 883–902.

79 A saúde de uma família se refere a muito mais que a ausência de doenças, fome ou morte. O conceito se estende à relação de uma família com o mundo material e simbólico por trás desses estados aparentes de um ponto de vista indígena. Veja Germán Freire, ed., *Perspectivas en Salud Indígena: Cosmovisión, Enfermedad y Políticas Públicas* (Quito: Ediciones Abya-Yala, 2011).

alterado muitas dinâmicas anteriores ao mercado na região, o raciocínio econômico por trás do que ficou amplamente conhecido como "economia do dom" continua a ser um fator importante nas decisões econômicas e políticas de muitos indígenas hoje em dia.[80] Vários antropólogos documentaram casos em que a circulação de dinheiro, bens consumíveis e serviços não erodiu os regimes morais de valor e acumulação preexistentes.[81] Ignorar o raciocínio por trás dessas decisões econômicas e políticas muitas vezes torna impraticável a implementação de programas preconcebidos de desenvolvimento. Para muitas sociedades amazônicas, preservar altos níveis de autonomia é não só lógico em termos de segurança alimentar e resiliência, mas também coerente com seu próprio entendimento de riqueza e pobreza.

Assim, já que os povos indígenas podem ter diferentes noções de valor, assim como diferentes estratégias sociais e culturais para evitar que os indivíduos sofram privações, é importante focar não só na pobreza em termos monetários, mas também em como estas e outras expressões da pobreza, tais como dependência, discriminação, insegurança fundiária e exclusão política, contribuem para perpetuar ou aumentar sua vulnerabilidade. Segundo esta visão, a participação na tomada de decisões pode ser um ativo mais importante para os povos indígenas do que a renda monetária. É assim, na verdade, que a maioria das organizações indígenas pensa atualmente.[82]

Participação e mudanças nos ordenamentos jurídicos

Nas duas últimas décadas ocorreu uma mudança positiva nos ordenamentos jurídicos da América Latina com relação aos direitos dos povos indígenas majoritária. As leis e políticas públicas passaram de um paradigma claramente assimilacionista (feito para integrar os povos indígenas à sociedade majoritária) a uma agenda multiculturalista que visa preservar as diferenças culturais e salvaguardar o direito dos povos indígenas de reproduzir sua cultura e idioma, administrar suas terras e recursos naturais e se governar de acordo com seus sistemas políticos e leis costumeiras.[83] Essas mudanças foram instigadas por uma tendência mundial em direção a realinhamentos legais, liderada pelos próprios povos indígenas, que começou a ter notoriedade internacional com o Convênio sobre Povos Indígenas e Tribais da OIT (Convênio 169, de 1989) e atingiu seu pico com a Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas (UNDRIP, 2007).

Tanto o Convênio 169 como materiais interpretativos da OIT claramente afirmam que a consulta e a participação são fundamentais para operacionalizar os direitos contidos na convenção.[84] A UNDRIP, aprovada após duas décadas de discussão, também é bastante orientada para os direitos dos povos indígenas à autodeterminação; isto é, o direito dos povos indígenas de determinar seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Outros tratados e convênios, assim como órgãos internacionais como o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, cada vez mais moldaram o significado e o conteúdo de aspectos determinantes para a participação efetiva dos povos indígenas em diferentes áreas, como o direito ao consentimento livre, prévio e informado (CLPI), os direitos das crianças indígenas, o papel dos povos indígenas na preservação do meio ambiente e a eliminação de todas as formas de discriminação (veja a tabela 5).

80 Veja, por exemplo, Monica C. DeHart, *Ethnic Entrepreneurs: Identity and Development Politics in Latin America* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2010); Jessica R. Cattelino, *High Stakes: Florida Seminole Gaming and Sovereignty* (Durham: Duke University Press, 2008).

81 Freire, "Indigenous Shifting Cultivation and the New Amazonia: A Piaroa Example of Economic Articulation," *Human Ecology* 35, nº 6 (dezembro de 2007): 681–96; Fernando Santos-Granero, "Hybrid Bodyscapes: A Visual History of Yanesha Patterns of Cultural Change," *Current Anthropology* 50, nº 4 (agosto de 2009): 477–512; Rudi Colloredo-Mansfeld, Jason Antrosio e Eric C. Jones, "Creativity, Place, and Commodities: The Making of Public Economies in Andean Apparel Industries", em *Textile Economies: Power and Value from the Local to the Transnational*, eds. Patricia A. McAnany e Walter E. Little (Walnut Creek, CA: AltaMira Press, 2011); Colloredo-Mansfeld, *The Native Leisure Class: Consumption and Cultural Creativity in the Andes* (Chicago: Chicago University Press, 1999).

82 A desigualdade monetária, contudo, não é irrelevante para os povos indígenas, conforme será mostrado abaixo. De fato, é cada vez mais relevante à medida que os povos indígenas se tornam mais dependentes de trocas monetárias para reduzir sua vulnerabilidade e permanece até hoje um indicador útil para evidenciar outras formas de exclusão social.

83 Karen Engle, *The Elusive Promise of Indigenous Development: Rights, Culture, Strategy* (Durham: Duke University Press, 2010); Mario Blaser, Ravi de Costa, Deborah McGregor e William D. Coleman, eds., *Indigenous peoples and Autonomy: Insights for a Global Age* (Vancouver: UBC Press, 2010); Blaser, Harvey A. Feit e Glenn McRae, "Indigenous Peoples and Development Processes: New Terrains of Struggle", em *The Way of Development: Indigenous peoples, Life Projects, and Globalization*, eds. Blaser, Feit e McRae (Nova York: Zed Books, 2004); Nancy Grey Postero e Leon Zamosc, "Indigenous Movements and the Indian Question in Latin America," em *The Struggle for Indigenous Rights in Latin America*, eds. Postero e Zamosc (Brighton, Reino Unido: Sussex Academic Press, 2004); Edward F. Fischer, ed., *Indigenous peoples, Civil Society, and the Neo-Liberal State in Latin America* (Nova York: Berghahn Books, 2008).

84 Veja a 98ª Sessão da OIT, "General Observation: Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (Nº 169)", em *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations* (Genebra: Organização Internacional do Trabalho, 2009).

Tabela 5 Tratados e convênios internacionais sobre direitos indígenas

País	ILO 169[1] (ratificado)	UNDRIP[2]	ICCPR[3]	ICESCR[4]	ICERD[5]	CRC[6]	CEDAW[7]	Rio 1992[8]	CITES[9]
Argentina	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Belize	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Bolívia	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Brasil	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Chile	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Colômbia	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Costa Rica	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Dominica	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓
Equador	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
El Salvador	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Guatemala	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Guiana	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Honduras	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓
Mexico	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Nicarágua	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓
Panamá	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Paraguai	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Peru	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Suriname	×	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓
Uruguai	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Venezuela	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Fonte: IWGIA.

[1] Convênio da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, 1989
[2] Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas
[3] Convênio Internacional sobre Direitos Civis e Políticos
[4] Convênio Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
[5] Convenção Internacional para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial
[6] Convenção sobre os Direitos da Infância
[7] Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher
[8] Convenção sobre Diversidade Biológica
[9] Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies da Flora e Fauna Selvagem Ameaçadas de Extinção

Em muitos aspectos, esses ordenamentos jurídicos nacionais e internacionais refletem a intenção de romper a tradição de exclusão, racismo e discriminação contra minorias étnicas, culturais e linguísticas. Também reconhecem a existência de outros padrões socioculturais, outras maneiras de entender a relação entre o homem e a natureza e outras formas de pensamento e conhecimento. A existência desses ordenamentos jurídicos ilustra até que ponto os movimentos sociais indígenas conseguiram defender suas questões no âmbito nacional e internacional. Na verdade, os povos indígenas expandiram o âmbito do sistema de direitos humanos pelo menos em três aspectos, segundo o ex-Relator Especial da ONU sobre a Situação dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais dos Povos Indígenas: (1) ênfase maior nos direitos coletivos do que nos direitos individuais; (2) inclusão do termo *povos* ao se referir a sociedades indígenas (categoria excluída por muitos Estados); (3) relevância atribuída a atores não estatais e globalização das lutas locais, via ONGs, movimentos indígenas e fóruns internacionais, entre outros.[85]

Em países como a Bolívia e a Colômbia, os tratados de direitos humanos (dos quais fazem parte instrumentos relacionados aos povos indígenas) têm o mesmo status da constituição. Outros países, como Equador e Guatemala, atribuem a esses tratados um nível abaixo da constituição, mas acima da legislação ordinária.[86] Em alguns casos, os direitos dos povos indígenas foram incluídos na constituição nacional em termos bem específicos. Por exemplo, os artigos 246, 287 e 330 da Constituição colombiana estabelecem que os territórios indígenas são entidades autônomas autogovernáveis, autorizadas a formular, implementar e administrar políticas sociais e econômicas, e que desfrutam de uma jurisdição de acordo com o direito indígena (consuetudinário) e têm o mesmo status jurídico de um distrito ou departamento.

Independentemente da sua hierarquia no sistema jurídico, as disposições do Convênio 169 da OIT, desde que ratificadas, são vinculantes, e os Estados têm o dever de respeitar, cumprir e proteger os direitos dos povos indígenas ali afirmados. Na maioria dos casos, as disposições do Convênio 169 da OIT podem ser consideradas autoexecutáveis. Em outras palavras, são aplicadas independentemente de o Estado ter cumprido sua obrigação de emitir leis e normas que facilitem sua implementação. Especificamente em relação ao CLPI, o Tribunal Constitucional do Chile decidiu que os artigos 6º e 7º do Convênio 169 da OIT são autoexecutáveis.[87] O Tribunal Constitucional do Peru emitiu uma sentença similar. Na Colômbia, onde as leis e normas referentes ao CLPI são limitadas, e apesar da solicitação do estabelecimento de regras claras pelo setor da mineração, a implementação do CLPI baseia-se na orientação proporcionada pela atividade prolífica do Tribunal Constitucional, que teve inúmeras ocasiões para definir seu conteúdo e requisitos.[88]

O fato de que as disposições do Convênio 169 da OIT, quando ratificadas, podem ser autoexecutáveis ou mesmo transformadas em legislação nacional não significa que sua implementação esteja isenta de problemas. Por exemplo, na Guatemala, onde a regulação do CLPI no âmbito do Convênio 169 da OIT está emperrada numa batalha contenciosa entre grupos indígenas e o poder executivo, o Tribunal Constitucional declarou que as licenças extrativas concedidas sem consulta são ilegais, deixando às partes interessadas a tarefa de encontrar uma solução.[89] No Peru, a aprovação de uma Lei de Consulta Prévia em 2011 foi seguida de vários problemas em sua aplicação. Apesar das dificuldades na implementação dos direitos dos

85 Anaya, "Indian Givers".

86 TerraLex, "Application of Convention No. 169 in Latin America", 9 de outubro de 2010, http://www.carey.cl/download/noticias/application_of_convention_no._169_in_latin_america.pdf.

87 Edesio Carrasco e José Adolfo Moreno, IAIA, "Indigenous Consultation and Participation under Chilean Environmental Impact Assessment", maio de 2013, http://www.iaia.org/conferences/iaia13/proceedings/Final%20papers%20review%20process%2013/Indigenous%20Consultation%20and%20Participation%20under%20Chilean%20Environmental%20Impact%20Assessment%20.pdf?AspxAutoDetectCookieSupport=1.

88 Minda Bustamante Soldeviila, "La regulación de la consulta previa en los países andinos", 4 de fevereiro de 2014, http://www.noticiasser.pe/02/04/2014/nacional/la-consulta-previa-del-convenio-169-de-la-oit-entre-la-tecnica-juridica-y-la-rei. Veja também OIT, *Application of Convention No. 169 by Domestic and International Courts in Latin America* (Genebra: OIT, 2009).

89 Mash-Mash e José Guadalupe Gómez, "Two Views of Consulta Previa in Guatemala: A View from Indigenous peoples", *Americas Quarterly* (spring 2014), http://www.americasquarterly.org/content/two-views-consulta-previa-guatemala-view-indigenous-peoples; Silvel Elías e Geisselle Sánchez, "Country Study: Guatemala", *Americas Quarterly* (spring 2014), http://www.americasquarterly.org/content/country-study-guatemala.

povos indígenas, o fato de 15 países da região terem ratificado o Convênio 169 da OIT (entre 22 em todo o mundo) é um sinal encorajador do rumo que a região está tomando. Na verdade, os avanços no reconhecimento e implementação do direito dos indígenas à participação e consulta podem ser vistos até mesmo nos países em que o convênio não foi ratificado. Contudo, a região ainda está numa etapa experimental, e várias lições estão sendo aprendidas.

Outra área comum de desacordo em torno da implementação de políticas e leis pró-indígenas, inclusive sobre participação e consulta, decorre da falta de uma definição jurídica clara e universalmente aceita do que constitui uma pessoa "indígena". Embora a maioria dos documentos legais se refira a critérios distintos em vários graus (autoidentificação, práticas culturais específicas, língua própria e ligação coletiva a um território) cada Estado tende a fabricar sua própria definição de *indigenismo* e critérios de reconhecimento. Embora em geral essa flexibilidade possa ser considerada positiva, a falta de precisão jurídica leva alguns Estados a manter, intencionalmente ou não, práticas discriminatórias. No Peru, a oposição à Lei de Consulta Prévia por parte de setores com fortes interesses nas indústrias extrativas levou ao questionamento do status indígena das populações quíchua e, portanto, à aplicabilidade da lei. Ao reformular a definição de *povos indígenas*, os governos e outros atores do desenvolvimento podem cair na armadilha de deslegitimar ou não atender as necessidades e reivindicações específicas dos povos indígenas.

Além de violar os direitos dos povos indígenas, as disputas semânticas sobre quem está e quem não está protegido por certas leis nacionais e internacionais, como as que implementam o CLPI, têm comprovadamente um custo elevado e prejudicam não só as comunidades, mas também os governos e o setor privado.[90] A experiência das últimas décadas mostra que, embora imperfeita, a única maneira de executar com êxito projetos de desenvolvimento nos territórios indígenas é mediante o envolvimento dos povos indígenas na concepção, implementação e monitoramento dos programas de desenvolvimento. Por uma regra de fato ou por lei, a questão na América Latina não é mais decidir se os povos indígenas devem se envolver na tomada de decisões, mas como e quando.

Participação e direito de autodeterminação

A participação política e a implementação de práticas baseadas nos direitos dos indígenas são essenciais para o bem-estar e o desenvolvimento desses povos. A Segunda Década Internacional dos Povos Indígenas (2005–2014) delineou cinco metas gerais, focadas não no crescimento econômico, mas na necessidade de expandir e refinar os termos da participação dos indígenas, melhorar as políticas direcionadas e promover a inclusão social como meio de melhorar a vida dos povos indígenas.[91]

Os povos indígenas possuem formas tradicionais de governança e processos decisórios que reafirmam seu direito à autodeterminação e a manter e promover suas estruturas institucionais, que é protegido pelos artigos 3º, 4º, 20 e 34 da Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas. As autoridades tradicionais podem ser benéficas não só em termos da preservação cultural e continuidade histórica, mas também como sinal de autonomia indígena. Contudo, em geral essas instituições não são reconhecidas pelo Estado e pelos atores não estatais, ou não são adequadamente reguladas e articuladas pelo ordenamento jurídico de cada país. O direito à autodeterminação também tem sido um aspecto controverso da participação política dos indígenas, principalmente porque os países podem considerá-la um caminho potencial para secessão ou rompimento da integridade territorial do Estado.[92] A experiência da última década mostra, porém, que a autodeterminação reforça a participação e envolvimento dos povos indígenas nos processos do Estado.

90 Rachel Davis e Daniel Franks, "Costs of Company-Community Conflict in the Extractive Sector", em *Corporate Social Responsibility Initiative Report No. 66* (Cambridge, MA: Harvard Kennedy School, 2014).

91 Fórum Permanente da ONU sobre Questões Indígenas, 22 de dezembro de 2004, http://undesadspd.org/IndigenousPeoples/SecondDecade.aspx.

92 Levi e Maybury-Lewis, "Becoming Indigenous", 114. Veja também Anthony Stocks, "Too Much for Too Few: Problems of Indigenous Land Rights in Latin America", *Annual Review of Anthropology* 34 (October 2005): 85–104.

O surgimento de tratados e declarações internacionais reafirmando a aspiração dos povos indígenas à autodeterminação foi acompanhado de seu crescente envolvimento em eleições democráticas, como candidatos e eleitores. Isso se reflete no número de partidos políticos indígenas e de indígenas eleitos para cargos públicos nas duas últimas décadas. Hoje a participação política dos povos indígenas ocorre nos parlamentos locais e nacionais, em municípios e mesmo no mais alto nível de governo (por exemplo, o presidente Evo Morales na Bolívia), com envolvimento ativo de líderes que ingressaram em partidos políticos ou criaram partidos políticos indígenas. Hoje, os partidos indígenas têm grande influência na Bolívia e Equador, e também atuam em menor proporção na Venezuela, Colômbia, Guatemala e Nicarágua.[93]

Os discursos sobre multiculturalismo e autodesenvolvimento e o avanço dos quadros políticos pró-indígenas intensificaram o envolvimento dos povos indígenas nas atividades políticas de seus países. Dados de Latinobarómetro mostram que mais de 60% dos indígenas que participaram da pesquisa na Bolívia, Equador, Guatemala, México e Peru acreditam que o direito à participação política é garantido em parte ou totalmente pelo Estado, um pouco acima da proporção entre os pesquisados não indígenas. Além disso, mais 41% de todos os indígenas na pesquisa se identificaram com um partido político (em comparação com 35% entre os não indígenas) e 75% apoiam o partido (Latinobarómetro 2011).

Os sistemas eleitorais oferecem a oportunidade de participação política, o que permite que os representantes indígenas incluam suas agendas nos debates públicos, aumentando a voz dos povos indígenas no Estado.[94] Contudo, somente alguns países adotaram leis que ampliam a participação política dos povos indígenas em eleições democráticas. Por exemplo, segundo uma base de dados do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID),[95] embora toda a região tenha gerado normas que asseguram algum tipo de jurisdição territorial para os povos indígenas, somente oito países criaram leis e procedimentos para eleitores indígenas, seis reservam cargos no poder legislativo local e nacional para indígenas e somente quatro mudaram a divisão político-administrativa do país para favorecer jurisdições eleitorais especiais para os povos indígenas (veja a tabela 6).

O avanço da agenda dos direitos indígenas na América Latina também provocou a criação de órgãos governamentais de alto nível dedicados a supervisar a implementação dos direitos indígenas. Embora sua organização e eficácia variem em cada país, sua existência é um sinal positivo, que já está produzindo lições valiosas. Por exemplo, a Mesa Permanente de Concertação com os Povos Indígenas da Colômbia, criada em 1996 como resposta aos protestos dos povos indígenas e a pedido do Tribunal Constitucional, já tem um histórico impressionante. Suas atividades abrangem decisões em todo o país e não substituem o CLPI das comunidades locais em projetos que as afetam diretamente. Ao menos em parte, seu êxito pode ser atribuído a duas características que nivelam as oportunidades. Por um lado, habilita os participantes indígenas convocando autoridades de alto nível do governo e das organizações indígenas. Por outro, e mais importante, desfruta de apoio governamental em termos de financiamento, inclusive apoio para obter assessoria dos povos indígenas e contatar comunidades de base para consultas internas.[96] Um exemplo de medidas atualmente em discussão é a transferência de funções educacionais aos povos indígenas para estabelecer seu próprio sistema de educação.[97]

93 Veja Donna Lee Van Cott, "De los movimientos a los partidos: retos para los movimientos de los pueblos indígenas", em *Pueblos Indígenas y Política en América Latina: El reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI*, ed. Salvador Martí i Puig (Barcelona: Fundación CIDOB, 2007); Van Cott, *From Movements to Parties in Latin America: The Evolution of Ethnic Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005); Kay B. Warren e Jean E. Jackson, "Introduction: Studying Indigenous Activism in Latin America", em *Indigenous Movements, Self-Representation, and the State in Latin America,* eds. Kay Warren e Jean Jackson (Austin: University of Texas Press, 2002); Ferran Cabrero, "Ejercer derechos, refundar el Estado", em *Ciudadanía Intercultural: Aportes desde la participación política de los pueblos indígenas de Latinoamérica*, coord. Cabrero (Quito: PNUD, 2013).

94 Conselho de Direitos Humanos da ONU, "Final Study on Indigenous peoples and the Right to Participate in Decision-Making: Report of the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples", 2011.

95 Banco de dados sobre legislação indígena, BID, http://www.iadb.org/Research/legislacionindigena/leyn/.

96 V. Pinto López, "Implementación del derecho a consulta previa a los pueblos indígenas en la región andina, avances y desafíos. Lecciones aprendidas y recomendaciones para la cooperación alemana" http://wikindigena.org/images/temp/8/8d/20131115164512!phpyLAP3L.pdf

97 Sonia Mercedes Rodriguez Reinel, "La Política Educativa (Etnoeducación) Para Pueblos Indígenas en Colombia a Partir de la Constitución de 1991" (Universidad Nacional de Colombia, 2011), http://www.bdigital.unal.edu.co/5328/1/soniamercedesrodriguezreinel.2011.parte1.pdf.

Tabela 6 Ordenamentos jurídicos sobre a participação eleitoral dos povos indígenas na América Latina

País	Voto	Representação especial	Reforma de divisões político-administrativas
Argentina	×	×	×
Belize	×	×	×
Bolívia	✓	✓	✓
Brasil	×	×	×
Chile	×	×	×
Colômbia	✓	✓	×
Costa Rica	×	×	×
Equador	✓	×	×
El Salvador	×	×	×
Guatemala	×	×	×
Guiana	✓	×	×
Honduras	×	×	×
México	✓	×	×
Nicarágua	×	✓	×
Panamá	✓	✓	✓
Peru	✓	✓	✓
Suriname	×	×	×
Uruguai	×	×	×
Venezuela	✓	✓	✓

Fonte: BID, banco de dados sobre legislação indígena.

Outro ponto crítico tem a ver com a participação política das mulheres. O empoderamento das mulheres indígenas é um meio eficaz de reduzir a exclusão social e a pobreza, bem como para criar estratégias inovadoras de autodesenvolvimento. As mulheres indígenas da América Latina lutam dentro dos movimentos indígenas para manter sua unidade e promover os interesses específicos de gênero. Na Bolívia, por exemplo, a participação das mulheres indígenas foi fortalecida em resultado de *lobby* para influenciar o conteúdo da Constituição de 2009. Essas mulheres foram capazes de desenvolver formas mais autônomas de mobilização fora do movimento indígena e criar coalizões com o movimento feminista assumindo um papel político mais proeminente.[98] As indígenas

98 Banco Mundial, *Bolivia: Challenges and Constraints.*

bolivianas conseguiram se posicionar como um ator coletivo central através de diferentes organizações da sociedade civil e desempenharam um papel de liderança em movimentos feministas para promover os direitos das mulheres e a discriminação positiva.[99] Na Bolívia, onde os povos indígenas são a maioria da população, 41 dos 130 parlamentares são indígenas, mas somente 9 são mulheres.[100] Contudo, deve-se assinalar que, apesar dessas brechas, as indígenas em geral estão mais bem representadas na esfera política do que as mulheres não indígenas.

Boxe 3 | Consentimento livre, prévio e informado

Embora muitas questões permaneçam em aberto, a contínua e persistente prática do CLPI na região está começando a esclarecer alguns dos requisitos e boas práticas para uma implementação bem-sucedida. Apesar de vários revezes, aceita-se cada vez mais que o CLPI é essencial para um processo sustentável de tomada de decisões. Sua perseverança está começando a produzir frutos.

Embora a questão do consentimento como objetivo ou resultado, bem como a controvérsia sobre o direito dos povos indígenas a vetar decisões, continue a provocar intensos debates, a prática da lei constitucional colombiana esclareceu os requisitos para os casos em que a decisão final deve ser tomada pelo governo. Nesses casos, segundo o Tribunal Constitucional, a decisão da autoridade deve:

- Ser livre de tendenciosidade e autoritarismo;
- Ser objetiva, razoável e proporcional ao mandato constitucional de proteger a identidade social, cultural e econômica da comunidade indígena;
- Proporcionar os meios necessários para mitigar, corrigir ou reparar os impactos atuais e futuros.

Além disso, seguindo a Corte Interamericana de Direitos Humanos, o Tribunal Constitucional da Colômbia foi ainda mais longe e sugeriu que os povos indígenas podem ter poder decisório em casos de grandes projetos de desenvolvimento ou medidas que possam ameaçar sua sobrevivência cultural e material.[101]

Uma das lições aprendidas acerca da dimensão material do CLPI é a necessidade de contar com informação básica imparcial de qualidade sobre a situação dos indígenas. A informação básica de qualidade permite que proponentes identifiquem medidas que devem ser consultadas com os povos indígenas. Aqui, novamente, podemos nos referir à experiência colombiana com a lei sobre reparação às vítimas de violência.[102] Nesse caso, um diagnóstico pelo Tribunal Constitucional da situação das comunidades indígenas resultante de décadas de violência identificou os indígenas como particularmente vulneráveis às injustiças que a lei visava reparar. O relatório do tribunal acionou um processo de CLPI considerado como um dos mais bem-sucedidos na história da Colômbia.[103]

A elaboração da Lei de Biodiversidade da Costa Rica (1998) demonstrou que uma base forte para a negociação do CLPI, apoiada por vontade política, pode ter resultados sólidos. Ao legislar no âmbito da Convenção sobre Diversidade Biológica, a Costa Rica definiu que os parâmetros da legislação seriam

CONTÍNUO

99 Stéphanie Rousseau, "Indigenous and Feminist Movements at the Constituent Assembly in Bolivia: Locating the Representation of Indigenous Women", *Latin American Research Review* 46, no. 2 (2011): 5–28.

100 Nações Unidas, *State of the World's Indigenous Peoples* (Nova York: Nações Unidas, 2009).

101 César Rodríguez Garavito, Meghan Morris, Natalia Orduz Salinas e Paula Buriticá, *La consulta previa a pueblos indígenas: Los estándares del derecho internacional* (Bogotá: Universidad de los Andes, 2010).

102 Ley 1448 de 2011, Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

103 Rodríguez Garavito et al., *La consulta*.

baseados nos seguintes princípios: 1) igualdade de acesso e distribuição dos benefícios do uso da biodiversidade; 2) respeito aos direitos humanos, particularmente dos grupos marginalizados devido a condições culturais ou econômicas; 3) uso sustentável da biodiversidade para respeitar as opções de desenvolvimento das futuras gerações; 4) democracia como garantia de maior participação de todos os cidadãos nas decisões. Assim, a Lei de Biodiversidade foi o resultado de extensas consultas incluindo indígenas, agricultores, indústria, cientistas e outros atores relevantes. As consultas aos indígenas foram feitas separadamente como um grupo especial e distinto. Depois de dois rascunhos que não foram aprovados, a versão final da Lei de Biodiversidade da Costa Rica é considerada um exemplo de sustentabilidade. Entre outras coisas, a lei requer consultas com comunidades indígenas antes de realizar pesquisas de recursos genéticos e acordos de compartilhamento de benefícios no caso de comercialização dos recursos. Além disso, a lei foi formulada de forma a permitir aprimoramentos e ajustes em consulta com os grupos afetados, inclusive os indígenas.[104]

Embora não pertença ao domínio das relações entre o Estado e os povos indígenas, a experiência e práticas das agências da ONU na Nicarágua também demonstram que a inclusão de ampla representação dos povos indígenas nas decisões pode melhorar a eficácia e eficiência do resultado. Em 2009, o escritório da ONU na Nicarágua apoiou a criação do Comitê Consultivo de Povos Indígenas e Afrodescendentes (CCPIAN). O CCPIAN é composto de 12 membros incluindo representantes indígenas, afrodescendentes da costa do Caribe e três pessoas destacadas por sua experiência, conhecimento e compromisso com os direitos dos povos indígenas e afrodescendentes. O Comitê oferece assessoria a agências da ONU que trabalham na Nicarágua para ajudá-las a incorporar melhor os direitos dos povos indígenas em seus programas e atividades; os objetivos do programa são discutidos e estabelecidos de comum acordo. Os membros do CCPIAN também participam da diretoria executiva do programa. Suas contribuições ao processo decisório das agências da ONU na Nicarágua produziram maior coerência e benefícios gerais dos programas da ONU para os povos indígenas no país.[105]

Com base nesses e em outros casos, parece que uma implementação adequada do CLPI requer, no mínimo, a consideração dos seguintes aspectos:

Representação: Os representantes dos indígenas identificados devem ser confirmados pelas comunidades que dizem representar. Antes de iniciar o processo do CLPI, é preciso haver um claro entendimento sobre quem pode representar e quem pode tomar decisões pela comunidade indígena (que nem sempre são necessariamente a mesma pessoa). Embora os líderes locais tenham as habilidades e experiência necessárias para interagir diretamente com os atores de desenvolvimento, é importante assegurar que suas ações e pontos de vista transmitem os interesses de todos os indivíduos, especialmente os membros que não têm voz ou que enfrentam maior vulnerabilidade. Além disso, a representação dos povos indígenas deve ser ampla, ou seja, sempre que possível deve haver participação comunitária direta além dos representantes eleitos; ou, então, que as comunidades, por meio de seus próprios procedimentos e canais, expressem conformidade com a representação e, se for o caso, cumprir a palavra dos representantes.

CONTÍNUO

104 Vivienne Solis Rivera e Patricia Madrigal Cordero, “Costa Rica’s Biodiversity Law: Sharing the Process”, Grain, 9 de julho de 1999, http://www.grain.org/es/article/entries/1907-costa-rica-s-biodiverity-law-sharing-the-process; CISDL e World Future Council, “Crafting Visionary Biodiversity Laws: Costa Rica’s Biodiversity Law 1998”, novembro de 2011, http://www.worldfuturecouncil.org/fileadmin/user_upload/PDF/WFC-CIDSL-Costa_Rica_BD_Paper-111114.pdf; Preston Hardison, “Prior Informed Consent (PIC) Prior Informed Approval (PIA) Part I”, *Monthly Bulletin of the Canadian Indigenous Caucus on the Convention on Biological Diversity*, outubro de 2000, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2005/april/tradoc_122179.pdf.

105 UNPIP, “UNPIP Success Stories: Cooperating to Promote & Protect Indigenous peoples’ Rights”, 1º de maio de 2014, http://www.ilo.org/newyork/issues-at-work/indigenous-peoples/WCMS_243275/lang--en/index.htm.

Instituições e procedimentos indígenas: Durante a implementação do CLPI, todos os atores devem assegurar que as instituições, procedimentos e instâncias decisórias indígenas sejam respeitadas e levadas em consideração. O envolvimento das autoridades e instituições indígenas não só habilita uma ampla participação de atores locais, mas também reafirma seus direitos como sociedades culturalmente distintas. As instituições indígenas também podem ajudar a evitar a exclusão de mulheres, anciãos e indivíduos que vivem em áreas remotas ou em condições de isolamento voluntário. Do mesmo modo, as instituições indígenas também podem expandir o grau de acesso a informações importantes, na medida em que puderem oferecer traduções apropriadas, especialmente em aspectos como uso da terra, recursos naturais, meio ambiente e impacto social.

Cronograma: Deve-se permitir prazo suficiente para a correta implementação do CLPI. As restrições processuais e condições contratuais, particularmente as que estabelecem prazos rígidos, podem exercer forte pressão e marcar um ritmo para o processo decisório que não é compatível com as tradições e processos dos povos indígenas. Cronogramas limitados usualmente levam a decisões desinformadas ou não consensuais sobre um projeto. Além disso, cronogramas inadequados podem impor limites injustos ao número e âmbito geográfico dos atores que podem participar do processo. Finalmente, um cronograma flexível e estabelecido de comum acordo pode ser outra forma de inclusão, na medida em que permite que as instituições e líderes tradicionais funcionem de acordo com seus próprios procedimentos e fases de deliberação e decisão.

Flexibilidade: As partes interessadas precisam permanecer abertas e flexíveis durante o processo. Tendo em vista a complexidade e duração do CLPI, é importante que os atores estejam dispostos a mudar de opinião. Acordos feitos durante as primeiras etapas do processo podem ser contestados depois ou exigir mais informações e tempo para deliberação. Além disso, a estrutura comunitária, as posições de liderança e as prioridades coletivas podem mudar drasticamente com o tempo. Assim, é importante considerar o CLPI como um empreendimento orgânico no qual as regras, metodologias e objetivos estão sujeitos a revisão contínua.

A participação dos indígenas também pode ocorrer na forma de gestão ou cogestão direta de ativos compartilhados. Por exemplo, segundo a Constituição boliviana, sempre que as áreas protegidas coincidirem com territórios indígenas, os povos indígenas devem ser incluídos em sua gestão. A experiência da Bolívia envolvendo povos indígenas, mediante sua participação direta na gestão de ativos e áreas de relevância cultural e socioeconômica, produziu resultados positivos em termos de empoderamento indígena e progresso rumo ao autodesenvolvimento e crescimento geral.[106]

Em suma, embora a participação efetiva dos povos indígenas e o respeito ao seu direito de autodeterminação estejam longe de uma concretização plena, a curva de aprendizagem na região elevou-se nas últimas duas décadas. Os governos, povos indígenas e atores privados estão lutando contra décadas, até mesmo séculos, de uma cultura institucional que enfatizava a assimilação como meta final das políticas e práticas para os povos indígenas. A experiência mostra que a mudança não acontece simplesmente com a aprovação de uma lei ou regulamentação. Somente mediante os esforços combinados de administradores, legislaturas, tribunais, povos indígenas, indústria, ONGs e atores externos, como as instituições financeiras internacionais e organizações internacionais, será possível mudar lentamente o curso do navio. Mas a mudança está acontecendo.

106 Oscar Castillo, Bonifacio Barrientos e José Avila, Wildlife Conservation Society, "The Kaa-Iya Experience: Trends toward Financial Sustainability", setembro de 2003. http://conservationfinance.org/guide/WPC/WPC_documents/Apps_10_Castillo_v3.pdf.

Pobreza e Vulnerabilidade

A pobreza não é uma característica natural dos povos indígenas, mas o subproduto de uma história prolongada de agressão externa aos seus valores e economia. Porém, à medida que a necessidade de uma nova epistemologia do desenvolvimento se torna aparente e amplamente demandada, também devemos considerar que a economia de mercado e suas concomitantes formas de consumismo, organização do trabalho e intercâmbios monetários vêm penetrando as famílias, comunidades e territórios indígenas há décadas, até mesmo séculos. A criação de condições justas para a inclusão econômica é um elemento cada vez mais importante para reduzir as vulnerabilidades de um grande e crescente número de famílias indígenas, tanto nas áreas rurais como urbanas.

Os anos 2000 foram uma das décadas mais bem-sucedidas da América Latina em termos de desenvolvimento econômico e redução da pobreza. O crescimento consistente do PIB per capita e a redução da desigualdade (o coeficiente de Gini caiu de 0,57 em 2000 para 0,52 em 2012) levou a uma queda acentuada no número de indivíduos que vivem na pobreza.[107] A "década de ouro" também deixou importantes ganhos econômicos e sociais para os povos indígenas. A percentagem de indígenas que vivem na pobreza caiu significativamente em muitos países: no Peru e na Bolívia, cerca de um terço e um quarto das famílias indígenas escaparam da pobreza monetária, enquanto a brecha salarial nas áreas urbanas diminuiu significativamente.

Também houve melhoria inquestionável no acesso geral a serviços básicos em toda a região. O acesso das famílias indígenas a eletricidade aumentou quase 50% no Panamá e Peru, e o acesso a esgoto aumentou 60% ou mais no Peru, Bolívia e Costa Rica. O nível de participação na força de trabalho e a renda dos povos indígenas também aumentaram, embora persistam diferenças com os trabalhadores não indígenas. Numa linha similar, estudos recentes mostraram que impostos e transferências direcionadas podem aliviar a desigualdade étnica e racial, o que sugere que os programas sociais implementados na América Latina exerceram um impacto positivo entre as minorias étnicas.[108]

O acesso à educação é provavelmente a história mais bem-sucedida da década: as crianças indígenas estão prontas para alcançar as crianças não indígenas em frequência escolar no ensino primário e, em menor grau, no secundário. No México, Nicarágua e Equador, a brecha na frequência à escola primária foi praticamente eliminada, enquanto em El Salvador, Panamá e Peru, a brecha é inferior a 6%. A brecha rural-urbana também diminuiu consideravelmente em alguns países; México e Equador lideram a região na igualdade de acesso, com 96% para famílias indígenas rurais e urbanas. Todos esses ganhos indicam que um clima econômico favorável, juntamente com políticas adequadas, pode produzir resultados muito positivos.[109]

Contudo, permanecem muitos desafios, pois esses ganhos não foram seguidos de uma redução igualmente significativa da desigualdade. Na verdade, à parte a educação, as brechas que separam as famílias indígenas das não indígenas se estagnaram ou aumentaram durante a última década na maioria dos indicadores.[110] Vários estudos mostram que os objetivos de desenvolvimento do milênio (ODM) desapontaram as minorias étnicas na maioria dos indicadores.[111] Em outras palavras, os benefícios da última década foram distribuídos de forma irregular, tendência agravada pelos efeitos da globalização econômica, crescente demanda de recursos naturais e proteção insuficiente dos direitos dos povos indígenas.

Contudo, a desigualdade não afeta apenas os indígenas. Apesar do importante crescimento da última década, a América Latina ainda é considerada a região mais desigual do mundo.[112] A incidência da pobreza diminuiu quase pela metade entre 2000 e

107 Renos Vakis, Jamele Rigolini e Leonardo Lucchetti, *Left Behind: Chronic Poverty in Latin America and the Caribbean* (Washington, DC: Banco Mundial, 2015), 7.

*108 Nora Lustig, "Fiscal Policy and Ethno-Racial Inequality in Bolivia, Brazil, Guatemala and Uruguai" (working paper n*o 22, Commitment to Equity, Tulane University, New Orleans, janeiro de 2015).

109 Hugo Ñopo, *New Century, Old Disparities: Gender and Ethnic Earnings Gaps in Latin America and the Caribbean* (Washington, DC: Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2012).

110 Veja CEPAL, *Guaranteeing Indigenous People's Rights;* Hall e Patrinos, *Indigenous peoples, Poverty and Human Development;* Patrinos e Skoufias, *Economic Opportunities;* Skoufias, Lunde e Patrinos, "Social Networks".

111 Psacharopoulos e Patrinos, *Indigenous People and Poverty*; Hall e Patrinos, *Indigenous Peoples, Poverty and Human Development*.

112 Banco Mundial, *Inclusion Matters.*

2012, e a extrema pobreza caiu quase dois terços, mas o progresso varia consideravelmente entre países e, ainda mais, dentro de cada país.[113] No Brasil, por exemplo, o 1% mais rico absorve 13% da renda total, em comparação com apenas 4% para os 21% mais pobres.[114]

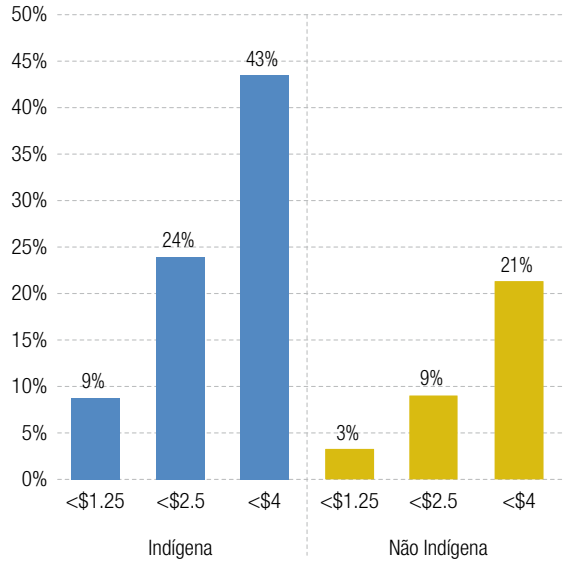
Além disso, um estudo recente do Banco Mundial constatou que, apesar das condições econômicas favoráveis dos anos 2000, um em cada quatro latino-americanos ainda vive em situação de "pobreza crônica". A pobreza crônica afeta indivíduos nas áreas rurais e urbanas e é difícil de superar mesmo num contexto de crescimento econômico acelerado e mercados de trabalho saudáveis.[115] Deve-se assinalar que muitos países com alta pobreza crônica identificados no relatório também são países em que a pobreza indígena é a mais alta da região.[116] Bolívia, Peru, Guatemala e Equador, por exemplo, estão acima da média regional, enquanto o México está abaixo da média. Na Bolívia, onde o relatório constatou importante mobilidade descendente em termos de pobreza crônica, a brecha de pobreza entre indígenas e não indígenas aumentou 32% durante o mesmo período.

Sem dúvida, a tendência regional de redução da pobreza (em termos monetários) também beneficiou significativamente os povos indígenas, mas as crescentes brechas refletem uma distribuição desequilibrada da riqueza que reforça sua posição subalterna. Por exemplo, do início ao fim dos anos 2000, a proporção de indígenas que viviam em pobreza moderada (US$4/dia) caiu 45% no Peru, 32% na Bolívia e 23% no Equador, mas na Guatemala aumentou 14%. A extrema pobreza (US$2,50/dia) caiu aproximadamente 38% na Bolívia, 31% no Equador e 50% no Peru, mas aumentou quase 21% na Guatemala. Com exceção da Guatemala, a tendência mostra progresso significativo. Ao mesmo tempo, porém, a brecha de pobreza entre indígenas e não indígenas aumentou 32% na Bolívia, 13% no Equador e 99% no Brasil, mas na Guatemala diminuiu 0,36%.

Em resultado dessas brechas, nos países da América Latina para os quais dispomos de dados, a proporção de famílias indígenas que vivem na pobreza ainda é o dobro das famílias não indígenas que vivem na pobreza, 2,7 vezes maior para extrema pobreza e três vezes maior para pessoas que vivem com menos de US$ 1,25 por dia (veja a figura 10).

Figura 10

Percentagem de pessoas que vivem com menos de US$ 1,25, US$ 2,50 e US$ 4 por dia, final dos anos 2000, média ponderada para Bolívia, Brasil, Equador, Guatemala, México e Peru



Fonte: dados da SEDLAC (CEDLAS e Banco Mundial).

Na verdade, as brechas de renda na Bolívia, Equador, Guatemala e Peru permaneceram inalteradas ou aumentaram durante a maior parte da década, particularmente após 2009 (veja a figura 11). Além disso, análises do México feitas pelo Banco Mundial mostram que os indígenas são mais suscetíveis a crises econômicas, de modo que

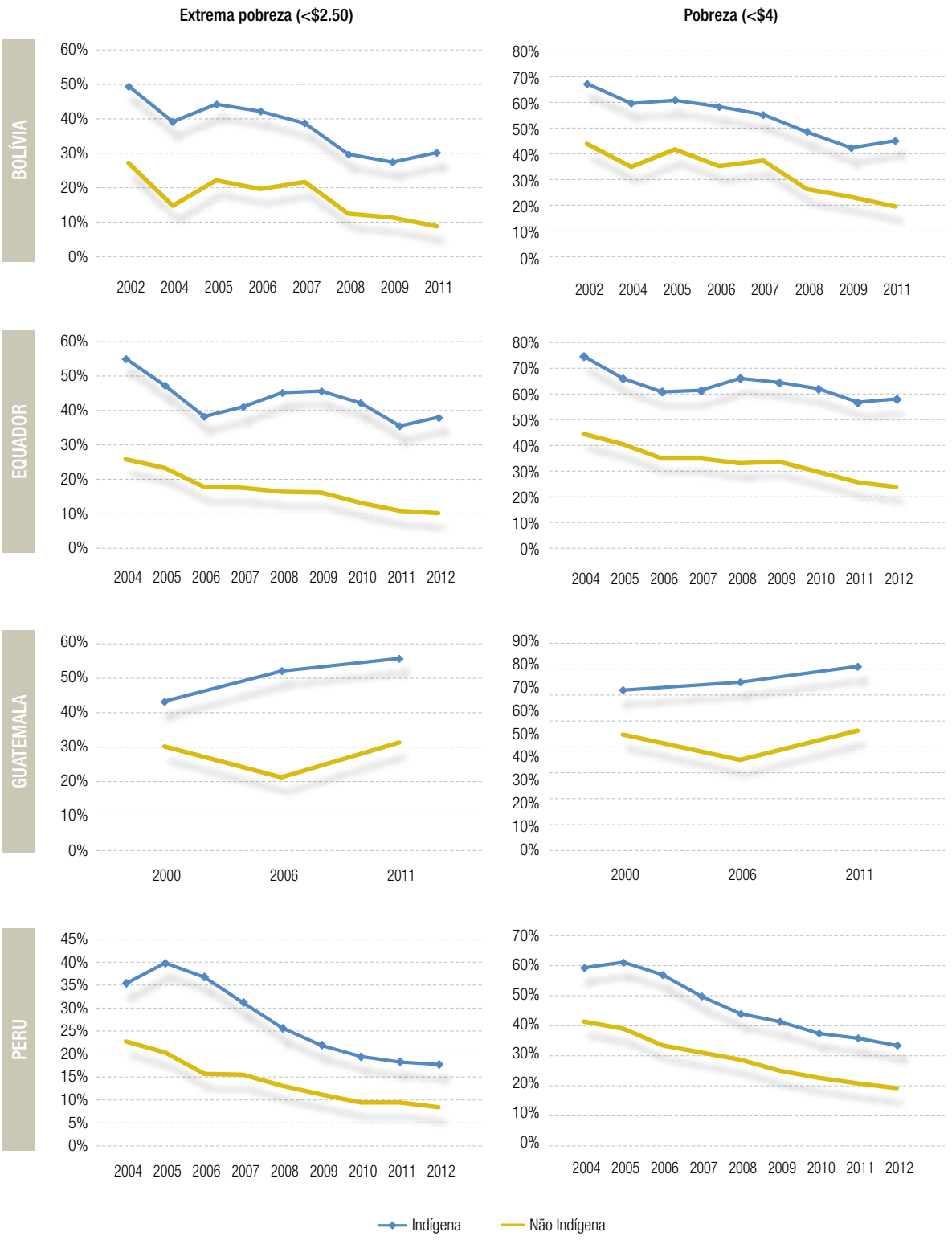
113 CEPAL, *Achieving the Millennium Development Goals with Equality in Latin America and the Caribbean: Progress and Challenges* (Santiago: Nações Unidas, 2010), http://www.CEPAL.org/cgi-in/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/39995/P39995.xml&xsl=/tpl-i/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl#.

114 Tabulações do LAC Equity Lab da SEDLAC (CEDLAS e Banco Mundial).

115 Vakis, Rigolini, e Lucchetti, *Left Behind,* 7.

116 Ibid., 13.

Figura 11 Evolução da pobreza na Bolívia, Equador, Guatemala e Peru



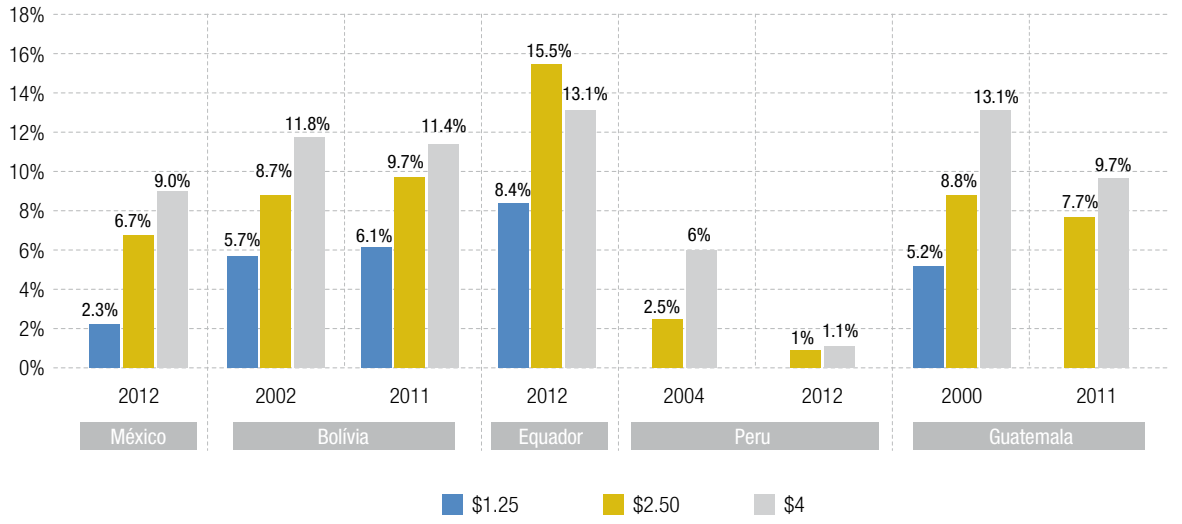
Fonte: SEDLAC (CEDLAS e Banco Mundial).

um aumento na desigualdade de renda, mesmo se acompanhado de outros ganhos, pode aumentar sua vulnerabilidade.[117] Tendo em vista a relevância econômica da população indígena nesses países e sua representação desproporcional entre os pobres, fechar essas brechas é importante não só como um meio de construir uma sociedade mais próspera e justa, mas também porque não fazê-lo limitaria gravemente as chances de alcançar um desenvolvimento sustentável e erradicar a pobreza, e o crescimento por si só não é garantia de bons resultados.

Nascer de pais indígenas aumenta substancialmente a probabilidade de ser criado numa família pobre, independentemente de outras condições, como nível de escolaridade dos pais e tamanho ou localização da família, contribuindo para uma armadilha de pobreza que prejudica o pleno desenvolvimento do potencial das crianças indígenas. No Equador, por exemplo, ao considerar duas famílias similares (em que o chefe da família concluiu a educação primária, é casado e tem dois filhos), a probabilidade de ser pobre aumenta 13% e a probabilidade de ser extremamente pobre 15,5% se o chefe de família for indígena. Na Bolívia e México, a probabilidade é 11% e 9% maior, respectivamente (veja a figura 12). Esse padrão talvez não seja exclusivo das minorias étnicas, pois a pobreza crônica não só tende a ser geograficamente concentrada, mas também frequentemente passa de uma geração a outra.[118] No entanto, o que é particularmente interessante nessas conclusões é que, mesmo em condições similares, os indígenas experimentam piores resultados em comparação com não indígenas que vivem no mesmo contexto e com trajetória de vida semelhante.

Além disso, apesar de importantes ganhos em educação, os indígenas ainda têm menos probabilidade de concluir a educação primária e secundária que os não indígenas, o que reduz suas chances de mobilidade econômica dentro da economia de mercado. No México, por exemplo, os jovens indígenas têm 2,6% menos probabilidade de concluir a educação primária que outras pessoas, e

Figura 12 Aumento na probabilidade de ser pobre para domicílios similares se o chefe de família for indígena



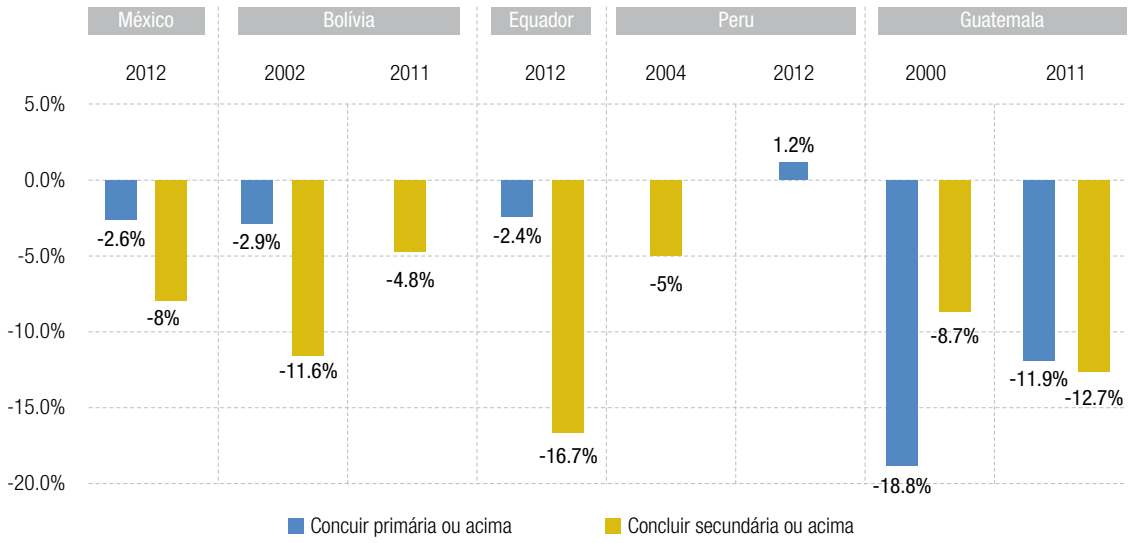
Fonte: SEDLAC (CEDLAS e Banco Mundial).

Nota metodológica: probabilidades marginais estimadas usando uma regressão de mínimos quadrados ordinários sobre a situação de pobreza da família (usando definições alternativas de 1,25, 2,50 e 4 dólares por dia), levando em conta a etnia, área (urbana/rural), gênero, estado civil, nível educacional e idade do chefe de família, número de filhos (em comparação com o número mediano de filhos por família no país) e tamanho da região local (definido pela população). Essas probabilidades são estatisticamente significativas (ao menos $p<0,01$).

117 Banco Mundial, *Country Partnership Strategy for the United Mexican States* (Washington DC: Banco Mundial, 2013).

118 Vakis, Rigolini e Lucchetti, *Left Behind*.

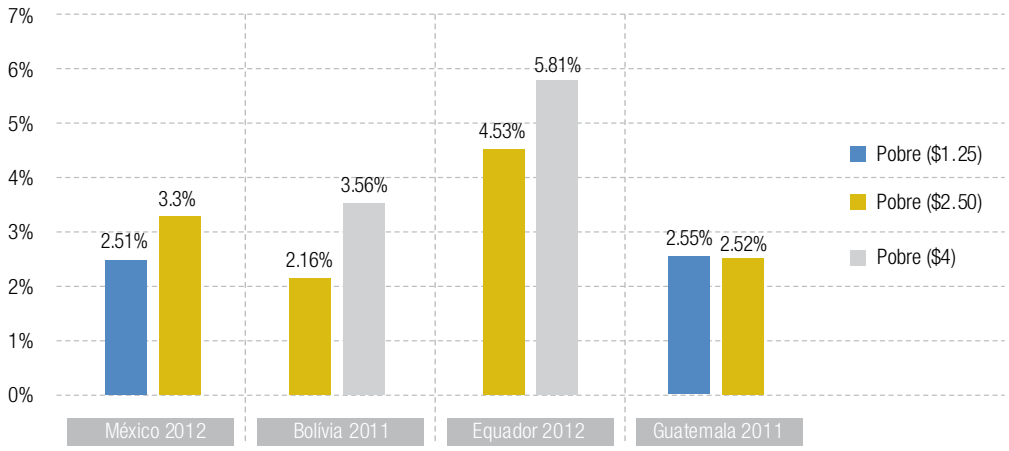
Figura 13 Redução na probabilidade de concluir a educação primária e secundária se a pessoa pertencer a uma família indígena



Fonte: SEDLAC (CEDLAS e Banco Mundial).

Nota metodológica: probabilidades marginais estimadas usando regressões de mínimos quadrados ordinários sobre o nível educacional do indivíduo (pelo menos conclusão da educação primária e pelo menos conclusão da educação secundária), levando em conta a etnia, gênero, área de residência (urbana/rural), estado civil e tamanho da região (definido pela população). As observações incluíram somente pessoas de 15 a 25 anos para a educação primária e de 20 a 35 anos para a educação secundária. Essas probabilidades são estatisticamente significativas (ao menos p<0,01).

Figura 14 Aumento na probabilidade de ser pobre se a família indígena for chefiada por mulher



Fonte: SEDLAC (CEDLAS e Banco Mundial).

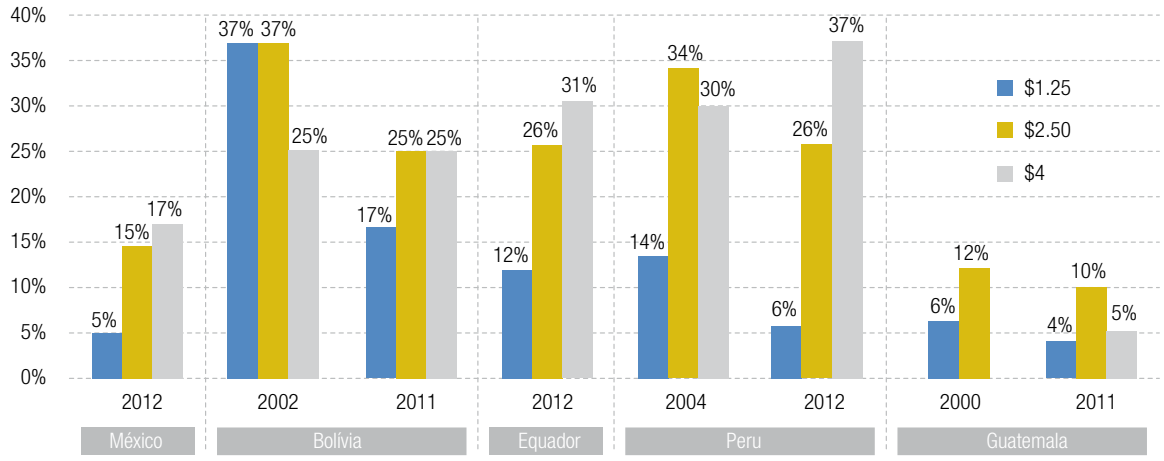
Nota metodológica: probabilidades marginais (regressão logística) de ser pobre (usando definições alternativas de 1,25, 2,50 e 4 dólares ao valor de 2005), levando em conta a localização (urbana/rural), etnia, gênero e nível educacional do chefe de família e número de filhos com menos de 15 anos. Essas probabilidades são estatisticamente significativas (ao menos p<0.05).

8% menos de concluir a educação secundária. Na Guatemala, os jovens indígenas têm 12% menos probabilidade de concluir a educação primária e 13% menos de concluir a educação secundária (veja a figura 13). Por outro lado, houve uma melhoria de cerca de 36% na probabilidade de concluir a educação primária na Guatemala do início ao fim da década, e de quase 60% na probabilidade de concluir a educação secundária na Bolívia.

A armadilha da pobreza é exacerbada por outras dimensões, como gênero e brecha rural-urbana. No Equador, por exemplo, o mesmo tipo de família indígena tem 6% mais probabilidade de ser pobre se for chefiada por uma mulher, e 4% mais na Bolívia (veja a figura 14). No Peru, se morar numa área rural, o mesmo tipo de família indígena tem 37% mais probabilidade de ser pobre do que se morar numa área urbana, um padrão que se repete em todos os países considerados neste estudo (veja a figura 15).

Em resultado desses padrões de exclusão persistente, as famílias indígenas estão desproporcionalmente representadas entre os cronicamente pobres, o segmento da população latino-americana que não se beneficiou igualmente do crescimento econômico da última década. Um bom exemplo é o caso das áreas rurais da Guatemala, conforme descrito no boxe 4.

Figura 15 Aumento na probabilidade de ser pobre se a família indígena viver na área rural



Fonte: SEDLAC (CEDLAS e Banco Mundial).

Nota metodológica: probabilidades marginais estimadas usando uma regressão de mínimos quadrados ordinários sobre a situação de pobreza da família (usando definições alternativas de 1,25, 2,50 e 4 dólares por dia), levando em conta a etnia, área (urbana/rural), gênero, estado civil, nível educacional e idade do chefe de família, número de filhos (comparado com o número mediano de filhos por família no país) e tamanho da região local (definido pela população). Essas probabilidades são estatisticamente significativas (ao menos $p<0,01$).

Os indígenas da Guatemala sempre enfrentaram exclusão econômica e social. Durante a guerra civil (1960–1996), muitas comunidades indígenas no planalto ocidental foram afetadas pelo conflito. A herança histórica de décadas de violência e exclusão contribuiu para uma associação mórbida entre pertencer a uma família indígena e pobreza crônica. Em 2011, por exemplo, três de cada quatro pessoas que viviam em áreas rurais persistentemente pobres (áreas cronicamente pobres) pertenciam a uma família indígena (figura B4.1).

População indígena por tipo de município

Figura B4.1 | Parcela da população indígenas em municípios cronicamente pobres e municípios com crescimento econômico (melhorados)

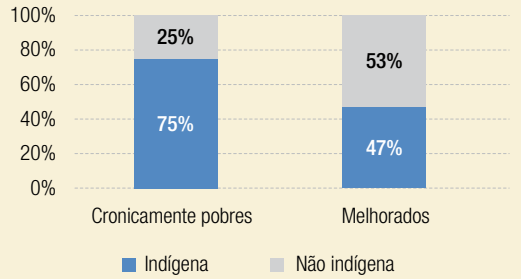
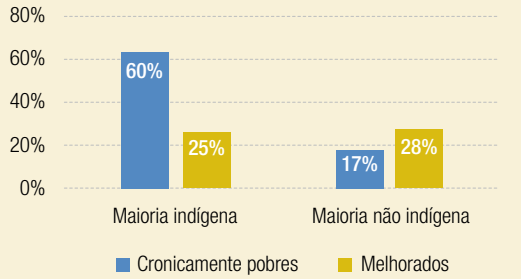


Figura B4.2 | Áreas cronicamente pobres e áreas melhoradas em municípios com maioria de população indígena



Fonte: Javier Baez, Kiyomi Cadena, Maria Eugenia Genoni e Leonardo Lucchetti, "Chronic Poverty in Guatemala: Analysis Using Poverty Maps" (no prelo).

Nota metodológica: dados calculados usando mapas de pobreza de 2000 e 2011, somente áreas rurais. Municípios cronicamente pobres são aqueles cujos índices de pobreza rural estavam acima de 75% no início e no fim da década (2000 e 2011). Municípios melhorados são áreas em que a pobreza rural estava acima de 75% em 2000, mas abaixo de 75% em 2011. Municípios com "maioria indígena" são aqueles com mais de 50% de população indígena.

Embora haja evidência de progresso em algumas áreas geográficas com alta proporção de indígenas — ou seja, a parcela de pessoas em áreas rurais melhoradas era similar em municípios indígenas e não indígenas (veja a figura B4.2) —, em geral os indígenas em áreas cronicamente pobres encontram-se persistentemente em pior situação que os não indígenas. Em áreas cronicamente pobres, os adultos que vivem em municípios com maioria de população indígena tinham nível educacional mais baixo e receberam menos melhorias durante o período 2000–2011. Além disso, a frequência escolar era mais baixa para crianças indígenas nessas áreas (veja a tabela B4.1). Os índices de desnutrição também eram altos para a população indígena, independentemente do fato de viverem em municípios cronicamente pobres ou melhorados. Contudo, em áreas que mostraram melhorias, a parcela de indígenas era menor do que nas áreas cronicamente pobres (ou seja, em ambas as áreas, essa parcela era superior a 50%).

Finalmente, municípios indígenas cronicamente pobres têm mais probabilidade de estar localizados nas regiões norte e sudoeste do país. Por outro lado, os municípios indígenas que melhoraram têm mais probabilidade de estar localizados nas regiões noroeste e central (figura B4.3). Essa evidência sugere que a baixa dotação inicial e o contexto influenciam a dinâmica da pobreza crônica.

CONTÍNUO

Tabela B4.1 | Características de municípios cronicamente pobres e melhorados com maioria de população indígena

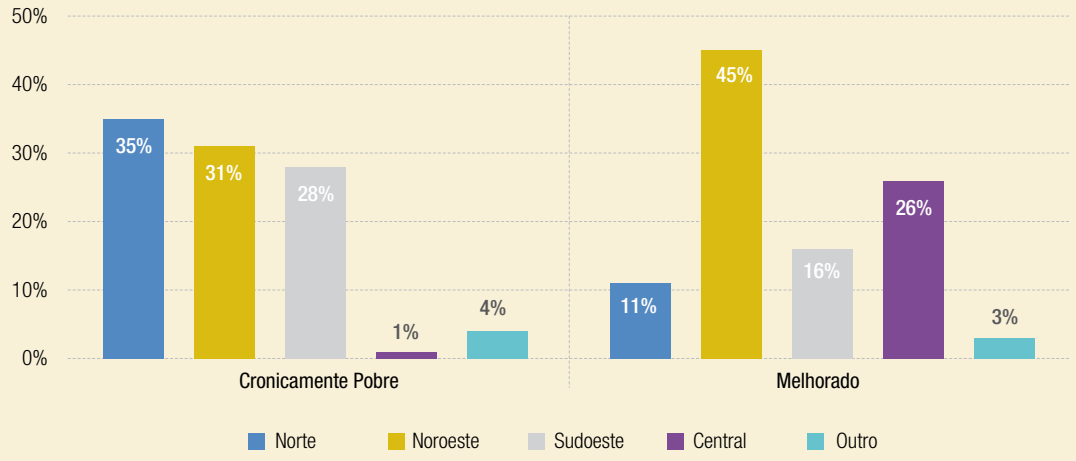
	Cronicamente pobres Maioria indígena		Melhorados Maioria indígena	
	Em torno de 2000	Em torno de 2011	Em torno de 2000	Em torno de 2011
Taxa de pobreza moderada	0.92	0.87	0.87	0.67
Brecha de pobreza moderada	0.47	0.36	0.40	0.2
Parcela de população indígena	0.94	0.94	0.85	0.82
Adultos 18+ com primário completo ou mais	0.11	0.18	0.15	0.24
Famílias em que ao menos um membro tem 5 anos ou mais de educação	0.46	0.49	0.47	0.57
Crianças de 6-11 anos que frequentam escola[(a)]		0.88		0.9
Crianças de 12-16 anos que frequentam escola [(a)]		0.65		0.66
Crianças na escola com baixo peso para altura	0.64	0.62	0.64	0.58
Número de municípios	71		45	

Fonte: Baez et al., "Chronic Poverty in Guatemala".

Nota metodológica: dados calculados usando mapas de pobreza de 2000 e 2011, censo nacional de 2002 e censo de 2008–2011 para a focalização do programa "Mi Familia Progresa"; somente áreas rurais. Municípios cronicamente pobres são aqueles cujos índices de pobreza rural estavam acima de 75% em 2000 e 2011. Municípios melhorados são áreas em que a pobreza rural estava acima de 75% em 2000, mas abaixo de 75% em 2011. Municípios com "maioria indígena" são aqueles com mais de 50% de população indígena. As cifras foram ponderadas pela população.

(a) Dados da Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2011.

Figura B4.3 | Localização de municípios com maioria de população indígena por tipo



Fonte: Baez et al., "Chronic Poverty in Guatemala".

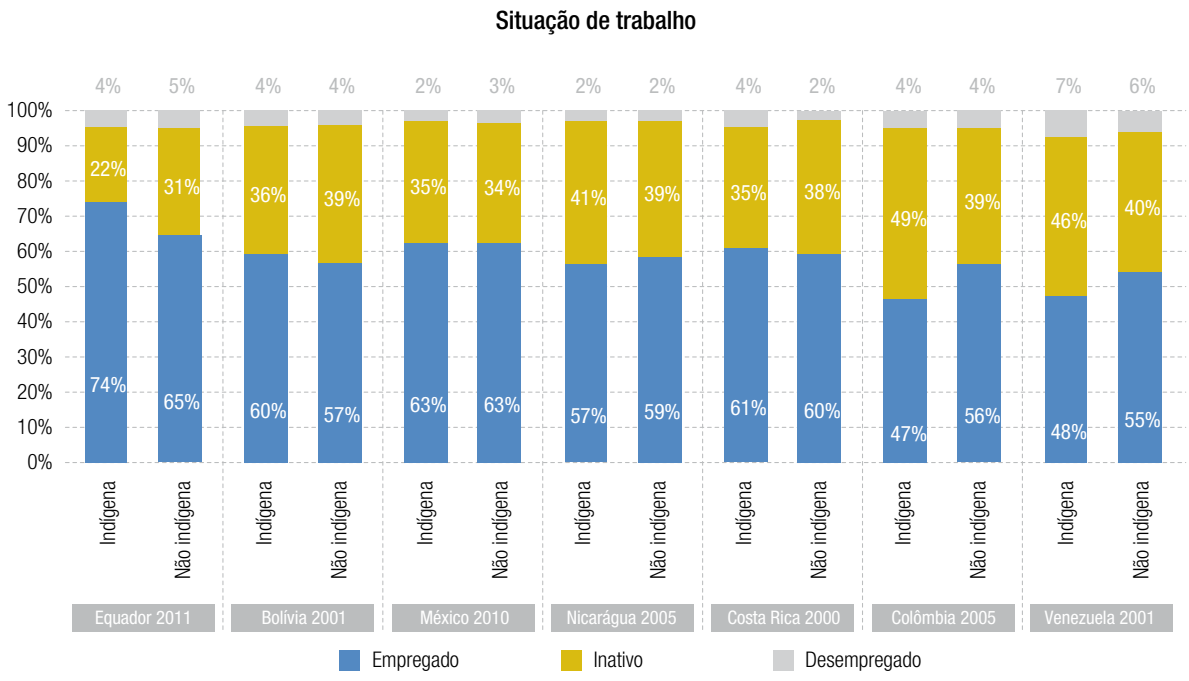
Nota metodológica: dados calculados usando mapas de pobreza de 2000 e 2011, somente áreas rurais. Municípios cronicamente pobres são aqueles cujos índices de pobreza rural estavam acima de 75% em 2000 e 2011. Municípios melhorados são áreas em que a pobreza rural estava acima de 75% em 2000, mas abaixo de 75% em 2011. As barras mostram a percentagem de população em 2011.

O aumento da brecha de pobreza que separa indígenas de não indígenas pode ser ao menos em parte atribuído à maneira como os indígenas estão sendo incorporados ao mercado e à sociedade, em que a educação desempenha um papel crucial.

Embora não pareça haver grande diferença em termos de desemprego, os indígenas urbanos trabalham principalmente em empregos de baixa qualificação e baixo salário, um padrão que reforça a conclusão de um recente relatório do Banco Mundial[119] (veja a figura 16). Em países com grandes populações indígenas urbanas, como Peru, Equador, Bolívia e México, a percentagem de indígenas que ocupam empregos de alta qualificação é consistentemente menor que a percentagem de não indígenas. Os indígenas no Peru têm metade da probabilidade de trabalhar em empregos de alta qualificação do que os não indígenas, enquanto no Equador a probabilidade é de um terço. No México e Bolívia, a probabilidade é de cerca de dois terços. Desagregada em tipos específicos de emprego, no Chile a percentagem de trabalhadores não indígenas é quase o dobro da percentagem de indígenas em áreas como "trabalho profissional" (10% vs. 5%) e "técnico" (15% vs. 10%). No México, 8% dos indígenas são categorizados como "trabalhadores não remunerados", geralmente em empresas familiares, segundo os censos nacionais.

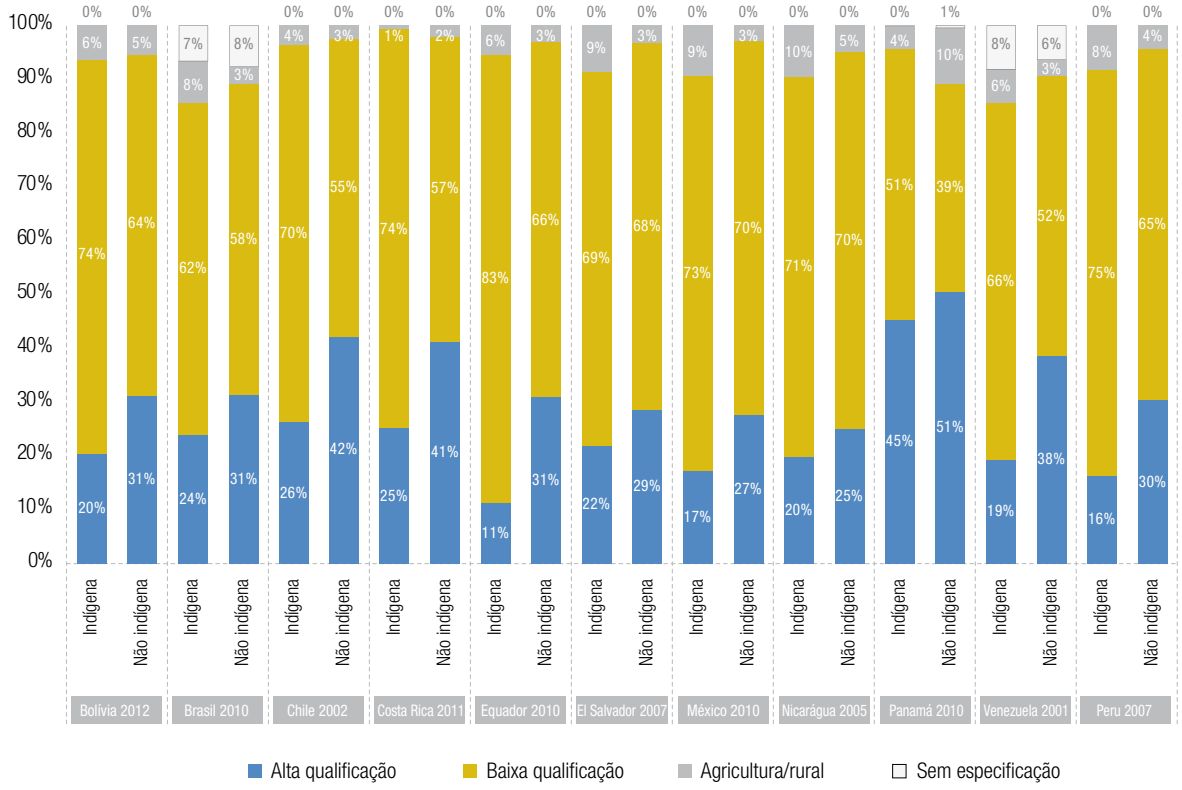
A prevalência de empregos informais exacerba a precariedade da força de trabalho, pois os trabalhadores indígenas têm menos probabilidade de receber benefícios como previdência social, seguro de saúde, fundo de aposentadoria e outras remunerações. Na Bolívia, uma pessoa com a mesma educação, gênero e idade tem quase 7% mais probabilidade de trabalhar no setor informal se pertencer a uma família indígena; e 14,5% na

Figura 16 Situação de trabalho e tipo de emprego de indígenas em áreas urbanas



119 Vakis, Rigolini e Lucchetti, *Left Behind, 7.*

Tipo de emprego[a]



Fonte: censos nacionais.

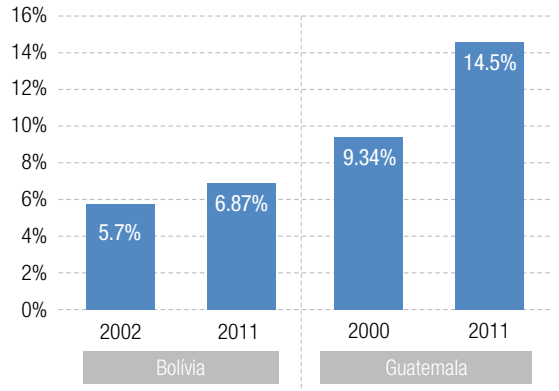
a As variáveis do nível de qualificação foram calculadas agrupando categorias de ocupação predefinidas obtidas diretamente dos censos: emprego de alta qualificação inclui forças armadas, funcionários de escritório, legisladores, funcionários de alto nível e gerentes, profissionais, técnicos e profissionais associados; emprego de baixa qualificação inclui artesãos e artífices, ocupações elementares, operadores e montadores de máquinas, trabalhadores de serviços e vendedores; agricultura/rural inclui agricultores e pescadores.

Guatemala. Além disso, a probabilidade de um indígena trabalhar no setor informal aumentou em ambos os países na última década: cerca de 1% na Bolívia e mais de 5% na Guatemala (veja a figura 17).

Mesmo que conclua a educação terciária, um indígena pode ganhar bem menos que um não indígena com as mesmas qualificações. Estudos comparativos internacionais sobre remuneração e renda constataram que os trabalhadores indígenas "enfrentam barreiras de acesso ao tentar obter empregos de alta remuneração".[120] Pesquisas domiciliares mostram que um indígena com o mesmo nível de escolaridade e com as mesmas características de domicílio provavelmente ganha quase 12% menos que um não indígena para o mesmo tipo de trabalho em áreas urbanas do

120 Juan Pablo Atal, Hugo Ñopo e Natalia Winder, "New Century, Old Disparities: Gender and Ethnic Wage Gaps in Latin America" (working paper series no. IDB-WP-109, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, DC, 2009), Working Paper No. 45.

Figura 17 Aumento na probabilidade de trabalhar no setor informal se a pessoa pertencer a uma família indígena na Bolívia e Guatemala



Fonte: SEDLAC (CEDLAS e Banco Mundial).

Nota metodológica: probabilidade marginal de trabalhar no setor informal (regressão logística), levando em conta etnia, gênero, idade, quadrado da idade e nível educacional. As observações incluem pessoas com mais de 14 anos de idade que vivem em áreas urbanas e não estavam trabalhando no setor agrícola. Essas probabilidades são estatisticamente significativas (ao menos p<0,1).

México, e 14% menos em áreas rurais. Na Bolívia, um indígena provavelmente ganha 9% menos em áreas urbanas e 13% menos nas áreas rurais; no Peru e Guatemala, ganha cerca de 6% menos (veja a figura 18).

Houve melhorias nas áreas urbanas do Peru e Bolívia, onde a brecha salarial diminuiu 60% e 25%, respectivamente. Uma análise desagregada dos dados mostra que a melhoria no acesso à educação pode desempenhar um papel importante nesses resultados positivos, que são observados em toda a região. Ao comparar salários entre pessoas com características similares e o mesmo nível de escolaridade, a brecha salarial urbana diminui 33% no México (de 18% a 12%), 73% na Guatemala (de 23% a 6%) e 30% no Peru (de 8% a 5,6%).[121] Um efeito similar é constatado em áreas rurais. Além disso, a redução na brecha salarial urbana observada no Peru (14% a 6%) e Bolívia (12% a 4%) durante toda década é coerente com a expansão da educação primária para famílias indígenas nos dois países. Contudo, um pequeno aumento da brecha salarial rural na Bolívia sugere que os benefícios dessa expansão não foram distribuídos igualmente entre famílias rurais e urbanas, o que também é coerente com um pequeno desequilíbrio na expansão do sistema educacional. Todavia, ambos os resultados destacam o impacto que a expansão do sistema de ensino pode ter na vida das famílias indígenas. A próxima seção examina esse aspecto mais a fundo, bem como a necessidade de investir mais em sua qualidade e adaptação, pois o sistema de ensino é a chave para a inclusão social dos povos indígenas no que se refere a seus direitos, cultura e prioridades.

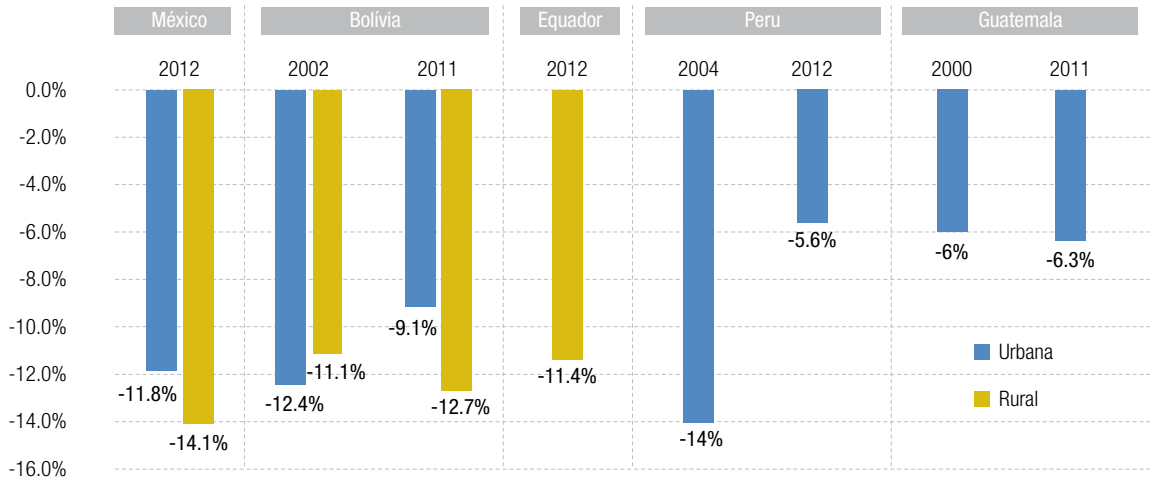
Os dados sobre discriminação dos deficientes, idosos, menores que trabalham e outros grupos vulneráveis nas sociedades indígenas são muito limitados, mas vários estudos constataram que a brecha salarial e de educação é maior para as mulheres indígenas que para os homens indígenas. Um estudo do Banco Mundial estimou que as mulheres indígenas na Bolívia ganham cerca de 60% menos que as não indígenas para o mesmo tipo de trabalho.[122] Comparando dados do censo, os homens indígenas brasileiros ganham em média 39% menos que os não indígenas, enquanto as mulheres indígenas ganham quase 58% menos que as não indígenas. No Panamá, os homens indígenas ganham em média 57% menos que os não indígenas, enquanto as mulheres indígenas ganham cerca de 70% menos que as não indígenas (veja a figura 19). Outros estudos, porém, constataram melhorias significativas na brecha de gênero nas sociedades indígenas da região, o que sugere uma associação entre melhor acesso à educação para as mulheres e redução dos diferenciais de renda.[123]

121 Esses efeitos marginais da educação sobre os salários foram estimados usando regressões de mínimos quadrados ordinários, com base em SEDLAC (CEDLAS e Banco Mundial).

122 Banco Mundial, *Gender in Bolivian Production: Reducing Differences in Formality and Productivity of Firms* (Washington, DC: Banco Mundial, 2009).

123 Ñopo, *New Century, Old Disparities*.

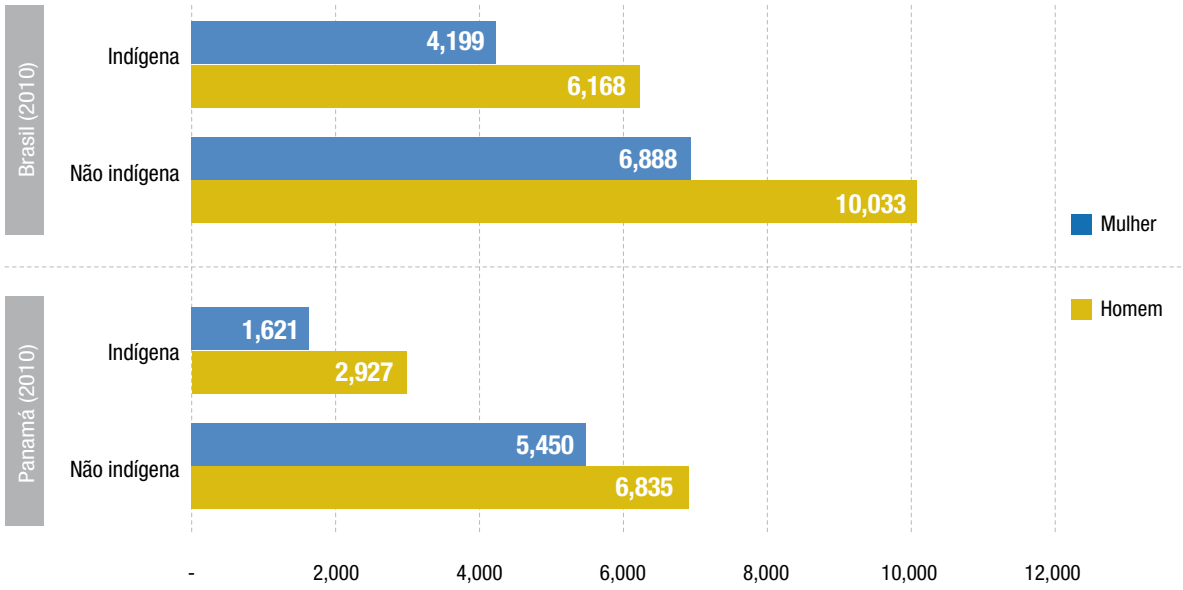
Figura 18 Redução na renda se a pessoa pertence a uma família indígena urbana ou rural em cinco países



Fonte: SEDLAC (CEDLAS e Banco Mundial).

Nota metodológica: Esses efeitos marginais foram estimados usando regressões de mínimos quadrados ordinários sobre a renda por hora, levando em conta etnicidade, gênero, experiência (definida como experiência potencial, que é igual à diferença entre idade e anos de escolaridade menos seis anos), quadrado da experiência, estado civil, nível educacional (primário completo, secundário completo e terciário), coorte etária (18–24, 25–44, 45–54, 55–65 anos), número de filhos na família (em comparação com mediana do país), tipo de trabalho (assalariado, por conta própria e não assalariado), informalidade e tamanho da região de residência (definido pela população). As observações incluem somente pessoas de 18 a 65 anos, fora do setor agrícola e em áreas urbanas para a estimativa urbana (o modelo urbano leva em conta o setor de trabalho, inclusive construção, comércio, manufatura, transporte, mineração, serviços de utilidade pública e outros serviços); e pessoas de 18 a 65 anos no setor agrícola vivendo em áreas rurais para a estimativa rural. Essas probabilidades são estatisticamente significativas (ao menos p<0,01).

Figura 19 Renda de indígenas e não indígenas por gênero no Panamá e Brasil



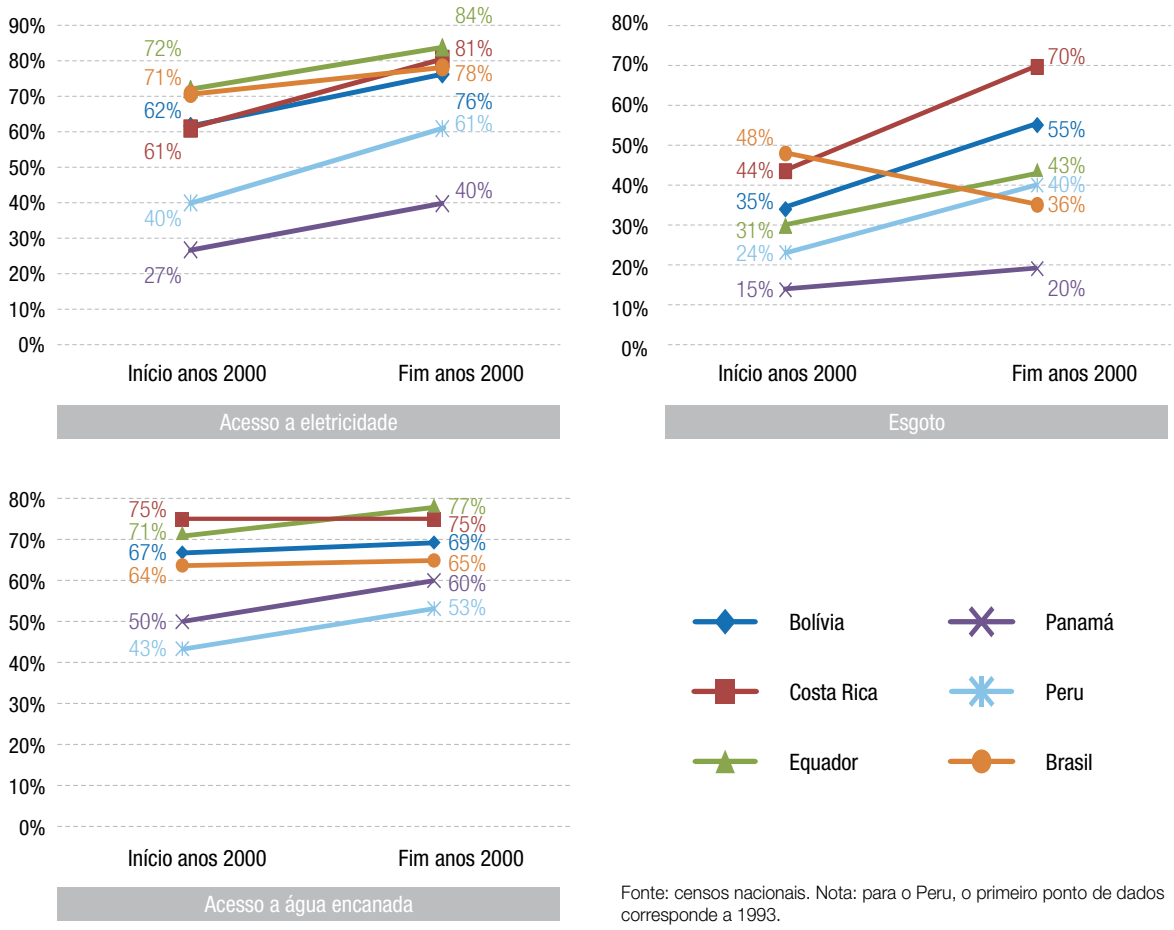
Fonte: censos do Panamá e Brasil.

Nota metodológica: renda refere-se a toda renda pessoal de todas as fontes recebida durante um ano e inclui renda do trabalho e de outras fontes como aposentadoria, pensão, programas sociais e rendimento de investimentos financeiros. Cifras coletadas mensalmente em dólares no Panamá e reais no Brasil; a taxa de câmbio de 2010 foi usada para converter reais em dólares.

Durante a década, também houve uma melhoria significativa no acesso dos indígenas aos serviços (veja a figura 20). Por exemplo, houve um aumento de 53% no acesso a eletricidade para famílias indígenas no Peru, 49% no Panamá, 32% na Costa Rica, 24% na Bolívia e 16% no Equador. O acesso a esgoto aumentou 65% no Peru, 60% na Bolívia, 58% na Costa Rica, 41% no Equador e 35% no Panamá, mas no Brasil a cobertura diminuiu 26%. Mais modestamente, o acesso dos indígenas a água encanada aumentou 20% no Peru, 8% no Panamá e menos de 4% na Bolívia, Brasil, Costa Rica e Equador. A expansão dos serviços é outro sinal positivo de que a região está tentando fechar a brecha entre indígenas e não indígenas.

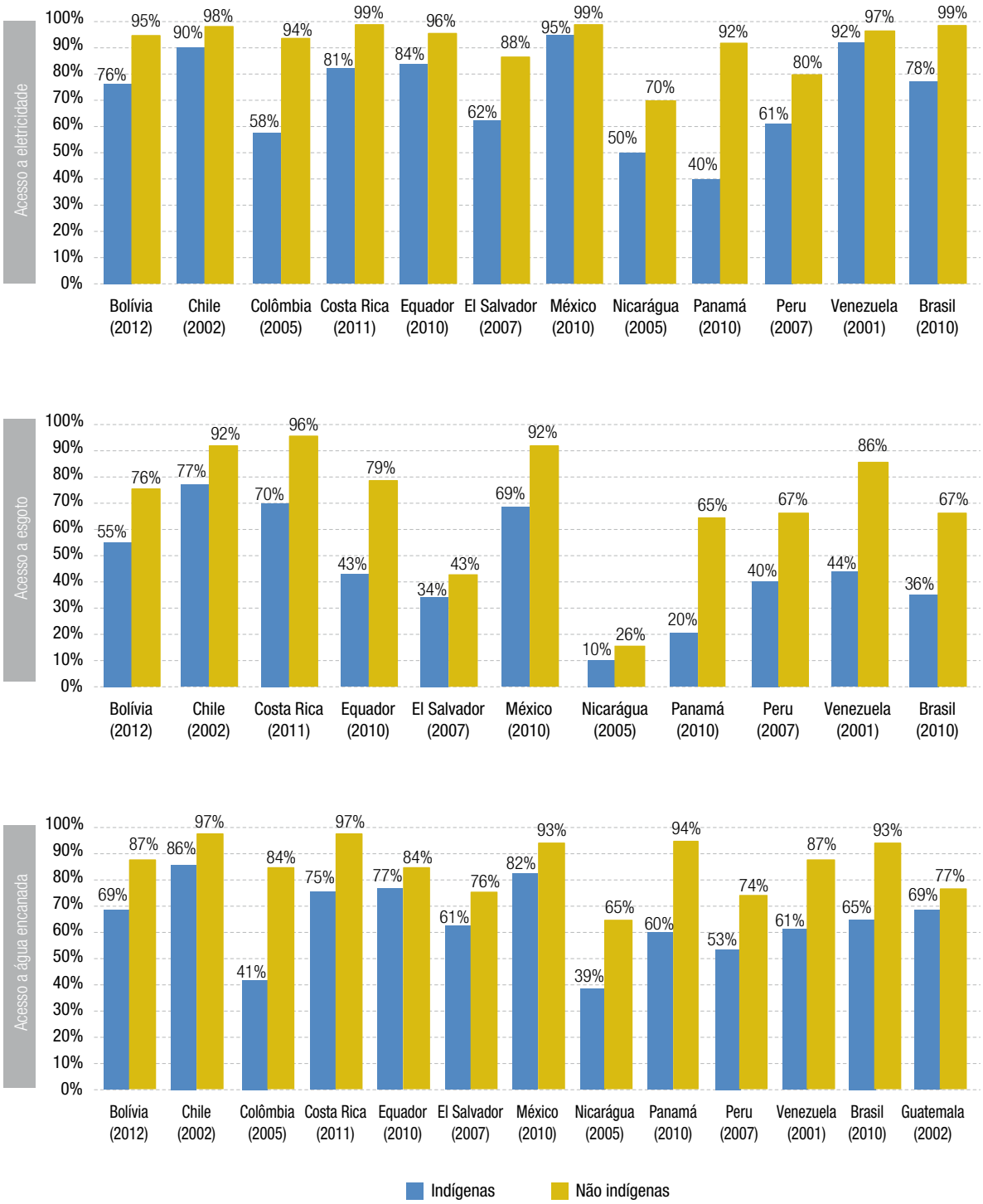
Apesar dessas melhorias, a proporção de indígenas com acesso a saneamento ainda é bem menor que a de não indígenas. Na Bolívia, México e Equador, todos com grandes populações indígenas, os não indígenas têm de 1,3 a 1,8 vez mais acesso a saneamento do que os indígenas. Algo similar acontece com a eletricidade. No Panamá, os não indígenas têm 2,3 vezes mais acesso a eletricidade em casa. Na Colômbia, os não indígenas têm 1,6 vez mais acesso a esse serviço. A média regional de acesso a água encanada mostra uma brecha de 19% entre os dois grupos (71% de acesso para povos indígenas vs. 90% para não indígenas) (veja a figura 21).

Figura 20 Progresso no acesso dos povos indígenas a serviços públicos



Fonte: censos nacionais. Nota: para o Peru, o primeiro ponto de dados corresponde a 1993.

Figura 21 Acesso de indígenas e não indígenas a serviços públicos

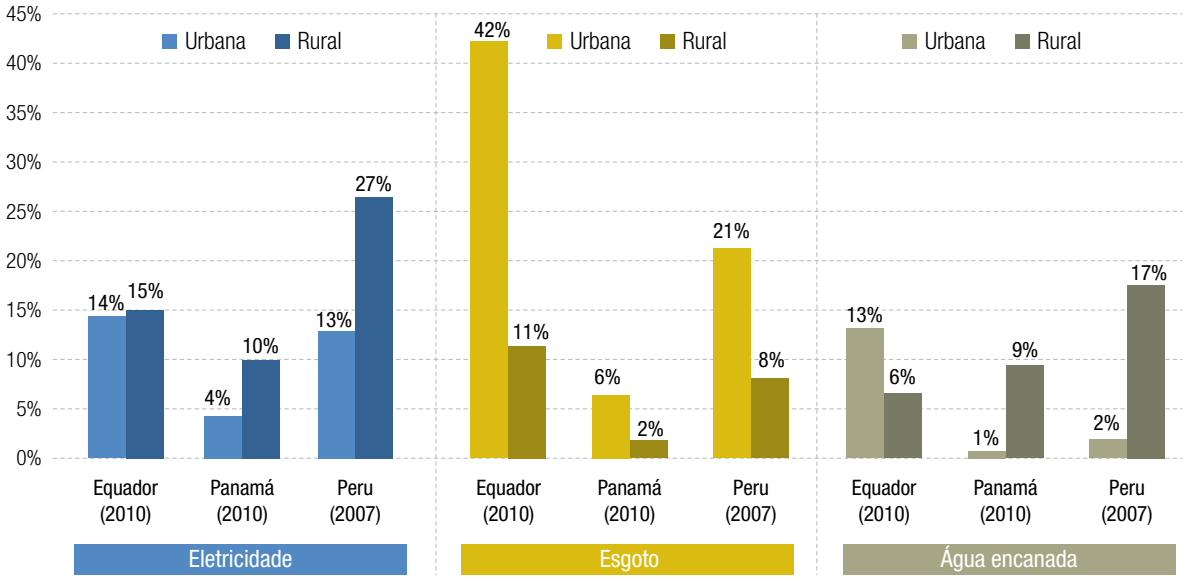


Fonte: censos nacionais.

O aumento das migrações rural-urbanas contribuiu para o melhor acesso a serviços? Os dados disponíveis sugerem que a expansão beneficiou indígenas urbanos e rurais, sem um padrão claro de preferência. Contudo, os indígenas urbanos beneficiaram-se mais da expansão do esgoto nos três países para os quais dispomos de dados entre o início e o fim dos anos 2000 (Equador, Peru e Panamá). O acesso a esgoto é quase quatro vezes maior para indígenas urbanos no Equador em comparação com indígenas que vivem em áreas rurais, e três e 2,7 vezes maior para indígenas urbanos no Panamá e Peru, respectivamente. A melhoria no acesso a eletricidade foi mais significativa para indígenas rurais no Panamá e Peru em comparação com indígenas urbanos, e mais equilibrado no Equador. Por outro lado, a água encanada mostrou uma expansão de quase nove vezes nas áreas rurais do Peru e Panamá em comparação com as áreas urbanas, enquanto os indígenas urbanos no Equador têm o dobro do acesso a água encanada em comparação com os indígenas rurais (veja a figura 22).

A inclusão limitada no mercado também está associada com a falta de habilidades técnicas e acesso a novas tecnologias. Os computadores, celulares e a Internet oferecem novos meios de conexão ao mercado, serviços e setor público. As comunicações móveis "oferecem grandes oportunidades de promoção do desenvolvimento humano, desde acesso básico à educação ou informação sobre saúde a pagamentos em dinheiro … estimulando o envolvimento dos cidadãos nos processos democráticos".[124] A América Latina tornou-se o segundo mercado de tecnologias móveis

Figura 22 Progresso no acesso de famílias indígenas a serviços básicos, 2007 e 2010
Brecha rural-urbana



Fonte: censos nacionais.

124 Banco Mundial, *Information and Communications for Development 2012: Maximizing Mobile* (Washington, DC: Banco Mundial, 2012).

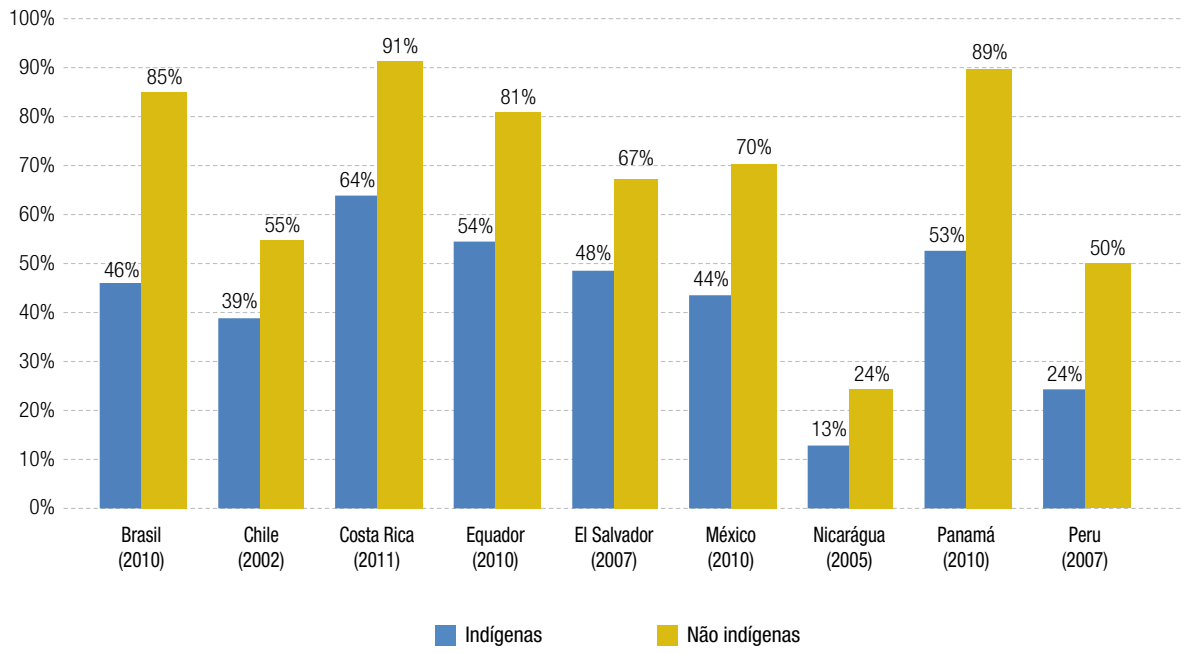
que mais cresce no mundo, e as tecnologias móveis constituem cerca de 3,7% do PIB da região.[25] Os indígenas, porém, não se beneficiaram igualmente do crescimento exponencial e democratização dessas tecnologias na última década.

Embora em muitos países da América Latina o número de celulares supere o de habitantes, os indígenas em geral têm metade do acesso a celulares dos não indígenas (veja a figura 23). Do mesmo modo, o acesso à Internet entre indígenas na Bolívia é quatro vezes menor que o de não indígenas, e seis vezes menor no Equador (veja a figura 24). Finalmente, os indígenas têm somente metade do acesso a computadores na Bolívia, um terço no Brasil e Peru e um quinto na Colômbia (veja a figura 25). A brecha digital reforça formas anteriores de exclusão, na medida em que o acesso a tecnologias está se tornando um aspecto importante do capital social nas sociedades latino-americanas cada vez mais globalizadas.

A capacidade de mudar...

Vários estudos mostram que uma consequência dos padrões persistentes de exclusão como os experimentados pelos indígenas latino-americanos é a redução da capacidade de sair da pobreza.[126] Um relatório recente do Banco Mundial, portanto, recomenda melhorar a participação de indivíduos e grupos na sociedade, o que envolve "melhorar a capacidade, oportunidade e dignidade de pessoas marginalizadas devido à sua identidade para que participem da sociedade".[127] Os indígenas latino-americanos experimentam discriminação com maior frequência que outros grupos em

Figura 23 Acesso a telefones celulares



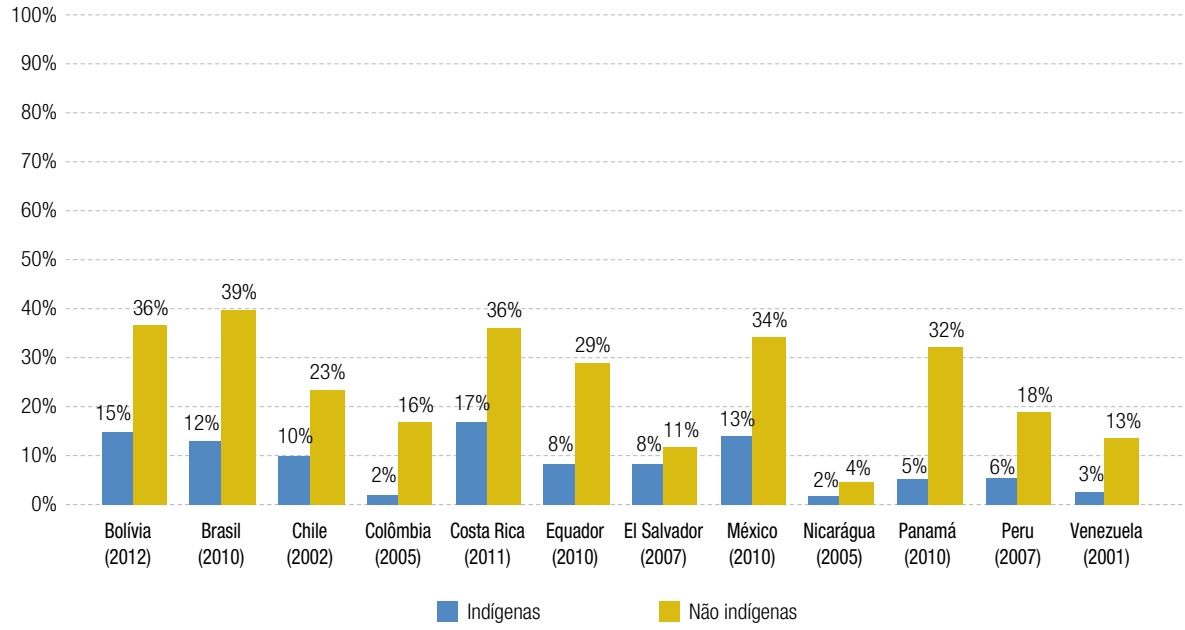
Fonte: censos nacionais.

125 GSMA, *Mobile Economy, Latin America 2013* (Londres: GSMA, 2014).

126 Appadurai, *"The Capacity to Aspire"*.

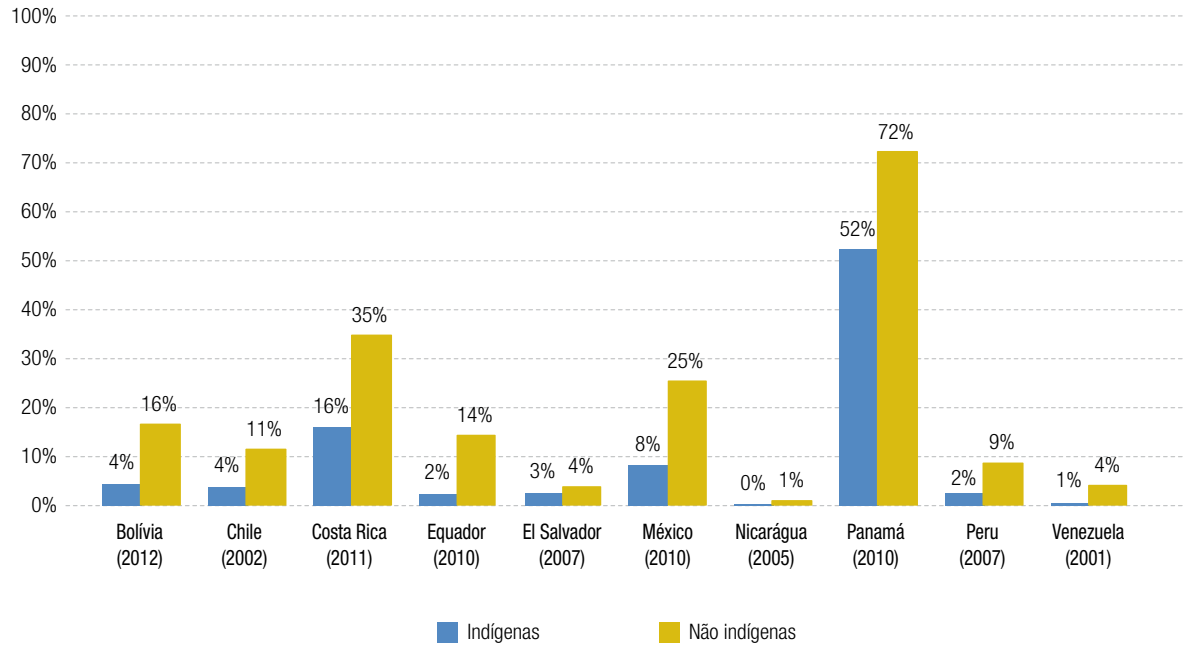
127 Banco Mundial, *Inclusion Matters*, 4.

Figura 24 Acesso a computadores



Fonte: censos nacionais.

Figura 25 Acesso à Internet



Fonte: censos nacionais.

seus países. Dados do Latinobarómetro de 2011 mostram que mais de metade dos indígenas que participaram da pesquisa foram discriminados em países com grandes populações indígenas, como Bolívia, Guatemala, México e Peru. Em geral, esse número é o dobro ou mesmo o triplo do número de pessoas que não se identificam como pertencentes a uma minoria, mas sofrem discriminação. Em outras palavras, apesar da disseminação geral de ideias de multiculturalismo, ampla aceitação dos direitos dos indígenas e subsequente surgimento de constituições plurinacionais, os indígenas ainda sofrem discriminação generalizada.

Isso tem várias consequências para o desenvolvimento. Dados do Latinobarómetro mostram que, no tocante a suas opiniões sobre inclusão econômica, por exemplo, os indígenas têm pouca esperança de mobilidade social. Convidados a considerar uma escala em que 1 é pobre e 10 é rico, os indígenas se colocaram nos 50% inferiores, como a maioria dos latino-americanos, mas consistentemente colocam a si mesmos e a seus pais abaixo dos não indígenas, no segundo quintil mais pobre. Além disso, os indígenas preveem um futuro negativo para seus filhos, refletindo seu pessimismo sobre futuras oportunidades dentro do sistema socioeconômico atual. Assim, enquanto os não indígenas imaginam seus filhos nos 50% superiores, os indígenas, como era de se esperar, imaginam que seus filhos melhorarão, mas ainda ficarão nos 50% inferiores, onde eles e seus pais estavam.

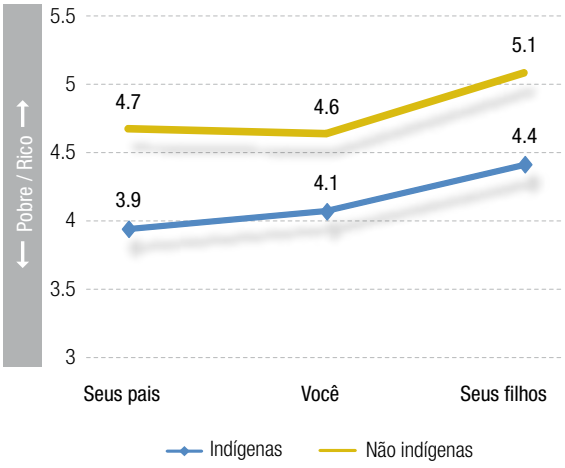
A exclusão social baseada na etnia, portanto, pode levar a um nível mais baixo de realização do capital humano e instigar um sentimento de impotência que pode desencorajar os indivíduos de participarem da vida pública. O crescimento econômico por si só não resolve a discriminação, tendo em vista que se encontra embutida nas atitudes e percepções que moldam a implementação das políticas. A exclusão social não só reduz a capacidade de um grupo participar das esferas econômica e política, mas também diminui sua dignidade.

Os avanços políticos e jurídicos da última década são fatores importantes na reversão dessa situação, mas a mudança não acontecerá apenas com uma expansão nominal dos direitos dos povos indígenas.

Figura 26

Percepção de mobilidade social; média ponderada para Bolívia, Equador, Guatemala, México e Peru

Considerando uma escala em que 1 é pobre e 10 é rico, onde seus pais estavam, onde você está e onde seus filhos estarão…



Fonte: Latinobarómetro, 2011.

Os povos indígenas têm um papel fundamental a desempenhar na agenda de desenvolvimento da região, mas vários estudos mostram que esses grupos não respondem aos esforços de desenvolvimento da maneira convencional. Os povos indígenas têm histórias, sistemas culturais, formas de organização social, economias locais e estruturas de governança que podem entrar em conflito com enfoques de cima para baixo e orientados para o mercado. Embora o uso de indicadores padronizados como os ODM para examinar dados regionais proporcione informações importantes sobre as condições socioeconômicas dos povos indígenas da região, um enfoque concentrado exclusivamente em indicadores padronizados como os ODM deixa de lado as ideias indígenas sobre desenvolvimento, automelhoria e pobreza, e como elas mudaram com o tempo. Além disso, deixa pouca margem para avaliar iniciativas locais que reduziram a pobreza e habilitaram as comunidades.

Na última década, vários programas e políticas foram implementados na região com resultados positivos, não apenas do ponto de vista dos indicadores de pobreza, mas também em termos de conservação do meio ambiente, acesso a serviços de saúde, preservação do conhecimento tradicional e participação local. Foram obtidas importantes lições sobre o potencial impacto socioeconômico da implementação de programas que estão em conformidade com as estruturas regulatórias regionais e promovem a participação dos povos indígenas. Por exemplo, o autodirecionamento tem-se mostrado um elemento crucial de vários programas de alívio da pobreza em áreas indígenas, não só porque inclui noções culturalmente específicas de vulnerabilidade e privação, mas também porque dá aos atores a capacidade de decidir a implementação dos esforços de redução da pobreza.[128]

Do mesmo modo, a autodeterminação pode ser mais que uma aspiração quando os povos indígenas podem atuar como orientadores do processo de elaboração dos programas de desenvolvimento. Um bom exemplo pode ser visto no caso da região Pando na Bolívia, habitada por comunidades indígenas muito vulneráveis. Nessa região, duas organizações que representam as comunidades — a Central Indígena de Pueblos Originarios de la Amazonía de Pando (CPIOAP) e a Central Indígena de Mujeres de la Amazonía de Pando (CIMAP) — elaboraram um plano abrangente de desenvolvimento para os povos indígenas de Pando que leva em consideração as opiniões dos indígenas, usando uma metodologia participativa de diagnóstico. Ao iniciar o processo de concepção e consentimento a partir de sua posição, com apoio de várias agências da ONU e União Europeia, elas esperam envolver o governo em negociações que levem a decisões culturalmente apropriadas sobre o desenvolvimento econômico, saúde e educação dos povos indígenas.[129]

Experiências de autodesenvolvimento em saúde, do ponto de vista de participação do governo e das comunidades, também mostram importantes lições (veja o boxe 5).

Em suma, embora muitas políticas focalizadas e experiências de autodesenvolvimento não sejam visíveis de uma perspectiva macro, essas iniciativas locais oferecem informações valiosas sobre o êxito ou fracasso de projetos de desenvolvimento, bem como sobre os fatores e condições que determinam os resultados de um projeto. Contudo, apesar de abundantes debates nos círculos acadêmicos e não acadêmicos, os dados comparativos sobre os desafios, limites e "boas práticas" do desenvolvimento focalizado e autocentrado na região permanecem insuficientes. A educação, que desempenha um papel fundamental nas futuras possibilidades de avanço dos indígenas, é um bom exemplo dos desafios, brechas e oportunidades abertas pelos novos realinhamentos jurídicos a favor dos povos indígenas.

128 Veja, por exemplo, Correa Aste, Norma; Roopnaraine, Terry; del Pilar Ego-Aguirre Rodríguez, María; Jacinto, Mariella Gonzáles; Margolies, Amy; Luna, Romina Seminario; Palomino, Pablo Molina; Riquelme, e Eduardo Pacheco, *Pueblos indígenas y programas de transferencias condicionadas: Estudio etnográfico sobre la implementación y los efectos socioculturales del Programa Juntos en seis comunidades andinas y amazónicas de Perú* (Washington, D.C.; Lima, Peru: International Food Policy Research Institute, Pontificia Universidad Católica del Perú, Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2013)

129 UNPIP, *Indígenas quieren consulta previa para salud y educación*, 9 de julho de 2013, http://www.erbol.com.bo/noticia/indigenas/06092013/indigenas_quieren_consulta_previa_para_salud_y_educacion#sthash.mmlUrD6S.dpuf; UNPIP, "UNPIP Success Stories".

Boxe 5 | Dois casos de desenvolvimento autônomo no setor da saúde

No sul do Chile, desde o fim dos anos 1980, organizações mapuche vêm trabalhando para melhorar o acesso a serviços biomédicos para famílias rurais mapuche. Elas promoveram estratégias comunitárias de gestão de serviços biomédicos, complementadas com práticas e conhecimento mapuche. Hoje, essas organizações coadministram (juntamente com o Serviço de Saúde de Araucania Sur) o Centro de Medicina Mapuche no Hospital de Nueva Imperial, Hospital Makewe e Centro de Saúde Intercultural Boroa Filulawen.

Essas iniciativas foram conceitualizadas num quadro de "saúde intercultural", mediante o qual as comunidades indígenas coletivamente assumem e coordenam a provisão de serviços biomédicos em seus territórios, mas segundo suas próprias opiniões e necessidades, e em harmonia com suas práticas e conhecimento tradicional de saúde. Após 15 anos de trabalho, essas três experiências de autodesenvolvimento não só melhoraram o acesso a serviços médicos nas áreas rurais, mas também impulsionaram o empoderamento cultural e político, tornando-se um modelo de serviço intercultural de saúde na região.

De uma posição diferente, os Servicios de Atención y Orientación al Indígena (SAOI), implementados por profissionais indígenas que trabalham no Ministério da Saúde da Venezuela, proporcionam assistência e orientação a pacientes indígenas em grandes hospitais do país desde 2005. O serviço começou com duas experiências em Maracaibo, no oeste do país, que procuraram melhorar o acesso de pacientes indígenas frequentemente alienados das instalações biomédicas por barreiras culturais e linguísticas. Mediante atendimento bilíngue e intercultural, proporcionado por profissionais indígenas especialmente treinados, as famílias indígenas recebem orientação para os procedimentos burocráticos, tradução durante as consultas, acompanhamento durante o tratamento e assessoria culturalmente sensível. O êxito dos primeiros SAOI aumentou a demanda do serviço por indígenas e agentes de saúde de outras regiões.

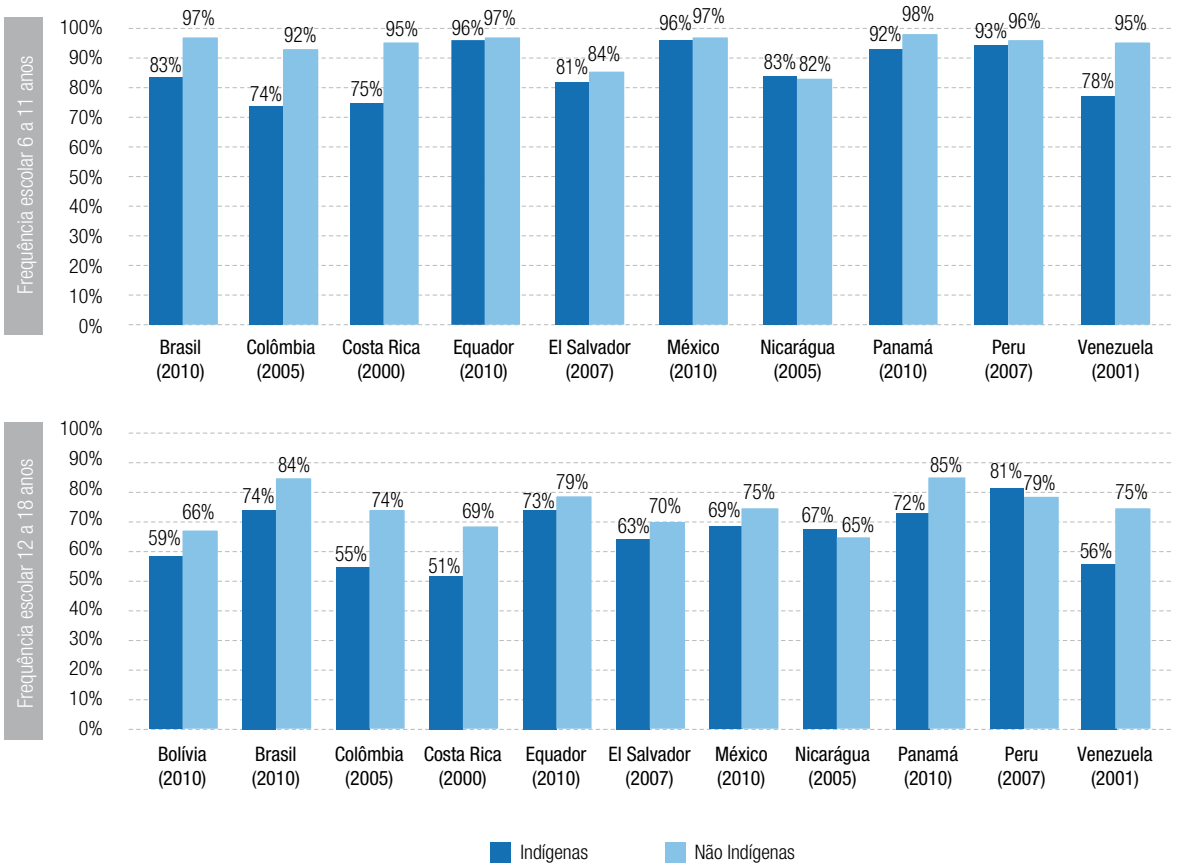
Com o tempo, os SAOI tornaram-se ambientas criativos para o intercâmbio intercultural entre indígenas e as práticas e conhecimento biomédico, permitindo a introdução de instalações e dietas culturalmente pertinentes, bem como conhecimento e especialistas indígenas no ambiente hospitalar. Apesar dos altos e baixos da economia venezuelana nos últimos anos, os funcionários, médicos e pacientes indígenas não só mantiveram os SAOI funcionando, mas expandiram seu alcance para 32 hospitais em 12 estados do país. Em nove anos de existência, os SAOI já prestaram assistência a mais de 380 mil pacientes indígenas, constituindo uma das mais impressionantes experiências de adaptação intercultural dos serviços de saúde da região.

Educação

Em muitos aspectos, os novos quadros jurídicos nacionais e internacionais abriram o caminho para outras formas de educação. Dessa forma, nas últimas décadas foram aprovadas leis sobre educação relevantes para a cultura, língua e identidade indígena na maior parte da região. Contudo, como aconteceu com outras reformas de leis e políticas, ainda existe uma brecha entre avanços teóricos e implementação.

A frequência escolar, em geral, melhorou entre as crianças indígenas. Entre as duas rodadas de censos consideradas para este relatório, a percentagem de crianças indígenas de 6 a 11 anos que frequentam a escola aumentou de 73% para 83% no Brasil, de 87% para 96% no Equador, de 78% para 92% no Panamá e de 85% para 93% no Peru. Contudo, permanece uma brecha entre crianças indígenas e não indígenas. Essa brecha é mais pronunciada em países com populações indígenas pequenas, diversas e espalhadas, como Brasil, Colômbia, Costa Rica e Venezuela, provavelmente devido a dificuldades intrínsecas à tarefa de atender centenas de sociedades indígenas (ao menos 382 nesses quatro países). Em países como México, Peru e Equador, porém, a percentagem de crianças indígenas que frequentam a escola é relativamente similar à percentagem de crianças não indígenas, particularmente no nível do ensino fundamental.

Figura 27 Frequência escolar: indígenas vs. não indígenas

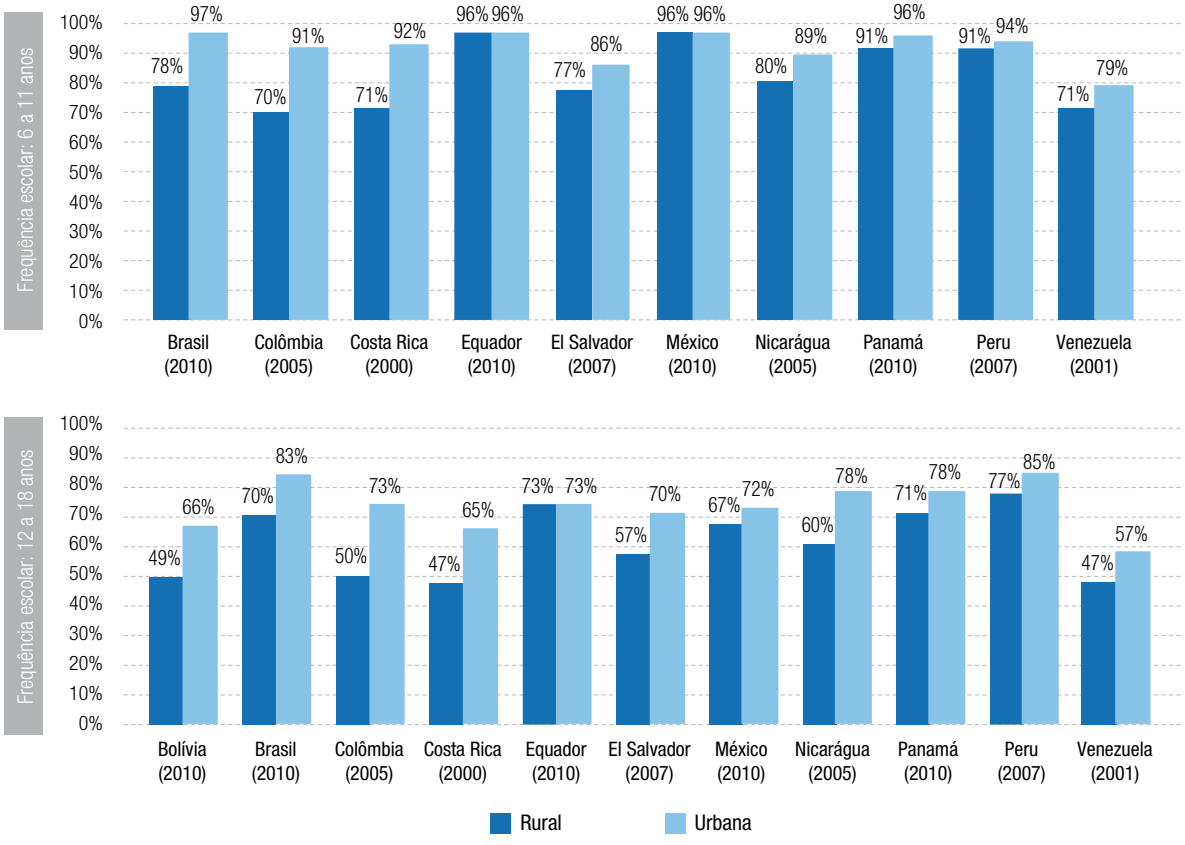


Fonte: censos nacionais.

Porém, esse quadro pode ser enganador, pois pequenas populações, como shipibo-conibo e ashaninka, tendem a ser estatisticamente ofuscadas por sociedades indígenas maiores, como quíchua e aimará. No Peru, onde a frequência escolar de crianças indígenas de 6 a 11 anos é de cerca de 93%, um exame mais detalhado das escolas rurais indígenas realizado pela Defensoria em 2013, baseado numa amostra de 75 escolas, constatou que cerca de 46% das crianças e adolescentes indígenas não estavam registrados numa instituição educacional.[130] Além disso, segundo um censo especializado das comunidades da Amazônia realizado paralelamente ao censo nacional do Peru (2007), 19% dos indígenas da Amazônia não sabiam ler ou escrever (28% das mulheres), e somente 51% da população com menos de 24 anos estava recebendo educação formal (somente 47% das pessoas com mais de 15 anos haviam concluído a educação primária).[131]

Também há uma brecha entre áreas urbanas e rurais na proporção de crianças indígenas que frequentam a escola. Novamente, as maiores brechas ocorrem em países com populações indígenas mais diversas e espalhadas: Brasil, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Nicarágua e Venezuela (veja a figura 28).

Figura 28 Indígenas em idade escolar que frequentam a escola em áreas rurais e urbanas



Fonte: censos nacionais.

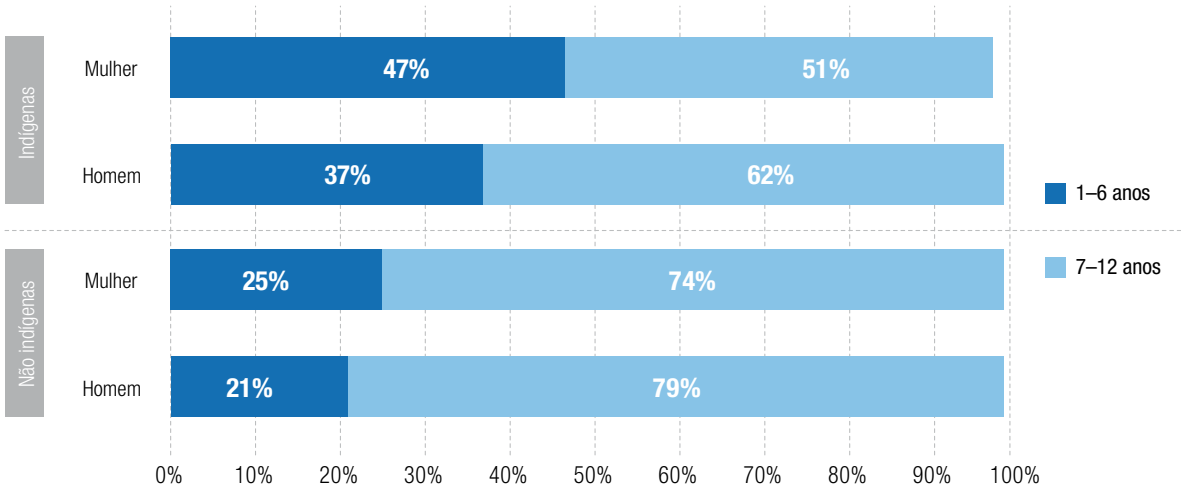
130 *Informe Defensorial: Avances y desafíos en la implementación de la Política de Educación Intercultural Bilingüe 2012–2013* (Lima: Defensoría del Pueblo, 2014).

131 Instituto Nacional de Estadística e Informática, *Censos Nacionales 2007: II Censo de Comunidades Indígenas* (Lima: INEI, 2009).

A interseção entre gênero e condição indígena tem consideráveis impactos bastante negativos no nível educacional. Em geral, mulheres indígenas e rurais apresentamos níveis mais altos de analfabetismo e evasão escolar, o que prejudica sua capacidade de aproveitar as oportunidades econômicas, contribuindo para taxas mais altas de desemprego e maior vulnerabilidade. Em termos de nível educacional, a combinação de gênero, etnia, idade e lugar de residência parece ter um efeito maior do que o gênero por si só.[132] Por exemplo, no Equador e Peru, homens e mulheres indígenas geralmente têm menos anos de escolaridade que os homens e mulheres não indígenas. Contudo, há uma brecha maior entre homens e mulheres indígenas em comparação com homens e mulheres não indígenas, e as mulheres indígenas são particularmente desfavorecidas, como mostra a figura 29.

A combinação de gênero e condição indígena está associada com taxas consideravelmente mais baixas de conclusão dos estudos, independentemente da idade e da área geográfica. Na Bolívia, a conclusão do ensino primário por mulheres indígenas em áreas rurais é metade da taxa de homens não indígenas, e a disparidade no ensino secundário também é grande: 23% vs. 10% (veja no boxe 6 um exemplo detalhado da Bolívia). Os motivos para não frequentar a escola variam. Dados da Colômbia indicam que o fato de ser indígena pode influenciar mais que o gênero, já que tanto homens como mulheres não indígenas informam que os custos associados com a escola e a distância constituem motivo maior que para os homens e mulheres indígenas, enquanto uma parcela maior de homens e mulheres indígenas identificam a necessidade de trabalhar como motivo para não frequentar a escola (figura 30).

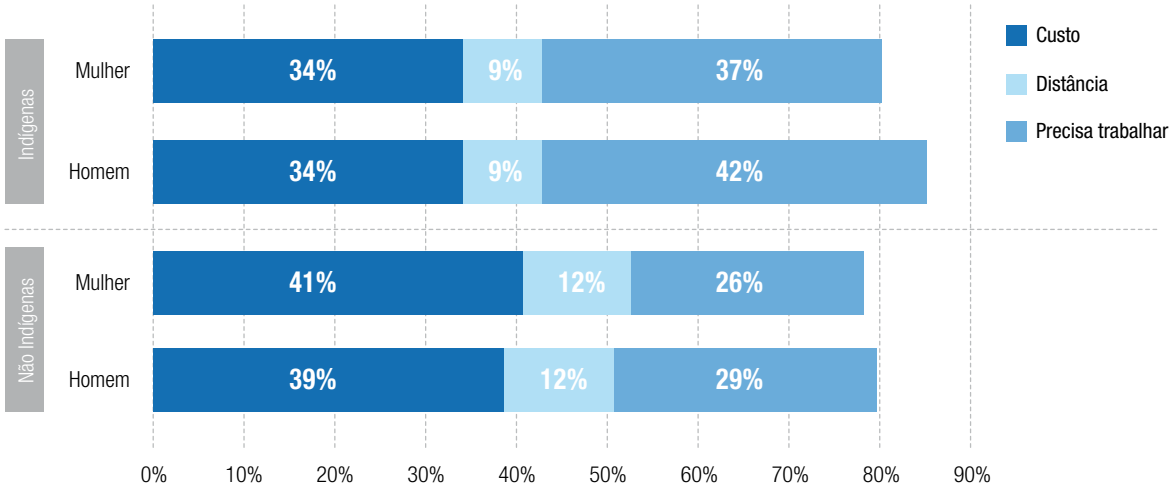
Figura 29 Parcela da população com 1–6 anos de escolaridade em comparação com 7–12 anos, por gênero e condição indígena, no Peru; dados para população com 24 anos ou mais



Fonte: censo nacional (2007).

132 Banco Mundial, *Bolivia: Challenges and Constraints.*

Figura 30 Motivos para não frequentar a escola na Colômbia por gênero e condição indígena



Fonte: cálculos do Banco Mundial usado dados do censo de 2005.

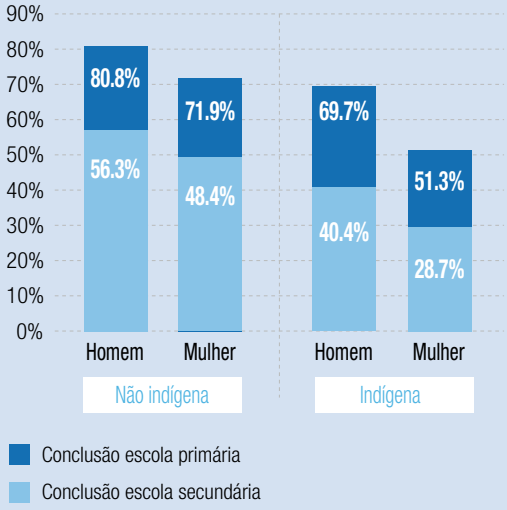
Boxe 6 | Gênero, localização e conclusão dos estudos entre indígenas bolivianos

Na Bolívia, o nível educacional é significativamente mais baixo entre mulheres, minorias étnicas e habitantes rurais, apesar das políticas de educação universal que datam dos anos 1930 e importantes reformas educacionais durantes os anos 1990. O nível educacional nas áreas rurais geralmente é melhor para homens que para mulheres, independentemente do fato de ser ou não indígena. Por exemplo, 7,6% das mulheres não têm escolaridade, mas entre os homens apenas o percentual é 4,9%. Além disso, cerca de 86% das mulheres e 92% dos homens foram alfabetizados (Instituto Nacional de Estadística, 2011).

Mulheres nas áreas rurais e mulheres que pertencem a grupos indígenas têm nível educacional mais baixo que outros grupos. O índice de conclusão do ensino primário entre mulheres indígenas nas áreas rurais é metade da taxa entre homens não indígenas (25,6% vs. 52,5%). A disparidade na conclusão do ensino secundário também é grande: 9,8% vs. 22,9%. A combinação de gênero e condição indígena está associada com taxas de conclusão consideravelmente mais baixas, independentemente da idade e área geográfica. Em comparação com homens não indígenas, as mulheres não indígenas e os homens indígenas têm 9% e 10% menos probabilidade de concluir o ensino primário, respectivamente, enquanto as mulheres indígenas têm 29% menos probabilidade. As mulheres indígenas também têm 23% menos probabilidade de concluir o ensino secundário do que os homens não indígenas (veja as figuras B6.1 e B6.2).

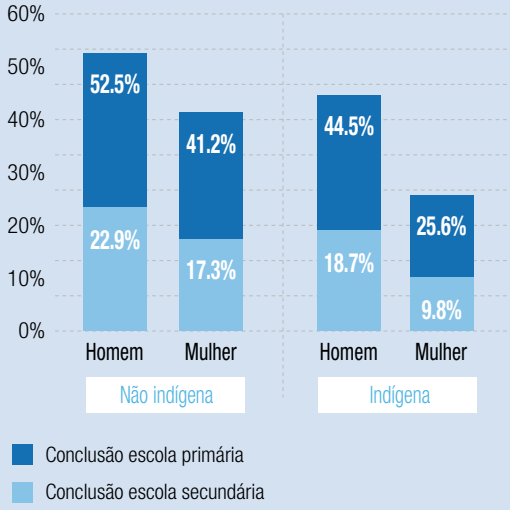
CONTÍNUO

Figura B6.1 Conclusão em áreas urbanas da Bolívia



Fonte: Tas, 2014, com base em dados do censo de 2012.

Figura B6.2 Conclusão em áreas rurais da Bolívia



Fonte: Tas, 2014, com base em dados do censo de 2012.

Essas brechas persistentes entre meninos e meninas podem estar associadas a vários fatores: 1) a gravidez, por exemplo, é um motivo comum para abandonar a escola; 2) muitas escolas não têm instalações sanitárias separadas para meninas, o que é particularmente problemático quando as meninas começam a menstruar; 3) se as escolas são distantes, o trajeto pode ser considerado um "risco" para meninas; etc. Em termos mais indiretos, em famílias com poucos recursos, os meninos em geral são privilegiados na hora de decidir quem vai frequentar a escola; os currículos e as práticas escolares também tendem a excluir silenciosamente as meninas. Além disso, a presença de irmãos mais novos (na pré-escola) aumenta a probabilidade de as irmãs mais velhas ficarem fora da escola, pois em geral têm que ajudar com as tarefas domésticas e tomar conta dos mais novos. Argumenta-se, portanto, que o aumento da cobertura dos programas de pré-escola poderia ter um efeito positivo sobre a matrícula e frequência escolar de meninas indígenas.[133]

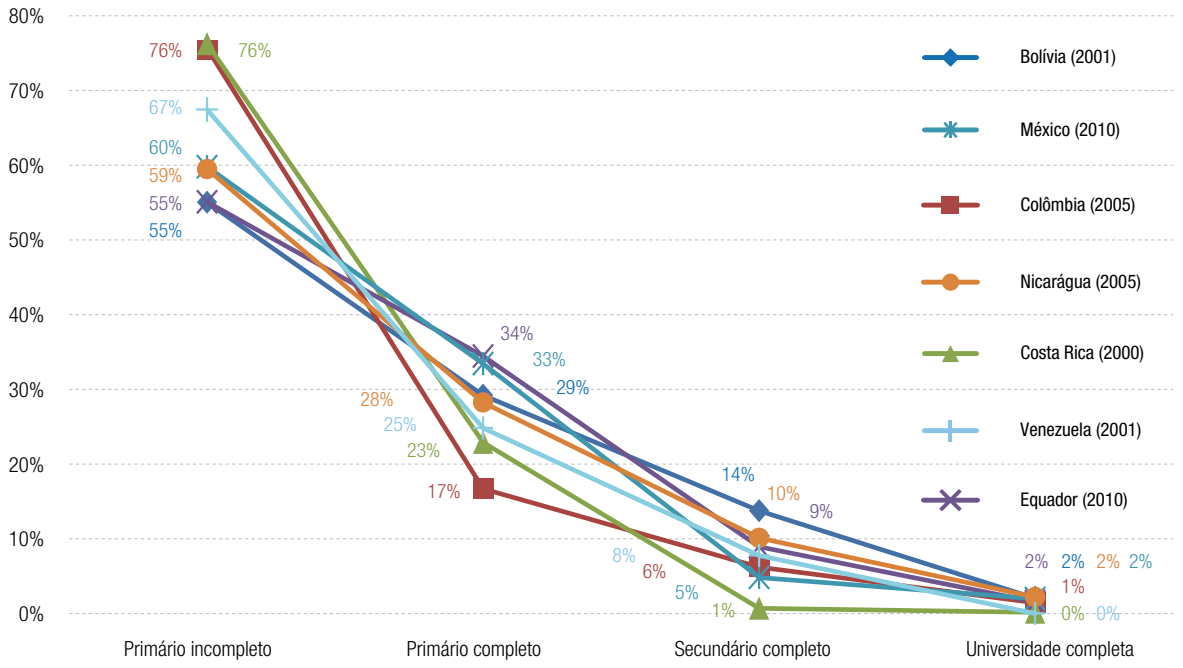
Fonte: Adaptado de Banco Mundial, *Bolívia: Challenges and Constraints*.

133 Ernesto Yáñez, Ronald Rojas e Diego Silva, *"The Juancito Pinto Conditional Cash Transfer Program in Bolívia: Analyzing the Impact on primary education"* (FOCAL policy brief, Canadian Foundation for the Americas, Ottawa, maio de 2011); Daniela Zapata, Dante Contreras e Diana Kruger, *"Child Labor and Schooling in Bolivia: Who's Falling Behind? The Roles of Domestic Work, Gender, and Ethnicity"*, World Development 39, no 4 (abril de 2011): 588–99.

Os dados mostram uma expansão material dos sistemas de educação para as regiões indígenas, mas seria um erro considerar esses resultados quantitativos como medida de qualidade, pois os coeficientes de matrícula, distribuição por gênero e taxas de retenção pouco dizem sobre a qualidade ou pertinência cultural da educação fornecida a crianças indígenas. Além disso, currículos padronizados priorizam linguagem e matemática em detrimento de outras dimensões do aprendizado que são importantes para os povos indígenas, como formas tradicionais de pensamento e conhecimento, existência de outros padrões de civilização e outras maneiras de entender a relação entre o homem e a natureza.

Desse modo, os dados disponíveis não representam necessariamente uma ordem sociocultural em que 42 milhões de indígenas e centenas de sociedades e línguas distintas possam se encaixar. O nível educacional, por exemplo, está inversamente relacionado com a retenção de uma língua indígena. Apesar de leis e regulamentos que protegem as línguas e culturas indígenas (veja o boxe 7) e do reconhecimento geral da importância de incluir estratégias de educação bilíngue intercultural na escola, menos de 31,9% dos indígenas nos países analisados falavam uma língua indígena ao concluir o ensino primário, e somente 5,3% ao concluir o ensino secundário. A probabilidade de mudar essa situação mediante a participação de profissionais indígenas na formulação e implementação de novos currículos é baixa, já que menos de 2% dos indígenas que concluíram a educação universitária falavam sua língua nativa (veja a figura 31).

Figura 31 Percentagem de indígenas que falam línguas indígenas por nível educacional (24 anos ou mais)



Fonte: censos nacionais.

Isso indica que, apesar de décadas de programas bilíngues interculturais na região, os sistemas de ensino continuam trabalhando com um modelo que, no máximo, ajuda as crianças indígenas em seu trânsito para a assimilação cultural e linguística. Nesse contexto, além do reconhecimento simbólico e jurídico de um bom número de línguas indígenas na região, o espanhol e o português continuam a desfrutar um status de língua oficial e de escolarização. Isso demanda perguntas óbvias quanto ao papel dos sistemas de ensino na promoção de sociedades multiculturais e multilíngues proclamadas em tantas constituições, leis e acordos internacionais na região (veja o boxe 7).

Boxe 7 | Direito dos povos indígenas à educação

A Parte VI do Convênio 169 da OIT (artigos 26–31) atribui aos povos indígenas vários direitos educacionais, inclusive o direito de ser educado em sua própria língua e cultura, com conteúdo baseado em sua própria história, conhecimento, sistema de valores, práticas sociais e tecnologias, bem como o direito de manter suas próprias instituições educacionais com financiamento público. Também estabelece igualdade de acesso e oportunidade aos serviços educacionais em todos os níveis e sem discriminação. O artigo 30 vai um pouco mais longe, pois indiretamente estabelece o interculturalismo como meio de promover uma imagem digna dos povos indígenas na sociedade contemporânea.

A Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas, de 2007, ratifica e expande a maioria desses aspectos; embora as questões relacionadas à educação dos povos indígenas constituam, em certa medida, um tema transversal da declaração, os artigos 11 a 15 referem-se aos direitos educacionais dos povos indígenas. Os artigos 11 e 12 afirmam o direito de praticar e manter suas tradições e costumes, inclusive práticas e cerimônias religiosas e espirituais, bem como a responsabilidade do Estado de proteger e fornecer acesso aos locais religiosos e culturais. Os artigos 13 e 14 estabelecem que os povos indígenas "… têm o direito de revitalizar, utilizar, desenvolver e transmitir às gerações futuras sua história, idioma, tradições orais, filosofias, sistema de escrita e literatura, e de atribuir nomes às suas comunidades, lugares e pessoas", bem como "… estabelecer e controlar seu sistema e instituições educativos, que ofereçam educação em seu próprio idioma, em consonância com seus métodos culturais de ensino e de aprendizagem". A declaração determina: "Os Estados... juntamente com os povos indígenas, adotarão medidas eficazes para que os indígenas, em particular as crianças, inclusive as que vivem fora de suas comunidades, tenham acesso, quando possível, à educação em sua própria cultura e em seu próprio idioma" (artigo 14, item 3). Todas essas considerações estão vinculadas a um direito de ordem superior relacionado à dignidade e aspirações dos povos indígenas e, como no caso do Convênio 169, os Estados devem adotar medidas efetivas, em consulta com os povos indígenas, "… para combater o preconceito, eliminar a discriminação e promover a tolerância, entendimento e boas relações entre povos indígenas e todos os outros segmentos da sociedade" (artigo 15).

Em 2009, o Mecanismo de Especialistas da ONU sobre Direitos dos Povos Indígenas realizou um estudo sobre o direito à educação. O estudo identificou lições aprendidas e desafios relacionados à implementação desse direito. Entre as principais lições, o estudo inclui a adoção de leis e políticas sobre educação dos povos indígenas, bem como a provisão dos recursos financeiros necessários. Quanto aos desafios encontrados, o estudo destacou o seguinte: falta de controle sobre as iniciativas educacionais para crianças indígenas, falta de consulta sobre o desenvolvimento e implementação de serviços educacionais para os indígenas, limitada consideração da autonomia e participação dos indígenas na prestação de serviços educacionais e, em geral, a imposição da educação oficial às crianças indígenas.

Na verdade, a educação intercultural bilíngue (EIB) não é algo novo na América Latina. Foi proposta como alternativa à educação em espanhol ou português desde os anos 1960 e é amplamente considerada como uma importante política direcionada para a inclusão dos povos indígenas sem ameaçar suas língua, cultura e autonomia social.[134] Contudo, as origens da EIB estavam associadas com estratégias de assimilação lideradas pelos governos e missionários durante a primeira metade do século 20. Eles viam o uso da linguística moderna e a implementação da educação bilíngue como uma solução adequada para os problemas de converter sociedades indígenas predominantemente monolíngues. Desde então, porém, a EIB passou a ser parte importante do diálogo interétnico e intercultural.[135] Contudo, a retórica legal e educacional nem sempre é acompanhada de ação pública.

A implementação da EIB na América Latina, na verdade, é bastante irregular e assistemática (veja o Apêndice B). Na Argentina, por exemplo, onde a EIB foi incluída na lei de educação em 2006, mais de 90% das crianças indígenas que frequentam a escola não recebem educação em sua língua.[136] No Peru, onde a EIB é protegida pela constituição desde 1993 e diferentes aspectos foram implementados desde 1961, somente 38% das crianças indígenas com acesso à educação primária frequentam uma escola com EIB, e somente metade dos professores em escolas com EIB falam a língua em que deveriam ensinar.[137] Na Bolívia, que incluiu disposições sobre EIB na constituição de 2009 e implementou diferentes experiências desde 1977, a EIB atendia apenas 22% da população alvo em 2005. No Brasil, mais de 90% dos professores em escolas com EIB são indígenas, mas somente 65% deles concluíram o ensino secundário e 13% o terciário.

As deficiências da educação bilíngue incluem não só a falta de implementação efetiva, mas também a má elaboração e falta de focalização. Há evidências de que a educação bilíngue pode ser eficaz se for bem-feita.[138] O fato de a EIB não ter sido implementada em termos que promovam o conhecimento e valores indígenas, proporcionando às crianças indígenas as ferramentas intelectuais de que vão necessitar em sociedades cada vez mais globalizadas, também é evidente na forte associação entre alfabetização e perda de línguas nativas (veja a figura 32). Na Bolívia, mais de 95% de todos os indígenas analfabetos com mais de 10 anos de idade falam sua língua nativa.

Apesar das limitações indicadas anteriormente, nas últimas duas ou três décadas ocorreram inovações socioculturalmente relevantes que tentam se libertar dos padrões assimilacionistas em vários territórios indígenas, e mesmo nas áreas metropolitanas de cidades latino-americanas. Muitas dessas transformações são o produto da autodeterminação e atuação dos indígenas e, em geral, implicam transformações originadas localmente em pequena escala, com o envolvimento ativo da sociedade civil nas decisões mesmo quando tomadas de baixo para cima e obtendo reconhecimento oficial. Outras são o resultado de esforços de conscientização sociopolítica e cultural, resultantes do incentivo e apoio proporcionados por centros de pesquisa e organizações não governamentais alinhadas com a agenda indígena.

134 Delia María Fajardo Salinas, "Educación intercultural bilingüe en Latinoamérica: un breve estado de la cuestión", *Estudios Sociales y Humanísticos* IX, no 2 (dezembro de 2011).

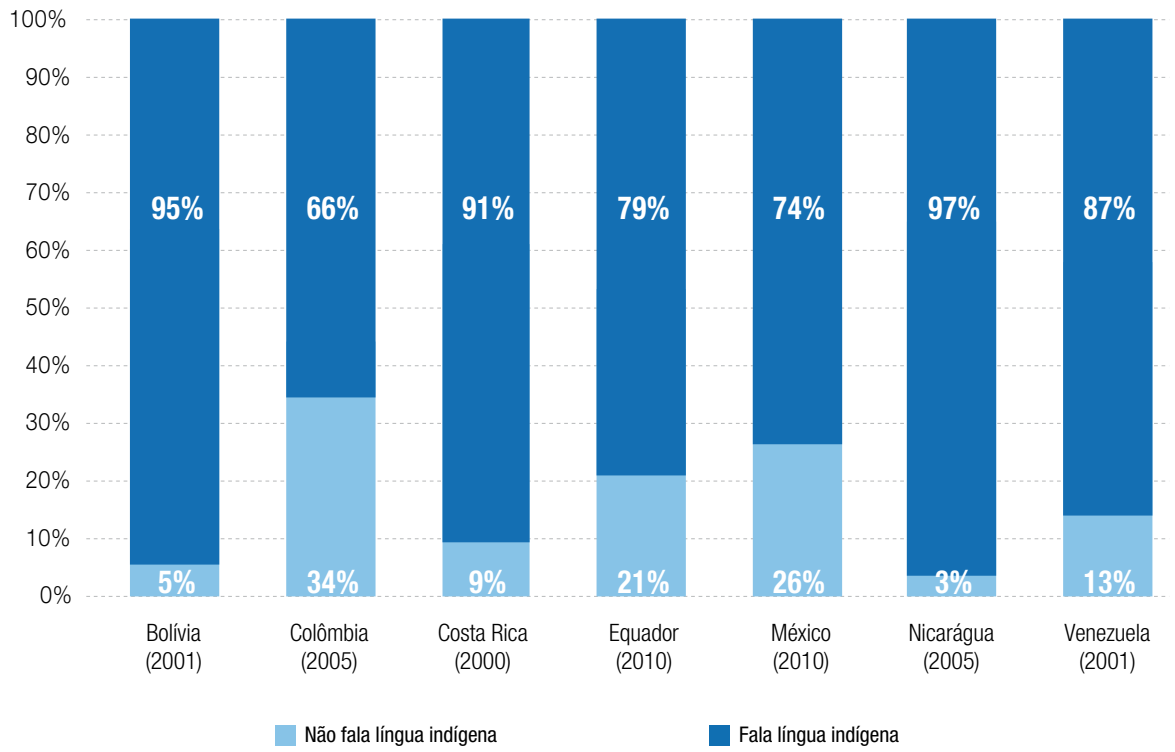
135 Luis Enrique López, "Top-Down and Bottom-Up: Counterpoised Visions of Bilingual Intercultural Education in Latin America", em *Can Schools Save Indigenous Languages? Policy and Practice on Four Continents,* ed. Nancy H. Hornberger (Nova York: Palgrave Macmillan, 2008), 42–65; Lucy Trapnell, "Addressing Knowledge and Power Issues in Intercultural Education" (tese de mestrado, Department of Education, University of Bath, Reino Unido, 2008).

136 UNESCO, "World Data on Education, VII Ed. 2010/11", http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Publications/WDE/2010/pdf-versions/Argentina.pdf.

137 Martín Benavides, Magrith Mena e Carmen Ponce, *Estado de la Niñez Indígena en el Perú* (Lima: INEI e UNICEF, 2010), 72.

138 Harry Anthony Patrinos e Eduardo Velez, "Costs and Benefits of Bilingual Education in Guatemala: A Partial Analysis", *International Journal of Educational Development* 29, no 6 (novembro de 2009): 594–98.

Figura 32 Analfabetismo e conhecimento de línguas indígenas (população indígena 10+)



Fonte: censos nacionais.

Contudo, o número de escolas bilíngues é limitado, assim como o número de professores bilíngues capacitados. Recentemente, o Ministério da Educação do Peru anunciou que precisava capacitar 21 mil professores bilíngues para atender as necessidades educacionais de crianças indígenas que frequentam as escolas bilíngues de áreas rurais. Contudo, considerando o aumento da presença de indígenas nas áreas urbanas, esse número provavelmente é bem maior. O país que conseguiu registrar a maior proporção de estudantes indígenas na escola primária é o México, embora a qualidade educacional seja um problema, como em todos os outros países da América Latina.

Finalmente, a Bolívia e o Equador merecem menção especial porque em ambos os casos foi adotado o novo formato de Estado plurinacional. A constituição nacional desses dois países foi radicalmente transformada em 2008 (Equador) e em 2009 (Bolívia), tendo sido promulgadas novas leis sobre educação. Na Bolívia, foram registrados mais avanços com a recente adoção de um novo currículo baseado em conhecimentos indígenas, implementado em 2013–2014, que busca uma relação mais equilibrada entre o conhecimento ocidental e o conhecimento indígena. Não obstante, talvez seja muito cedo para avaliar o impacto dessas mudanças na retenção da língua e promoção de um padrão de educação realmente inclusivo e multicultural.

Para uma Agenda Pós-2015

Dezembro de 2014 marcou o fim da Segunda Década Internacional dos Povos Indígenas do Mundo, um período em que os latino-americanos indígenas continuaram a fortalecer sua posição de atores relevantes na vida política e social da região. A tenacidade de seus movimentos sociais e organizações comunitárias rendeu frutos em termos de reconhecimento legal. Seu ativismo também contribuiu para um crescente consenso sobre o direito dos povos indígenas de participarem e beneficiarem-se da prosperidade da região sem ter que renunciar a sua identidade e aspirações enquanto sociedades culturalmente distintas. O fato de que 15 dos 22 países que ratificaram o Convênio 169 da OIT se encontram na América Latina é um sinal encorajador da direção que a região tomou em relação aos direitos dos indígenas.

A década também produziu ganhos econômicos e sociais para os povos indígenas na América Latina. As brechas salariais que historicamente afetaram minorias étnicas, habitantes rurais e mulheres diminuíram, assim como as brechas no nível educacional, mostrando que um clima econômico favorável e as políticas certas podem produzir resultados positivos.[134] A percentagem de indígenas que vivem na pobreza também caiu significantemente em alguns países, enquanto em outros houve uma melhoria inquestionável no acesso geral a serviços básicos, incluindo eletricidade, esgoto e água encanada. À medida que o clima econômico na América Latina muda, o desafio é tornar esses ganhos sustentáveis com o passar do tempo, mesmo em um contexto de crescimento econômico lento.

Apesar de ganhos importantes, a década também foi marcada pela persistência de antigas formas de desigualdade e pela criação de novas formas. Embora em termos absolutos tenha havido progresso em áreas como redução da pobreza e inclusão em serviços cruciais do Estado, em termos relativos às brechas que separam os indígenas dos outros latino-americanos cresceram ainda mais em muitos quesitos. A expansão da cobertura de muitos serviços cruciais não foi necessariamente acompanhada de um aumento na qualidade ou adaptação desses serviços às necessidades e pontos de vista da população indígena. Embora alguns estudos tenham indicado falta de evidências decisivas de que os programas direcionados a povos indígenas podem reduzir substancialmente essas brechas,[140] dados analisados neste relatório sugerem que o crescimento por si só tampouco ajudará a reduzi-las. O crescimento econômico pouco faz para resolver a discriminação, por exemplo, na medida em que as atitudes e percepções que levam a resultados discriminatórios estão muitas vezes arraigadas na forma em que as políticas públicas são implementadas.

O acesso limitado dos povos indígenas ao mercado, por exemplo, está associado a baixos níveis de escolaridade, condições econômicas anteriores, pouco acesso a finanças e serviços, poucas habilidades de mercado, exclusão de novas tecnologias, brechas de gênero e desconfiança, dentre uma longa lista. Portanto, eliminar a exclusão dos povos indígenas do mercado exigirá uma abordagem estratégica e abrangente, assim como esforços combinados de comunidades locais, sociedade civil, agências de desenvolvimento, setor privado e ONGs, todos trabalhando com a noção de que uma só solução ou "grande ideia" não irá servir para todas as situações e resolver todos os problemas. A probabilidade é de que os ganhos sejam pequenos e incrementais. Contudo, a experiência mostra que, se as condições certas forem estabelecidas e os principais atores se envolverem, a mudança é possível.

Este estudo apresentou uma avaliação atualizada da situação dos povos indígenas na região no começo do novo milênio, sem apresentar explicações demasiado acadêmicas de causalidade ou potenciais soluções. Contudo, a região acumulou experiência empírica extensiva durante as duas últimas décadas para abordar muitos dos desafios descritos ao longo deste relatório. É necessário um trabalho adicional com base nessas experiências para ampliar nosso entendimento do que funciona e do que não funciona em áreas críticas do desenvolvimento como educação, saúde, conservação ambiental, territorialidade e inclusão de mercado. Apesar do caráter preeminentemente descritivo deste relatório, na seção final esboçamos observações e lições que podem ser extraídas dos dados analisados que poderiam informar discussões que levarão a uma agenda pós-2015.

139 Ñopo, *New Century, Old Disparities.*

140 Hall e Patrinos, *Indigenous Peoples, Poverty, and Development.*

Ganhos legais e participativos precisam ser convertidos em ganhos sociais e econômicos.

Existe uma tensão inescapável entre os ganhos políticos e participativos das últimas décadas e a falta de ganhos econômicos e sociais inequívocos no âmbito comunitário e familiar. A prontificação da região para aprovar e adaptar instrumentos e acordos internacionais progressistas visando proteger os direitos dos povos indígenas é elogiável, já que abordam as condições sistemáticas que impedem que os indígenas busquem sua própria trajetória de desenvolvimento. Eles também são importantes porque marcam uma mudança substancial em relação à atitude e políticas da região que vigoravam há apenas duas décadas. No entanto, a velocidade e a flexibilidade exibidas na adoção dessas mudanças contrastam com as brechas crescentes em muitas áreas e a pouca tração que programas e politicas há muito esperadas experimentaram, como a regularização dos direitos indígenas sobre a terra.

Para sermos justos, esses avanços políticos e legais ainda estão num estágio experimental. Assim, embora muitos países tenham aprovado leis e estatutos para garantir a participação dos povos indígenas no governo e na tomada de decisões, ecoando o conteúdo dos acordos internacionais, pouquíssimos estabeleceram medidas eficazes para executá-las e assegurar que sua implementação produza resultados reais em termos de inclusão e desenvolvimento com identidade. Onde isso aconteceu, essas adaptações relativamente recentes precisam lutar contra a inércia de mais de cinco séculos de preconceito, intolerância e aniquilação completa.

Por outro lado, mesmo que ideias como a de desenvolvimento com identidade, desenvolvimento indígena e etnodesenvolvimento tenham recebido um impulso na última década, o desafio para os indígenas, ONGs, governos e agências de desenvolvimento está em implementar programas de desenvolvimento que sejam sustentáveis e eficazes na redução da exclusão social. Um revés comum dessas abordagens tem a ver com a suposição de que o desenvolvimento indígena só pode ser legítimo se for diametralmente oposto a formas ocidentais de desenvolvimento. Se concepções indígenas de desenvolvimento forem mal interpretadas por estereótipos e suposições preconcebidas acerca do

É preciso trabalhar mais na implementação prática de quadros jurídicos progressistas que protejam os povos indígenas.

que é ser indígena, os indígenas contemporâneos que por motivos diferentes se distanciaram desses cânones ortodoxos podem ser deixados para trás, levando a novas formas de discriminação. A volta aos meios tradicionais de produção e aos territórios tradicionais, por exemplo, talvez não seja mais factível ou relevante para muitas famílias indígenas. Eles certamente parecem pouco úteis para atender as necessidades e prioridades de um número crescente de famílias indígenas que vivem em ambientes urbanos marginalizados.

A agenda pós-2015 também deve levar em conta as múltiplas camadas de exclusão que tornam alguns domicílios e indivíduos indígenas mais vulneráveis do que outros. Ao longo deste relatório enfatizamos, por exemplo, que as mulheres indígenas são muitas vezes discriminadas tanto por serem mulheres quanto por serem indígenas, resultando em menos acesso à educação e menores salários do que os homens indígenas. No mesmo sentido, o documento final da reunião plenária de alto nível da Assembleia Geral da ONU realizada em Nova York em 22 de setembro de 2014 chamou a atenção

Soluções jurídicas e práticas também devem abordar as necessidades e visões dos grupos vulneráveis nas sociedades indígenas, tendo em mente que há brechas relacionadas a gênero, pessoas com deficiências, crianças, idosos e discriminação interétnica.

de seus Estados membros para a necessidade de promover e proteger os direitos dos indígenas com deficiências, apoiar o empoderamento e a capacitação de jovens e mulheres indígenas e prevenir e eliminar todas as formas de violência e discriminação contra povos e indivíduos indígenas, em particular mulheres, crianças, jovens, idosos e deficientes. Ainda há muito espaço para melhoria nos quadros jurídicos e políticos da região. Os avanços, porém, precisam vir acompanhados de um compromisso mais forte de converter essa "abordagem dos direitos" em ganhos substanciais para os povos indígenas respeitando sua identidade e dignidade.

A educação pode ser a chave para o desenvolvimento com identidade, mas a qualidade do sistema educacional deve melhorar. As crianças indígenas têm o direito de receber uma educação de qualidade, culturalmente apropriada e relevante.

Melhorar a qualidade da educação pode ser a chave para uma maior inclusão.

A expansão da educação primária para a maioria das latitudes indígenas nas ultimas décadas é uma realização notável. Através das escolas, as comunidades indígenas muitas vezes ganham não só acesso à educação institucionalizada, mas também a uma gama de oportunidades de mudar os termos de sua relação com a sociedade não indígena e aumentar sua voz e ação dentro do Estado. Evidências apresentadas neste relatório e em outros documentos mostram que melhorias no nível educacional possuem um impacto significativo na inclusão dos povos indígenas no mercado, contribuindo para estreitar as brechas salariais. Além disso, evidências de outros estudos sugerem que as mulheres podem se beneficiar mais do maior acesso à educação do que os homens, podendo ajudá-las a se libertar de um longo histórico de discriminação.

Contudo, o pleno desenvolvimento dessas oportunidades dependerá em grande medida de nossos esforços conjuntos para melhorar a qualidade e pertinência cultural desses serviços. A educação intercultural bilíngue (EIB), uma das propostas mais disseminadas e duradouras para vincular os sistemas de educação indígena e institucionalizada, é um bom exemplo da brecha que separa quadros jurídicos e políticas avançadas de sua implementação prática. Presente na região desde a primeira metade do século 20, a educação bilíngue evoluiu de um paradigma claramente assimilacionista, visando a facilitação da conversão ao cristianismo e a integração cultural dos povos indígenas, para um espaço prolífico de diálogo interétnico e intercultural. Praticamente todos os países latino-americanos hoje possuem programas e/ou departamentos especializados para EIB dentro de seus ministérios de educação e suas legislações reconhecem a EIB como uma ferramenta vital para a inclusão dos povos indígenas no sistema de educação nacional sem ameaçar sua língua, cultura e autonomia social. Alguns países foram mais além, e propuseram educação multilíngue e intercultural para todos.

Apesar deste longo histórico e da notável transição, a EIB ainda é mal planejada, direcionada aleatoriamente e, por fim, pouco implementada. Livros especializados e professores são insuficientes, e as crianças indígenas cada vez mais recebem uma educação que não serve para elas, seja como cidadãs do Estado ou como receptoras de sua própria cultura. Este relatório mostrou uma clara associação entre educação formal e perda da língua nativa, mas associações similares foram comprovadas entre educação formal e outros aspectos das culturas indígenas que são essenciais para sua sobrevivência, como o conhecimento etnobotânico,[141] conhecimentos e práticas médicas[142] e arranjos sociais tradicionais.[143] Assim, pais indígenas e líderes comunitários enfrentam o dilema de ter que

141 Stanford Zent, "Traditional Ecological Knowledge (TEK) and Biocultural Diversity: A Close-up Look at Linkages, Delearning Trends & Changing Patterns of Transmission", em *Learning and Knowing in Indigenous Societies Today,* eds. Peter Bates, Moe Chiba, Sabine Kube e Douglas Nakashima (Paris: UNESCO, 2009).

142 Germán Freire e Aimé Tillett, *Salud Indígena en Venezuela* vols. 1–2, (Caracas: Ministerio de Salud, 2007).

143 Laura Rival, "Formal Schooling and the Production of Modern Citizens in the Ecuadorian Amazon", em *Schooling the Symbolic Animal: Social and Cultural Dimensions of Education,* eds. Bradley A. U. Levinson et al. (Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, 2000).

escolher entre preparar as gerações mais novas para o mundo global em que elas provavelmente terão que viver quando adultas ou educá-las de acordo com suas tradições. Há evidências de que a EIB pode ajudar as crianças indígenas a enfrentar muitos desses desafios e paradoxos, mas ela precisa ser bem implementada. A EIB deve oferecer às crianças indígenas as ferramentas para que possam se beneficiar do Estado sem ter que renunciar a sua cultura e língua. A associação mórbida entre educação formal e perda cultural deve ser vista como um alarme da urgência de uma ação mais rápida para implementar programas culturalmente adequados e socialmente inclusivos.

Abordando o Novo Cenário e as Realidades Sociais dos Povos Indígenas.

A agenda pós-2015 também deve levar em conta o novo cenários em que os povos indígenas estão vivendo no momento. Não podemos ignorar que o número de indígenas latino-americanos que vivem em áreas urbanas já é quase o mesmo de indígenas rurais. Além de desafiar a imagem coletiva que temos do que significa o *indigenismo*, esse novo cenário desafia os modelos e ferramentas analíticas que utilizamos para entender e abordar suas necessidades e prioridades.

A transição para espaços urbanos claramente melhorou o acesso a serviços básicos e oportunidades econômicas para muitos indígenas. Nas cidades, as famílias indígenas tendem a ter um melhor acesso a eletricidade, água encanada e esgoto. As áreas urbanas também foram catalisadoras da participação politica e do empoderamento. Em alguns lugares, como El Alto na Bolívia, os moradores urbanos conseguiram ampliar seus direitos de cidadania e participação política. No caso das mulheres, a migração para as cidades pode abrir novas oportunidades para se livrarem de papéis discriminatórios e desfrutar de maiores oportunidades e liberdades sociais, econômicas e politicas do que em suas comunidades de origem. As crianças melhoram substancialmente seu acesso à escola. Apesar desses ganhos, um número desproporcionalmente alto de famílias indígenas que se mudam para as cidades ocupa áreas insalubres, inseguras e naturalmente propensas a riscos, melhorando de fato o seu acesso a serviços básicos – ou evitando algumas ameaças imediatas, como as famílias que fogem de conflitos armados – mas à custa de um aumento de suas vulnerabilidades ou expondo-se a novas formas de exclusão.

> A região precisa entender melhor a situação dos povos indígenas que vivem em áreas urbanas, assim como os motivos pelos quais eles estão deixando seus territórios tradicionais, e abordar tanto suas necessidades como suas prioridades, respeitando sua identidade e dignidade.

Apesar da urbanização não ser exclusiva dos povos indígenas, este relatório apresentou evidências abundantes de que eles estão sendo atingidos mais fortemente pela transição rural-urbana do que outros grupos. Dentre os moradores urbanos indígenas da região, 36% vivem em favelas, quase o dobro da proporção de moradores urbanos não indígenas. Em muitos países a percentagem de indígenas que moram em favelas é muito mais alta. Nas cidades, os povos indígenas possuem em média um terço do acesso a água encanada de outros latino-americanos urbanos, um sexto do acesso à eletricidade e um quinto do acesso a moradia adequada.

Nas favelas, com habilidades limitadas para competir no mercado de trabalho e desprovidas de muitas das redes de segurança e ativos que possuíam em suas comunidades de origem, as famílias indígenas urbanas requerem uma reavaliação de suas necessidades e estratégias de inclusão, que deve começar explicitando sua situação, estratégias de resolução de problemas e visões específicas do espaço urbano.

Não há dúvida, portanto, que, para melhorar as condições dos povos indígenas em áreas urbanas, é necessária uma abordagem abrangente e estratégica, visando as causas básicas de sua marginalização desproporcional. Não obstante, os quadros regulatórios e a agenda atual de

desenvolvimento faz pouca ou nenhuma referência à sua situação. Com o aumento no número dos moradores urbanos indígenas, precisamos de mais pesquisa para entender os múltiplos aspectos de sua experiência urbana, desde o papel da economia informal nas famílias urbanas indígenas e seu impacto sobre a pobreza e indicadores do padrão de vida, até as oportunidades que as áreas urbanas oferecem de participação política e expansão da agenda intercultural.

Expandir a voz e as oportunidades de participação dos povos indígenas.

Uma forma de abordar as necessidades e prioridades de uma população indígena em evolução, sem considerar os preconceitos e estereótipos que dominaram nosso entendimento de sua situação até hoje, é aumentar sua própria voz e ação no desenvolvimento e na formulação de políticas. A necessidade de envolver comunidades locais em políticas e programas de desenvolvimento é, de fato, uma das poucas áreas de desenvolvimento onde parece haver consenso hoje em dia. De fato ou de direito, a questão na América Latina não é mais se os povos indígenas devem se envolver na tomada de decisões, mas como e quando.

Apesar dos dados limitados para avaliar o envolvimento dos povos indígenas como eleitores nos processos eleitorais, seu envolvimento crescente na política é evidente no surgimento de representantes indígenas em todos os níveis de governo, incluindo a presidência da Bolívia. Os sistemas eleitorais oferecem aos povos indígenas a oportunidade de incluir sua agenda politica nos principais debates, aumentando assim sua voz dentro do Estado. Contudo, somente alguns países promulgaram leis que ampliam a participação politica de povos indígenas em eleições democráticas. Por exemplo, somente oito países criaram leis e procedimentos para garantir a participação de eleitores indígenas nos processos eleitorais, seis reservaram cargos nas legislaturas locais e nacionais para representantes indígenas e somente quatro mudaram a divisão político-administrativa do país a fim de favorecer jurisdições eleitorais especiais para povos indígenas.

A região deve envidar mais esforços para eliminar as barreiras geográficas, linguísticas e sociais que impedem que os povos indígenas participem dos processos eleitorais. A divisão do estado mexicano de Oaxaca é um exemplo inspirador. De seus 570 municípios, 418 são administrados de acordo com as tradições dos povos indígenas (usos e costumes) e reconhecidos pela constituição do estado.[144] Dentro desses municípios, os povos indígenas podem exercer suas próprias modalidades de participação ou realizar processos eleitorais que representam melhor suas visões e arranjos sociais. A reorganização dos distritos eleitorais melhora a representação dos líderes indígenas em diferentes setores do governo e aumenta a participação de indivíduos pertencentes a pequenos povos indígenas.

A região deve envidar mais esforços para eliminar as barreiras geográficas, linguísticas e sociais que impedem os povos indígenas de participarem da tomada de decisões, inclusive nos processos eleitorais.

O avanço da agenda de direitos indígenas na América Latina também estimulou a criação de órgãos governamentais de alto nível dedicados a supervisar a implementação dos direitos indígenas. Sua organização e eficácia variam de um caso a outro, mas o fato de existirem é um sinal positivo, que já começa a render lições valiosas. A criação de um quadro internacional para o avanço dos direitos e aspirações dos povos indígenas dentro do sistema da ONU indica o progresso realizado nesse sentido em uma escala maior. Nas duas últimas décadas, a ONU estabeleceu um Fórum

144 CEPAL, *Guaranteeing Indigenous People's Rights,* 19.

Permanente sobre Questões Indígenas, um Mecanismo de Especialistas sobre os Direitos dos Povos Indígenas e uma Relatoria Especial sobre os Direitos dos Povos Indígenas.

Do lado indígena, a criação de plataformas supranacionais de cooperação e assistência mútua também melhorou consideravelmente a capacidade dos povos indígenas de incluir suas prioridades na agenda política. O Foro Indígena Abya Yala, por exemplo, que abrange mais de 40 organizações da América Latina e do Caribe, esteve envolvido não só em um diálogo com o Banco Mundial, que informou este relatório e a pesquisa na qual é baseado, mas também em outros espaços importantes da tomada de decisões, como o Conselho Internacional de Tratados Indígenas, o Fórum Internacional de Direitos da Mulher Indígena, o Consejo Continental de la Nación Guaraní, a Rio+20 e a Conferência Mundial sobre Povos Indígenas.[145] A região precisa apoiar organizações subnacionais e supranacionais deste tipo, não só porque reafirmam o direito dos povos indígenas de participarem em reuniões de alto nível de governo, mas também porque possibilitam que organizações indígenas compartilhem experiências sobre programas e políticas bem-sucedidas com múltiplos atores, incluindo governos, responsáveis pela formulação de políticas e agências de desenvolvimento.

O CLPI oferece ferramentas para garantir a participação dos povos indígenas na tomada de decisões, mas sua regularização requer o consentimento dos povos indígenas, governos e outras partes interessadas. Implementações unilaterais mostraram-se difíceis e politicamente onerosas.

O consentimento livre, prévio e informado (CLPI) é outra ferramenta importante para garantir a participação de povos indígenas em aspectos que podem afetar sua vida, cultura e ativos. A experiência das últimas décadas mostra que, embora imperfeita, a melhor forma de executar projetos de desenvolvimento de forma bem-sucedida em territórios indígenas é por meio de seu envolvimento na formulação, implementação e monitoramento de programas de desenvolvimento. Como afirma um relatório recente do Banco Mundial: "As consultas são a pedra fundamental do diagnóstico de problemas e da construção de apoio para intervenções... Incluir essas consultas em projetos e programas pode ajudar as organizações a formular questões importantes e identificar os canais certos para intervenção".[146]

Apesar de a forma como o CLPI tem sido recebido e implementado na lei e na prática diferir em cada país e mesmo em cada caso, algumas poucas generalizações podem ser feitas:

- A região ainda está no estágio experimental e, apesar de várias lições aprendidas, a curva do aprendizado é íngreme e exige compromisso em todos os níveis e poderes do governo. Tentativas de regularizar o CLPI unilateralmente e sem o consentimento dos três poderes do governo e de outras partes interessadas que participarão de sua implementação mostraram-se difíceis e politicamente onerosas.
- Consagrado por lei e normas ou como resultado de demandas de fato dos povos indígenas afetados, o CLPI é uma característica necessária da tomada de decisões bem-sucedida. Embora ainda sejam necessários vários ajustes na implementação, a ausência do CLPI produz decisões insustentáveis e erros onerosos.
- Em geral, a região tem uma rica experiência com CLPI e poderia beneficiar-se com a colaboração estreita entre os países e entre todas as partes interessadas relevantes.
- O acesso a informação básica imparcial de qualidade é crucial para sua implementação, assim como um claro entendimento da dinâmica da tomada de decisões dentro das sociedades indígenas e dos quadros regulatórios de cada país.

145 Ibid., 31.

146 Banco Mundial, *Inclusion Matters*, 237.

Este relatório apresenta dados comparativos sobre esses e outros aspectos que devem informar discussões para a implementação do CLPI.

Expandir a voz e as oportunidades de participação dos povos indígenas.

Uma das área que exige mais atenção diz respeito aos desafios envolvendo a implementação de programas direcionados. Embora a região tenha feito grande progresso no reconhecimento das necessidades especiais dos povos indígenas, a implementação de políticas e programas concretos para abordá-las foi menos significativa. Nos casos em que essas políticas foram estabelecidas, seus benefícios e obstáculos permanecem bastante inexplorados, apesar do debate abundante em círculos acadêmicos e não acadêmicos. Um relatório do Banco Mundial recentemente afirmou que é importante "utilizar ferramentas de avaliação do impacto para avaliar rigorosamente as ferramentas de políticas e programas que realmente funcionam – e as que não – para melhorar os resultados dos povos indígenas".[147] A participação de comunidades locais na avaliação de programas e politicas de desenvolvimento também é vital, já que as ferramentas estatísticas talvez não considerem resultados intangíveis que são centrais à ideia de desenvolvimento com identidade, como o empoderamento de instituições organizacionais locais ou subgrupos vulneráveis.

Informações sobre áreas essenciais do desenvolvimento, como a atenção primária à saúde, acesso à justiça e participação política, permanecem escassas e irregulares e, portanto, difíceis de sistematizar e utilizar para o planejamento do desenvolvimento. Práticas positivas e negativas são encontradas em toda a região, mas a região carece de um repositório de conhecimentos que possa permitir o aprendizado com a experiência. Sem informações públicas e acessíveis deste tipo, é menos provável que governos, ONG, agências de desenvolvimento e comunidades locais sejam consigam dar os passos necessários para abordar as causas subjacentes da pobreza, vulnerabilidade e exclusão.

São cada vez mais necessárias pesquisas e políticas para elaborar indicadores estatísticos que possam facilitar a coleta de dados em áreas essenciais do desenvolvimento. Os responsáveis pela formulação de políticas devem levar em conta que a situação dos povos indígenas é muitas vezes subnotificada ou desconhecida por causa das dificuldades de acesso a seus territórios (muitas vezes isolados), conflitos civis e inadequações socioculturais que permanecem em métodos de coleta de dados padronizados. Além disso, vários indicadores comumente utilizados para avaliar a pobreza e a vulnerabilidade não refletem adequadamente as visões e situação dos povos indígenas. Não há metas de desenvolvimento que descrevam os pontos de vista e necessidades especiais da população indígena, por exemplo, enquanto metas comparativas globais e transnacionais, como os ODM, parecem não abordar as necessidades especiais de minorias étnicas ou simplesmente não focalizam o que é relevante para eles; ou provavelmente ambos.

Apesar do progresso significativo, ainda existem importantes brechas estatísticas. A maioria dos países caribenhos não inclui informação estatística relativa a povos indígenas ou minorias étnicas nos dados do censo, e somente 9 países da América Latina incluíram variáveis étnicas em pesquisas domiciliares. (Algumas pesquisas domiciliares que incluíram variáveis étnicas não possuem amostras representativas de famílias indígenas.) Da mesma forma, poucos países incluíram variáveis étnicas em outras ferramentas estatísticas importantes, como os registros epidemiológicos nacionais, registros judiciais, registros de nascimento e óbito e estatísticas eleitorais.

> Práticas positivas e negativas são encontradas em todos os setores, mas o intercâmbio de conhecimento é limitado. A região precisa construir repositórios de conhecimento para aprender com as experiências e erros.

147 Hall e Patrinos, eds., *Indigenous Peoples, Poverty, and Development,* 387.

A região fez um progresso elogiável no aprimoramento dos métodos de coleta de dados e planejamento do desenvolvimento visando minorias étnicas, assim como na qualidade de estatísticas públicas, mas ainda há espaço para melhoria. Os dados apresentados neste relatório foram padronizados justamente para ajudar a formar um corpo crítico de conhecimento com dados e indicadores acessíveis e comparáveis sobre povos indígenas. A região também deve avançar mais rumo à inclusão das visões e prioridades dos povos indígenas no estabelecimento de metas de desenvolvimento, assim como na avaliação do progresso em direção a essas metas. A participação de organizações indígenas na identificação de indicadores, métodos de coleta de dados e análise culturalmente apropriados é crítica, não só porque eles podem contribuir com noções culturalmente específicas de desenvolvimento e vulnerabilidade, mas também porque essa participação dá aos povos indígenas a capacidade e autonomia para decidir se os objetivos de desenvolvimento são relevantes para eles e como os esforços de redução da pobreza devem ser implementados.

Finalmente, os povos indígenas também devem ser vistos como parceiros essenciais na agenda de desenvolvimento da região. Fortalecer o direito das comunidades indígenas a suas terras e recursos, por exemplo, mostrou-se uma estratégia eficaz para combater a mudança climática. No Brasil, o reconhecimento legal de territórios indígenas demonstrou ser uma importante estratégia para evitar o desmatamento. De 2000 a 2012, o desmatamento na Amazônia brasileira foi 0,6% dentro de territórios indígenas protegidos, mas 7% fora deles, produzindo 27 vezes mais emissões de dióxido de carbono.[148] O potencial de contribuição dos povos indígenas a áreas importantes do desenvolvimento, como segurança alimentar, gestão ambiental, biodiversidade, agricultura, farmacologia, medicina, direitos humanos, artes, soluções de baixo custo/baixa tecnologia, ética, política e desenvolvimento liderado pela comunidade, foram comprovadas e tornaram os indígenas parceiros indispensáveis na luta para tirar a América Latina da pobreza e levá-la a um caminho de crescimento verde e sustentável e de prosperidade compartilhada.

Os povos indígenas devem participar da identificação de indicadores, métodos de coleta de dados e análises de políticas culturalmente apropriados. Isso lhes dará a capacidade e autonomia para decidir que objetivos de desenvolvimento são relevantes e como os esforços de redução da pobreza devem ser implementados.

148 Caleb Stevens, Robert Winterbottom, Jenny Springer e Katie Reytar, *Securing Rights, Combating Climate Change: How Strengthening Community Forest Rights Mitigates Climate Change* (Washington, DC: World Resources Institute, 2014), http://www.wri.org/sites/default/files/securingrights_executive_summary.pdf.

Apêndice A

Países, anos e variáveis disponíveis para identificar a população indígena (PI) em censos e pesquisas domiciliares da Região

País	Pesquisas domiciliares				
	Anos	Variáveis disponíveis para identificação da PI		Sem dados	Comentários
		Autoidentificação	Língua		
Argentina				x	
Bolívia	2002, 2011	x	x		
Brasil	2001, 2012	x			
Chile	2003, 2011	x	x		PI identificada a partir de 2003.
Colômbia				x	
Costa Rica				x	
El Salvador				x	
Equador	2004, 2012	x	x		
Guatemala	2000, 2011	x	x		
Honduras				x	
México	2010, 2012	x	x		PI identificada a partir de 2008.
Nicarágua	2000	x	x		PI identificada somente para 2000. Não há dados para anos recentes.
Panamá				x	
Paraguai			x		PI identificada pela língua, embora os falantes de "guarani" não indiquem afiliação a grupo indígena.
Peru	2004, 2012	x	x		
Uruguai	2006, 2012	x			Urbana somente.
Venezuela				x	

País	Censo			
	Anos	Variáveis disponíveis para identificação da PI		Comentários
		Autoidentificação	Língua	
Argentina	2004/2005, 2010	x	x	PI identificada a partir do Censo 2010 e na "Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas" de 2004/2005.
Bolívia	2001, 2012	x	x	
Brasil	1991, 2000, 2010	x	x	
Chile	2002, 2012	x	x	
Colômbia	2005	x	x	
Costa Rica	2001, 2010	x	x	
El Salvador	2000, 2011	x	x	
Equador	2007	x	x	
Guatemala	2002	x	x	
Honduras	2001, 2013	x		
México	2010	x	x	Antes de 2010, identificação da PI baseada na língua falada.
Nicarágua	2005	x	x	
Panamá	1990, 2000, 2010	x		
Paraguai	2002, 2012	x	x	
Peru	1993, 2007		x	
Uruguai				
Venezuela	2001, 2011	x	x	

Apêndice B

Educação intercultural bilíngue (EIB) em sete países da América Latina

País	Bolívia	Guatemala	México
Línguas indígenas	36	24	65
Dispositivos legais	Constituição Nacional de 2009 Lei Nacional de Educação de 2010 Lei Geral de Direitos Linguísticos e Políticas de Língua 2012	Constituição Nacional de 1985 Lei Nacional de Educação de 1991 Acordos de Paz de 1996 Lei de Línguas Nacionais de 2003	Constituição Nacional reformada em 1992 e 2001 Lei Federal de Educação de 1973, reformada em 2010 e 2014 Lei Geral de Direitos Linguísticos dos Povos Indígenas de 2003
Data de início do programa oficial de educação bilíngue	1977 com o início do projeto de educação bilíngue quíchua/espanhol com apoio da USAID e em 1980 com um projeto aimará/espanhol com empréstimo do Banco Mundial. 1983 em resultado da criação por decreto presidencial de um programa nacional de alfabetização bilíngue intercultural em aimará, guarani e quíchua. 1990 início de projeto experimental para crianças aimarás, guaranis e quíchuas, com participação de organizações de base e apoio do UNICEF. 1994 com a nova lei de reforma educacional que institucionaliza a educação bilíngue intercultural como política nacional.	1980 início de um projeto experimental de educação bilíngue bicultural com as quatro línguas maias mais comuns, com apoio da USAID. 1985 com a criação de um programa nacional de educação bilíngue bicultural com apoio da USAID, para as quatro maiores populações maias. Em 1992 o PRONADE (Programa Nacional para el Desarrollo de la Educación) era um programa descentralizado de educação administrado por comunidades indígenas beneficiando lugares sem ensino formal. Foi encerrado em 2009. Em 1995 a Guatemala adotou a educação bilíngue intercultural com a criação da DIGEBI (Dirección General de Educación Bilíngue Intercultural).	1964 com a criação do Serviço Nacional de Promotores Culturais e Professores Bilíngues, e 1978 com a criação da Direção Geral de Educação Indígena, com espírito de educação bilíngue bicultural e a partir de 1997 educação intercultural bilíngue. Em 1971 foi criado o CONAFE (Consejo Nacional de Fomento Educativo), organização nacional que oferece serviços de educação alternativa, para atender populações indígenas rurais menores e vulneráveis não atendidas pelo ensino formal. Em 2000 como resultado da criação da Coordenação Geral de Educação Intercultural Bilíngue, com o mandato de promover educação intercultural para todos.

Peru	Equador	Nicarágua	Colômbia
43	12	6	65
Constituição Nacional de 1993 Lei Nacional de Educação 2003 Lei para Proteção do Conhecimento Indígena de 2009 Lei de Línguas Indígenas de 2011	Constituição Nacional de 2008 Lei Nacional de Educação Intercultural 2012	Estatuto Nacional de Autonomia da Costa do Atlântico de 1987 Lei de uso oficial das línguas das comunidades da Costa do Atlântico da Nicarágua de 1993 Lei de Línguas indígenas da Nicarágua de 1998	Decreto Nacional de 1976 sobre direitos e necessidades educacionais das populações indígenas Constituição Nacional de 1991 Lei Nacional de Educação de 1995 Lei de Línguas Nativas de 2010
1961 início de uma experiência acadêmica quíchua-espanhol apoiada por uma universidade nacional. 1972 no âmbito da primeira Política Nacional de Educação Bilíngue oficial e uma nova Lei Nacional de Educação. Dois grandes programas experimentais de EIB começaram em 1975 em Cuzco (quíchua) e Puno (aimará e quíchua) com apoio técnico da USAID e GIZ.	1979 início de um programa nacional de alfabetização quíchua apoiado por uma universidade privada. Vários projetos de organizações indígenas e ONGs iniciados em 1972 precederam o programa do governo. Em 1982 a educação intercultural bilíngue de crianças passou a ser oficial, e em 1988 foi incorporada na lei nacional de educação.	1980 início de uma cruzada nacional de alfabetização em misquito e inglês na costa do Atlântico, e em 1984 com um programa intercultural bilíngue de pré-escola e ensino fundamental para crianças misquitos, sumus e crioulas.	Desde o fim dos anos 1970 em diferentes territórios indígenas, mas com maior proeminência na região de Cauca, organizações étnicas começaram seus próprios projetos e programas de educação alternativa. 1984 com a criação do Programa Nacional de Etno-Educação, em resposta à luta dos indígenas por educação mais relevante em territórios indígenas.

Contínuo...

País	Bolívia	Guatemala	México
Envolvimento de organizações da sociedade civil	ONGs Organização Indígenas Universidades	ONGs Organizações da sociedade civil Universidades	Algumas ONGs particularmente em níveis educativos não atendidos pelo Estado Universidades
Ajuda de doadores internacionais	USAID, GIZ, Banco Mundial, BID, DANIDA, ASDI, Finlândia, UNICEF, Países Baixos, ONGs estrangeiras	USAID, GIZ, Banco Mundial, BID, Finlândia, Noruega, UNICEF, UNESCO, ONGs estrangeiras	Indiretamente por meio de ONGs locais Empréstimos do Banco Mundial
Unidade do Governo responsável pela EIB	Unidad de Políticas Intraculturales, Interculturales y plurilingües dependiente del Ministro de Educación	Viceministerio de Educación Bilingüe Intercultural Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural	Dirección General de Educación Indígena Consejo Nacional de Fomento Educativo Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe
Cobertura estimada da EIB	Não há dados desagregados. Em 2005 EIB atingiu 22% da população alvo.	19% em pré-escola e 15,6% em ensino fundamental em 2012 (ICEFI 2013).	Em 2012–2013, 407.346 estudantes registrados na pré-escola e 847.519 na escola fundamental (set. 2013).
Níveis educacionais abrangidos	Não há informação disponível	Pré-escola e primário	Pré-escola, primário e secundário
Educação terciária	Três universidades públicas indígenas em operação.	Duas universidades indígenas não reconhecidas oferecem serviços em duas regiões indígenas.	Doze universidades públicas interculturais em territórios indígenas.
Disponibilidade de materiais educativos em línguas indígenas	Não há informação disponível desde 2006. Em 2005 materiais disponíveis para as seis primeiras séries em aimará, guarani e quíchua.	Em 12 línguas para as três primeiras séries do ensino fundamental.	Na maioria das línguas para pré-escola e educação fundamental.

Peru	Equador	Nicarágua	Colômbia
Universidades Organizações Indígenas da Amazônia ONGs	ONGs Organizações Indígenas Universidades	Organizações Indígenas ONGs Universidades	Organizações Indígenas ONGs Universidades
USAID, GIZ, Banco Mundial, BID, Finlândia, UNICEF, ONGs estrangeiras	GIZ, Banco Mundial, BID, Finlândia, UNICEF, ONGs estrangeiras	UE, Finlândia, ONGs estrangeiras	BID, indiretamente mediante ONGs internacionais
Dirección General de Educación Intercultural, Bilingüe y Rural, dependiente del Viceministerio de Gestión Pedagógica	Subsecretaría para el Diálogo Intercultural Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe	Programa Nacional de Educación Bilingüe Intercultural	Oficina Asesora de Atención Educativa a Grupos Étnicos del Viceministerio de Educación de Preescolar, Básica y Media.
38% na escola fundamental em 2012 (Defensoría del Pueblo).	Não há dados desagregados disponíveis. Em 2005 EIB atingiu 52% da população alvo.	Todas as crianças indígenas em escolas da costa do Atlântico.	Não há dados desagregados disponíveis.
Pré-escola e primário	Pré-escola e primário	Pré-escola e primário	Pré-escola e primário
Três universidades públicas interculturais indígenas.	Uma universidade indígena particular não reconhecida.	Uma universidade pública intercultural comunitária indígena.	Uma universidade indígena comunitária intercultural não reconhecida.
Em 13 línguas para pré-escola e educação fundamental.	Em 2 línguas (quíchua e shwar) para pré-escola e educação fundamental primeiro livro de leitura em algumas outras.	Em 3 línguas principalmente para educação elementar.	Não há informação disponível.

Contínuo...

País	Bolívia	Guatemala	México
Avaliação rápida da implementação de políticas	Historicamente, a educação de alunos indígenas sempre foi uma questão nacional envolvendo praticamente todo o país. Abandono da EIB após duas décadas de implementação intensiva na escola primária em áreas rurais. EIB contava com apoio de organizações indígenas e praticamente originada de baixo para cima. Agora, em busca da educação multilíngue para todos.	Longa história de EIB transicional. Educação de alunos indígenas passou a ser questão nacional envolvendo vastas áreas do país como resultado dos Acordos de Paz (1996). Persistência de grandes brechas entre retórica legal e prática escolar. EIB oficial considerada principalmente como compensatória. Alguns programas inovadores executados por ONGs em geral com ajuda internacional.	Historicamente, a educação de alunos indígenas sempre foi questão nacional envolvendo praticamente todo o país. Longa história de contínua educação indígena oficial compensatória e EIB compensatória com persistência de grandes brechas entre teoria e prática. Inovações sendo estadas em perspectiva de educação intercultural para todos, com ênfase na população geral. Conexões e articulação criativa entre os três órgãos responsáveis pela EIB.
Principais desafios	Melhoria da qualidade da educação em regiões indígenas. Implementação de novo modelo nacional de educação intercultural e multilíngue, que incorpora conhecimentos e práticas indígenas. Capacitação de professores em línguas nativas antes do serviço e durante. Cooperação entre Ministério da Educação e ONGs. Introdução da EIB na escola secundária e nível terciário.	Melhoria da qualidade dos Programas de EIB. Participação de indígenas na tomada de decisões de EIB. Incorporação da cultura e conhecimento indígena no currículo. Melhor coordenação e cooperação entre Ministério da Educação, organizações indígenas e ONGs. Capacitação de professores antes do serviço e durante. Introdução da EIB na escola secundária. Educação intercultural para a população geral.	Melhoria da qualidade dos programas de educação indígena. Participação de indígenas na tomada de decisões de EIB. Coordenação e cooperação entre as três unidades diferentes do governo responsáveis pela educação de alunos indígenas, Capacitação de professores antes do serviço e durante. Reforço da EIB na escola secundária. Educação intercultural para a população geral.

Fonte: preparada por Luis Enrique Lopez-Hurtado para este relatório.

Peru	Equador	Nicarágua	Colômbia
Historicamente, a educação de alunos indígenas sempre foi questão nacional envolvendo praticamente todo o país. Longa história de projetos e programas nacionais de EIB, persistência de grandes brechas entre retórica legal e prática. Recentemente interesse renovado do governo na questão com atividade intensiva em diferentes regiões. Inovações sendo testadas principalmente em áreas rurais.	Longa história de projetos e programas nacionais de EIB originados de baixo para cima com apoio de organizações indígenas. Durante 20 anos EIB teve autonomia parcial. A atual situação da EIB não está clara. Legislação recente proclama interculturalismo para todos, mas para alguns líderes indígenas isso acontece em detrimento da EIB.	Implementação da EIB concentrada na costa do Atlântico. Duas décadas de implementação do EIB, no nível de projeto, na escola primária. A ter início a implementação do sistema autônomo de educação legalmente reconhecido para a costa do Atlântico, do qual a EIB faz parte. EIB passou a ser o modo "normal" de ensino, embora permaneçam grandes brechas entre teoria e prática.	EIB na Colômbia é considerada como parte dos modelos de etno-educação.
Melhoria da qualidade dos programas de EIB. Maior coordenação e cooperação entre Ministério da Educação, organizações indígenas e ONGs. Capacitação de professores antes do serviço e durante. Introdução da EIB na escola secundária. Educação intercultural para a população geral.	Melhoria da qualidade dos programas de EIB. Melhor coordenação e cooperação entre Ministério da Educação, organizações indígenas e ONGs. Capacitação de professores antes do serviço e durante. Introdução da EIB na escola secundária. Educação intercultural para a população geral.	Melhoria da qualidade dos programas de EIB. Melhor coordenação e cooperação entre Ministério da Educação e secretarias de educação dos territórios autônomos da costa do Atlântico. Capacitação de professores antes do serviço e durante. Introdução da EIB na escola secundária. Educação intercultural para a população geral.	Melhoria da qualidade dos programas de EIB. Melhor coordenação e cooperação entre Ministério da Educação e organizações indígenas. Capacitação de professores antes do serviço e durante. Introdução da EIB na escola secundária. Educação intercultural para a população geral.

Apêndice C:

Dados comparativos regionais | **Demografia**

País	Ano (Projeção 2010)	População Indígena Total	Proporção de PI	Idade média		Média de crianças nascidas	
				Indígenas	Não indígenas	Indígenas	Não indígenas
Argentina	2010	955.032	2,4%	–	–	–	–
Bolívia	2012	4.115.226	41%	30,02	25,74	3,8	2,6
Brasil	2010	817.963	0,5%	26,17	31,61	2,5	1,9
Chile	2002 (2010)	788.935	4,6%	30,36	31,66	2,4	2,3
Colômbia	2005 (2010)	1.532.678	3,3%	25,2	28,91	2,7	2,2
Costa Rica	2011	104.143	2,4%	31,96	31,1	2,8	2,2
El Salvador	2007 (2010)	14.865	0,2%	26,44	27,52	2,2	2,4
Equador	2010	1.018.176	7%	25,72	28,52	2,9	2,3
Guatemala	2002 (2010)	5.880.046	41%	21,77	24,36	–	–
Honduras	2001 (2010)	548.727	7,2%	–	–	–	–
México	2010	16.836.877	15%	30,78	30,89	2,8	2,3
Nicarágua	2005 (2010)	349.333	6%	23,21	24,47	3,2	2,8
Panamá	2010	417.559	12,2%	22,21	31,11	3,2	2,2
Paraguai	2012	112.848	1,7%	–	–	–	–
Peru	2007 (2010)	7.596.039	26%	27,9	28,5	2,9	2,3
Venezuela	2011	724.592	2,8%	–	–	–	–
América Latina		**41.813.039**	**7,8%**	**29,8**	**30,2**	**3,1**	**2,3**

País	Ano	População em áreas urbanas (Percentagem de Indígenas)
Bolívia	2001	56%
	2012	48%
Brasil	2000	52%
	2010	29%
Chile	2002	65%
Colômbia	2005	22%
Costa Rica	2001	23%
	2011	41%
El Salvador	2001	51%
Equador	2007	39%
	2010	21%
Honduras	2001	15%
América Latina		49%
México	2010	54%
Nicarágua	2005	38%
Panamá	2000	18%
	2010	24%
Peru	1993	51%
	2007	53%
Venezuela	2001	86%
	2011	63%

País	Ano	Analfabetismo (População Indígena)		Percentagem de indígenas que falam línguas nativas por nível de educação, população 24+				
		Percentagem de analfabetos 10+ que não falam língua indígena	Percentagem de analfabetos 10+ que falam língua indígena	Primário incompleto	Primário completo	Secundário completo	Universidade completa	
Bolívia	2001	4.8%	95.1%	55%	29%	14%	2%	
Brasil	2000	–	–	–	–	–	–	
	2010	–	–	–	–	–	–	
Chile		–	–	–	–	–	–	
Colômbia	2005	33.9%	66%	76%	17%	6%	1%	
Costa Rica	2000	8.8%	91.1%	76%	23%	1%	0%	
El Salvador	2007	–	–	–	–	–	–	
Equador	2010	20.5%	79.4%	55%	34%	9%	2%	
Guatemala	–	–	–	–	–	–	–	
Honduras	–	–	–	–	–	–	–	
México	2010	25.7%	74.2%	60%	33%	5%	2%	
Nicarágua	2005	3.2%	96.7%	59%	28%	10%	2%	
Panamá	2010	–	–	–	–	–	–	
Peru	2007	–	–	–	–	–	–	
Venezuela	2001	13.3%	86.6%	67%	25%	8%	0%	

País	Ano	Nível Educacional (população indígena)							
		Percentagem com primário incompleto		Percentagem com primário completo		Percentagem com secundário completo		Percentagem com universidade completa	
		Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Bolívia	2001	25%	59%	75%	41%	34%	8%	4%	0%
Brasil	2010	44%	73%	56%	27%	25%	6%	5%	1%
Chile	2002	29%	52%	71%	48%	25%	7%	2%	0%
Colômbia	2005	42%	72%	58%	28%	22%	5%	4%	0%
Costa Rica	2000	40%	70%	60%	30%	18%	3%	6%	0%
El Salvador	2007	49%	81%	51%	19%	18%	2%	3%	0%
Equador	2010	40%	56%	60%	44%	17%	7%	2%	1%

	School Attendance							
	6 a 11 anos				12 a 18 anos			
	Indígenas	Não indígenas	Indígenas		Indígenas	Não Indígenas	Indígenas	
			Urbana	Rural			Urbana	Rural
	–	–	–	–	59%	66%	66%	49%
	–	–	–	–	74%	84%	83%	70%
	83%	97%	97%	78%				
	–	–	–	–	–	–	–	–
	74%	92%	91%	70%	55%	74%	73%	50%
	75%	95%	92%	71%	51%	69%	65%	47%
	81%	84%	86%	77%	63%	70%	70%	57%
	96%	97%	96%	96%	73%	79%	73%	73%
	–	–	–	–	–	–	–	–
	–	–	–	–	–	–	–	–
	96%	97%	96%	96%	69%	75%	72%	67%
	83%	82%	89%	80%	67%	65%	78%	60%
	92%	98%	96%	91%	72%	85%	78%	71%
	93%	96%	96%	91%	81%	79%	85%	77%
	78%	95%	79%	71%	56%	75%	57%	47%

País	Ano	Nível Educacional (população indígena)							
		Percentagem com primário incompleto		Percentagem com primário completo		Percentagem com secundário completo		Percentagem com universidade completa	
		Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Guatemala	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Honduras	–	–	–	–	–	–	–	–	–
México	2010	40%	57%	60%	44%	17%	5%	5%	1%
Nicarágua	2005	45%	77%	55%	23%	18%	3%	5%	0%
Panamá	2010	38%	66%	62%	34%	18%	4%	3%	1%
Peru	2007	40%	66%	60%	34%	36%	11%	5%	1%
Venezuela	2001	64%	76%	36%	24%	9%	3%	0%	0%

País	Ano	Acesso a eletricidade		Acesso a água encanada		Acesso a esgoto	
		PI	Não indígena	PI	Não indígena	PI	Não indígena
Bolívia	2012	76%	95%	69%	87%	55%	76%
Brasil	2010	78%	99%	65%	93%	36%	67%
Chile	2002	90%	98%	86%	97%	77%	92%
Colômbia	2005	58%	94%	41%	84%	–	–
Costa Rica	2011	81%	99%	75%	97%	70%	96%
El Salvador	2007	62%	88%	61%	76%	34%	43%
Equador	2010	84%	96%	77%	84%	43%	79%
Guatemala	2002	–	–	69%	77%	–	–
México	2010	95%	99%	82%	93%	69%	92%
Nicarágua	2005	50%	70%	39%	65%	10%	26%
Panamá	2010	40%	92%	60%	94%	20%	65%
Peru	2007	61%	80%	53%	74%	40%	67%
Venezuela	2001	92%	97%	61%	87%	44%	86%

País	Variação no acesso a eletricidade (início-fim dos anos 2000)	Variação no acesso a esgoto (início-fim dos anos 2000)	Variação no acesso a água encanada (início-fim dos anos 2000)
Bolívia	+14%	+20%	+2%
Brasil	+7%	-12%	+1%
Costa Rica	+20%	+16%	0%
Equador	+12%	+12%	+6%
Panamá	+13%	+5%	+10%
Peru	+21%	+16%	+10%

Acesso a celulares		Acesso a computador		Acesso à Internet	
PI	Não indígena	PI	Não indígena	PI	Não indígena
–	–	15%	36%	4%	16%
46%	85%	12%	39%	–	–
39%	55%	10%	23%	4%	11%
–	–	2%	16%	–	–
64%	91%	17%	36%	16%	35%
48%	67%	8%	11%	3%	4%
54%	81%	8%	29%	2%	14%
–	–	–	–	–	–
44%	70%	13%	34%	8%	25%
13%	24%	2%	4%	0%	1%
53%	89%	5%	32%	52%	72%
24%	50%	6%	18%	2%	9%
–	–	3%	13%	1%	4%

País	Ano	Situação de Emprego (População em idade de trabalhar)									
		Percentagem de emprego		Empregado							
				Tipo de ocupação							
				Alta qualificação		Baixa qualificação		Agricultura/Rural		Sem especificação	
		Indígenas	Não indígenas	Indígenas	Não indígenas	Indígenas	Não indígenas	Indígenas	Não indígenas	Indígenas	Não indígenas
Argentina		–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Bolívia	2011	60%	57%	–	–	–	–	–	–	–	–
	2012	–	–	10%	27%	47%	58%	38%	9%	4%	5%
Brasil	2010	–	–	18%	28%	47%	56%	30%	8%	6%	8%
Chile	2002	–	–	22%	39%	65%	56%	13%	5%	0%	0%
Colômbia	2005	47%	56%	–	–	–	–	–	–	–	–
Costa Rica	2000	61%	60%	–	–	–	–	–	–	–	–
	2011	–	–	20%	34%	65%	62%	15%	4%	0%	0%
El Salvador	2007	–	–	15%	22%	69%	67%	16%	11%	0%	0%
Ecuador	2010	74%	65%	6%	25%	51%	65%	43%	10%	0%	0%
Guatemala	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Honduras	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
México	2010	63%	63%	12%	24%	63%	68%	25%	8%	0%	0%
Nicarágua	2005	57%	59%	12%	17%	48%	60%	40%	23%	0%	0%
Panamá	2010	17% Mulher 65 % Homem	45% Mulher 77% Homem	27%	47%	70%	45%	2%	8%	0%	1%
Peru	2007	–	–	11%	26%	65%	64%	25%	10%	0%	0%
Venezuela	2001	48%	55%	18%	36%	65%	51%	8%	7%	8%	7%

Situação de Emprego (População em idade de trabalhar)

Empregado								Inativo		Desempregado	
Nível de Educação											
Primária		Secundária		Terciária		Sem especificação					
Indígenas	Não indígenas	Indígenas	Não indígenas	Indígenas	Não indígenas	Indígenas	Não indígenas	Indígenas	Não indígenas	Indígenas	Não indígenas
–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
–	–	–	–	–	–	–	–	36%	39%	4%	4%
40%	10%	18%	21%	36%	61%	5%	8%	–	–	–	–
44%	15%	16%	22%	40%	63%	0%	0%	–	–	–	–
20%	11%	24%	23%	55%	66%	0%	0%	–	–	–	–
68%	27%	6%	14%	25%	58%	0%	0%	49%	39%	4%	4%
–	–	–	–	–	–	–	–	35%	38%	4%	2%
34%	13%	14%	20%	51%	67%	0%	0%	–	–	–	–
29%	18%	21%	23%	50%	59%	0%	0%	–	–	–	–
55%	21%	17%	20%	29%	59%	0%	0%	22%	31%	4%	5%
–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
10%	19%	20%	22%	70%	59%	0%	0%	–	–	–	–
30%	11%	23%	25%	47%	64%	0%	0%	35%	34%	2%	3%
51%	34%	16%	19%	33%	48%	0%	0%	41%	39%	2%	2%
49%	10%	12%	20%	39%	70%	0%	0%	–	–	–	–
43%	19%	15%	17%	42%	64%	0%	0%	–	–	–	–
19%	10%	22%	21%	59%	69%	0%	0%	46%	40%	7%	6%

País	Ano	População Indígena		População não indígena		Percentagem que vive em favelas		Percentagem de Indígenas sem eletricidade		Percentagem de Indígenas sem água encanada	
		Urbana	Rural	Urbana	Rural	Indígena	Não indígena	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Bolívia	2001	48%	52%	87%	13%	47%	39%	9%	74%	12%	60%
Brasil	2010	29%	71%	85%	15%	40%	27%	2%	35%	7%	52%
Chile	2002	65%	35%	88%	12%	5%	4%	2%	25%	1%	39%
Colômbia	2005	22%	78%	78%	22%	32%	9%	7%	52%	18%	70%
Costa Rica	2000	41%	59%	74%	26%	16%	5%	0%	51%	1%	32%
El Salvador	2007	51%	49%	63%	37%	40%	40%	12%	66%	20%	59%
Equador	2010	21%	79%	66%	34%	21%	17%	3%	20%	9%	27%
Guatemala	2002	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Honduras	2001	15%	85%	48%	52%	–	–	–	–	–	–
México	2010	54%	46%	81%	19%	23%	8%	2%	9%	8%	29%
Nicarágua	2005	38%	62%	54%	46%	80%	60%	16%	72%	37%	76%
Panamá	2010	24%	76%	71%	29%	47%	31%	7%	76%	5%	50%
Paraguai	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Peru	2007	53%	47%	82%	18%	57%	37%	15%	67%	22%	75%
Venezuela	2001	63%	37%	89%	11%	65%	17%	6%	23%	35%	63%
América Latina	–	49%	51%	81%	19%	36%	–	–	–	–	–

Percentagem que vive em áreas urbanas sem água encanada		Percentagem que vive em áreas urbanas com chão de terra		Percentagem que vive em áreas urbanas sem eletricidade		Percentagem que vive em áreas urbanas sem esgoto		Percentagem de indígenas proprietários da sua moradia	
Indígena	Não indígena	Indígena	Não indígena	Indígena	Não indígena	Indígena	Não indígena	Urbana	Rural
12%	8%	15%	11%	9%	8%	41%	34%	61%	90%
7%	2%	–	–	2%	0%	39%	26%	71%	92%
1%	0%	1%	0%	2%	1%	4%	3%	74%	84%
18%	8%	22%	7%	7%	2%	–	–	65%	84%
1%	0%	6%	1%	0%	0%	14%	4%	53%	65%
20%	11%	24%	13%	12%	5%	37%	37%	76%	80%
9%	9%	6%	4%	3%	2%	10%	9%	52%	86%
–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
8%	4%	8%	3%	2%	1%	14%	3%	79%	94%
37%	10%	21%	28%	16%	5%	74%	55%	89%	92%
5%	2%	9%	3%	7%	2%	40%	31%	69%	89%
–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
22%	16%	45%	25%	15%	8%	32%	20%	76%	82%
35%	9%	22%	3%	6%	1%	54%	9%	84%	71%
13%	4%	17%	3%	6%	1%	23%	16%	–	–

Primeira impressão pelo Banco Mundial em julho de 2015.
Washington, DC.

GRUPO BANCO MUNDIAL