

Diretiva Operacional

Populações Indígenas

Introdução

1. Esta diretiva descreve as políticas do Banco¹ e os procedimentos para processamento de projetos que afetam populações indígenas. Estabelece definições básicas, objetivos de política, diretrizes para o desenho e a execução de disposições ou componentes de projetos para populações indígenas, bem como requisitos de processamento e documentação.

2. A diretiva proporciona orientação sobre políticas a fim de (a) assegurar que as populações indígenas se beneficiem dos projetos de desenvolvimento e de (b) evitar ou minorar efeitos adversos que atividades apoiadas pelo Banco possam causar às populações indígenas. Torna-se necessária especial atenção em áreas nas quais investimentos do Banco afetam populações indígenas, tribos, minorias étnicas ou outros grupos cujo *status* social restringe a sua capacidade de defender seus interesses e direitos a terras e outros recursos produtivos.

Definições

3. Os termos “populações indígenas”, “grupos tribais” e “tribos inventariadas” descrevem grupos sociais que têm uma identidade social e cultural diferente da sociedade dominante, que as torna suscetíveis de ficar em desvantagem no processo de desenvolvimento. Para os fins desta diretiva, o termo “populações indígenas” será utilizado para designar esses grupos.

4. Muitos dos países mutuários do Banco incluem nas suas constituições nacionais, estatutos e leis pertinentes, cláusulas definidoras e contextos jurídicos que oferecem uma base preliminar para a identificação de populações indígenas.

5. Dados os contextos variados e mutantes em que os povos indígenas são encontrados, não há definição que possa captar sozinha a sua diversidade. Os povos indígenas encontram-se geralmente entre os segmentos mais pobres da população. Dedicam-se a atividades econômicas que vão da agricultura nômade em florestas ou perto delas ao trabalho assalariado ou mesmo a atividades em pequena escala orientadas para o mercado. Podem-se identificar povos indígenas em determinadas áreas geográficas pela presença, em diferentes graus, das seguintes características:

(a) estreita vinculação a territórios ancestrais e recursos naturais nessas áreas;

(b) auto-identificação e identificação por parte de outros como membros de um grupo cultural distinto;

(c) um idioma indígena, muitas vezes diferente da língua nacional;

(d) presença de instituições sociais e políticas costumeiras; e

(e) produção orientada primariamente para a subsistência.

Os gerentes de tarefa (GTs) devem agir com prudência na terminação das populações às quais se aplica esta diretiva e fazer uso de especialistas em antropologia e sociologia ao longo de todo o ciclo do projeto.

6. O objetivo geral do Banco em relação às populações indígenas, como a todos os povos em seus países membros, é assegurar que o processo de desenvolvimento fomente o pleno respeito a sua dignidade, seus direitos humanos e sua unicidade cultural. Mais especificamente, o objetivo central desta diretiva é garantir que os povos indígenas não sofram efeitos adversos durante o processo de desenvolvimento, particularmente de projetos financiados pelo Banco, e que recebam benefícios sociais e econômicos culturalmente compatíveis.

7. A maneira de lidar com populações indígenas afetadas por projetos de desenvolvimento é objeto de controvérsia. O debate muitas vezes é enunciado como uma escolha entre duas posições opostas. Um pólo é o isolamento das populações indígenas cujas práticas culturais e econômicas lhes tornem difícil lidar com poderosos grupos externos. As vantagens desta abordagem são as proteções especiais oferecidas e a preservação da distinção cultural; os custos são os benefícios que se deixam de auferir de programas de desenvolvimento. O outro pólo argumenta que a população indígena deve ser aculturada aos valores e atividades econômicas da sociedade dominante para que possa participar no desenvolvimento nacional. Neste caso, os benefícios podem abranger a melhoria das oportunidades sociais e econômicas, mas o custo muitas vezes é a perda gradual de diferenças culturais.

8. Segundo a política do Banco, a estratégia para lidar com questões referentes às populações

¹ “Banco” inclui a IDA, e “empréstimos” inclui créditos.

Diretiva Operacional

indígenas deve-se basear na *participação informada* das próprias populações indígenas. Assim, identificar preferências locais por meio de consulta direta, incorporar conhecimentos indígenas nos enfoques do projeto e fazer desde cedo uso apropriado de especialistas experimentados são atividades centrais em todo projeto que afeta populações indígenas e seus direitos a recursos naturais e econômicos.

9. Ocorrerão casos, especialmente no trato com os grupos mais isolados, em que são inevitáveis impactos adversos e não foram elaborados planos para minorá-los. Em tais situações, o Banco não avaliará projetos enquanto não houver planos adequados elaborados pelo mutuário e examinados pelo Banco. Noutros casos, populações indígenas podem desejar e ser incorporadas no processo de desenvolvimento. Em suma, cumpre ao mutuário levar a cabo toda uma série de ações positivas para assegurar que os povos indígenas se beneficiem dos investimentos no desenvolvimento.

O Papel do Banco

10. O Banco aborda questões pertinentes aos povos indígenas por meio de (a) estudos econômicos e setoriais no país; e (b) componentes ou disposições de projetos de investimento. Podem-se manifestar questões referentes aos povos indígenas em diversos setores de interesse do Banco, como os que envolvem, por exemplo, agricultura, construção de estradas, silvicultura, geração de energia hidráulica, mineração, turismo, educação e o meio ambiente, as quais devem ser objeto de cuidadosa triagem.² As questões pertinentes às populações indígenas geralmente são identificadas através dos processos de avaliação ambiental ou de impacto social, devendo-se tomar medidas apropriadas na esfera de ações para mitigação ambiental (ver OD 4.01, *Environmental Assessment*, a sair).

11. *Estudos Econômicos e Setoriais no País.* Os departamentos de país devem manter informações sobre tendências das políticas e instituições do governo que lidam com populações indígenas. As questões pertinentes às populações indígenas devem ser equacionadas explicitamente nos estudos setoriais e subsetoriais e incluídas no diálogo entre o Banco e o país. Os contextos e as instituições da política nacional de desenvolvimento para as populações indígenas muitas vezes necessitam ser fortalecidos a

² O deslocamento de populações indígenas pode ser especialmente prejudicial, devendo-se evitar esforços para evitá-lo. Ver em OD 4.30, *Involuntary Resettlement*, orientação adicional para políticas sobre questões de reassentamento envolvendo populações indígenas.

fim de criar uma base mais forte para elaborar e processar projetos com componentes que digam respeito a tais povos.

12. *Assistência Técnica.* O Banco pode proporcionar assistência técnica para desenvolvimento da capacidade do mutuário de fazer face às questões pertinentes às populações indígenas. A assistência técnica normalmente é prestada no contexto da preparação de projetos, mas pode também tornar-se necessária para fortalecer as instituições governamentais envolvidas ou para apoiar iniciativas de desenvolvimento tomadas pelas próprias populações indígenas.

13. *Projetos de Investimento.* Para projetos de desenvolvimento que afetem populações indígenas, cumpre ao mutuário preparar um plano de desenvolvimento de povos indígenas que seja compatível com a política do Banco. Qualquer projeto que afete populações indígenas deverá incluir disposições ou componentes que incorporem dito plano. Quando a maioria dos beneficiários diretos do projeto são populações indígenas, as preocupações do Banco seriam consideradas no próprio projeto e as disposições desta OD aplicar-se-iam a todo o projeto.

Plano de Desenvolvimento de Populações Indígenas³

Requisitos

14. São requisitos prévios para um bem sucedido plano de desenvolvimento de populações indígenas:

(a) O passo chave na elaboração do projeto é elaborar um plano culturalmente apropriado de desenvolvimento, baseado na plena consideração das opções preferidas pela população indígena afetada pelo projeto.

(b) Nos estudos, devem-se evitar todos os esforços para *prever tendências adversas* que o projeto teria probabilidades de introduzir, e formular meios de evitar ou minorar os danos.⁴

³ Encontram-se disponíveis nas Divisões Regionais para o meio ambiente (REDs) diretrizes técnicas específicas do ponto de vista regional para a preparação de componentes para populações indígenas, bem como estudos de casos e melhores práticas.

⁴ Para orientação sobre procedimentos de avaliação referentes às populações indígenas e ao meio ambiente, ver OD 4.01, *Environmental Assessment*, e o Capítulo 7 de Banco Mundial, *Environmental*

Diretiva Operacional

(c) As instituições responsáveis pela interação do governo com as populações indígenas devem dispor das aptidões sociais, técnicas e jurídicas necessárias para levar a cabo as atividades de desenvolvimento propostas. As providências para implementação devem ser simples. Em geral, devem incluir instituições apropriadas, organizações locais e organizações não-governamentais (ONGs) existentes com experiência em questões referentes às populações indígenas.

(d) Na formulação do plano, devem ser levados em conta padrões locais de organização social, crenças religiosas e uso de recursos.

(e) As atividades de desenvolvimento devem apoiar sistemas produtivos que sejam bem adaptados às necessidades e ao ambiente dos povos indígenas, devendo também ajudar os sistemas de produção em situação penosa a atingir níveis sustentáveis.

(f) O plano deve evitar a criação ou agravamento da dependência do povo indígena face às entidades do projeto. O planejamento deve estimular a entrega da gestão do projeto à população local o mais cedo possível. Na medida do necessário, o plano deve incluir educação geral e treinamento em aptidões administrativas para povos indígenas desde o início do projeto.

(g) O planejamento bem-sucedido para populações indígenas freqüentemente exige longos períodos de espera, bem como disposições para seguimento prolongado. As áreas remotas ou ignoradas, onde existe pouca experiência anterior, muitas vezes necessitam de pesquisa adicional e programas piloto para refinar as propostas de desenvolvimento.

(h) Onde já funcionam programas efetivos, o apoio do Banco pode tomar a forma de financiamento adicional para fortalecê-los, em vez da formulação de programas inteiramente novos.

Conteúdo

15. O plano de desenvolvimento deve ser formulado paralelamente à preparação do investimento principal. Em muitos casos, a adequada proteção dos direitos da população indígena exigirá a implementação de componentes especiais do projeto que não se enquadram nos seus objetivos primários.

Esses componentes podem compreender atividades relacionadas com a saúde e a nutrição, infra-estrutura produtiva, preservação lingüística e cultural, direito aos recursos naturais e educação. O componente do projeto para a população indígena deve incluir, na medida do necessário, os seguintes elementos:

(a) *Contexto Jurídico*. O plano deve conter uma avaliação (i) da situação legal dos grupos cobertos por esta OD, refletidas na constituição, na legislação e nas leis subsidiárias (regulamentos, portarias, etc.) do país; e (ii) da capacidade de tais grupos de obter acesso ao sistema jurídico e fazer uso efetivo dele para defender seus direitos. Deve-se dar particular atenção aos direitos das populações indígenas ao uso e aproveitamento das terras que ocupam, de serem protegidas contra invasores ilegais e de ter acesso aos recursos naturais (tais como florestas, espécies silvestres e água) vitais para a sua subsistência e reprodução.

(b) *Dados Básicos*. Os dados básicos devem compreender (i) mapas e aerofotos atualizados e precisos da área de influência do projeto e das zonas habitadas por populações indígenas; (ii) análise da estrutura social e das fontes de renda da população; (iii) inventários dos recursos de que se utilizam as populações indígenas e dados técnicos sobre os seus sistemas de produção; e (iv) o relacionamento das populações indígenas com outros grupos locais e nacionais. É particularmente importante que os estudos básicos captem todo o leque de atividades de produção e comercialização a que se dedica a população indígena. As fontes secundárias devem ser verificadas e atualizadas em visitas ao local por especialistas sociais e técnicos qualificados.

(c) *Posse da Terra*. Quando a legislação local requer fortalecimento, o Banco deve oferecer ao mutuário assessoramento e assistência para estabelecer o reconhecimento jurídico dos sistemas tradicionais de posse da terra das populações indígenas. Onde as terras tradicionais dos povos indígenas foram colocadas por lei na alçada do Estado e é impróprio converter direitos tradicionais em direitos legais de propriedade, devem ser adotadas disposições alternativas para outorgar às populações indígenas direitos de custódia e uso renováveis a longo prazo. Essas medidas devem ser tomadas antes do início de outras fases do planejamento que possam depender do reconhecimento da posse das terras.

(d) *Estratégia para a Participação Local*. Devem ser formulados mecanismos para a

Diretiva Operacional

participação de povos indígenas na tomada de decisões durante todo o planejamento, execução e avaliação do projeto. Muitos dos grupos maiores de populações indígenas têm suas próprias organizações representativas que proporcionam eficientes canais para a comunicação de preferências locais. Os líderes tradicionais ocupam posições centrais na mobilização de gente e devem ser introduzidos no processo de planejamento, com a devida preocupação de assegurar a legítima representação da população indígena.⁵ Contudo, não existe método infalível para garantir a plena participação no nível local. Muitas vezes, torna-se necessário assessoramento sociológico e técnico proporcionado por intermédio das Divisões Regionais do meio ambiente (REDS) para formular mecanismos apropriados para a área do projeto.

(e) *Identificação Técnica de Atividades de Desenvolvimento ou Mitigação.* As propostas técnicas devem partir de pesquisas no local por profissionais qualificados, aceitáveis pelo Banco. Devem ser preparadas e avaliadas descrições detalhadas para serviços propostos tais como educação, treinamento, saúde, crédito e assistência judiciária. Devem ser incluídas descrições técnicas para os investimentos propostos em infra-estrutura produtiva. Os planos baseados nos conhecimentos indígenas muitas vezes logram mais êxito do que os que introduzem instituições e princípios inteiramente novos. Por exemplo, a contribuição potencial dos provedores tradicionais de atenção de saúde deve ser considerada no planejamento de sistemas de prestação dessa atenção.

(f) *Capacidade Institucional.* As instituições governamentais investidas de responsabilidade pelas populações indígenas muitas vezes são fracas. A avaliação da folha de serviços, da capacidade e das necessidades dessas instituições é requisito fundamental. São problemas organizacionais que precisam ser equacionados com assistência do Banco (i) a disponibilidade de recursos para investimentos e operações no terreno; (ii) a adequação do quadro profissional experimentado; (iii) a capacidade de interação das organizações dos próprios povos indígenas, das autoridades da administração local e das ONGs com instituições governamentais

especializadas; (iv) a capacidade do organismo executor de mobilizar outros organismos envolvidos na implementação do plano; e (v) a adequação da presença no terreno.

(g) *Calendário de Execução.* Os componentes devem incluir um calendário de implementação com pontos de referência que possam ser aferidos a intervalos adequados. Muitas vezes, tornam-se necessários programas piloto para proporcionar informação destinada à coordenação das fases de execução do componente do projeto para populações indígenas com as do investimento principal. O plano deve procurar a sustentabilidade a longo prazo das atividades do projeto posteriores ao término dos desembolsos.

(h) *Monitoramento e Avaliação.*⁶ Geralmente, são necessárias capacidades de monitoramento independentes quando as instituições responsáveis pelas populações indígenas são fracas em seu histórico de gestão. A monitorização por representantes das populações indígenas pode ser uma maneira eficiente de levar a administração do projeto a absorver as perspectivas dos beneficiários indígenas e é incentivada pelo Banco. As unidades de monitoramento devem ser dotadas de profissionais experimentados em ciências sociais e devem ser estabelecidos formatos para relatórios e cronogramas apropriados para as necessidades do projeto. Os relatórios de monitoramento e avaliação devem ser revistos conjuntamente pela alta administração do organismo executor e pelo Banco. Os relatórios de avaliação devem ser postos à disposição do público.

(i) *Estimativas de Custo e Plano de Financiamento.* O plano deve incluir estimativas de custo detalhadas para as atividades e os investimentos planejados. As estimativas devem ser desdobradas em custos unitários por ano do projeto e conectadas com um plano de financiamento. Programas tais como fundos de crédito rotativo que proporcionam às populações indígenas recursos comuns para investimento devem indicar seus procedimentos contábeis e mecanismos para transferência e recomposição de recursos financeiros. De modo geral, é útil ter a maior parcela possível de participação financeira direta do Banco em componentes do projeto que dizem respeito às populações indígenas.

⁵ Ver também "Community Involvement and the Role of Nongovernmental Organizations in Environmental Assessment" em Banco Mundial, *Environmental Sourcebook*, Technical Paper No. 139 (Washington, D.C., 1991).

⁶ Ver OD 10.70, *Project Monitoring and Evaluation*.

Diretiva Operacional

Processamento e Documentação do Projeto

Identificação

16. Durante a identificação do projeto, o mutuário deve ser informado da política do Banco com relação as populações indígenas. O número aproximado de pessoas potencialmente afetadas e a sua localização devem ser determinados e indicados em mapas da área do projeto. Deve ser também abordada a situação jurídica de qualquer grupo afetado. Os GTs devem inteirar-se das repartições governamentais competentes e das suas políticas, procedimentos, programas e planos para populações indígenas afetadas pelo projeto proposto (ver Parágs. 11 e 15(a)). Os GTs devem também iniciar os estudos antropológicos necessários para identificar necessidades e preferências locais (ver Parág. 15(b)). Em consulta com as REDs, os GTs devem indicar problemas relativos às populações indígenas e à estratégia geral do projeto no Sumário Executivo Inicial do Projeto (IEPS)

Preparação

17. Se, na reunião do IEPS, ficar assentado que há necessidade de ação especial, o plano de desenvolvimento de populações indígenas ou o componente do projeto deve ser elaborado durante a preparação do projeto. Conforme seja necessário, o Banco deve dar assistência ao mutuário na preparação de termos de referência e proporcionar assistência técnica especializada (ver Parág. 12). A participação de antropólogos e ONGs locais especializadas em questões relacionadas com populações indígenas nas fases iniciais constitui uma maneira útil de identificar mecanismos para participação efetiva e oportunidades de desenvolvimento local. Num projeto que envolve os direitos de populações indígenas à terra, o Banco deve trabalhar com o mutuário para esclarecer as medidas necessárias para regularizar a posse da terra o mais depressa possível, dado que os litígios de terras frequentemente levam a demoras em medidas

de execução que dependem da existência de títulos apropriados das terras (ver Parág. 15(c)).

Avaliação

18. O plano para o componente de desenvolvimento dos povos indígenas deve ser submetido ao Banco juntamente com o relatório geral de viabilidade do projeto, antes da avaliação deste. A avaliação deve considerar se o plano é adequado, a se as políticas e os contextos jurídicos são apropriados, se os organismos encarregados de executar o plano têm capacidade para tanto e se são suficientes os recursos técnicos, financeiros e sociais alocados. As equipes de avaliação devem certificar-se de que a população indígena teve participação significativa na elaboração do plano, conforme descrição no Parág. 14(a) (ver também Parág. 15(d)). É especialmente importante avaliar propostas de regularização do acesso e uso da terra.

Execução e Supervisão

19. O planejamento da supervisão deve conter disposições para a inclusão de aptidões antropológicas, jurídicas e técnicas apropriadas nas missões de supervisão do Banco durante a implementação do projeto (ver parágs. 15(g) e (h), e OD 13.05, *Project Supervision*). São essenciais as visitas ao local por GTs e especialistas. As avaliações a meio termo e finais devem aferir o progresso e, quando necessário recomendar ações corretivas.

Documentação

20. Os compromissos assumidos pelo mutuário quanto à execução de planos de desenvolvimento de populações indígenas devem ser refletidos nos documentos do empréstimo; as disposições jurídicas devem dar à equipe do Banco pontos de referência claros que possam ser monitorizados durante a supervisão. O Relatório de Avaliação da Equipe e o Memorando e Recomendação ao Presidente devem resumir as disposições do plano ou do projeto.