

Síntese

# Os Povos Indígenas na América Latina

Avanços na última década  
e desafios pendentes para  
a garantia de seus direitos



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

Síntese

# Os Povos Indígenas na América Latina

Avanços na última década  
e desafios pendentes para  
a garantia de seus direitos



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

Este documento foi elaborado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), através do Centro Latino-Americano e Caribenho de Demografia (CELADE) - Divisão de População da CEPAL, sob a direção de Dirk Jaspers-Faijter. O estudo responde a um pedido do Fórum Permanente para as Questões Indígenas das Nações Unidas (UNPFII) e do Enlace Continental de Mulheres Indígenas das Américas (ECMIA) e contou com o apoio da Fundação Ford. A coordenação técnica esteve a cargo de Dirk Jaspers-Faijter, Diretor do CELADE-CEPAL, e Fabiana Del Popolo, Encarregada de Assuntos de População do CELADE-CEPAL; Mirna Cunningham, Presidenta do UNPFII no período 2012-2013; e Tarcila Rivera Zea, Coordenadora do ECMIA.

A redação do documento esteve a cargo de Fabiana Del Popolo e Leandro Reboiras, consultor do CELADE, que contaram com o acompanhamento e contribuições substantivas de uma equipe assessora indígena formada pelas seguintes pessoas: Ana María Barbosa, do ECMIA; María Eugenia Choque, da Rede de Mulheres Indígenas sobre Biodiversidade (RMIB); Gerardo Jumi, da Coordenação Andina de Organizações Indígenas (CAOI); José Antonio Medina e Gilberto Solano, do Conselho Indígena da Mesoamérica (CIMA); Álvaro Pop, membro do UNPFII; Donald Rojas, do Conselho Indígena da América Central (CICA); Edwin Vásquez, da Coordenação de Organizações Indígenas da Bacia Amazônica (COICA); e Teresa Zapeta, da Aliança de Mulheres Indígenas da América Central e México (AMICAM).

Além disso, contou-se com insumos substantivos elaborados por Mikel Berraondo, Ferran Cabrero, Mirna Cunningham, Beatriz Fernández, Ciro Martínez, Ana María Oyarce, Víctor Toledo Llancaqueo e Rodrigo Valenzuela; e com a colaboração de Bernardo Arroyo, Mathilde Bourguignat, Ninoska Damianovic, Laura García e Miguel Ojeda. O processamento da informação censitária coube a Laura García e Miguel Ojeda e o das pesquisas de demografia e saúde a María Marta Santillán.

Agradecemos a colaboração e as valiosas contribuições do Grupo Interinstitucional sobre Povos Indígenas (GIPI), integrado pelos escritórios regionais da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Grupo das Nações Unidas para o Desenvolvimento - América Latina e Caribe (UNDG LAC), Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres (ONU-Mulheres); do Fundo para o Desenvolvimento dos Povos Indígenas da América Latina e do Caribe; do escritório do UNICEF no Chile e do escritório do UNFPA no Estado Plurinacional da Bolívia.

Ilustração da capa: *Mirada de velos múltiples*, óleo sobre tela de Carlos Jacanamijoy, 2013.

## Índice

|   |    |
|---|----|
| <b>Prólogo</b> .....  | 5  |
| <b>Introdução</b> .....   | 9  |
| <b>I. Antecedentes e contexto sociopolítico dos direitos dos povos indígenas na América Latina</b> .....  | 13 |
| A. Aspectos históricos .....  | 13 |
| B. Direitos dos povos indígenas: padrões internacionais e avanços nas legislações e instituições dos Estados .....                              | 14 |
| C. Demandas e experiências de autonomia de povos indígenas na América Latina .....  | 18 |
| D. Situação atual e novas perspectivas na participação dos povos indígenas, incluindo o consentimento livre, prévio e informado .....           | 20 |
| E. Participação das organizações indígenas na realidade social, cultural e política dos países e em instâncias regionais e internacionais ..... | 28 |
| F. Desenvolvimento, bem viver e livre determinação .....  | 32 |
| <b>II. Construir a demografia dos povos indígenas: a relevância de contar</b> .....   | 37 |
| A. Quem são os povos indígenas nas fontes de dados? .....   | 38 |
| B. O balanço censitário nos últimos anos .....  | 38 |
| C. População e povos indígenas na América Latina: quantos são? quantos sobrevivem? .....  | 40 |
| D. Estrutura por idade e sexo e sua implicação para as políticas .....  | 44 |
| E. Níveis e tendências da fecundidade indígena: fator-chave no crescimento populacional .....   | 45 |

|   |     |
|---|-----|
| <b>III. Direitos territoriais e mobilidade espacial dos povos indígenas na América Latina</b> .....                           | 51  |
| A. Direitos territoriais dos povos indígenas: o quadro para a ação .....  | 51  |
| B. Brechas na aplicação dos direitos territoriais dos povos indígenas e desafios na região .....                              | 54  |
| C. Distribuição territorial e migração interna dos povos indígenas.....   | 62  |
| D. A mobilidade dos povos indígenas através das fronteiras: entre a migração internacional e a mobilidade ancestral .....     | 69  |
| <b>IV. O direito ao bem-estar dos povos indígenas</b> .....   | 77  |
| A. O direito à saúde: a necessidade de uma visão holística.....   | 77  |
| B. A situação da infância indígena .....  | 82  |
| C. As mulheres indígenas .....  | 86  |
| D. O direito à educação .....   | 96  |
| <b>V. Direito à informação e à comunicação</b> .....  | 105 |
| A. Liberdade de expressão, livre determinação e direito à informação e à comunicação dos povos indígenas.....                 | 105 |
| B. Direito à informação com ênfase nos âmbitos demográficos e socioeconômicos.....  | 107 |
| C. Direito à comunicação: do acesso às tecnologias da informação e comunicação ao desenvolvimento de seus próprios meios..... | 110 |
| <b>Bibliografia</b> .....   | 118 |

## Prólogo

Nas últimas décadas a América Latina experimentou, em diferentes velocidades e com traços heterogêneos segundo os países, significativos progressos em seu desenvolvimento econômico e social, como se observa no sustentado crescimento econômico, na redução da pobreza e nas melhorias importantes em diversos indicadores sociais. No entanto, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) enfatizou que estes avanços estão encontrando limites, seja para se sustentar ou expandir, e que a região deve enfrentar os desafios que representam o fechamento das brechas provocadas pela heterogeneidade estrutural, a vulnerabilidade externa e a persistência de altos níveis de desigualdade. Os povos indígenas integram precisamente os coletivos mais desfavorecidos, como resultado de complexos processos sociais e históricos iniciados há mais de 500 anos, que foram estabelecendo práticas discriminatórias persistentes até o presente e implicaram uma desapropriação sistemática de seus territórios, com graves consequências para seu bem-estar.

Não obstante, depois do fim da guerra fria, num mundo globalizado e pluricultural, a irrupção dos povos indígenas e sua agenda de direitos, em um fenômeno que não é exclusivo da região, mas um processo global, faz parte de uma diversidade de lutas pelo reconhecimento e dignidade humana. A tenaz resistência dos povos indígenas expressa-se atualmente na instauração de novos *status quo* políticos e territoriais, assim como de novos modos de relação institucional dos Estados e dos povos indígenas. A Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos

dos Povos Indígenas foi o corolário das prolongadas lutas indígenas e sintetiza o padrão internacional, obrigatório para os Estados, oferecendo um quadro normativo explícito como enfoque para as políticas públicas. Embora este documento registre progressos indubitáveis em matéria da aplicação destes direitos, também constata que as brechas persistem e que as desigualdades continuam sendo profundas.

Um dos maiores desafios que a região enfrenta em sua busca pela igualdade é a inclusão dos direitos dos povos indígenas entre as prioridades das políticas. Os desafios são enormes, se considerarmos que na América Latina, como se examina neste estudo, existem mais de 800 povos indígenas, com uma população próxima de 45 milhões, que se caracterizam por sua ampla diversidade demográfica, social, territorial e política, desde povos em isolamento voluntário até sua presença em grandes assentamentos urbanos. A isto se acrescenta que o crescimento econômico registrado na região é altamente dependente dos recursos naturais e de seus preços internacionais, enquanto se observa uma governança deficiente destes recursos. A reprimarização da economia provocou fortes pressões sobre os territórios dos povos indígenas e desencadeou numerosos conflitos socioambientais ainda não resolvidos.

A proposta atual da CEPAL, plasmada em seus últimos três períodos de sessões, é a de um desenvolvimento concentrado no valor da igualdade com um enfoque de direitos. Além disso, assinalamos que é necessário reformular os equilíbrios entre o Estado, o mercado e a sociedade para construir pactos em que concorram aqueles atores que garantam acordos políticos de longo alcance. Com estas premissas, é indubitável que os povos indígenas devem ser incluídos em tais pactos, e que estes requerem a abertura de espaços para avançar mais rapidamente na aplicação dos padrões. Um dos principais desafios nesta matéria é a integração dos direitos dos povos indígenas em um novo modelo de governança dos recursos naturais. Trata-se de transitar dos “novos tratos” para os “novos pactos”.

Junto com isso, os conhecimentos ancestrais, as inovações e as práticas tradicionais dos povos indígenas para a conservação e a utilização sustentável da diversidade biológica, assim como o desenvolvimento das diferentes modalidades coletivas das economias indígenas, oferecem uma oportunidade valiosa para a construção de um novo paradigma do desenvolvimento, baseado em uma mudança estrutural rumo à igualdade

e sustentabilidade. É fundamental o reconhecimento da contribuição dos povos indígenas nos desafios que traz consigo o porvir de uma América Latina soberana.

A elaboração deste documento enquadra-se na reunião de alto nível conhecida como a Conferência Mundial sobre os Povos Indígenas, que se realizará em setembro de 2014, e esperamos que constitua uma contribuição nesse sentido, bem como nos processos de aplicação e acompanhamento da agenda para o desenvolvimento depois de 2015. Além disso, confiamos em que na Conferência Mundial sobre os Povos Indígenas se renovem com vigor os compromissos e as vontades políticas que permitam avançar no igual desfrute dos direitos humanos dos povos indígenas, incluindo as mulheres, crianças, jovens e idosos, assim como no direito de serem coletivos diferentes. Isto não só constitui um tema de justiça social, mas também contribuirá abundantemente para cimentar as mudanças profundas de que necessitam a região e o mundo, assentando bases mais sólidas para a paz mundial.

**Alicia Bárcena**

Secretária Executiva da Comissão Econômica  
para a América Latina e o Caribe (CEPAL)



Neste contexto, e considerando as contribuições realizadas pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) relativas aos povos indígenas na região, o UNPFII solicitou a este organismo a elaboração de um documento de referência para a Conferência Mundial sobre os Povos Indígenas, seguindo as diretrizes do comitê organizador dessa Conferência. Desta forma, com o apoio da Fundação Ford, concretizou-se a realização de um projeto com dois objetivos: em primeiro lugar, gerar conhecimento atualizado sobre os avanços e desafios em matéria de direitos dos povos indígenas na América Latina, em conjunto com os povos indígenas da região; em segundo lugar, contribuir substantivamente para a avaliação da última década e a identificação de ações posteriores a 2014, para debatê-las na Conferência Mundial sobre os Povos Indígenas.

Com o propósito de estabelecer um mecanismo participativo para a elaboração do estudo, formou-se uma equipe coordenadora integrada pelo Centro Latino-Americano e Caribenho de Demografia (CELADE) da CEPAL, o UNPFII e o Enlace Continental de Mulheres Indígenas das Américas. Também se formou uma equipe assessora indígena, integrada por especialistas indígenas, do UNPFII e das organizações indígenas regionais e sub-regionais da América Latina, a saber: a Aliança de Mulheres Indígenas da América Central e México (AMICAM), o Conselho Indígena da América Central (CICA), o Conselho Indígena da Mesoamérica (CIMA), a Coordenação Andina de Organizações Indígenas (CAOI), a Coordenação de Organizações Indígenas da Bacia Amazônica (COICA), o Enlace Continental de Mulheres Indígenas das Américas (ECMIA) e a Rede de Mulheres Indígenas sobre Biodiversidade (RMIB). As organizações selecionaram os representantes que integraram essa equipe assessora. Com a equipe coordenadora e assessora foram acordados os conteúdos do documento, o enfoque e os aspectos gerais que deviam orientar o estudo. Além disso, ofereceram valiosas contribuições substantivas, comentários e observações durante todo o processo de desenvolvimento.

Além disso, como a CEPAL integra o Grupo Interinstitucional sobre Povos Indígenas (GIPI), a colaboração para o documento por parte das agências do Sistema das Nações Unidas foi incorporada à lista de atividades do Grupo, com o que também se receberam novas contribuições valiosas e comentários dos escritórios regionais da Organização das Nações

## Introdução

Em dezembro de 2010 a Assembleia Geral das Nações Unidas resolveu organizar uma reunião plenária de alto nível da Assembleia Geral durante 2014, que recebeu o nome de Conferência Mundial dos Povos Indígenas (Resolução A/RES/65/198). O objetivo principal dessa Conferência é intercambiar pontos de vista e melhores práticas sobre a realização dos direitos dos povos indígenas, inclusive o cumprimento dos objetivos da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas. A organização da Conferência está a cargo do Presidente da Assembleia Geral, em conjunto com os três mandatos da ONU, que são o Fórum Permanente para as Questões Indígenas (UNPFII), o Mecanismo de Peritos sobre os Direitos dos Povos Indígenas e o Relator Especial sobre os Direitos dos Povos Indígenas, que devem garantir a participação desses povos em todo o processo.

Neste âmbito, ao UNPFII cabe um papel central nos preparativos da Conferência Mundial, e em seu 11º período de sessões (Nova York, 7 a 18 de maio de 2012) recomendou a organização de conferências e workshops preparatórios conjuntos regionais e/ou temáticos, assim como outras reuniões deste tipo, com o apoio dos Estados Membros, os organismos, fundos e programas das Nações Unidas e os povos indígenas, e com a plena participação dos povos indígenas e dos Estados Membros, além do Mecanismo de Peritos sobre os Direitos dos Povos Indígenas, o Relator Especial sobre os Direitos dos Povos Indígenas e o Fórum Permanente para as Questões Indígenas. Além disso, enfatizou que as conferências preparatórias deviam se concentrar em iniciativas práticas, baseadas em processos inclusivos e participativos.

Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Grupo das Nações Unidas para o Desenvolvimento - Equipe Regional para América Latina e Caribe (UNDG LAC), Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e a Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres (ONU-Mulheres). Além disso, o Fundo para o Desenvolvimento dos Povos Indígenas da América Latina e do Caribe também integra o GIPI.



# I. Antecedentes e contexto sociopolítico dos direitos dos povos indígenas na América Latina

## A. Aspectos históricos

A situação atual dos povos indígenas na América Latina só pode ser compreendida como o resultado histórico do processo que começou com a chegada dos europeus há mais de cinco séculos, mediante o qual estes foram despojados dos territórios que habitavam, de seus espaços de reprodução social e cultural e também de sua própria cultura, cosmovisões e modos de vinculação com a natureza. Esta irrupção significa a perda da “territorialidade política” dos povos indígenas do continente e da soberania sobre seus territórios e inaugurou um ciclo de extensa duração histórica.

Não foi só a maquinaria bélica que ajudou a ocupação europeia do continente e o despovoamento de seus históricos habitantes, mas também a carga de doenças que os europeus trouxeram consigo e que dizimaram gravemente as populações originárias. À introdução de novas doenças, como a varíola, o sarampo, o tifo, a febre amarela e a malária, se somou a submissão a trabalhos forçados e a castigos desumanos. Denevan (1976) estima que na época dos primeiros contatos com europeus viviam 57,3 milhões de indígenas em todo o continente, dos quais 47 milhões habitavam nos países hoje denominados latino-americanos. No entanto, estima-se que 130 anos depois essa população havia diminuído em 90% e que a população indígena do Caribe quase foi exterminada em menos de meio século.

À ocupação justificada no conceito de *terra nullius* (literalmente, “terra de ninguém”, isto é, ausência de população ou territórios habitados por

“bárbaros”) se somou a criação de instituições destinadas a explorar e aproveitar o trabalho dos indígenas. Anos depois, a desapropriação indígena se aprofundou com os processos independentistas. A consolidação dos novos Estados nacionais aumentou esta desapropriação mediante a adoção de marcos jurídicos que privilegiaram as formas privadas de propriedade e estabeleceram a primazia do direito individual sobre o coletivo. No fim do século XIX, a doutrina de *terra nullius* era justificada pelas necessidades da geopolítica e a expansão das fronteiras agrícolas e pecuárias, com campanhas militares que continuaram dizimando a população dos povos indígenas, especialmente na Argentina e Chile.

Em meados do século XX, com os processos de colonização na Amazônia e outras “zonas periféricas” da região teve lugar um segundo ciclo de desterritorialização dos povos indígenas, com graves consequências sobre suas condições de vida. Mais recentemente, o ciclo da pressão extrativa sobre os recursos naturais por parte das empresas nacionais e transnacionais e a execução de grandes obras civis com impactos negativos sobre os ecossistemas irromperam com força inusitada em todo o continente, agravando o quadro histórico de despojo e vulnerabilidade. O último e mais recente ciclo, o da apropriação dos conhecimentos tradicionais, a biodiversidade associada a estes e os recursos genéticos, é o corolário desse extenso processo histórico de desapropriação dos povos indígenas da América Latina.

No entanto, em cada um desses ciclos e episódios houve processos de resistência indígena, até a instauração de novos *status quo* políticos e territoriais, períodos em que suas populações foram se recuperando demograficamente, como examinaremos nos pontos seguintes.

## **B. Direitos dos povos indígenas: padrões internacionais e avanços nas legislações e instituições dos Estados**

A luta dos povos indígenas pela defesa e reconhecimento de seus direitos foi persistente na história. Este prolongado processo de reivindicação e reconhecimento plasmou-se nas últimas décadas em um quadro de direitos que se fundamenta em dois grandes marcos: o Convênio sobre Povos Indígenas e Tribais de 1989 (Núm. 169) da OIT, que reconhece pela primeira vez seus direitos coletivos, e a Declaração das Nações Unidas

sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2007), que propõe o direito desses povos à livre determinação. Por sua vez, o padrão mínimo de direitos dos povos indígenas, obrigatório para os Estados, articula-se em cinco dimensões: o direito à não discriminação; o direito ao desenvolvimento e bem-estar social; o direito à integridade cultural; o direito à propriedade, uso, controle e acesso às terras, territórios e recursos naturais; e o direito à participação política.

As Nações Unidas foram pioneiras no tratamento dos direitos dos povos indígenas. Desde a criação do Grupo de Trabalho sobre Povos Indígenas em 1982, desenvolveram uma ampla gama de atividades e políticas como parte de sua agenda, que culminam no presente século tanto no estabelecimento do Fórum Permanente para as Questões Indígenas (2000) como na designação em 2001 de um Relator Especial sobre a situação dos direitos humanos e das liberdades fundamentais dos indígenas (depois passou a se denominar Relator Especial sobre os Direitos dos Povos Indígenas) e na criação do Mecanismo de Peritos sobre os Direitos dos Povos Indígenas em 2007, assim como na adoção da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, por parte da Assembleia Geral das Nações Unidas em 2007.

A isto se devem somar os acordos internacionais que vêm sendo alcançados desde os anos 90, entre os mais destacados a Cúpula da Terra (Rio de Janeiro, 1992), a Conferência Mundial de Direitos Humanos (Viena, 1993), a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (Cairo, 1994) e a Quarta Conferência Mundial da Mulher (Pequim, 1995). Sem dúvida, representaram um antes e um depois na defesa dos direitos dos povos indígenas, reconhecendo a dignidade inerente e sua contribuição única para o desenvolvimento e a pluralidade da sociedade. No plano regional, cabe ressaltar também os acordos governamentais obtidos pelos países da América Latina e do Caribe na Primeira Reunião da Conferência Regional sobre População e Desenvolvimento da América Latina e Caribe (Montevidéu, 2013), plasmados no chamado Consenso de Montevidéu sobre População e Desenvolvimento, que inclui um capítulo específico relativo aos direitos dos povos indígenas e guiará a agenda para o desenvolvimento depois de 2015 neste tema.

Para as organizações indígenas, um marco mais recente no âmbito global foi a Conferência Preparatória Global Indígena para a Reunião

Plenária de Alto Nível da Assembleia Geral das Nações Unidas em 2013, chamada Conferência de Alta (Noruega), e na Declaração de Alta dali emanada e a Conferência Global de Mulheres Indígenas, realizada também em 2013, em Lima.

Este processo desemboca atualmente na organização da Reunião Plenária de Alto Nível do Sexagésimo Nono Período de Sessões da Assembleia Geral das Nações Unidas, mais conhecida como a Conferência Mundial sobre os Povos Indígenas (CMPI)<sup>1</sup>, realizada em 22 de setembro de 2014 em Nova York, com o propósito de intercambiar pontos de vista e melhores práticas sobre a realização dos direitos dos povos indígenas, inclusive o cumprimento dos objetivos da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, de 2007. Como resultado da Conferência Mundial, espera-se um documento final conciso e orientado para a ação, que leve em conta os pontos de vista dos Estados membros e dos povos indígenas e, no caso destes últimos, com a Declaração de Alta como referência inevitável.

No âmbito internacional existem dois mecanismos diretos de proteção dos direitos humanos, incluindo os direitos dos povos indígenas: o sistema das Nações Unidas e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA). Neste último, as sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que têm caráter vinculante para os Estados, foram importantes no novo ordenamento jurídico internacional a respeito dos direitos dos povos indígenas. No caso das Nações Unidas, os órgãos e mecanismos de proteção adquirem uma indiscutível relevância política para o reconhecimento e aplicação dos direitos dos povos indígenas.

De maneira sucinta, no sistema universal de proteção dos direitos humanos das Nações Unidas existem: i) mecanismos baseados na Carta das Nações Unidas, como o Conselho de Direitos Humanos (integrado por Estados que adotam resoluções), que por sua vez inclui vários mecanismos, os procedimentos especiais (como o Relator Especial), o exame periódico universal (mecanismo pelo qual os Estados avaliam a situação de outros Estados segundo uma modalidade predefinida) e órgãos assessores (como o Mecanismo de Peritos sobre os Direitos dos

---

<sup>1</sup> Resoluções A/RES/65/198 de 2010, Questões indígenas, e A/RES/66/296 de 2012, Organização da reunião plenária de alto nível do sexagésimo nono período de sessões da Assembleia Geral, conhecida como Conferência Mundial sobre os Povos Indígenas.

Povos Indígenas); ii) mecanismos baseados na aplicação dos principais tratados vinculantes do direito internacional sobre os direitos humanos por parte dos países que os ratificaram. Estes mecanismos, chamados “comitês”, também se compõem de especialistas. Existem diversas possibilidades para apresentar queixas ao Conselho de Direitos Humanos, aos comitês e aos procedimentos especiais, que são importantes em casos de problemas urgentes.

A OEA também tem um papel destacado na defesa dos direitos dos povos indígenas. Nos anos 80 registraram-se as primeiras decisões da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e posteriormente, na década de 1990, teve início o desenvolvimento jurisprudencial da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Em 1990, a Comissão criou a Relatoria sobre os Direitos dos Povos Indígenas para reforçar o papel da Comissão na matéria. Em abril de 1997, a CIDH apresentou ao Conselho Permanente um Projeto de Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas, que desde 1999 está sendo trabalhado na Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos. Além disso, em 2009 o Departamento de Direito Internacional adotou um Programa de Ação sobre os Povos Indígenas nas Américas.

O Convênio N° 169 sobre Povos Indígenas e Tribais (1989), da OIT, teve um enorme impacto nas reformas constitucionais dos países da região desde 1987, tanto nas novas constituições como em emendas das já existentes. Na última década, a partir da aprovação da Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas, hoje devemos acrescentar as últimas constituições do Equador (2008) e do Estado Plurinacional da Bolívia (2009). Entre as reformas cabe mencionar as da Argentina (1994), Estado Plurinacional da Bolívia (1994, 2004 e 2009), Brasil (1988/2005), Colômbia (1991 e 2003), Costa Rica (1999), El Salvador (1983/2000), Equador (1996, 1998 e 2008), Guatemala (1985/1998), Honduras (1982/2005), México (1992, 1994/1995 e 2001), Nicarágua (1987, 1995 e 2005), Panamá (1972; 1983 e 1994), Peru (1993 e 2005), Paraguai (1992) e República Bolivariana da Venezuela (1999).

Os povos indígenas foram posicionando seus direitos nas legislações e instituições dos Estados, em um processo difícil, que continua no presente. Com efeito, na última década constatam-se ingentes avanços na promulgação de leis e decretos, em diferentes âmbitos e com diversos

alcances em cada um dos países da região. No entanto, este processo de inclusão ocorre com contradições e mesmo retrocessos, e as brechas na aplicação dos direitos dos povos indígenas, plasmados nas constituições e legislações internas, continuam sendo críticas, como se apresentará neste estudo.

### **C. Demandas e experiências de autonomia de povos indígenas na América Latina**

O quadro de referência da autonomia demandada pelos povos indígenas expressa-se no reconhecimento do direito à livre determinação, que supõe a existência e o exercício de direitos coletivos, assim como o respeito às instituições e sistemas de autogoverno dos povos indígenas, como assinala a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas em seu artigo 4: *“Os povos indígenas, no exercício de seu direito à livre determinação, têm direito à autonomia ou ao autogoverno nas questões relacionadas com seus assuntos internos e locais, bem como a dispor de meios para financiar suas funções autônomas”*.

Algumas das condições necessárias para o exercício da livre determinação são o fortalecimento de suas instituições, assim como as possibilidades e capacidades para se relacionar com o Estado, respeitando inclusive acordos ou tratados previamente assinados. As experiências de autonomia indígena na região são diversas e foram geradas a partir de situações sócio-históricas particulares. Na primeira experiência de autonomia na região, que data de 1925, quando o Estado panamenho reconheceu a Comarca Kuna Yala, ainda que não se tenha utilizado como argumento o direito à livre determinação, estiveram presentes elementos tais como o direito à cultura e ao costume, o reconhecimento e respeito a suas autoridades e ao território e a não imposição de forças nacionais.

Nas últimas décadas avançou-se na conceitualização da livre determinação com a proposta de que, ao reconhecer o direito à livre determinação dos povos indígenas “na qualidade de povos”, se imprime um caráter diferente às suas relações com os Estados e constitui o eixo central das demandas e negociações de autonomia. Isto assentou as bases para alcançar a igualdade em relação a outros povos, ratificando que podem decidir livremente seu regime político e buscar seu desenvolvimento econômico, social e cultural, assim como escolher

(e negociar) os acordos que garantirão sua continuidade como povos. Igualmente implica a obrigação dos Estados de negociar com uma entidade coletiva possuidora de direitos preexistentes à sua criação. A autonomia, como expressão da livre determinação, permite adotar decisões e instituir práticas próprias relacionadas com a cosmovisão, território indígena, terra, recursos naturais, organização sociopolítica, administração da justiça, educação, idiomas, saúde, medicina e cultura dos povos indígenas.

As experiências de autonomia indígena na região respondem a diversos fatores e contextos herdados da colônia. Por exemplo, os tratados assinados durante a colonização serviram de referência para o reconhecimento dos direitos territoriais no caso das Regiões Autônomas na Nicarágua. A autonomia indígena também se construiu a partir da reconstituição e fortalecimento de instituições ancestrais dos povos indígenas. Uma experiência de exercício de autonomia indígena pode ser observada em Oaxaca (México), onde se reconheceu o município indígena como espaço jurisdicional para que os povos indígenas exerçam os direitos autônômicos. Dos 570 municípios de Oaxaca, 418 são regidos pelo sistema de usos e costumes que está reconhecido na Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos. A Constituição Política da Colômbia reconhece igualmente os territórios indígenas como entidades territoriais políticas e administrativas que dispõem de certa autonomia, onde as autoridades indígenas exercem funções de governo autônomo.

A delimitação da jurisdição territorial tem sido um eixo central nas experiências da autonomia indígena na região. A relação dos povos indígenas com suas terras, territórios e recursos naturais constitui um elemento essencial do direito à livre determinação; para estes, é fonte de identidade cultural, conhecimentos e espiritualidade e se relaciona estreitamente com sua sobrevivência.

Sem dúvida, as reformas constitucionais constituíram o quadro idôneo para reconhecer e aprofundar os processos de autonomia indígena. A autonomia traduz-se na eleição direta de autoridades, administração de recursos econômicos e exercício de faculdades legislativas, regulamentares, fiscalizadoras e executivas, pelos órgãos do governo autônomo no âmbito de sua jurisdição. É aqui onde as brechas continuam se expressando em maior ou menor grau em todos os países da região. No Estado Plurinacional da Bolívia, através da plurinacionalidade os povos indígenas

são reconhecidos como entidades históricas e políticas diferenciadas (autoridade, território, instituições e aspectos cognitivos e espirituais), constituintes do Estado e da sociedade intercultural. Neste âmbito, o modelo econômico, as transformações do Estado e as políticas de descolonização refletem mudanças impulsionadas pelos povos indígenas, em um país onde também formam uma maioria demográfica.

Nas diversas experiências a progressividade no aprofundamento do exercício da livre determinação é uma tendência comum. Todos os países estão avançando paulatinamente a respeito da ampliação de poderes e transferência de competências do nível central dos Estados para as instâncias autonômicas. Observa-se na última década uma tendência crescente à negociação sobre a administração de recursos naturais, territórios, aplicação de acordos e reformas para a transformação estrutural dos Estados, que permita alcançar a igualdade entre os povos indígenas e o resto da sociedade.

#### **D. Situação atual e novas perspectivas na participação dos povos indígenas, incluindo o consentimento livre, prévio e informado**

Para os povos indígenas, o direito a participar na adoção de decisões relativas a assuntos que os afetam tem um impacto direto sobre o gozo efetivo de outros direitos humanos, como a livre determinação, a igualdade, a integridade cultural, o consentimento livre, prévio e informado e o direito à propriedade. Daí que a participação plena e efetiva faz parte dos padrões de direitos dos povos indígenas. A participação dos povos indígenas ocorre em diferentes níveis e com uma diversidade de interesses e ações, como se resume a seguir.

Em geral, a participação no âmbito local e comunitário responde à busca de respostas para os problemas, necessidades e interesses, muda rapidamente para se adaptar ao contexto e, ainda que em alguns casos se articule em organizações de outro nível, costuma haver um alto grau de dispersão. Há quem participe através de estruturas comunitárias ancestrais, enquanto algumas se criam para pressionar pela oferta ou melhoramento de serviços básicos, produção, atividades culturais e reivindicação étnica, entre outros. Um assunto que catalisa a organização comunitária é a participação em mobilizações e a luta

pelos direitos territoriais frente à pressão pela exploração dos recursos em seus territórios. Registraram-se outras formas de participação comunitária através de atividades esportivas, culturais, religiosas e espirituais. Com a crescente migração para os centros urbanos também se multiplicaram as organizações indígenas urbanas para pressionar por serviços diferenciados.

Apesar dos contextos desfavoráveis que erodiram as funções tradicionais indígenas, observam-se algumas tendências destacadas, como o acesso aos cargos comunitários seguindo padrões tradicionais de rotação, herança ou eleição com base nos méritos e na honorabilidade da pessoa; nestes casos, em muitas comunidades as mulheres e jovens ainda sofrem discriminação; em alguns casos observa-se a ingerência de grupos políticos e caciquismo. As autoridades comunitárias, guias espirituais e pessoas com dons —médicos tradicionais e parteiras, entre outros— começaram a assumir funções complementares de articulação com as instâncias dos Estados quando estes adotam políticas e programas interculturais ou indígenas. Além disso, continuam fomentando a tradicional tomada de decisões coletivas, uma prática que foi incorporada em algumas legislações sobre povos indígenas, e se expandiram também ao meio urbano.

A esfera municipal continua sendo um desafio para os povos indígenas. Nas últimas décadas os povos indígenas promoveram candidaturas de homens e, com menor frequência, de mulheres nos espaços municipais. Desde a instauração dos regimes democráticos na América Latina começou a aumentar paulatinamente a participação política dos povos indígenas, se bem que em alguns casos esta seja de caráter individual, com a incorporação a diferentes partidos políticos. Destaca-se a participação que os povos indígenas tiveram nos comitês cívicos da Guatemala e nas diversas expressões de organização política próprias dos povos ancestrais, como ocorre na Guatemala, México e outros países. Destaca-se o Estado Plurinacional da Bolívia, onde as transformações do Estado se expressam também em governos indígenas em grande parte dos municípios do país.

Na medida em que os povos indígenas começaram a formar partidos políticos indígenas em alguns países, também começaram a acessar o poder no âmbito municipal, estabelecendo formas alternativas de fazer política e gestão local. Em certos casos, o espaço municipal também está se transformando para se ajustar à reconstituição de organizações

comunitárias indígenas ancestrais. Depois que a Constituição Política da República da Guatemala (1985) reconheceu a multiculturalidade, as prefeituras indígenas que haviam sido desmanteladas em 1871 começaram a desempenhar um papel visível na governança municipal, como expressão da resistência para manter as formas próprias de governo indígena; existem 15 prefeituras indígenas, tanto de nível municipal como auxiliares de nível comunitário. Neste âmbito, reaparecem as iniquidades em detrimento das mulheres indígenas. Documentou-se que, em termos gerais, as mulheres indígenas chegam a presidir os municípios mais pobres e marginalizados; às vezes, trata-se de comunidades com tensões e conflitos. A maioria é de mulheres com liderança excepcional, provenientes de famílias com experiência intergeracional de luta. As relações entre sua vida privada e pública são comprometidas e observou-se que, para assumir o compromisso, se veem obrigadas a negociar com suas famílias. Nestes casos, observam-se diferenças em suas gestões, inclusive um maior contato comunitário; são percebidas como uma opção para resolver conflitos e transformam a maneira de fazer política.

No âmbito nacional, os povos indígenas questionaram profundamente o modelo de desenvolvimento vigente e o tipo de democracia resultante. De sujeitos sociais passaram a ser sujeitos políticos ativos. Uma das primeiras estratégias de participação no âmbito nacional foi optar por cargos de eleição popular no Estado. As primeiras experiências ocorreram nos parlamentos nacionais. Entre as limitações dos processos eleitorais assinalaram-se as de informação, capacidade econômica, linguística (monolíngue em uma realidade multilíngue), cobertura urbana em um contexto de residência rural da população e distanciamento das características geográficas, climáticas e culturais.

Além da opção de competir nos partidos políticos pelas vagas, há limitados casos de partidos políticos que aplicam cotas para pessoas indígenas, ainda que em alguns países a legislação inclua disposições com circunscrições especiais para candidaturas indígenas. Outra modalidade são as alianças de partidos políticos nacionais com movimentos, plataformas e partidos políticos indígenas. Em alguns países também há experiências de criação de partidos políticos indígenas aplicando os requisitos nacionais, como ocorre no Equador com o Movimento de Unidade Plurinacional Pachakutik-Nuevo País (iniciado em 1995) e na

Guatemala com o movimento político Winaq (iniciado em 2007), ou procedimentos legais definidos pelas instâncias eleitorais, como o recente caso do Movimento Alternativo Indígena e Social (MAIS) na Colômbia.

A dimensão coletiva do direito à participação eleitoral incorporou-se através das demandas de respeito aos usos e costumes, que, embora tenha tido mais respostas em eleições locais, não esteve ausente do debate nas eleições nacionais. No caso Yatama versus Nicarágua, a Corte Interamericana de Direitos Humanos reconheceu o direito dos povos indígenas a participar na vida pública geral do Estado, incluindo um elemento coletivo que exige dos Estados a adoção de medidas especiais para garantir a participação efetiva, baseada nos valores, usos e costumes dos povos indígenas, dentro das estruturas políticas e instituições do Estado.

Quanto às medidas para aumentar a participação política das mulheres indígenas, valoriza-se a definição de cotas. No entanto, é necessário que sejam complementadas com outras medidas de ação afirmativa específica para povos indígenas; junto com isso, são necessários avanços em medidas ativas para reduzir os efeitos negativos de fatores estruturais que põem em maior desvantagem as mulheres indígenas.

É interessante assinalar que nos processos de fortalecimento das autonomias indígenas começou-se a considerar de maneira enérgica a participação política das mulheres indígenas, como ilustram os casos da Nicarágua e Panamá. Na Nicarágua, a escassa participação política das mulheres nos governos autônomos impulsionou a aprovação de uma política regional de igualdade de gênero que contém medidas para o empoderamento das mulheres, e a Lei Nacional de Cotas estabelece que 50% dos candidatos devem ser mulheres, ordenadas de forma equitativa e alternada em cada circunscrição. Como resultado, em somente dois períodos de eleições regionais passou-se de 4% a 50% de mulheres no Conselho Regional Autônomo Atlântico Norte. Na comarca indígena de Kuna Yala, no Panamá, o Congresso Geral Kuna (CGK) é a máxima autoridade. A comarca é dirigida por três caciques gerais que são eleitos pelo CGK; este é composto pelos congressos locais de 49 comunidades através de seus 49 “sailas” (líderes) em representação de suas comunidades. Cada comunidade tem a obrigação de incluir uma mulher em sua delegação. Algumas já ocuparam cargos na hierarquia da comarca, na presidência do Congresso Emberá-Wounaan e como caciques.

Além disso, em vários países há experiências de mulheres indígenas nos respectivos gabinetes ministeriais de governo (Estado Plurinacional da Bolívia, Equador, Guatemala, México, Nicarágua e República Bolivariana da Venezuela) em pastas como as de relações exteriores, justiça, paz, cultura, desenvolvimento produtivo e economia plural, desenvolvimento rural e terras. O sistema de justiça também conta com magistradas no Equador e Nicarágua. Na Guatemala, depois da assinatura dos Acordos de Paz foi estabelecida a Defensoria da Mulher Indígena, uma estratégia também impulsionada em outros países. A abertura destes canais de participação permitiu o desenvolvimento de estratégias para incidir politicamente em assuntos de povos indígenas, tornando visíveis as mulheres, embora os resultados ainda sejam escassos. A esse respeito, o Estado Plurinacional da Bolívia foi o que alcançou a percentagem mais alta de representação parlamentar indígena, próxima de 32% do total, seguido de longe pela Guatemala, com 12%. No resto dos países a proporção de parlamentares indígenas persiste muito abaixo dos 10% (PNUD, 2013).

O Convênio 169 da OIT estipula que, na aplicação de suas disposições, os governos deverão estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, ao menos na mesma medida que outros setores da população, e em todos os níveis na adoção de decisões em instituições eletivas e organismos administrativos e de outra índole, responsáveis por políticas e programas que lhes concernem. Nesse contexto, 17 Estados da região contam com instituições criadas para a gestão de assuntos dos povos indígenas. Já que algumas se formaram quando ainda estavam vigentes as políticas com enfoque indigenista, a organização, suas formas de trabalho e sua relação com os povos indígenas são muito variadas. Também incidem em seu enfoque as políticas de redução da pobreza que os Estados aplicam.

### **Os desafios do consentimento livre, prévio e informado**

O dever estatal de consulta faz parte dos padrões de direitos dos povos indígenas e, como procedimento para garantir o direito ao consentimento livre, prévio e informado, é parte do ordenamento jurídico atual. Os artigos 6, 7 e 15 do Convênio 169 da OIT estipulam não só que os Estados devem fazer todos os esforços para consultar plenamente os

povos indígenas em matérias relacionadas com desenvolvimento, terra e recursos, mas também que se devem estabelecer os meios através dos quais possam participar livremente, ao menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis na adoção de decisões em instituições eletivas e organismos administrativos e de outra índole responsáveis por políticas e programas que lhes concernem.

As exigências aos Estados para o cumprimento do Convênio 169 provêm tanto do âmbito internacional como dos próprios povos indígenas. A título ilustrativo, em 2010 a Comissão de Peritos em Aplicação de Convênios e Recomendações da OIT pediu ao Governo do Chile que tomasse as medidas necessárias para adequar a legislação nacional ao Convênio 169, de maneira que se consultem os povos indígenas no caso de projetos de investimento suscetíveis de afetá-los diretamente e que eles possam participar dos benefícios derivados da exploração dos recursos minerais; em novembro de 2013 o Estado do Chile aprovou o Regulamento para o Procedimento de Consulta aos Povos Indígenas (Decreto Supremo Nº 66). As organizações indígenas que compõem o Pacto de Unidade de Organizações Indígenas do Peru realizaram uma série de demandas ao Estado com relação à regulamentação da Lei de Consulta Prévia aos Povos Indígenas, de 2011. Em outro caso, a Organização Nacional Indígena da Colômbia (ONIC) fez uma série de observações sobre o marco jurídico com relação ao direito à consulta que merecem ser consideradas.

O sistema internacional de tratados reconhece o consentimento livre, prévio e informado na jurisprudência de vários comitês e, portanto, sua ratificação obriga os Estados em função do direito internacional. As diretrizes do Grupo das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDG) também estipulam a aplicação deste consentimento quando se trata de programas e projetos que incidem sobre formas de vida, terras e territórios tradicionais e integridade cultural. O Relator Especial sobre Direitos dos Povos Indígenas, James Anaya, incorporou o tema em seus relatórios de visitas a países, assim como nos relatórios anuais ao Conselho de Direitos Humanos (CDH). O Mecanismo de Peritos assinalou a interseção que há entre o direito dos povos indígenas a participar na adoção de decisões com os direitos à livre determinação, de autonomia e a ser consultado e o dever dos Estados de procurar obter o consentimento livre, prévio e informado dos povos indígenas.

Em 2005 o UNPFII realizou uma reunião de especialistas sobre o tema na qual analisaram algumas bases para a operacionalidade do consentimento livre, prévio e informado e identificaram áreas relevantes para sua aplicação. A Corporação Financeira Internacional descreve várias situações em que se exige o consentimento livre, prévio e informado dos povos indígenas em sua norma de desempenho, em particular quando se produzem impactos sobre as terras e os recursos naturais sujeitos ao regime de propriedade tradicional ou sob uso consuetudinário; em casos de reassentamento de povos indígenas fora de suas terras e recursos naturais sujeitos ao regime de propriedade tradicional ou sob uso consuetudinário; ou quando existem impactos em determinado patrimônio cultural, como, por exemplo, lugares sagrados.

No caso do povo indígena Kichwa de Sarayaku versus Equador, a Corte Interamericana de Direitos Humanos analisou as normas e jurisprudências internacionais e comparadas, e incluiu casos de países que não ratificaram o Convênio 169. Sua conclusão foi de que a obrigação de consulta aos povos indígenas, além de constituir uma norma convencional, é também um princípio geral do direito internacional. Com base nestes precedentes, a CIDH propôs os seguintes elementos para o consentimento livre, prévio e informado:

- o Estado tem o dever de consultar ativamente e de maneira informada;
- a consulta deve ser feita conforme os costumes e tradições das comunidades afetadas;
- as consultas devem ser realizadas de boa fé, através de procedimentos culturalmente adequados e ter como fim chegar a um acordo;
- a consulta deve ser feita nas primeiras etapas do plano de desenvolvimento ou investimento, e não somente quando surgir a necessidade de obter a aprovação da comunidade;
- o Estado deve assegurar que os membros do povo ou da comunidade tenham conhecimento dos possíveis benefícios e riscos.

O primeiro tema de debate na região é a relação entre consulta, consentimento livre, prévio e informado e participação dos povos indígenas. A consulta e o consentimento têm como objetivo fundamental

assegurar e aplicar o direito de participação efetiva dos povos indígenas na tomada de decisões que lhes concernem. É importante destacar que o direito à participação para os povos indígenas não se reduz à consulta, mas também inclui outras formas de participação nas decisões que possam afetar seus direitos e interesses de uma forma diferenciada, tais como a participação em processos eleitorais, mobilizações e outras atividades de incidência política e interesse público. Isto é, através da consulta procura-se chegar a acordos e decisões estatais que garantam os direitos dos povos indígenas. O que sucede com demasiada frequência é que existe maior ênfase no procedimento para a consulta do que em alcançar acordos para o exercício pleno dos direitos dos povos indígenas.

Outro assunto muito debatido é o argumento de alguns Estados que consideram o consentimento livre, prévio e informado como uma ameaça, porque daria aos povos indígenas a possibilidade de vetar políticas, medidas e disposições. O que a norma internacional busca é precisamente, através da consulta, reverter a história de marginalização e exclusão que os povos indígenas sofreram. Em consequência, o que se busca é o entendimento mútuo e o consenso na tomada de decisões e se pretende que não haja imposição de uma das partes sobre a outra.

Em muitos casos ainda se duvida da necessidade de consultar os povos indígenas. A esse respeito, a ONIC assinala que basicamente os objetivos da consulta são: i) salvaguardar a vida e a integridade dos povos indígenas, evitando as ameaças que podem afetá-los de forma negativa, provocando seu extermínio cultural ou físico; ii) assegurar que participem efetivamente na tomada de decisões que os afetam, como sujeitos de direitos com plena capacidade. Isto é, em essência, o que recolhem os mecanismos de proteção dos direitos humanos e as organizações indígenas. A Corte Constitucional da Colômbia identificou a consulta prévia como um direito fundamental, derivado da proteção constitucional da identidade étnica e cultural dos povos indígenas.

Em todo caso, a pressão crescente pelos recursos naturais implicou um crescimento exponencial em matéria de debates e propostas legislativas e normativas com relação a estes assuntos, mas concentrando-se nos procedimentos de consulta. As experiências em geral recentes de aplicação são complexas e controversas e se estenderam a âmbitos como o da produção de informação e outros, como o Censo Agropecuário da Colômbia 2013-2014, cujo procedimento de consulta foi essencial para

garantir a participação dos povos indígenas em todo o processo, o que também faz parte das recomendações internacionais nesta matéria. Sem dúvida, este é um dos grandes desafios das democracias do século XXI, em que a participação, a consulta e o consentimento livre, prévio e informado não podem ficar à margem dos novos pactos para a igualdade na tríade de Estado, sociedade e empresa.

### **E. Participação das organizações indígenas na realidade social, cultural e política dos países e em instâncias regionais e internacionais**

A situação atual das plataformas das organizações dos povos indígenas se inscreve no âmbito dos direitos definidos pela Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, entre outros o direito a conservar e reforçar suas próprias instituições políticas, jurídicas, econômicas, sociais e culturais, preservando seu direito a participar plenamente, se o desejam, na vida política, econômica, social e cultural do Estado.

Depois de duas décadas de mobilização para promover reformas constitucionais nos países e alcançar os padrões de direitos atuais, os povos indígenas estão demandando o respeito e a aplicação destes. Os eixos centrais de sua luta giraram em torno do reconhecimento de suas identidades distintivas como sujeitos de direitos coletivos, entre estes o direito a exercer a livre determinação, a propriedade coletiva do território e a participação política. Essas lutas permitiram articular processos de reconstrução coletiva como povos e reivindicar conhecimentos, saberes, crenças, espiritualidade e instituições próprias. No entanto, cabe assinalar que as lutas dos povos indígenas não se limitam a reivindicar suas próprias instituições, mas também consistem em propor um novo modelo de sociedade em que se questiona o paradigma do desenvolvimento e se coloca o bem viver como alternativa.

Nesse contexto, é possível observar algumas tendências comuns entre as organizações indígenas na América Latina. No âmbito local, por exemplo, predominam as autoridades tradicionais e governos indígenas de âmbito comunitário, territorial, com um mandato integral de autogoverno. Existem igualmente estruturas comunitárias que asseguram o funcionamento dos sistemas de saúde, educação, conservação de recursos,

produção, alimentação, reprodução de conhecimentos tradicionais, administração de justiça, normas de criação de filhos, relações de gênero e de famílias e eleição de autoridades, entre outros. Tais instâncias de governo indígena se combinam com outras organizações de diferente tipo: de mulheres, religiosas, espirituais e de jovens.

Trata-se de estruturas articuladas no âmbito da comunidade e do território, que promovem atividades orientadas a desfrutar plenamente dos direitos territoriais, ambientais, políticos, econômicos, sociais e culturais. Neste panorama, observa-se no âmbito comunitário a revitalização de estruturas ancestrais —formas de autoridade, instituições ancestrais, ritos e sistemas tradicionais— que estão sendo incorporados na condução dos processos de autogoverno. No caso da zona andina, por exemplo, destacam-se instituições como a Minga, RantiRanti, Priostasgos Cargos, Compadrazgos, MarkakTayta, Ayni, Minka, Jayna ou Phayna, Anxata, Jaqqhata, Yanapa, Sataqawi e Manq'xaruña.<sup>2</sup> Ainda que algumas tenham sofrido adaptações devido a políticas integracionistas, inclusive quando se autodenominam “camponesas”, mantêm suas características comunitárias indígenas. Com o aumento no número de indígenas que migram para as cidades, enfrentam-se novas formas de viver as identidades indígenas e, portanto, assumem-se novas formas de organização.

Tanto no terreno local, como entre este e as organizações de outros níveis, as organizações indígenas adotam em geral estratégias de coordenação e complementação. Uma classificação básica dos eixos de trabalho das organizações indígenas na região pode ser assim resumida: i) organizações comunitárias locais e governos indígenas, cujo objetivo principal é assegurar o exercício do autogoverno; ii) organizações nacionais e territoriais (sub-regionais) articuladas com mandatos de realizar mobilizações, negociações e ações de incidência política para pressionar pelo cumprimento dos direitos dos povos indígenas; iii) organizações e redes especializadas em temas e negociações globais.

Uma das mudanças que se observam nas organizações indígenas são as estratégias adotadas em suas relações com as diversas entidades

---

<sup>2</sup> Trata-se de instituições indígenas que estabelecem as funções para o trabalho coletivo, como o trabalho na agricultura e pecuária, por exemplo, nas quais regem os princípios de relacionalidade e reciprocidade. Cada uma tem características específicas de funcionamento.

do Estado. Registra-se um maior uso de recursos administrativos e legais para obrigar o Estado a cumprir suas obrigações, e até apelam para as instâncias eleitorais, para que se pronunciem sobre os direitos indígenas no âmbito do direito à livre determinação. Também há organizações indígenas que apostam na promoção de mudanças estruturais “de dentro” dos Estados e, portanto, estão participando em processos eleitorais desde o âmbito local até o nacional e assumem cargos nos diversos poderes do Estado, tal como se descreveu no capítulo anterior.

No caso das mulheres indígenas a situação ainda é complexa. Apesar do discurso da complementaridade e dualidade indígena, salvo muito poucas exceções, prevalecem práticas de exclusão e falta de reconhecimento de suas contribuições nos processos organizacionais e políticos de seus povos. Observa-se uma clara divisão de gênero em termos de tarefas políticas e organizacionais: mais mulheres nas bases, nos levantamentos, nos processos organizacionais, em trabalhos comunitários como os mutirões e nos processos globais e regionais; mas ainda há poucas mulheres e jovens nos cargos dirigentes e nos processos de tomada de decisões. As dificuldades para a participação respondem a um duplo arco de barreiras: a discriminação e o racismo estrutural que sofrem como indígenas e o patriarcado que experimentam como mulheres. Também se observam na região interessantes processos organizacionais da juventude indígena no âmbito local, nacional e sub-regional.

O fortalecimento dos processos organizacionais indígenas em níveis sub-regionais permitiu sua articulação numa plataforma regional unitária, denominada Fórum Indígena de Abya Yala, criado como uma instância de articulação das organizações regionais e sub-regionais. Como tal, realizou reuniões abordando a preparação regional para a Conferência das Partes (CP) em Cancún, o processo Rio+20 e a Conferência Mundial sobre os Povos Indígenas, que terá lugar em 2014. O Fórum Indígena de Abya Yala é constituído por três organizações territoriais sub-regionais, duas organizações ambientais, uma organização sub-regional de mulheres e uma organização continental de mulheres indígenas. Foram convidados em algumas ocasiões como observadores o Conselho Internacional dos Tratados Indígenas (CITI), o Fórum Internacional das Mulheres Indígenas (FIMI), as redes de jovens indígenas e o Conselho Continental do Povo Guarani. Outro mecanismo de coordenação das organizações é a realização de fóruns temáticos regionais e cúpulas

continentais. A articulação de organizações indígenas no âmbito regional e sub-regional teve ampla incidência, desde a participação política até a produção de estatísticas. Uma expressão disso é que essas articulações permitiram a formação de uma equipe de trabalho em apoio à elaboração do presente estudo.

O extenso processo de luta e reconhecimento de direitos que possibilitou a conquista de espaços de participação dos povos indígenas em cada país teve um correlato nos espaços de diálogo multilateral, mediante a participação e protagonismo crescente nas organizações internacionais, nos organismos regionais e nos espaços de integração regional. Estes processos prosseguem e se consolidam na medida em que a participação das organizações indígenas se institucionaliza. As organizações indígenas estão contribuindo para a agenda global do movimento indígena, entre outras intervenções mediante uma participação muito ativa na Cúpula da Terra (Rio de Janeiro, 1992), na Conferência Mundial de Direitos Humanos (Viena, 1993), na Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (CIPD, Cairo, 1994) e na Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher (Pequim, 1995); e através de sua participação no Comitê de Segurança Alimentar Mundial da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) (na qualidade de observadores), no Fórum de Povos Indígenas, no Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) e no Grupo Assessor da Sociedade Civil do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), entre outros.

Os mecanismos das Nações Unidas sobre povos indígenas são os espaços com maior participação dos povos indígenas da América Latina, tanto nas sessões anuais do Fórum Permanente para as Questões Indígenas como no Mecanismo de Peritos sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Representantes das organizações indígenas da região também participam nas sessões de alguns órgãos de tratados, principalmente o Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher, a Comissão da Condição Jurídica e Social da Mulher e o Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial. No âmbito da criação dos grupos interinstitucionais para o trabalho coordenado entre organismos do sistema, foram estabelecidos Grupos Consultivos Intersectoriais sobre as Questões Indígenas na região da América Latina e também em vários países. Além disso, algumas organizações indígenas atuam através

dos mecanismos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, participando em audiências ante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e, quando possível, apresentando alguns casos à Corte Interamericana de Direitos Humanos. Por último, através de diversas instâncias, as organizações indígenas participam do Fundo para o Desenvolvimento dos Povos Indígenas da América Latina e do Caribe e nos diferentes espaços de integração regional, como a Comunidade Andina (CAN), o Mercado Comum do Sul (Mercosul), o Parlamento Centro-Americano, o Parlamento Indígena da América e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC).

## F. Desenvolvimento, bem viver e livre determinação

Ao longo de um processo que contou com o protagonismo das Nações Unidas, nos últimos anos passou-se de entender o desenvolvimento como um problema de natureza econômica a conceitualizá-lo como um direito humano. Não obstante o avanço que a concepção e a medição do desenvolvimento tiveram desde 1949 até sua atual compreensão como um direito e um processo de ampliação de liberdades e opções, sob a perspectiva dos povos indígenas o conceito e, sobretudo, sua prática são deficientes em aspectos essenciais, como, por exemplo, a relação com a natureza.

O paradigma do desenvolvimento continua carregando uma série de lastros e deficiências que seriam parte de sua própria essência, como o aumento das desigualdades, a homogeneização cultural e a degradação ambiental. Disso derivam as limitações desta categoria para enquadrar o debate sobre o bem-estar e a concretização dos direitos dos povos indígenas. Os povos indígenas padeceram de forma direta tais deficiências, pois foram vítimas dos diversos modelos de desenvolvimento em voga durante as últimas décadas.

Na primeira década do século XXI, e no contexto da crítica ao paradigma do desenvolvimento, sob a perspectiva mais vivencial do mundo indígena foram se concretizando um discurso e um conceito alternativos que se resumem no *sumak kawsay* (em kichwa), *suma qamaña* (em aimara), ñandereco (vida harmoniosa, em guarani), *qhapaq ñan* (caminho ou vida nobre, em quíchua) —que inclui princípios de vida como o *ayni*, *minka*, reciprocidade, solidariedade, respeito,

complementaridade, dignidade, participação coletiva, justiça social, harmonia com a mãe natureza e com a comunidade e o bem-estar coletivo e familiar— e que poderiam ser traduzidos como “*bem viver*” ou “*viver bem*”. Posto que os povos indígenas baseiam sua vida nas diferentes experiências a partir de suas próprias culturas ou sistemas de vida em estreita relação com a mãe natureza, o conceito de *bem viver/viver bem* tem uma expressão nos idiomas próprios.

A reconstrução ou construção do *bem viver/viver bem* refere-se então a uma relação estreita entre o que foi como povo, o presente e o futuro. Sua referência é a memória do passado histórico, conhecido como o tempo da liberdade, e esteve presente de forma permanente desde o início da luta ao longo do processo que vai da ocupação por outras culturas até a atualidade. Por esta razão, a nostalgia da vida do *bem viver/viver bem* passa pela memória histórica de luta, o respeito aos seus territórios, identidade, idioma, soberania alimentar e direitos que interessam e afetam os povos indígenas.

Sob a perspectiva da institucionalização, é possível afirmar que é um conceito bem-sucedido, a tal ponto que o movimento indígena pôde inseri-lo nas constituições do Equador (2008) e Estado Plurinacional da Bolívia (2009). No entanto, esta mesma inclusão na legislação estatal acarretou uma inflação de significados e práticas que, de acordo com as organizações indígenas, ameaça o espírito primigênio do conceito, na medida em que algumas das políticas aplicadas por certos Estados mostraram esta contradição ao não respeitar amplamente os ideais do *bem viver/viver bem*: por um lado, alentaram a preservação dos recursos naturais, mas por outro implementaram agressivas políticas extrativistas que afetam os territórios dos povos indígenas.

Como se traduz o *bem viver/viver bem* em medições concretas? Avançar de conceitos e indicadores demasiado amplos ou vagos para outros mais concretos e contextualizados não é tarefa simples. Tampouco isso é facilitado pelo fato de que vários defensores do *bem viver/viver bem* já explicitaram que não se pode medir; por isso, não caberia se dedicar a construir indicadores. Outros acham preciso avançar na direção de quantificação e medição, como se vem alentando igualmente a partir das Nações Unidas no nível internacional. Portanto, trata-se de uma nova abordagem ao grande tema do desenvolvimento como discurso e prática sobre cenários de convivência futuros, através

do qual os povos indígenas da América Latina posicionaram uma vivência, atitude e ideal de vida como um modelo a ser seguido pelo resto da sociedade.

Neste âmbito, cabe destacar a experiência das economias indígenas em vários países da região, que constituem uma das expressões do *bem viver/viver bem* e uma abordagem ao tema do desenvolvimento a partir da prática. Trata-se de iniciativas impulsionadas a partir das próprias comunidades indígenas em áreas como o turismo ou a produção de café, mediante as quais se busca visibilizar as atividades cotidianas destes coletivos, o que contribui para o melhoramento da qualidade de vida de suas famílias, gera emprego, reduz o impacto migratório e ajuda na articulação da economia local.

Não obstante toda a riqueza que o *bem viver/viver bem* acarreta, há quem advirta de dentro do próprio movimento indígena sobre os riscos de convertê-lo num conceito vago, factível de ser utilizado por alguns governos para na realidade estender modelos clássicos de desenvolvimento, de natureza neoextrativista e reprimarizadora. Sob a perspectiva indígena, se o conceito *bem viver/viver bem* há de servir para uma ação social emancipadora, deveria se vincular ao enfoque de direitos e, de forma prioritária, aos dois instrumentos internacionais de direitos coletivos básicos: o Convênio Nº 169 de Povos Indígenas e Tribais, da OIT, e a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas.

### Recomendações

Atendendo à necessidade de superar a brecha existente entre a proclamação de princípios e os fatos, o que impede o pleno gozo dos direitos essenciais dos povos indígenas e seu acesso ao *bem viver/viver bem*, apresenta-se adiante uma série de recomendações de política:

- É essencial que o Estado respeite e apoie as instituições e os sistemas de autogoverno dos povos indígenas mediante o fortalecimento de suas instituições políticas, econômicas, sociais, culturais e espirituais, promovendo as capacidades organizacionais e técnicas para sua governança interna e seu relacionamento com as instituições estatais.
- É preciso documentar, sistematizar e promover intercâmbios das experiências de processos de autonomia indígena na

América Latina em assuntos vinculados à ampliação de poderes, transferência de competências, fortalecimento institucional e políticas públicas interculturais, entre outros.

- É necessário fomentar o respeito e apoio aos processos comunitários de revitalização cultural —formas de autoridade, instituições ancestrais, ritos e sistemas tradicionais, incluindo seus idiomas— que estão sendo incorporados na condução de processos de autonomia e autogoverno, assim como nas iniciativas de proteção e desenvolvimento dos conhecimentos tradicionais dos povos indígenas.
- Os processos organizacionais que contribuam para a inclusão e reconhecimento das contribuições das mulheres indígenas, assim como sua incorporação nas lideranças e nos processos de tomada de decisões, devem ser promovidos e alentados pelos Estados.
- É preciso apoiar também os processos organizacionais dos jovens indígenas, tanto no plano local, como nacional e sub-regional.
- É necessário aumentar as medidas para assegurar e potencializar a participação de mulheres e homens de povos indígenas nos processos eleitorais dos países, seja através de cotas para pessoas indígenas e circunscrições especiais para candidatos indígenas ou fomentando os movimentos, plataformas e partidos políticos indígenas.
- Os Estados deveriam também envidar esforços para a promoção e o fortalecimento das experiências de processos eleitorais que tenham começado a incorporar a dimensão coletiva do direito à participação eleitoral em diversos níveis, assim como das medidas adotadas para assegurar a participação política das mulheres indígenas nesses contextos.
- A participação de representantes dos povos indígenas nos mecanismos das Nações Unidas sobre povos indígenas, assim como nas atividades dos órgãos de tratados, e a promoção de medidas nos países para o acompanhamento das recomendações específicas que estes fazem, é outra área que exige um renovado compromisso e vontade política dos Estados.
- É preciso continuar criando e/ou fortalecendo mecanismos de participação sistemática dos povos indígenas nos Estados, no

âmbito do Convênio 169 da OIT e da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas.

- É crucial e prioritário o estabelecimento de mecanismos de consulta para aplicar o princípio do consentimento livre, prévio e informado nos países da região, particularmente nos casos de concessões para indústrias extrativas, florestais, energéticas e projetos de infraestrutura nos territórios indígenas, e para a adoção de medidas legislativas ou administrativas. Os mecanismos devem ser culturalmente adequados e implementados através de procedimentos que considerem os costumes e tradições dos povos indígenas e seus métodos tradicionais de tomada de decisões.
- Exige-se por parte dos Estados uma nova abordagem ao desenvolvimento, que adote a perspectiva do bem viver/viver bem não só como discurso, mas como prática sobre os cenários de convivência futuros das respectivas sociedades nacionais.
- O Estado deve promover e potencializar as economias indígenas, como uma estratégia inovadora para o desenvolvimento das comunidades e povos indígenas no âmbito do bem viver/viver bem.
- É necessário incorporar nas políticas públicas e estatísticas estatais os temas que definem o bem-estar dos povos indígenas e do conjunto da população no âmbito do *bem viver/viver bem*.

## **II. Construir a demografia dos povos indígenas: a relevância de contar**

O conhecimento da dinâmica demográfica dos povos indígenas e seus componentes próprios, como a fecundidade, a migração e a mortalidade, é um aspecto crucial para a definição de políticas que procurem fechar as brechas de aplicação dos direitos dos povos indígenas. A dinâmica demográfica sustenta tanto a reprodução biológica dos povos indígenas como sua sobrevivência social e cultural. Daí que considerar as dinâmicas particulares dos povos indígenas nas políticas, dando atenção àqueles em risco de desaparecimento, foi um dos acordos governamentais da região incluído no Consenso de Montevideu sobre População e Desenvolvimento (CEPAL, 2013a).

A informação mais básica a esse respeito consiste em conhecer o volume da população indígena e quais e quantos são os povos indígenas em cada país e na região. A geração destes dados, que revestem uma enorme importância técnica e política, foi objeto de intensos debates conceituais e metodológicos e não esteve isenta de profundas discrepâncias segundo diferentes fontes de informação no aparelho estatal e com relação às cifras que manejam as organizações indígenas. No entanto, nos últimos anos, especialmente porque se aproximava a rodada de censos de 2010, os países latino-americanos realizaram significativas atividades, ainda que díspares, para melhorar a visibilidade estatística dos povos indígenas, em conjunto com estes.

## **A. Quem são os povos indígenas nas fontes de dados?**

A inclusão de perguntas que permitam identificar as pessoas e povos indígenas nas fontes de dados é uma condição necessária, embora insuficiente, para a construção de estatísticas em Estados multiculturais e faz parte das demandas das organizações dos povos indígenas enquanto aspecto constitutivo do direito à informação. Avançar neste terreno supõe como primeiro passo a adoção de uma definição conceitual a esse respeito.

Com o passar do tempo, criou-se um consenso internacional para utilizar em países independentes a definição contida no Convênio 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, a partir da qual é possível identificar ao menos quatro dimensões relacionadas aos povos indígenas: o reconhecimento da identidade, a origem comum, a territorialidade e a dimensão linguística e cultural, que devem ser levadas em conta ao se estabelecer critérios operacionais. Além disso, é imprescindível respeitar a posição sustentada invariavelmente pelas organizações indígenas e o sistema das Nações Unidas, no sentido de que os povos e as pessoas que se consideram indígenas devem se definir como tais, como parte do direito à livre determinação.

Por esta razão, é preciso que os representantes dos povos indígenas participem nas decisões tomadas nas fontes oficiais, entre outros temas, o que é uma recomendação recorrente no âmbito internacional. Isto pode ser constatado nos diversos relatórios que os comitês de direitos humanos submeteram aos países da região e nos relatórios dos Relatores Especiais das Nações Unidas para os direitos dos povos indígenas. Isto é, o critério da autoidentificação deve primar na quantificação dos povos indígenas, enquanto outros critérios associados ao resto das dimensões contribuirão para uma caracterização dos mesmos e permitirá mostrar a heterogeneidade de situações.

## **B. O balanço censitário nos últimos anos**

A disponibilidade de informação sobre os povos indígenas nos censos nacionais de população e habitação é crucial, pois constitui a única fonte que permite estimar a magnitude destes, ainda que se trate de coletivos que possuem um tamanho populacional relativamente

pequeno. Além disso, o censo permite desagregar a informação em escalas territoriais menores, algo fundamental na construção de indicadores no nível de territórios e comunidades indígenas, e é o quadro para a formulação de pesquisas especializadas. As outras fontes, ainda que não permitam estimar sua magnitude, oferecem informação mais detalhada e complementar para a formulação e acompanhamento de políticas e para a controladoria dos próprios povos indígenas.

Um exame da região mostra que nos censos da década de 1980 somente metade dos países latino-americanos se aproximava da quantificação da população indígena, situação que praticamente persistia em 1990, quando em geral predominavam critérios linguísticos para esta quantificação: tratava-se de uma abordagem em que os povos indígenas eram considerados “objetos de políticas”<sup>3</sup>. Nos censos do início deste século, junto com as mudanças sociopolíticas ocorre um salto quantitativo importante, já que 16 dos 19 países que realizaram seu censo na década de 2000 identificaram a população indígena. A mudança mais significativa foi a incorporação do critério de autoidentificação, coerente com o reconhecimento dos povos indígenas enquanto sujeitos de direitos.

A partir da década de 2000, foram realizadas numerosas ações para promover e fortalecer a visibilidade estatística dos povos indígenas, visando à rodada de censos de 2010: procurava-se passar do “salto de caráter quantitativo” observado de 1990 a 2000 a um “salto de caráter qualitativo”, melhorando substancialmente a qualidade da informação. Estas ações permitiram elaborar um conjunto de recomendações aplicáveis à região, partindo daquelas emanadas do UNPFII, ao atribuir-lhes um caráter mais operacional e estratégico. Como resultado do diálogo entre os institutos de estatística, as organizações indígenas, a academia e outros organismos nacionais e internacionais, contamos com um “padrão” para a inclusão dos povos indígenas nos censos de população e habitação. Este inclui aspectos vinculados aos critérios e perguntas de identificação destes povos e outros que se referem a

<sup>3</sup> Utiliza-se o termo “população indígena” e não “povos indígenas” porque alguns países permitem identificar a condição indígena e não indígena, mas não os diferentes povos a que pertencem.

todo o processo censitário, desde o desenho até a difusão e análise da informação, enfatizando a participação efetiva dos povos indígenas como uma condição *sine qua non* em todas as etapas (CEPAL/UNICEF/UNFPA, 2013).

Assim, nos países que realizaram seus censos, observam-se progressos nesta matéria e a aplicação em maior ou em menor medida das recomendações regionais e internacionais existentes. Todos respeitaram o critério de autoidentificação, ainda que persistam grandes diferenças semânticas derivadas da operacionalização do critério. A revisão das perguntas foi efetuada através de mecanismos participativos com os povos indígenas, de debates e reflexões e da implementação de testes-piloto, o que conduziu a algumas mudanças importantes em sua formulação. Também foram introduzidas melhoras na capacitação dos agentes e supervisores, na cartografia e cobertura e realizaram-se campanhas de difusão ad hoc.

Com exceção de três países da América Latina (Cuba, Haiti e República Dominicana), todos incluem a autoidentificação nos censos desta década ou preveem fazê-lo (Colômbia, El Salvador, Nicarágua e Peru realizarão seus censos de população de 2015 a 2017). No caso do Peru, único país que não considerou este critério nos censos passados, já se está trabalhando no desenho e na aplicação de estudos-piloto que permitam sua inclusão em 2017. Também aumentou o número de países que incluem perguntas relativas aos idiomas indígenas; em alguns casos, trata-se daqueles aprendidos na infância, em outros dos idiomas que cada pessoa fala ou o que se utiliza mais frequentemente no lar.

### **C. População e povos indígenas na América Latina: quantos são? quantos sobrevivem?**

Com base nos censos, estima-se na região uma população indígena de cerca de 45 milhões de pessoas em 2010, com uma alta heterogeneidade de acordo com os países: em um extremo estão México e Peru, com quase 17 milhões e 7 milhões de população indígena, respectivamente; no outro, Costa Rica e Paraguai, com pouco mais de 100.000 indígenas, e o Uruguai, com quase 80.000 pessoas indígenas (veja o quadro II.1).

**Quadro II.1**  
**América Latina (17 países): população indígena segundo**  
**censos e estimativas, em torno de 2010**  
*(Em números e percentagens)*

| <b>País e ano do censo</b>                 | <b>População total</b> | <b>População indígena total</b> | <b>Percentagem de população indígena</b> |
|--|------------------------|---------------------------------|--|
| <b>Resultados</b>                          |                        |                                 |  |
| Argentina, 2010                            | 40 117 096             | 955 032                         | 2,4                                      |
| Brasil, 2010                               | 190 755 799            | 896 917                         | 0,5                                      |
| Chile, 2012 <sup>a</sup>                   | 16 341 929             | 1 805 243                       | 11,0                                     |
| Costa Rica, 2011                           | 4 301 712              | 104 143                         | 2,4                                      |
| Equador, 2010                              | 14 483 499             | 1 018 176                       | 7,0                                      |
| México, 2010 <sup>b</sup>                  | 112 336 538            | 16 933 283                      | 15,1                                     |
| Panamá, 2010                               | 3 405 813              | 417 559                         | 12,3                                     |
| Paraguai, 2012 <sup>c</sup>                | 6 232 511              | 112 848                         | 1,8                                      |
| Uruguai, 2011 <sup>d</sup>                 | 3 251 654              | 76 452                          | 2,4                                      |
| Venezuela (República Bolivariana da), 2011 | 27 227 930             | 724 592                         | 2,7                                      |
| <b>Estimativas 2010<sup>e</sup></b>        |                        |                                 |  |
| Bolívia (Estado Plurinacional da)          | 9 995 000              | 6 216 026                       | 62,2                                     |
| Colômbia                                   | 46 448 000             | 1 559 852                       | 3,4                                      |
| El Salvador                                | 6 218 000              | 14 408                          | 0,2                                      |
| Guatemala                                  | 14 334 000             | 5 881 009                       | 41,0                                     |
| Honduras                                   | 7 619 000              | 536 541                         | 7,0                                      |
| Nicarágua                                  | 5 813 000              | 518 104                         | 8,9                                      |
| Peru <sup>f</sup>                          | 29 272 000             | 7 021 271                       | 24,0                                     |
| <b>Total</b>                               | <b>538 153 481</b>     | <b>44 791 456</b>               | <b>8,3</b>                               |

**Fonte:** Centro Latino-Americano e Caribenho de Demografia (CELADE) - Divisão de População da CEPAL, com base em processamentos especiais dos microdados censitários, exceto na Argentina: Instituto Nacional de Estatística e Censos (INDEC), "Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Censo del Bicentenario: Resultados definitivos", Serie B, N° 2, Buenos Aires, 2012; e Brasil: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2012), "Censo Demográfico 2010: Características gerais dos indígenas. Resultados do universo", Rio de Janeiro, 2012.

<sup>a</sup> Embora estes sejam os resultados do Censo 2012 no Chile, devido a seus problemas de qualidade, o governo atual não o considera oficial. Cabe assinalar que a Pesquisa de Caracterização Socioeconômica Nacional (CASEN) registrou 8,1% de população indígena em 2011.

<sup>b</sup> Já que a pergunta sobre pertencimento étnico no México foi aplicada à população com mais de três anos, atribuiu-se a condição indígena aos menores de três anos quando o chefe de família ou seu cônjuge se declarava indígena.

<sup>c</sup> Corresponde aos resultados preliminares do Censo Indígena no Paraguai. Falta somar a população indígena captada no Censo Geral, ainda não disponível.

<sup>d</sup> No Uruguai, a pergunta sobre reconhecimento de ascendência com categorias de resposta múltiplas produz um total indígena de 159.319 pessoas.

<sup>e</sup> Para estes países ainda não se dispôs de resultados censitários da década de 2010. Portanto, tomamos as percentagens de população indígena derivadas do último censo disponível e aplicamos à população total estimada de 2010, com base nas estimativas de população elaboradas pelo Centro Latino-Americano e Caribenho de Demografia (CELADE) - Divisão de População da CEPAL (CEPAL, 2013b).

<sup>f</sup> Como o Censo 2007 do Peru incluiu somente o idioma materno, estimou-se a população indígena com o seguinte critério: quando o chefe de família ou seu cônjuge declarava um idioma indígena, todos os membros da família foram considerados como indígenas.

Como resultado das ações realizadas nos últimos anos, observa-se um aumento significativo da população indígena na região. Levando em conta que a CEPAL (2007) havia estimado para a América Latina 30 milhões de pessoas indígenas em 2000, os resultados de 2010 supõem um aumento de 49,3% em 10 anos, o que implicaria uma taxa de crescimento médio anual de 4,1%. Trata-se de uma “recuperação demográfica” de magnitude considerável, sobretudo se levarmos em conta que no mesmo período a população da América Latina aumentou em 13,1%, com um ritmo médio anual de 1,3%. Esta recuperação não obedeceria unicamente à dinâmica demográfica dos povos indígenas, esperada à luz dos perfis demográficos desses povos, mas também a um aumento na autoidentificação. Com exceção do Estado Plurinacional da Bolívia, estes aumentos se verificam em todos os países, com magnitudes díspares, sendo o México o caso mais destacado.

Atualmente, é possível contar 826 povos indígenas nos países da região, com um panorama altamente heterogêneo: num extremo encontra-se o Brasil, com 305 povos indígenas, seguido pela Colômbia (102), Peru (85) e México (78); no outro extremo, estão Costa Rica e Panamá, com nove povos indígenas cada um, El Salvador (3) e Uruguai (2). Os censos desta década contribuíram para melhorar em parte esta informação, considerando as denominações dos próprios povos indígenas, e em vários países como resultado do trabalho conjunto dos institutos de estatística, os organismos do Estado a cargo dos assuntos de povos indígenas e as organizações destes povos, ao que se somou a colaboração de centros acadêmicos.

Além disso, em cada país observa-se uma enorme diversidade demográfica nos povos indígenas. Nos países da região com maior população indígena —Estado Plurinacional da Bolívia, Guatemala, México e Peru—, os povos indígenas mais numerosos superam amplamente 1,5 milhão de pessoas. Por exemplo, as cifras preliminares do censo 2012 indicam que no Estado Plurinacional da Bolívia são 1,84 milhão de quáchuas e 1,6 milhão de aimaras. Segundo estimativas da CEPAL com base do censo de 2007 do Peru, 5,5 milhões de pessoas vivem em domicílios onde o chefe ou seu cônjuge tem como idioma materno o quáchua (representam 85% do total de pessoas em domicílios onde o idioma materno do chefe ou seu cônjuge é indígena).

Um assunto prioritário, possível de constatar com os censos, é a fragilidade demográfica de muitos povos indígenas, que estão em risco de desaparecimento físico ou cultural, como se pôde observar no Brasil, Estado Plurinacional da Bolívia, Colômbia e Peru. No primeiro caso, constatou-se que 70 povos indígenas (representando 23% dos povos indígenas do país) se encontram em situação de extrema fragilidade, com uma população inferior a 100 habitantes. No caso do Estado Plurinacional da Bolívia, o Ministério da Justiça reconheceu em 2013 que ao menos 13 dos 39 povos indígenas do país estão muito ameaçados em sua sobrevivência física e cultural. Na Colômbia, a Corte Constitucional reconheceu a existência de 35 povos indígenas em risco de desaparecimento cultural ou físico, como consequência do conflito armado e das flagrantes violações aos direitos humanos fundamentais, individuais e coletivos. No caso do Peru, o censo de 2007 registrou menos de 50 pessoas indígenas em cada um dos povos Kisamberi, Resígaro e Sapitiere. Além disso, 11 povos amazônicos registraram uma população entre 50 e 200 pessoas e outros 10 povos indígenas uma população superior a 200 pessoas, mas inferior a 500. Se à fragilidade demográfica somarmos outros fatores de vulnerabilidade socioambiental e territorial, como os deslocamentos forçados, a escassez de alimentos, a poluição das águas, a degradação dos solos, a desnutrição e elevada mortalidade, para mencionar somente alguns, provavelmente a cifra de povos em risco de desaparecimento será muito superior.

Paralelamente, estima-se que existem cerca de 200 povos indígenas em isolamento voluntário, no Estado Plurinacional da Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru e República Bolivariana da Venezuela, que, devido à pressão sobre os recursos naturais em seus territórios ou zonas próximos, se encontram em situação de extrema vulnerabilidade. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos assinala que as incursões de pessoas não indígenas provocam graves situações de violência, transmissão de epidemias, escassez de alimentos e perda de sua cultura (CIDH, 2013). Por esta razão, exorta os Estados a estabelecer o direito dos povos indígenas a decidir permanecer em isolamento voluntário, a proteger suas terras, territórios e recursos naturais para evitar seu desaparecimento e a assegurar o respeito e garantia do princípio de não contato por parte de qualquer pessoa ou grupo; recentemente, publicou uma série de recomendações nesta matéria (CIDH, 2013).

O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), com a cooperação da Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID), publicou em 2012 as *Diretrizes de proteção para os povos indígenas em isolamento e em contato inicial da Região Amazônica, Grande Chaco e Região Oriental do Paraguai* (ACNUDH, 2012).

#### **D. Estrutura por idade e sexo e sua implicação para as políticas**

Com relação à estrutura da população indígena por idade e sexo, de acordo com a informação recente observa-se uma diminuição do peso relativo das novas gerações. Este fenômeno indica uma mudança nas pautas reprodutivas, ao menos a respeito do número de filhos que as mulheres indígenas têm em média na atualidade, fato que confirma os censos e as pesquisas de demografia e saúde. No entanto, observa-se uma diversidade de situações segundo os países e povos indígenas: por exemplo, a estrutura etária da população indígena no Panamá continua sendo muito jovem, com uma grande presença de crianças, enquanto no Uruguai há uma situação excepcional, pois a população indígena apresenta uma estrutura claramente envelhecida. Além disso, na Costa Rica, Equador e República Bolivariana da Venezuela, respectivamente, as estruturas muito jovens dos povos Ngöbe, Achuar e Yukpa contrastam com aquelas mais envelhecidas dos povos Chorotega, Salasaka e Kumanagoto.

Embora haja avanços no processo de transição demográfica, em todos os países as populações dos povos indígenas continuam sendo mais jovens que as não indígenas, o que implica um potencial de crescimento mais elevado. Isto deveria conduzir a uma maior presença relativa de pessoas indígenas nas sociedades nacionais nos próximos anos, desde que as dinâmicas demográficas não sejam ameaçadas pela falta de aplicação dos direitos dos povos indígenas. Além disso, a relativamente elevada presença de crianças indígenas, que continua sendo uma característica distintiva na região, requer que se dê atenção à distribuição de recursos em matéria de políticas setoriais e se considere também a situação particular de adolescentes e jovens indígenas.

Por outro lado, devido aos efeitos das migrações e o deslocamento dos territórios de origem, nas cidades as mulheres e homens indígenas se

concentram majoritariamente nas idades reprodutivas e economicamente ativas (de 15 e 59 anos), destacando-se a menor proporção de crianças e adolescentes menores de 15 anos quando se compara com o peso relativo que este grupo etário tem no campo. No caso das mulheres indígenas, isto se explica porque muitas adultas e adultas jovens migram sem seus filhos, que provavelmente permanecem em seus territórios ao cuidado de outras mulheres da comunidade, em especial idosas. Isto poderia sugerir uma fragmentação de famílias e comunidades, em grande parte como resultado da migração em busca de melhores condições de vida; mas tampouco se pode descartar que responda a estratégias de sobrevivência dos povos indígenas, onde as mulheres assumem um papel de protagonista.

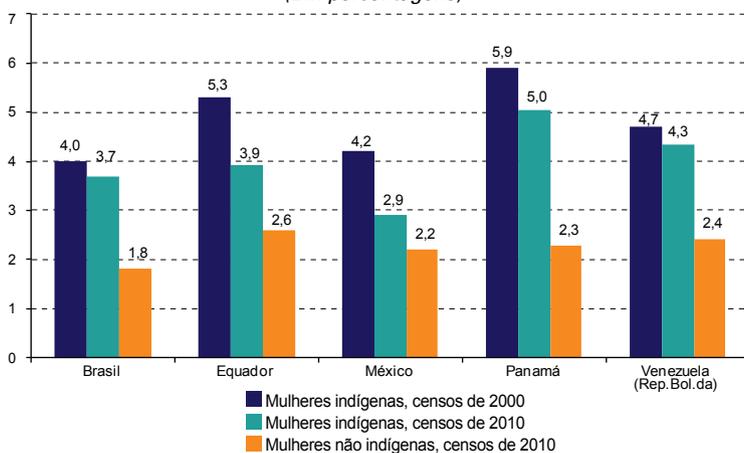
Das estruturas etárias, depreende-se também que em nove dos 11 países com dados disponíveis a percentagem de mulheres indígenas idosas (60 anos ou mais) é sistematicamente maior que a dos homens indígenas do mesmo grupo etário (as exceções são Costa Rica e Panamá), um comportamento esperado, dado que a esperança de vida feminina costuma ser maior que a masculina; isto merece um exame pormenorizado se considerarmos as iniquidades de gênero que costumam afetar as mulheres idosas, dado o acesso desigual às oportunidades que estas tiveram durante sua vida. Embora entre os povos indígenas a velhice não tenha uma interpretação negativa, mas de continuidade cultural (a situação e o papel social podem inclusive aumentar à medida que se envelhece), é preciso analisar, por um lado, se estas concepções são igualmente válidas para homens e mulheres indígenas e, por outro, até que ponto persistem na atualidade.

### **E. Níveis e tendências da fecundidade indígena: fator-chave no crescimento populacional**

A análise da informação censitária permitiu também constatar uma redução dos níveis de fecundidade das mulheres indígenas, ao menos nos cinco países com dados disponíveis da rodada de censos de 2010, que foi mais notória no Equador e México (veja o gráfico II.1). Contudo, as estimativas mais recentes refletem uma grande variabilidade entre os países. A maioria dos países (9 de 13) está em uma categoria na qual as mulheres indígenas têm, em média, de 2,4 a 3,9 filhos; em dois países

(Nicarágua e República Bolivariana da Venezuela) a média é cerca de quatro filhos por mulher, enquanto Guatemala e Panamá possuem os níveis mais elevados de fecundidade indígena: cinco filhos por mulher. De acordo com as cifras, independentemente de seu nível, as taxas de fecundidade das mulheres indígenas continuam sendo mais elevadas que aquelas das não indígenas; as maiores diferenças ocorrem no Brasil e Panamá, onde a fecundidade das primeiras ao menos duplica a das segundas. Tais brechas são indubitavelmente afetadas pela maior presença de mulheres indígenas nas zonas rurais em relação às não indígenas. No entanto, as desigualdades nos níveis de fecundidade de mulheres indígenas e não indígenas que se observam nas áreas rurais em termos relativos não desaparecem nas cidades.

**Gráfico II.1**  
**América Latina (cinco países): taxas globais de fecundidade**  
**de mulheres indígenas, censos de 2000 e 2010,**  
**e de mulheres não indígenas, censos de 2010**  
*(Em percentagens)*



**Fonte:** Elaboração própria, com base em Centro Latino-Americano e Caribenho de Demografia (CELADE) - Divisão de População da CEPAL, processamento dos microdados censitários.

Os fatores que incidem nesses resultados são múltiplos. Como indicaram as organizações de mulheres indígenas, no caso de seus povos a fecundidade deve ser entendida no contexto mais amplo de sua concepção do bem viver, em que os filhos representam a possibilidade

da reprodução biológica e cultural continuamente ameaçada. A complexidade da realidade dos diversos povos torna difícil generalizar a situação e posição social das mulheres indígenas, mas ao menos sabemos que em seus sistemas de vida a complementaridade dual —segundo a qual tudo é feminino-masculino— constitui a base fundamental para garantir a reprodução, o crescimento e o desenvolvimento em equilíbrio. Além disso, a organização social e cultural dos povos indígenas, que rege as relações de gênero, influi diretamente nas chamadas variáveis intermediárias ou diretas da fecundidade, como o uso de anticoncepcionais, os padrões de união e formação das famílias, as práticas de aborto e a duração da lactação, entre as mais relevantes.

Sem prejuízo disso, as cifras também escondem, em parte, as brechas na aplicação do direito à saúde reprodutiva das mulheres indígenas, em que intervêm fatores estruturais, como a discriminação histórica, expressada em maiores graus de pobreza material, baixos níveis de educação formal e residência em zonas afastadas, que dificultam seu acesso a estes serviços, ao que se soma sua falta de acessibilidade cultural.

### **Recomendações**

De acordo com esses resultados, observa-se que persistem enormes desafios, frente aos quais se recomendam a seguir as seguintes ações, complementares àquelas incluídas nos direitos ao bem-estar e à informação e comunicação.

- É preciso realizar uma avaliação minuciosa desta rodada de censos, para sistematizar os processos com base em relatórios técnicos nacionais que expliquem, por exemplo, como se formaram e funcionam os mecanismos participativos com os povos indígenas, a fim de identificar ações concretas que permitam fortalecer os processos iniciados.
- É necessário contribuir para o fortalecimento das etapas pós-censo mediante a avaliação dos dados, o processamento de informação desagregada, a difusão, a capacitação e o uso da incidência em políticas, com participação dos povos indígenas.
- É preciso fortalecer as instituições para a produção de estatísticas desagregadas, garantindo processos participativos.

- A perspectiva dos direitos territoriais implica a necessidade de contar com informação sobre aspectos sociais, demográficos, bióticos e fisiográficos, entre outros, dos territórios indígenas, incluindo a localização dos assentamentos humanos e sua distribuição espacial. Os avanços cartográficos desta nova rodada de censos oferecem uma oportunidade estatística única para o desenvolvimento de estudos de interesse, como o impacto demográfico das indústrias extrativas e megaempreendimentos em territórios indígenas, e a identificação das brechas de equidade sociais e territoriais, para mencionar somente alguns.
- Urge realizar uma análise pormenorizada em cada país sobre as situações de fragilidade demográfica dos povos indígenas, a fim de contribuir para a formulação e aplicação de políticas. É indispensável avançar nos marcos jurídicos e estratégias concretas que permitam reverter estas situações. É preciso formular e aplicar políticas destinadas a salvaguardar as formas de vida individual e coletiva dessas pessoas, levando em conta as dinâmicas demográficas, junto com o respeito de sua identidade cultural, idioma, organização política, territorialidade ancestral, ritos e cosmovisão própria.
- A respeito dos povos indígenas em isolamento voluntário e aos não contactados, a fim de evitar seu desaparecimento é primordial avançar na aplicação de seus direitos, considerando as diretrizes elaboradas pelas Nações Unidas e as recomendações da CIDH.
- Na formulação de políticas e programas é preciso considerar os perfis demográficos distintivos que se caracterizam por estruturas etárias jovens, isto é, com uma presença significativa de crianças, adolescentes e jovens. A alocação adequada de recursos é essencial para abordar principalmente os desafios em matéria de saúde e educação, que devem atender tanto aos direitos individuais como coletivos, em particular o direito à integridade cultural.
- É necessário considerar a variabilidade de situações que existem nos países, conforme os fatores sociais e culturais que afetam o “equilíbrio demográfico” e a composição por sexo e idade da população indígena. Estes requerem um exame detalhado, considerando os diferentes povos indígenas de cada país e as

zonas geográficas, tendente a visualizar os impactos que estas relações demográficas têm em suas vidas, particularmente as de mulheres e jovens indígenas.

- Como os níveis de fecundidade observados escondem, em parte, um acesso desigual aos serviços de saúde, é preciso aplicar políticas que assegurem de maneira efetiva e pertinente o acesso aos métodos contraceptivos que os povos, casais e mulheres escolham, incluindo os naturais e tradicionais, com respeito ao princípio do consentimento livre, prévio e informado.



### III. Direitos territoriais e mobilidade espacial dos povos indígenas na América Latina

#### A. Direitos territoriais dos povos indígenas: o quadro para a ação

Na evolução notável que o direito internacional experimentou com relação aos direitos dos povos indígenas, os direitos territoriais ocupam um lugar destacado, como se pode constatar no Convênio Nº 169 da OIT e na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Destaca-se também a influência do sistema interamericano de direitos humanos —a Comissão e a Corte Interamericana de Direitos Humanos— que, com seus relatórios e sentenças interpretativas da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, se transformou numa referência necessária em matéria de direitos territoriais dos povos indígenas.

Esta evolução do direito internacional deu lugar à existência de padrões claramente definidos sobre o direito ao território dos povos indígenas, que se articula em três elementos constitutivos: as terras, os territórios e os recursos naturais. Estes fatores não podem ser considerados de forma separada em virtude da relação espiritual e cultural especial que une os povos indígenas com seus territórios. O elemento central dos direitos territoriais é o conceito de território indígena contraposto às visões ocidentais e sua conversão em direito substantivo e num padrão internacional. Nos termos da Corte Interamericana de Direitos Humanos: *“a estreita relação que os indígenas mantêm com a terra deve ser reconhecida e compreendida como a base fundamental de suas culturas, sua vida espiritual, sua integridade e sua sobrevivência*

*econômica*” (CIDH, 2009). Acrescenta a Corte Interamericana: *“Para as comunidades indígenas a relação com a terra não é meramente uma questão de posse e produção, mas um elemento material e espiritual do qual devem gozar plenamente, inclusive para preservar seu legado cultural e transmiti-lo às gerações futuras”* (CIDH, 2009). A reivindicação territorial dos povos indígenas atravessa duas dimensões: o espaço e os processos. A primeira dimensão expressa-se na demanda pelo uso, gozo e manejo dos recursos naturais; a segunda na reivindicação do controle sobre os processos de ordem política, econômica, social e cultural para assegurar a reprodução e continuidade material e cultural do grupo, de forma que sejam efetuados conforme as normas próprias dos povos indígenas. O território apresenta-se então como um sistema de recursos e um espaço jurisdicional onde se exercem direitos coletivos cujo titular é o povo indígena<sup>4</sup>.

Relacionado com o direito ao território existe um direito de propriedade comunal, que implica um direito de titulação e demarcação, e outro de restituição, compensação e indenização. A ação normativa dos órgãos do sistema interamericano com relação ao direito de propriedade comunal indígena sobre as terras, territórios e recursos naturais desenvolveu, em detalhes, quais são as obrigações dos Estados membros do sistema que derivam do reconhecimento deste direito. Embora este tenha limites que podem ser estabelecidos pelos Estados sempre que necessário e proporcional e para realizar um objetivo legítimo numa sociedade democrática, atribui-se preeminência ao direito de propriedade dos povos indígenas, posto que sua violação afeta diversos direitos fundamentais, tais como os direitos à vida, à autodeterminação, à cultura, a não sofrer discriminação e à tutela judicial efetiva.

Para determinar se um povo indígena, por exemplo, recupera suas terras ou recebe uma compensação, as situações devem ser examinadas caso a caso. Nestes casos também existem normas e salvaguardas que os Estados devem cumprir, sempre que se limitem os direitos territoriais dos povos indígenas. É necessário considerar as implicações que isto

<sup>4</sup> O termo “território” não deve ser confundido com o conceito de “integridade territorial” utilizado no direito internacional. Neste caso não supõe uma separação política do território do Estado, pois é evidente que todo povo indígena, inclusive no exercício de seu direito à autonomia e ao autogoverno, continua vinculado ao território político soberano do Estado a que pertence.

teria sobre sua identidade cultural e sobrevivência material. Como complemento inseparável na aplicação dos direitos territoriais, os Estados devem respeitar e garantir os direitos de participação e o consentimento livre, prévio e informado dos povos indígenas. Como o dever estatal de consulta é indispensável, os padrões atuais incluem uma série de elementos que devem ser garantidos nos procedimentos: boa fé, comunicação prévia e permanente, acesso à informação, procedimento culturalmente adequado e finalidade de obter acordos.

O reconhecimento dos direitos territoriais dos povos indígenas na América Latina experimentou avanços significativos nas últimas décadas, embora com diversas velocidades e de acordo com as características e especificidades de cada país. Em apenas 20 anos passou-se de uma situação de negação do direito a uma de reconhecimento jurídico na maioria dos países da região. Os processos de reconhecimento, titulação e demarcação de territórios indígenas se sucedem em todos os países com maior ou menor êxito a partir do estabelecimento de figuras jurídicas que reconhecem e protegem os direitos territoriais dos povos indígenas.

A pressão dos povos indígenas e a evolução dos padrões internacionais fizeram com que a situação do reconhecimento mudasse significativamente na atualidade. Observa-se um alto nível de reconhecimento constitucional dos direitos territoriais indígenas, pois muitos países reconhecem e protegem os territórios indígenas de alguma forma nos direitos constitucionais. Diversos desenvolvimentos legislativos complementam tais reconhecimentos através de lei, decretos ou regulamentos. Em geral, esses marcos regulatórios estabelecem procedimentos de aplicação. Em vários países tiveram uma importância notável —como em Honduras, Nicarágua e Panamá na América Central e no Estado Plurinacional da Bolívia, Brasil, Colômbia e Equador na América do Sul— ao possibilitar que os povos indígenas avançassem nos processos de titulação e acessassem os direitos de propriedade sobre suas terras e territórios.

Apesar dos progressos descritos, os esforços estatais para reconhecer os direitos territoriais, ainda não conseguem alcançar os padrões internacionais definidos no âmbito das Nações Unidas e da Organização dos Estados Americanos e, portanto, sua aplicação é deficiente. Embora no Estado Plurinacional da Bolívia e Equador lhes tenha sido atribuído

o status de direito constitucional e se tenham desenvolvido várias normas de reconhecimento, titulação e demarcação de territórios, os padrões internacionais reconhecem de forma mais completa os direitos territoriais e se aproximam mais das reivindicações permanentes dos povos indígenas, considerando aspectos como o elemento político de controle territorial ou a propriedade dos recursos naturais. Por esta razão, no Documento de Alta, resultado da Conferência Preparatória Global Indígena para a Conferência Mundial sobre os Povos Indígenas, um dos quatro temas centrais que contém os assuntos de maior importância para os povos indígenas é o de terras, territórios, recursos, oceanos e águas desses povos.

## **B. Brechas na aplicação dos direitos territoriais dos povos indígenas e desafios na região**

Os conflitos locais relacionados com o controle e uso do território e dos recursos naturais estão se convertendo num fenômeno comum em todas as regiões do mundo e também nos países da América Latina. A emergência de conflitos pode ser uma manifestação ou sintoma da falta de reconhecimento dos direitos territoriais dos povos indígenas, assim como das brechas que persistem em sua aplicação. O Relator Especial revelou que ainda existem muitos obstáculos para o pleno desfrute dos direitos dos povos indígenas, em particular limitações ao exercício dos direitos às terras tradicionais e recursos, graves atos de violência e deslocamento forçado, derivados de projetos econômicos de grande escala, e a supressão das organizações indígenas e as formas tradicionais de governo.

Nos últimos anos, o aumento dos conflitos relacionados com o controle e uso do território e recursos naturais tem sido habitual nos países da América Latina. A expansão das atividades primárias de exportação na região implicou graves impactos ambientais, reclassificação espacial e violação de direitos, interesses, territórios e recursos de povos indígenas. As disputas relacionadas com o controle dos territórios e recursos naturais se prestam facilmente ao conflito violento, embora estes possam ser agravados em contextos de exclusão política, discriminação social e marginalização econômica.

A irrupção e o auge das atividades de mineração e exploração de hidrocarbonetos que os países da região experimentaram nos últimos anos foram um vetor de conflitos em torno dos direitos dos povos indígenas sobre seus territórios históricos, como se pode observar no mapa III.1.

**Mapa III.1**

**América Latina: mapa de projetos extrativos no setor de minerais e hidrocarbonetos em territórios habitados por povos indígenas, 2010-2013**



**Fonte:** Víctor Toledo, “Catastro de proyectos de industrias extractivas en territorios indígenas”; e “Support Project for the United Nations Special Rapporteur on Indigenous Peoples at University of Arizona” [on-line] <http://unsr.jamesanaya.info/study-extractives/map/>.

**Nota:** Os limites e nomes que figuram neste mapa não implicam seu apoio ou aceitação oficial pelas Nações Unidas.

De acordo com o cadastro de conflitos por projetos de indústrias extrativas em territórios indígenas, e a partir da revisão dos relatórios elaborados pelo Relator Especial das Nações Unidas para os direitos dos povos indígenas no período 2009-2013, é possível distinguir seis grupos de problemas, que na maioria dos casos se apresentam com diversos graus de imbricação:

- i) Conflitos por um inadequado ou inexistente resguardo jurídico dos direitos dos povos indígenas sobre suas terras, águas, recursos naturais, biodiversidade e territorialidade.
- ii) Conflitos por violação de lugares sagrados dos povos indígenas.
- iii) Deficiente ou inexistente avaliação independente do impacto ambiental, social, econômico e territorial dos projetos extrativos.
- iv) Descumprimento do dever estatal de consulta aos povos indígenas e adoção de salvaguardas e medidas para proteger seus direitos antes de outorgar concessões ou autorizar a execução de projetos extrativos.
- v) Exclusão dos povos indígenas da participação nos benefícios pela exploração de recursos de seus territórios.
- vi) Criminalização do protesto social indígena por projetos de investimento que afetam seus direitos e territórios.

Na última década, o auge na demanda internacional de bens primários (minerais, hidrocarbonetos, soja e outros produtos básicos agrícolas) se traduziu num maior dinamismo econômico nos países da América Latina, mas à custa de um número crescente de conflitos ambientais, sociais e étnicos em torno das indústrias extrativas situadas em territórios indígenas ou nas suas proximidades. A competição dos governos da região para atrair investimento com o objetivo de explorar os recursos naturais e exportar matérias primas gerou incentivos para a indústria extrativa e a orientação do aparelho estatal nesta direção. A maioria das concessões e projetos que estão em andamento se efetua sem processos de consulta adequados, o que contribuiu para a exclusão dos povos indígenas afetados. A pressão de projetos extrativos em grande escala ou construção de infraestruturas incide no desfrute dos direitos econômicos, sociais, culturais, civis e políticos destes povos.

As instâncias internacionais também constataram a gravidade dos conflitos gerados pelos projetos executados por empresas nas

proximidades das comunidades dos povos indígenas. Em 2013 o Mecanismo de Peritos sobre os Direitos dos Povos Indígenas expressou preocupação acerca dos efeitos negativos sobre as mulheres e meninas indígenas pelos conflitos entre os povos indígenas e as empresas. Os peritos destacaram a importância do diálogo regional e nacional com os Estados, as empresas comerciais, as organizações da sociedade civil e os povos indígenas para promover a compreensão dos direitos destes últimos no contexto das indústrias extrativas.

O Relator Especial sublinhou que o impacto geralmente negativo das operações extrativas não deve levar à conclusão de que os interesses das indústrias extrativas e dos povos indígenas são sempre divergentes. Os modelos de extração dos recursos deveriam articular-se de forma que sejam compatíveis com o respeito aos direitos dos povos indígenas.

Estes cenários de conflitos em torno do território e controle de seus recursos naturais são explicados em grande medida pelas persistentes brechas em matéria de aplicação e reconhecimento dos direitos territoriais dos povos indígenas. Estas brechas se tornam mais notórias ainda no que se refere ao direito de consulta, ao consentimento livre, prévio e informado e à participação plena e efetiva dos povos indígenas.

Com relação ao dever estatal de consulta, e apesar de os padrões e procedimentos terem sido estabelecidos de maneira muito concreta por diversos mecanismos internacionais (como o CERD, o Relator Especial e a Corte Interamericana), observam-se diferenças substanciais entre os procedimentos de consulta adotados nos países da região e os padrões internacionais. No caso do consentimento livre, prévio e informado, a situação seria pior, pois os Estados não o contemplam como uma opção e não respeitam os padrões estabelecidos pela Corte Interamericana e a Declaração das Nações Unidas. Com relação ao direito à participação, embora este seja respeitado no âmbito do planejamento e elaboração de políticas públicas em vários países, as brechas entre padrões internacionais e nacionais se aprofundam ao passar à discussão de projetos concretos de desenvolvimento e de infraestrutura nos territórios indígenas.

Em 2006, o Relator Especial para os direitos dos povos indígenas afirmava que o desfrute efetivo dos direitos somente poderia ser obtido com a plena participação desses povos, atuando construtivamente no âmbito das instituições nacionais, buscando resolver conflitos e formando

consensos benéficos para a sociedade. Portanto, uma ferramenta indispensável na busca de soluções para os problemas em matéria de direitos territoriais é o estabelecimento de um diálogo permanente e institucionalizado entre os Estados e os povos indígenas.

Outros fatores agravam os cenários de conflito em torno dos territórios dos povos indígenas, acentuando a vulnerabilidade de suas comunidades. A mudança climática, a poluição e a degradação do meio ambiente constituem uma grave ameaça para numerosos povos que com frequência vivem em terras marginais e ecossistemas frágeis muito sensíveis às alterações no meio ambiente físico. Os povos indígenas são os primeiros que enfrentam as consequências diretas da mudança climática devido à sua dependência do meio ambiente e de seus recursos, o que afeta não só sua subsistência, mas também suas culturas e suas estruturas tradicionais de governo.

Ainda não existem suficientes dados e evidências sobre a conexão causal, embora alguns estudos indiquem que os efeitos da mudança climática, combinados com problemas econômicos, sociais e políticos, poderiam contribuir para aumentar os conflitos em torno dos territórios. Os conflitos relacionados com a mudança climática poderiam constituir um fator desencadeante de deslocamentos forçados. O direito dos povos indígenas à alimentação poderia ser afetado pela mudança climática, pondo em risco sua segurança alimentar e nutricional. A desnutrição constitui um dos problemas que mais afetam os povos indígenas da América Latina, ocasionada pela degradação ambiental, poluição de ecossistemas tradicionais, perda de suas terras e territórios e a diminuição de suas fontes tradicionais de alimentos ou de seu acesso a elas. Segundo informação de sete países da região, na grande maioria (cinco) a desnutrição crônica das crianças indígenas ao menos duplica a das não indígenas; as brechas étnicas aumentam no caso da desnutrição crônica severa; observa-se um comportamento similar nos níveis de desnutrição global.

As condições de insegurança alimentar da população indígena são maiores que as da população não indígena, o que constitui um paradoxo frente ao fato de que seus territórios abrigam a maior diversidade e riqueza genética, recursos que não só explicam a sobrevivência de suas comunidades originárias, mas constituem a base dos sistemas alimentares das sociedades modernas em todo o mundo.

O Conselho de Direitos Humanos de Nações Unidas sublinhou que a mudança climática tem consequências no desfrute efetivo dos direitos humanos, inclusive os direitos à vida, a uma alimentação adequada, ao desfrute do mais alto nível de saúde, a uma moradia adequada, à livre determinação e à água potável e saneamento, recordando também que em nenhum caso se poderá privar um povo de seus próprios meios de subsistência.

As resoluções e documentos de políticas relativas aos povos indígenas e mudança climática começaram a ser considerados como um novo paradigma de conservação, como ocorre, por exemplo, com a resolução adotada pelo Congresso Mundial da Natureza da União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN), de 2008, o Plano de Ação de Durban e o Programa de Trabalho sobre Zonas Protegidas do Convênio sobre a Diversidade Biológica (PoWPA). Apesar da relevância deste conjunto de decisões, sua implementação não ocorreu de maneira consistente e efetiva.

Independentemente das ações das agências internacionais, as organizações e redes indígenas da América Latina envidaram grandes esforços de informação e acompanhamento do processo de negociação sobre mudança climática e aplicação de políticas nesta matéria. Entre outras ações, questionaram o apoio que os governos dão aos setores econômicos que mais contribuem para o desmatamento, degradação e poluição, como a agroindústria, o dendezeiro, os biocombustíveis, a pecuária extensiva, as hidrelétricas, os hidrocarbonetos, a mineração e os megaprojetos de infraestrutura.

### **Recomendações**

Recentemente, na primeira reunião da Conferência Regional sobre População e Desenvolvimento da América Latina e do Caribe, os governos da região decidiram: *“Respeitar e garantir os direitos territoriais dos povos indígenas, inclusive os povos em isolamento voluntário e contato inicial, prestando particular atenção aos desafios que representam as indústrias extrativas e outros grandes investimentos globais, a mobilidade e os deslocamentos forçados, e desenvolver políticas que garantam a consulta prévia, livre e informada nos assuntos que os afetam, em conformidade com o estabelecido na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas”* (CEPAL, 2013a).

Como a CEPAL assinalou, o estabelecimento de novos pactos para a igualdade implica a necessidade de abrir processos de debate sobre os desafios que os países exportadores de recursos naturais enfrentam com relação às políticas públicas, instituições e regulação na apropriação e uso efetivo das rendas. À luz dos padrões internacionais, estes processos devem incluir os povos indígenas, pois a nova governança dos recursos naturais requer a integração de seus direitos, em especial os direitos territoriais.

A partir desta análise, esboçam-se algumas recomendações de políticas orientadas à aplicação dos direitos territoriais dos povos indígenas e os acordos vigentes:

- É preciso avançar na adequação e harmonização das legislações nacionais e políticas públicas com os padrões internacionais. Nos casos em que houver inconsistências nas normas nacionais, deve-se estabelecer uma ordem de prioridade para que sempre primem as normas de direitos humanos protetoras dos povos indígenas e seus territórios.
- A legislação relativa à posse da terra, mineração e extração de recursos renováveis e não renováveis, assim como a legislação florestal e ambiental, não pode promover medidas contrárias aos direitos territoriais dos povos indígenas, nem ser priorizada em função do chamado interesse geral. É fundamental que haja uma harmonização dos diferentes marcos regulatórios nacionais no menor tempo possível, respeitando os direitos territoriais dos povos indígenas e priorizando a aplicação do princípio *pro homine* do direito internacional.
- É preciso fortalecer os sistemas judiciais em cada país, visando a erradicar qualquer tipo de concepção e prática racista na aplicação da justiça, a fim de garantir a segurança jurídica dos territórios indígenas.
- Para assegurar e garantir juridicamente os territórios indígenas de forma coerente com os padrões internacionais, é necessário fortalecer as figuras jurídicas que reconhecem os direitos territoriais dos povos indígenas, bem como reforçar os processos de titulação, demarcação e proteção dos territórios indígenas que ainda não foram reconhecidos.

- É primordial garantir o consentimento livre, prévio e informado, especialmente com relação aos projetos extrativos e de desenvolvimento, em seus territórios ou em áreas próximas que possam ter um impacto direto em zonas de importância cultural, em particular nos lugares sagrados, ou nos recursos naturais utilizados para sua sobrevivência. Isto implica cumprir o dever estatal de consulta, formulando e aplicando procedimentos segundo padrões internacionais.
- É preciso estabelecer mecanismos de participação razoáveis nos benefícios a favor dos povos afetados por projetos extrativos e de desenvolvimento, realizar estudos de impacto e estabelecer medidas de mitigação e compensação, com a participação plena e efetiva dos povos indígenas.
- É necessário promover o diálogo e as mesas de negociação dos povos indígenas e Estados até sua institucionalização como um mecanismo regular e que se convertam em uma prática permanente.
- É preciso realizar um trabalho sistemático de documentação, mapeamento e acompanhamento de processos de consulta existentes e de conflitos, principalmente em torno de projetos extrativos. Este trabalho deve incluir a coleta e análise de boas práticas por parte de instituições e organismos que tenham legitimidade e sejam considerados objetivos na região, mas também por parte dos atores governamentais com responsabilidade direta na proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas.
- Embora os princípios orientadores sobre as empresas e os direitos humanos tenham recebido uma acolhida muito desigual por parte das organizações indígenas, o quadro conceitual que apresentam reflete um consenso mínimo com o setor corporativo sobre o que se pode exigir das empresas. Se os princípios se tornarem operacionais e forem integrados aos marcos regulatórios nacionais, podem converter-se numa ferramenta muito importante para prevenir e gerenciar conflitos a partir do desenvolvimento da diligência devida das empresas com a participação de todos os atores.

- A cooperação internacional deveria atribuir prioridade às questões relacionadas com os conflitos socioambientais locais e envolver-se ativamente de forma antecipada e planejada para articular estratégias efetivas de prevenção de conflitos.
- Os Estados devem promover modelos sustentáveis de desenvolvimento econômico e gestão territorial no âmbito do bem viver.
- Diferentes organizações, como a União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN), assinalaram a importância do conhecimento tradicional indígena para enfrentar a mudança climática. A integração destas formas de conhecimento com as práticas existentes poderia aumentar a efetividade da adaptação à mudança climática e a busca de soluções em benefício não só dos povos indígenas, mas de toda a humanidade.

### **C. Distribuição territorial e migração interna dos povos indígenas**

As desigualdades territoriais refletem as limitações da população para o exercício de seus direitos e, no caso dos povos indígenas, adquirem maior intensidade e um significado particular. Na análise territorial dos povos indígenas, bem como nas políticas públicas, é necessário adotar um conceito de território e uma prática da territorialidade que, além da dimensão física, inclua a dimensão social, cultural e simbólica. Estas são fundamentais na definição de identidade dos povos indígenas e no exercício de seus direitos a possuir, utilizar, desenvolver e controlar seus territórios e recursos.

Os povos indígenas não são alheios ao processo de urbanização acelerada que ocorreu na América Latina. A presença urbana dos povos indígenas é significativa: segundo os censos da rodada de 2010, a percentagem urbana na população indígena estaria em torno de 50% (veja o quadro III.1). Contudo, existem diferenças notórias entre os países: uma alta proporção de população indígena é urbana no México, Peru, Uruguai e República Bolivariana da Venezuela, com mais da metade das pessoas desta origem vivendo em cidades; é medianamente urbana no Brasil, Costa Rica e Nicarágua (entre 40% e 50%); e continua

sendo eminentemente rural na Colômbia, Equador e Panamá, embora nestes últimos casos a presença urbana seja significativa (de 200.000 a 300.000 pessoas).

**Quadro III.1**  
**América Latina (10 países): população indígena em zonas urbanas e rurais, em torno de 2010**  
*(Em números e percentagens)*

| <b>País e ano do censo</b>                 | <b>Total urbano e rural</b> | <b>Total urbano</b> | <b>Total rural</b> | <b>Percentagem urbana</b> | <b>Percentagem rural</b> |
|--|-----------------------------|---------------------|--------------------|---------------------------|--------------------------|
| Brasil, 2010                               | 821 501                     | 321 748             | 499 753            | 39,2                      | 60,8                     |
| Colômbia, 2005                             | 1 392 623                   | 298 275             | 1 094 348          | 21,4                      | 78,6                     |
| Costa Rica, 2011                           | 104 143                     | 42 517              | 61 626             | 40,8                      | 59,2                     |
| Equador, 2010                              | 1 018 176                   | 218 571             | 799 605            | 21,5                      | 78,5                     |
| México, 2010                               | 16 933 283                  | 9 093 447           | 7 839 836          | 53,7                      | 46,3                     |
| Nicarágua, 2005                            | 311 704                     | 123 852             | 187 852            | 39,7                      | 60,3                     |
| Panamá, 2010                               | 417 559                     | 99 655              | 317 904            | 23,9                      | 76,1                     |
| Peru, 2007                                 | 6 489 109                   | 3 621 440           | 2 867 669          | 55,8                      | 44,2                     |
| Uruguai, 2011                              | 76 452                      | 73 723              | 2 729              | 96,4                      | 3,6                      |
| Venezuela (República Bolivariana da), 2011 | 724 592                     | 458 219             | 266 373            | 63,2                      | 36,8                     |
| <b>Total</b>                               | <b>28 289 142</b>           | <b>14 351 447</b>   | <b>13 937 695</b>  | <b>50,7</b>               | <b>49,3</b>              |

**Fonte:** Elaboração própria, com base em Centro Latino-Americano e Caribenho de Demografia (CELADE) - Divisão de População da CEPAL, processamentos especiais dos microdados censitários.

Além dos desequilíbrios territoriais no acesso aos bens e serviços do Estado que estimulam a emigração do campo para as cidades, no caso dos povos indígenas a decisão do traslado está relacionada a fatores mais drásticos de expulsão, vinculados com as brechas de aplicação dos direitos territoriais já assinaladas. Outros fatores também influem no aumento da população indígena urbana, como a expansão urbana, que pode implicar a absorção e reclassificação de territórios indígenas próximos das grandes urbes, e o crescimento vegetativo da população indígena residente em áreas urbanas; em outros casos, as cidades foram fundadas diretamente sobre territórios indígenas.

Os fatores econômicos, sociais e demográficos subjacentes nos processos de urbanização são mediados por seus sistemas socioculturais de origem; isto explica que a proporção de população urbana dos povos indígenas seja diversa não só segundo países, mas também neles. Cifras censitárias recentes refletem situações extremas: na

Colômbia, em média a população indígena reside predominantemente em zonas rurais, como ocorre com cerca de 90% das pessoas dos povos Emberá, Nasa e Wayuu; coexistem com outros povos indígenas cujos integrantes são fundamentalmente urbanos, como os Quimbaya, Calima, Makaguaje, Chiricoa e Mokana (com percentagens de 93% a 86%). Na Costa Rica, o povo Cabécar conserva uma residência especialmente rural (91%), assim como o povo Ngöbe (81,4%), enquanto os Chorotega em sua maioria são urbanos (55%). No Equador, os povos com residência urbana mais significativa são os Andoa e os Pastos (48% e 41%, respectivamente). Na República Bolivariana da Venezuela, praticamente todas as pessoas indígenas dos povos Eñepa, Hoti, Mako, Shiriana e Yanomami são rurais, enquanto em torno de 85% de Anú, Guajiros e Wayuu vivem em cidades.

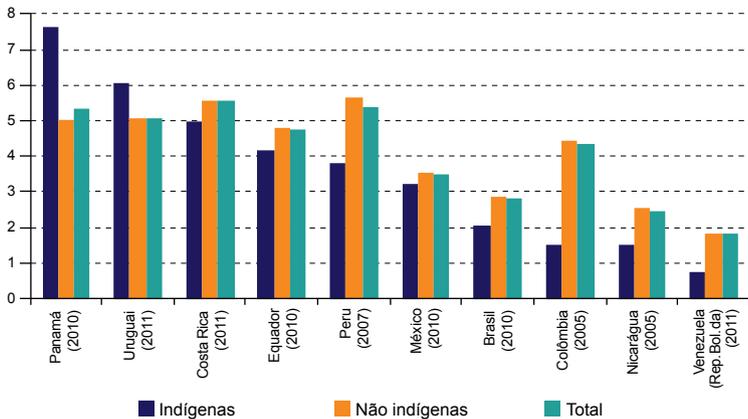
No Brasil, Colômbia, Costa Rica e Panamá, cujos censos permitem identificar a residência nos territórios indígenas, constatou-se que nos dois primeiros países cerca de 42% vivem fora deles, o que ocorre com mais da metade das pessoas indígenas nos dois últimos países (65,5% e 53,2%, respectivamente). Isto reflete as dificuldades que os povos indígenas enfrentam para permanecer e sobreviver em seus territórios.

Um exame da distribuição territorial indígena segundo divisões político-administrativas maiores corrobora uma alta concentração em determinadas áreas, como os estados do Norte e Nordeste do Brasil (dois terços da população indígena do país em conjunto), em particular no estado do Amazonas; as regiões das costas do Atlântico e Pacífico na Colômbia (mais de 75% do total); os departamentos de Limón e Punta Arenas na Costa Rica (70% do total), as regiões da Serra e Amazonas no Equador (mais de 90% da população indígena total do país); a região da Serra no Peru (mais de 70% da população indígena total do país); e o estado de Zulia na República Bolivariana da Venezuela (61% do total da população indígena do país). Entretanto, deve-se levar em conta que estes resultados são determinados pelos povos indígenas mais numerosos e que as assimetrias na magnitude populacional dos diferentes povos, conforme se analisou, escondem as situações particulares dos menos numerosos.

A informação sobre migração interna recente entre as divisões administrativas maiores (DAM) nos censos da rodada de 2010 em

10 países com dados disponíveis indica a existência de indígenas migrantes nestas divisões nos cinco anos anteriores a cada censo. Em geral, observa-se que as pessoas indígenas continuam migrando relativamente menos que as não indígenas, o que reflete o vínculo com seus territórios, além das adversidades que enfrentam. No gráfico III.1 é possível observar que esta menor mobilidade é muito clara na Colômbia e no Peru. Por outro lado, a hipótese de menor mobilidade não se cumpre nos casos do Panamá e Uruguai.

**Gráfico III.1**  
**América Latina (10 países): migrantes internos entre divisões administrativas maiores (DAM) nos cinco anos anteriores ao censo, segundo a condição étnica, último censo**  
*(Em porcentagens)*



**Fonte:** Elaboração própria, com base em Centro Latino-Americano e Caribenho de Demografia (CELADE) - Divisão de População da CEPAL, processamentos especiais dos microdados censitários.

A reprimarização da economia da região, com forte ênfase na extração de recursos naturais e os conflitos já mencionados, poderia estar aumentando a intensidade da migração, embora existam dificuldades para avaliar em que medida isso acontece, não só porque os censos das rodadas de 2000 e de 2010 não são plenamente comparáveis no tratamento da autoidentificação étnica, mas também porque é muito provável que os traslados entre as DAM não representem os movimentos realmente associados com essas pressões. As comparações entre os censos das rodadas de 2000 e de 2010 refletem alterações muito pequenas nas

percentagens de migração interna. Daí surge a necessidade de uma análise em escalas territoriais menores, que deve ser feita de maneira pormenorizada. Com base no censo 2010 do Equador constatou-se que a expulsão e permanência constituem duas formas como o conflito pela irrupção das indústrias extrativas se manifesta no plano da mobilidade dos povos indígenas. Por exemplo, na província de Morona Santiago, na Amazônia equatoriana, cantões afetados pela incursão recente de petroleiras não refletem emigração indígena, como uma manifestação explícita de defesa territorial; em outros cantões, onde a indústria extrativa é de longa data, o êxodo indígena é alarmante, possivelmente como resultado da deterioração ambiental; de forma complementar, em alguns cantões observa-se claramente um saldo positivo de imigração não indígena relacionada às atividades extrativas, o que agrava ainda mais a situação devido aos efeitos negativos que esta migração produz nos territórios indígenas, documentados em estudos qualitativos.

Quanto à identificação dos principais lugares de origem e destino, observa-se que as DAM mais atraentes para as pessoas indígenas são aquelas que têm maior desenvolvimento relativo em cada país; além disso, nelas costumam estar situadas as capitais e outras cidades de importância nacional, tal como sucede com a população não indígena. Sem prejuízo disso, os migrantes indígenas tendem também a privilegiar como destino áreas geográficas próximas de seus territórios ancestrais. Além disso, observa-se que uma parte das migrações indígenas é atraída por polos alternativos de desenvolvimento, sobretudo do setor agroexportador. As DAM que podem associar-se com seus territórios tendem a apresentar perda líquida de população. Estes casos ilustram que, embora a legalização dos territórios indígenas constitua uma condição imprescindível do direito territorial, são necessárias outras medidas efetivas que permitam garantir resultados tangíveis no melhoramento de suas condições econômicas e sociais.

Sem desconhecer os aspectos positivos da migração dos povos indígenas para as cidades, que com frequência responde a estratégias de sobrevivência e não implica necessariamente uma desvinculação de seus territórios de origem, é fundamental considerar seus aspectos negativos. Estudos de caso constataram que os migrantes indígenas ficam submetidos à extrema pobreza, ou acabam vivendo em zonas marginais,

com risco ambiental e social e sem segurança. Também se assinalaram as dificuldades dos migrantes para conservar e exercer suas identidades e cultura, o acesso aos serviços e a inserção no mercado de trabalho das cidades, derivados da discriminação estrutural, situações que afetam especialmente os jovens.

Igualmente deve-se prestar particular atenção às mulheres indígenas, pois as evidências indicam que estão submetidas a piores condições, não só em comparação com a população não indígena, mas também em relação aos homens indígenas. Com frequência, durante o processo migratório, em especial quando se trata de deslocamento forçado, as mulheres indígenas são submetidas a maus-tratos físicos e violência sexual. Nos lugares de destino, elas enfrentam obstáculos mais graves que os homens para acessar os serviços sociais básicos e se vinculam preferencialmente a ocupações no serviço doméstico, empresas maquiladoras ou atividades informais por conta própria, onde enfrentam condições de grande precariedade de trabalho, com salários muito baixos, ausência total de afiliação a sistemas de seguridade social e saúde e até tráfico e exploração sexual. Os padrões culturais originários obrigam as mulheres indígenas a assumir responsabilidades na totalidade das atividades reprodutivas em seus domicílios e uma enorme carga de atividades produtivas, assumindo às vezes a carga total da responsabilidade para o sustento de suas famílias, devido à instabilidade da ocupação de seus companheiros.

### **Recomendações**

Com base nestas situações que destacam a especificidade da distribuição das pessoas e dos povos indígenas no território e de sua mobilidade, bem como as vulnerabilidades que as acompanham, apresentam-se adiante algumas recomendações de políticas:

- É preciso que na formulação e aplicação de políticas públicas de impacto territorial se considere a enorme heterogeneidade de situações segundo os diferentes povos indígenas. Garantir o direito à participação dos povos indígenas contribui para que estas políticas sejam mais realistas e efetivas nos territórios.
- Os Estados devem aplicar políticas para abordar o empobrecimento e as dificuldades de acesso aos serviços essenciais das pessoas

indígenas que vivem em cidades. Estas políticas devem basear-se na perspectiva dos direitos humanos, o que implica considerar tanto a dimensão individual como a coletiva, que transcende a divisão urbano-rural; em particular, é preciso garantir o direito de integridade cultural também nas cidades.

- A migração não pode ser o caminho obrigatório para que os povos indígenas melhorem suas condições de vida. A variedade de situações a respeito das magnitudes, itinerários, causas e consequências da migração indígena na região deve ser considerada nas políticas públicas, de forma que, em conjunto com os povos indígenas, se obtenham melhoras nas condições de vida em seus territórios de origem, respeitando seu direito à livre determinação.
- É necessário aprofundar a geração de conhecimento sobre migração dos povos indígenas. Os censos desta década oferecem uma oportunidade estatística que deve ser aproveitada para reconstruir unidades geográficas de análise com sentido para os povos indígenas; isto transcende a situação legal do reconhecimento estatal. Esses estudos têm que incorporar e complementar-se com a visão qualitativa para obter uma compreensão dos processos e deveriam ser efetuados também de maneira conjunta com os povos indígenas.
- Levando em conta o papel essencial que as mulheres indígenas desempenham na preservação dos laços socioculturais e na coesão de suas famílias e comunidades, os Estados devem adotar todas as ações necessárias para acabar com a violação de seus direitos, gerando condições que facilitem seu acesso aos serviços básicos e as oportunidades para elevar a qualidade de vida e as condições de suas famílias. Em igual sentido devem orientar-se as atividades dos Estados para pôr fim à violação dos direitos das crianças, em especial das que se mobilizam sem acompanhamento de familiares ou maiores responsáveis por seu cuidado.

## **D. A mobilidade dos povos indígenas através das fronteiras: entre a migração internacional e a mobilidade ancestral**

A migração indígena não ocorre somente nos países da região, mas em muitos casos atravessa as fronteiras nacionais, motivo pelo qual a migração internacional indígena vem ganhando certa notoriedade nos últimos anos.

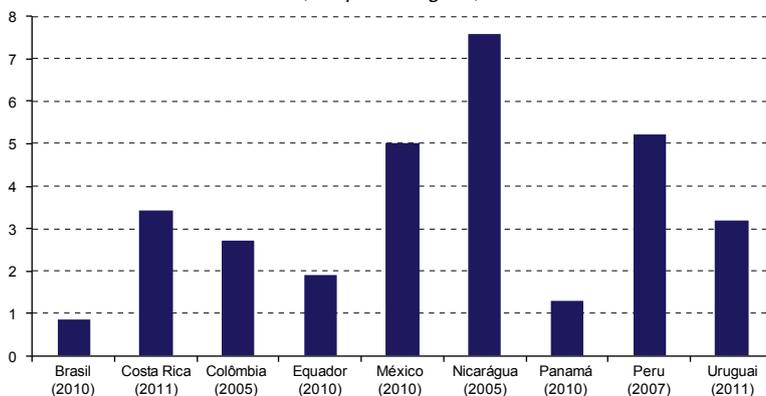
Dados os processos sociais e históricos acontecidos, é necessário distinguir conceitualmente a migração internacional indígena propriamente dita da mobilidade territorial ancestral, que ocorre nos povos indígenas fragmentados pelos limites estabelecidos com a criação dos Estados. A informação disponível a partir da rodada de censos 2010 reafirmou aquilo que já se havia começado a observar nos censos de 2000: trata-se de uma migração principalmente transfronteiriça, na qual se apresentam as duas tendências mencionadas. Independentemente das causas, observa-se uma preservação dos laços sociais e econômicos com as comunidades de origem, bem como sua reprodução sociocultural nos lugares de destino, sustentada nas redes familiares e na participação em organizações que reivindicam a identidade étnica (CEPAL, 2007).

Pelas características da mobilidade internacional na região, a dimensão dos direitos está duplamente presente quando se refere aos povos indígenas e os problemas que os afetam; a situação de vulnerabilidade derivada da dupla condição de migrantes e indígenas é exacerbada nos cenários de ausência e desatenção do Estado e de distância das redes familiares e comunitárias.

Nos nove países com dados disponíveis, os censos indicam mais de 83.000 imigrantes internacionais indígenas. Não obstante as especificidades de cada povo e cada contexto nacional, podemos distinguir certos padrões e tendências gerais na migração internacional indígena dos países da América Latina. Observa-se um aumento da mobilidade em vários países no último período entre censos, embora a migração da população indígena continue representando uma proporção menor no volume total de migração internacional dos países com informação disponível (veja o gráfico III.2). Num extremo, os imigrantes indígenas no Brasil não alcançam 1% do total dos migrantes

internacionais, enquanto na Nicarágua essa proporção supera 7% e no México e Peru oscila em torno de 5%.

**Gráfico III.2**  
**América Latina (nove países): proporção de imigrantes internacionais indígenas no total de migrantes internacionais, censos de 2005 a 2011**  
*(Em percentagens)*



**Fonte:** Elaboração própria, com base em Centro Latino-Americano e Caribenho de Demografia (CELADE) - Divisão de População da CEPAL, processamentos especiais dos microdados censitários.

O panorama não é uniforme, mas um traço característico é que os homens predominam entre os imigrantes internacionais indígenas, com exceção do México, Peru e Uruguai, onde as mulheres são maioria. A migração tem um impacto inegável na reconfiguração dos papéis dentro do domicílio, do grupo familiar e da comunidade. As mulheres adquirem novos papéis de direção e responsabilidade dentro de suas comunidades. A participação feminina implica um conjunto de transformações qualitativas, na formação de redes, transformação dos papéis e relações de gênero, que se podem observar nas articulações construídas e no novo transnacionalismo social migratório (Morais, 2007). Contudo, isto também supõe que as mulheres indígenas estão expostas a novas e graves situações de vulnerabilidade, devido à sua tríplice condição de mulheres, migrantes e indígenas.

Uma primeira abordagem dos padrões de assentamento permite observar que os imigrantes indígenas se assentam nas zonas rurais em maior medida que os não indígenas (salvo no Uruguai), o que se relaciona, em parte, com um padrão de mobilidade ancestral. Em cinco

países com informação disponível de dois censos observa-se um aumento relativo de assentamento urbano, exceto no Equador (veja o gráfico III.2). Não obstante, continua havendo uma grande heterogeneidade nos países da região: em alguns, os imigrantes internacionais indígenas se assentam especialmente em zonas rurais (Nicarágua e Panamá), enquanto em outros se distribuem em iguais proporções no campo e na cidade (Costa Rica, Equador e México) ou se assentam majoritariamente em zonas urbanas (Brasil, Colômbia, Peru e Uruguai).

Com relação à origem, e como em geral sucede na migração intrarregional, a imigração provém principalmente de outros países da América Latina, em especial vizinhos, embora também se observem casos de povos indígenas que realizam uma migração de caráter transnacional a países situados fora da região e de onde gerações subsequentes regressam ao país de origem de seus pais (como os imigrantes indígenas no México que nasceram nos Estados Unidos ou os otavals nascidos na Espanha e contados pelo censo no Equador).

A análise dos padrões de assentamento por divisões administrativas maiores sugere a presença de uma migração que responde a uma mobilidade em territórios ancestrais, como ocorre com a migração internacional indígena do povo Pastos: 60% deles vivem na província de Carchi do Equador, que limita com o departamento colombiano de Nariño, onde vivem 84% dos imigrantes internacionais pastos nascidos no Equador. Também há outros padrões migratórios. As capitais atraem fluxos de migração internacional indígena independentemente da presença de territórios históricos inseridos em dois ou mais Estados. Alguns imigrantes de povos originários de um lado da fronteira, como os imigrantes otavals nascidos no Equador e residentes na Colômbia, migram para países vizinhos numa espécie de mobilidade histórica. Seriam itinerários associados a atividades de comércio de suas produções que implicam certo grau de mobilidade por territórios além da fronteira étnica.

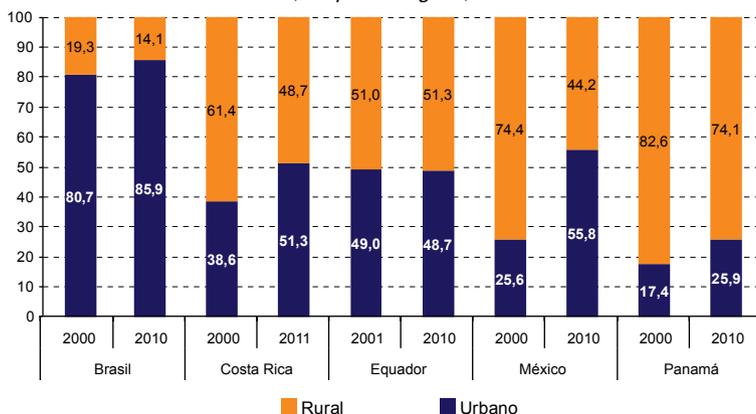
Num contexto de avanços importantes, mas insuficientes, no reconhecimento e aplicação dos direitos dos povos indígenas, e além da diversidade regional a respeito das magnitudes e características da mobilidade indígena, de acordo com as cifras a migração através de fronteiras estatais é outro desafio que os Estados devem assumir como parte das ações para fechar as brechas. Por exemplo, a concessão de

dupla nacionalidade aos membros dos povos indígenas assentados em ambos os lados da fronteira —terreno em que se registram progressos na Colômbia e República Bolivariana da Venezuela— é um caminho que merece ser aprofundado na região. Além disso, desde a década passada a Comunidade Andina e o Mercado Comum do Sul (Mercosul) registram avanços interessantes em matéria de livre trânsito, facilitação de procedimentos migratórios em zonas fronteiriças e residência que, embora não estejam explicitamente formulados para os povos indígenas, os beneficiam pelo fato de fazer parte da dinâmica da mobilidade nas fronteiras e poderiam ser aprofundados para responder a seus problemas.

Gráfico III.3

**América Latina (cinco países): distribuição dos migrantes internacionais indígenas no país de destino, nascidos na América Latina e no Caribe, segundo a zona de residência urbana e rural, vários censos, em torno de 2000 e 2010**

(Em percentagens)



**Fonte:** Elaboração própria, com base em Centro Latino-Americano e Caribenho de Demografia (CELADE) - Divisão de População da CEPAL, processamentos especiais dos microdados censitários.

Esses avanços, que em alguns casos começaram há mais de uma década, são uma condição necessária, mas não suficiente, para um maior reconhecimento dos direitos dos povos indígenas que se deslocam através das fronteiras. Assim está refletido na Declaração da II Cúpula Continental de Mulheres Indígenas do Abya Yala (La Maria Piendamó, Cauca, Colômbia, novembro de 2013), que assinala: “(...)

*as fronteiras que nos impõem limitações para transitar livremente pelos territórios impactaram de maneira particular a vida das mulheres”* (Enlace Indígena, 2014). Neste sentido expressou-se a Conferência Preparatória Global Indígena para a Reunião Plenária da CMPI no Documento Final de Alta (junho de 2013), quando recomenda: “(...) a derrogação e/ou interrupção da segurança nacional ‘antiterrorista’, as leis sobre imigração, controle fronteiriço e outras leis, regulamentos, operações e ordens executivas especiais que violam os direitos dos Povos Indígenas” (CMPI, 2014).

Em outras palavras, os obstáculos no plano institucional, normativo e de políticas dos Estados continuam afetando os direitos dos migrantes internacionais indígenas. A região da América Latina e Caribe é a que conta com o maior número de países que ratificaram a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (17 países até fevereiro de 2014); não obstante, é imperativo que se harmonizem as legislações nacionais de acordo com os termos desse instrumento.

O reconhecimento dos migrantes internacionais indígenas que transitam pelas fronteiras como sujeitos de proteção constitui um elemento central na promoção de seus direitos, com especial atenção à situação de crianças e mulheres, considerando que a vulnerabilidade destas últimas, conforme assinalado, deriva de sua tríplice condição de migrantes, indígenas e mulheres. No caso das crianças, o panorama se torna mais preocupante à luz dos deslocamentos de menores não acompanhados que os meios de comunicação têm denunciado, com graves violações aos direitos fundamentais.

Então, é imperioso recordar que, embora a região tenha experimentado avanços formais nos padrões de proteção de direitos, existem também situações de estagnação na execução de políticas e na aplicação e regulamentação de normas. Esta questão reveste importância ao abordar a mobilidade indígena através das fronteiras e a responsabilidade primária dos Estados na proteção dos direitos dos migrantes: em muitos casos, as vulnerabilidades próprias da migração indígena aumentam com os abusos que muitos migrantes costumam sofrer sem distinção de origem étnica ou nacional, tais como a irregularidade, o tráfico e a migração forçada.

## Recomendações

Com base nesses resultados, apresentam-se algumas recomendações orientadas à formulação de políticas:

- Tal como a CEPAL vem insistindo nas últimas décadas, é de primordial importância a ratificação da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias por parte dos países que ainda não o fizeram, em particular aqueles de destino da migração, já que acrescenta outro marco de proteção às pessoas indígenas que são migrantes internacionais.
- É indispensável que os Estados disponham de todas as medidas e salvaguardas necessárias a fim de proteger e garantir a integridade das crianças indígenas e não indígenas que se mobilizam através das fronteiras, em especial considerando o necessário respeito irrestrito que deve existir pelos direitos da criança, num contexto migratório em que adquire notoriedade o deslocamento de menores não acompanhados, que costumam ser vítimas de maus-tratos, violência, abusos e tráfico com fins de exploração sexual ou como mão de obra.
- Atendendo à complexidade da dinâmica migratória nas zonas de fronteira e os problemas específicos que a caracterizam, é fundamental reforçar a presença do Estado com relação à prestação de serviços de saúde, em particular de saúde sexual e reprodutiva, para os migrantes indígenas e não indígenas de ambos os sexos, com especial ênfase nas mulheres, que costumam estar mais expostas a atos de violência e abusos.
- É preciso criar ou fortalecer mecanismos que permitam o livre trânsito dos integrantes de povos indígenas que foram fragmentados pelos limites dos Estados. A concessão da dupla nacionalidade aos membros dos povos indígenas assentados em ambos os lados da fronteira pode ser um caminho; as modalidades deverão ser acordadas pelos países envolvidos e os povos indígenas; para isso, podem ser aproveitados os avanços em matéria de integração regional e os acordos bilaterais ou sub-regionais vigentes. Uma situação especial é a dos povos em isolamento voluntário, que também se veem forçados

a mobilizar-se pela pressão sobre seus territórios. Portanto, nos acordos bilaterais ou sub-regionais, sobretudo dos países da bacia amazônica e do Grande Chaco, é imprescindível levar em conta as Diretrizes das Nações Unidas para povos em isolamento voluntário e contato inicial e as normas e recomendações da CIDH nesse tema.

- É necessário redobrar atividades e recursos para a indagação e pesquisa sobre os deslocamentos de povos indígenas através das fronteiras motivados pelos efeitos ambientais das indústrias extrativas e pela pressão e/ou violência que exercem algumas empresas, grupos paraestatais e organizações criminosas contra as comunidades e os habitats naturais e ecossistemas dos territórios ancestrais nas zonas afetadas.
- Quanto aos países de destino, as cifras indicam que se deve prestar atenção à situação das pessoas indígenas que, como migrantes internacionais, se assentam nas grandes cidades, o que também implica desafios em matéria de construção de políticas multiculturais em todos os âmbitos da vida das pessoas e povos indígenas.
- Em matéria de informação, é preciso seguir aprofundando o conhecimento das características sociodemográficas das pessoas e povos indígenas que emigram de um país a outro, mediante o refinamento dos instrumentos existentes e a realização de estudos específicos. No caso dos censos, a pergunta de autoidentificação deve ser aplicada também aos nascidos no exterior, junto com a possibilidade de determinar especificamente a que povo pertencem.
- Devido à complexidade da mobilidade indígena, é necessário realizar estudos qualitativos e etnográficos, o que permitirá uma maior compreensão dos processos de reprodução social e cultural dos povos indígenas da região que se mobilizam através das fronteiras e se desenvolvem em zonas urbanas e rurais.



## IV. O direito ao bem-estar dos povos indígenas

### A. O direito à saúde: a necessidade de uma visão holística

Para os povos indígenas, a saúde equivale à coexistência harmoniosa dos seres humanos com a natureza, entre eles e com outros seres na busca do bem-estar. A concepção indígena de saúde articula elementos físicos, mentais, espirituais e emocionais, tanto sob a perspectiva das pessoas como das comunidades, e envolve componentes políticos, econômicos, sociais e culturais. Ao mesmo tempo, responde às experiências históricas e cosmovisões de cada povo, e as crenças e práticas de saúde fazem parte das normas comunitárias.

Como consequência, o direito à saúde dos povos indígenas deve ser entendido tanto em sua dimensão individual como coletiva, sendo interdependente da realização de outros direitos humanos. Na atualidade, o padrão mínimo sintetizado na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas estabelece: i) as pessoas indígenas têm direito ao acesso e a atenção à saúde sem discriminação; ii) têm direito ao mais alto nível de saúde física e mental mediante um acesso adequado e de qualidade; iii) os povos indígenas têm o direito de promover, desenvolver e manter suas próprias instituições, o que implica que os Estados devem tomar medidas para assegurar não só a saúde das pessoas indígenas, mas também o direito coletivo desses povos a promover e fortalecer seus sistemas de medicina tradicional; iv) especifica o direito dos povos indígenas a suas medicinas tradicionais e a manter suas práticas de saúde, inclusive a conservação de suas plantas, animais

e minerais medicinais, bem como os espaços territoriais de interesse vital na saúde, doença e sanidade, o que gera um vínculo indissolúvel com os direitos territoriais; v) o direito à participação política remete à participação efetiva na formulação e controle social (recursos) das políticas e programas de saúde que os afetam (Nações Unidas, 2007).

No continente americano, um antecedente de grande importância para a região é a Iniciativa de Saúde dos Povos Indígenas, da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) e da Organização Mundial da Saúde (OMS), que começa em 1993 e propõe: i) a necessidade de adotar um conceito holístico da saúde; ii) o direito à autodeterminação dos povos indígenas; iii) o direito à participação sistemática dos povos indígenas; iv) o respeito e revitalização das culturas indígenas; e v) a reciprocidade nas relações de diversos atores (OPAS, 1993).

Neste contexto, diferentes órgãos de tratados de direitos humanos das Nações Unidas formularam numerosas observações sobre a situação de saúde dos povos indígenas na região, expressando sua preocupação com os níveis de morbimortalidade mais desfavoráveis, que evidencia seu dano acumulativo e mais intenso. Em particular, assinalaram-se a mortalidade materna e infantil, a gravidez não desejada e os abusos sexuais derivados da violência estrutural; a incidência de doenças crônicas causadas pela poluição ambiental e as indústrias extrativas; os problemas de saúde mental que afetam principalmente os jovens, bem como a falta de acesso e de adequação cultural dos serviços de saúde. Além disso, o Fórum Permanente para as Questões Indígenas atribui particular atenção à situação de saúde dos povos indígenas e elaborou um amplo conjunto de recomendações que ainda não foram aplicadas em sua totalidade. As agências do sistema das Nações Unidas têm prestado sistemático apoio aos países da região para efetuar ações tendentes a fechar as brechas de aplicação do direito à saúde.

A discriminação estrutural que afeta os povos indígenas, o empobrecimento derivado da desapropriação sistemática de seus territórios e perda das formas de vida tradicionais, os obstáculos para a participação política e o racismo institucionalizado exercem um forte impacto negativo sobre a saúde dos povos e pessoas indígenas. A informação, apesar de insuficiente e fragmentada, permite constatar que o perfil epidemiológico dos povos indígenas se destaca por seu caráter polarizado e prolongado, onde se superpõem diversas etapas da transição epidemiológica, com a

persistência de altas taxas de incidência e mortalidade devido a doenças transmissíveis, como a tuberculose, junto a doenças não transmissíveis, como a diabetes associada à desnutrição e obesidade. Por exemplo, registraram-se taxas mais altas de tuberculose em pessoas indígenas em comparação com o resto da sociedade no Brasil, Colômbia, Chile, México, Paraguai, Peru e República Bolivariana da Venezuela, entre outros países (veja o quadro IV.1).

#### Quadro IV.1

##### Chile, Paraguai e Peru: taxa de incidência de tuberculose na população indígena e não indígena por 100.000 habitantes, vários anos

|                       | Serviços de saúde | Indígena | Não indígena |
|-----------------------|-------------------|----------|--------------|
| Chile, 2004-2006      | Arica             | 121,9    | 18,0         |
|                       | Antofagasta       | 57,3     | 7,9          |
|                       | Arauco            | 28,0     | 12,0         |
|                       | Bío-Bío           | 23,0     | 11,9         |
|                       | Araucanía Norte   | 16,2     | 10,5         |
|                       | Araucanía Sur     | 21,6     | 10,0         |
|                       | Valdivia          | 21,5     | 10,4         |
|                       | Osorno            | 52,7     | 17,5         |
|                       |                   | Indígena | Total        |
| Paraguai, 2005 y 2010 | País, 2005        | 393,0    | 38,1         |
|                       | País, 2010        | 351,0    | 32,8         |
|                       | Departamento      | Aimara   | Não Aimara   |
| Peru, 2005            | Puno              | 33,0     | 19,6         |
|                       | Moquegua          | 68,0     | 52,9         |

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados do Ministério da Saúde do Chile, Ministério de Saúde Pública e Bem-Estar Social do Paraguai e Dante R. Culqui e outros, "Tuberculosis en la población indígena del Peru 2008" *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, vol. 27, N°1, Lima, 2010

Com relação às doenças não transmissíveis, a diabetes alcançou proporções epidêmicas em certas comunidades indígenas, pondo em risco sua própria existência. Também se observou que as pessoas com diabetes correm maior risco de contrair tuberculose porque têm uma resposta imunológica diminuída.

A saúde mental é outro âmbito que merece particular atenção. Muitos povos continuam enfrentando problemas de violência pela imposição de projetos de desenvolvimento, deslocamento forçado e expropriação de seus territórios, conflitos armados e exploração econômica gerando consequências psicológicas nas pessoas e comunidades. A tais problemas, agravados pelo empobrecimento e a

marginalização, se somam outras situações de decomposição social, como o alcoolismo, abuso de drogas, depressão e suicídio, em especial entre os jovens. Em 2003, o Fórum Permanente para as Questões Indígenas chamava a atenção para a elevada taxa de doenças mentais e a elevada incidência de suicídios nas comunidades indígenas, sobretudo em adolescentes e jovens. Há vários anos observam-se na região cifras alarmantes no número de suicídios de crianças, adolescentes e jovens indígenas na Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Nicarágua, Paraguai e República Bolivariana da Venezuela.

A título ilustrativo, enquanto a população indígena representa 0,4% dos habitantes do Brasil segundo o censo de 2010, os suicídios indígenas representaram 1% do total de suicídios do país no período 2008-2012. No estado do Amazonas, as pessoas indígenas representam 4,9% da população total, mas os suicídios indígenas representam 20,9%; no estado do Mato Grosso do Sul, a população indígena corresponde a 2,9% do total, mas no total de suicídios as pessoas indígenas representam 19,9%. Em Mato Grosso do Sul, cerca de metade dos suicídios corresponde a jovens, enquanto nos 13 municípios com maior número de casos de suicídios indígenas, de 56% a 78% ocorrem em jovens, um resultado mais que alarmante (Waiselfisz, 2014).

Embora existam diversas situações segundo os contextos socioterritoriais de cada povo, a mortalidade por suicídio sistematicamente mais alta nas pessoas indígenas em relação às não indígenas sugere, por um lado, que compartilham uma série de determinantes sociais (como a etnia, pobreza e discriminação) que interatuam com um aumento dos fatores estressantes por pressões externas e internas nas comunidades. Se a isso acrescentarmos a crescente perda dos mecanismos de organização comunitários, as aceleradas mudanças culturais e uma entrada na modernidade sem controle cultural, podemos entender por que e como o suicídio ocorre de forma desproporcional nos jovens indígenas.

A vigência dos direitos sexuais e reprodutivos constitui outro dos grandes desafios a serem enfrentados pela região, cujas brechas de aplicação afetam mais as mulheres indígenas, incluindo crianças, adolescentes e jovens. Os parágrafos seguintes aprofundam alguns aspectos relativos a este âmbito, destacando-se aqui que o vírus da imunodeficiência humana (HIV) é motivo de grande preocupação, posto que alguns dados locais (por exemplo, no Brasil e Panamá) indicam que

afeta os povos indígenas de maneira desproporcional (Fórum Permanente para as Questões Indígenas, 2014). O câncer do colo do útero é outra das preocupações crescentes na agenda de saúde das mulheres indígenas. Alguns estudos mostram que a morbimortalidade por esse tipo de câncer é alta e se considera que não recebeu a devida atenção por parte dos diversos setores, posto que a “maternalização” da saúde das mulheres invisibiliza este problema, que é totalmente prevenível se for detectado a tempo.

Paralelamente, aumenta a preocupação com os impactos negativos sobre a saúde em geral, e a das mulheres, crianças e jovens em particular, do uso de substâncias químicas ligadas à agroindústria, as indústrias extrativas e a poluição ambiental dos territórios indígenas. Por exemplo, no período 2004-2006 o Ministério da Saúde do Chile registrou altas taxas de câncer de estômago no norte do país, em algumas áreas de exploração de minerais, mas não se aprofundou o estudo das relações causais a fim de formular políticas de prevenção eficazes. Lamentavelmente, os países da região não dispõem de dados sistemáticos sobre este tema.

Quanto à resposta dos Estados, cabe assinalar que o direito à saúde dos povos indígenas como coletivos diferenciados está consagrado nas constituições do Estado Plurinacional da Bolívia, Equador, México e República Bolivariana da Venezuela. A Nicarágua reconhece o direito de autonomia dos povos indígenas e comunidades étnicas no Caribe, formando regiões autônomas, que têm entre suas competências a administração da saúde, assegurando a articulação com a medicina tradicional indígena. Na prática, 17 países da região têm alguma instituição estatal com o mandato específico de gerenciar a saúde intercultural. Tais instâncias são vice-ministérios, direções nacionais, programas de saúde intercultural de ministérios da saúde, comissões nacionais de assuntos indígenas e comissões regionais de saúde em regiões autônomas, observando-se heterogeneidade nas hierarquias institucionais e disponibilidade de recursos.

A grande maioria dos países da região conta com legislações que apresentam diferentes enfoques, ênfases e particularidades que vão desde o reconhecimento do direito à saúde como um bem individual, mencionando os povos indígenas como grupos prioritários, até outras que reconhecem e promovem os direitos coletivos e as medicinas tradicionais, como sucede no caso do Estado Plurinacional da Bolívia. Os povos indígenas estão elaborando propostas concretas, como a criação de um programa

regional de saúde próprio, que respeite os idiomas indígenas, as visões e os conhecimentos de cada povo, dando protagonismo às pessoas sábias e priorizando a formação das mulheres indígenas e a documentação cívica da infância; e a construção de planos de vida e bem-estar em cada povo. Esses planos incluem de maneira integral os assuntos de saúde junto com o território, educação e cultura, economia e produção, desenvolvimento institucional, organização e resolução de conflitos.

Apesar dos esforços para avançar no estabelecimento de sistemas de saúde interculturais, uma das principais limitações para medir o impacto das experiências é a carência de informação estatística com desagregação étnica nos países; portanto, não se dispõe de informação quantitativa sistemática, ou a que se dispõe é anterior às ações ou corresponde a âmbitos locais, de modo que em grande medida as principais avaliações se baseiam em aspectos qualitativos.

## **B. A situação da infância indígena**

A preocupação com a situação dos direitos das crianças indígenas na América Latina é crescente devido às graves carências que elas devem enfrentar, muitas em condições de pobreza material extrema. É indispensável que os Estados destinem atividades e recursos para que a geração de informação e a formulação e a aplicação de políticas tornem visível a situação particular de crianças, adolescentes e jovens indígenas, o que tem sido assinalado reiteradamente pelos órgãos de tratados de direitos humanos, em particular o Comitê dos Direitos da Criança, os mecanismos das Nações Unidas para os direitos dos povos indígenas e, em âmbito regional, nos diversos acordos intergovernamentais, sendo um dos mais recentes o Consenso de Montevideu sobre População e Desenvolvimento (2013), que define a agenda latino-americana em população e desenvolvimento posterior a 2014. Também tem sido considerado como um assunto prioritário nas diferentes cúpulas e acordos regionais e internacionais promovidos e organizados pelas organizações indígenas e, evidentemente, no Documento de Alta, que enfatiza a situação das crianças indígenas.

Em termos gerais, as crianças indígenas registram indicadores de pobreza alarmantes na América Latina, muito acima dos observados entre as crianças não indígenas e outros grupos etários. Segundo a

CEPAL/UNICEF (2012), no período 2000-2005 cerca de 63% das crianças da região sofriam de algum tipo de privação, situação que era mais grave entre as crianças indígenas (88%). Estas cifras não só expressam uma flagrante violação dos direitos da infância à luz dos padrões internacionais, mas também significam um alto custo para a sociedade em termos de capital humano e inclusão social. Se considerarmos que os povos indígenas têm estruturas populacionais ainda jovens, as brechas profundas implicam situações críticas para sua sobrevivência física e cultural.

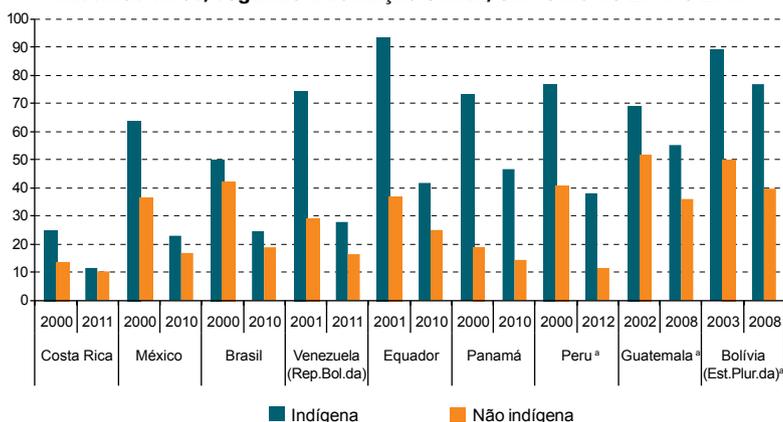
A situação da infância indígena a respeito do direito à educação, crucial nesta etapa do ciclo de vida, é analisada em detalhes na seção D deste capítulo. Aqui enfatizamos os impactos da discriminação e violência estrutural e institucional sobre a saúde das crianças indígenas. O capítulo III, sobre direitos territoriais, apresenta as desigualdades em matéria de desnutrição crônica e global em detrimento das crianças indígenas: as cifras refletem que as atividades realizadas são insuficientes. Outro indicador que expressa de modo muito direto as iniquidades é o da mortalidade infantil (aquela que ocorre antes do primeiro ano de vida) e o da mortalidade na infância (antes dos cinco anos), considerando neste último caso que a maioria das mortes é evitável.

Os censos da década de 2010 e as últimas pesquisas disponíveis indicam que a mortalidade infantil indígena continua sendo sistematicamente mais elevada que a não indígena e que os países estão longe de alcançar a igualdade, com exceção da Costa Rica. As maiores desigualdades ocorrem no Panamá e Peru, onde a mortalidade infantil indígena triplica a não indígena, e no Estado Plurinacional da Bolívia, onde é mais do dobro. Estas desigualdades se estendem tanto ao âmbito urbano como ao rural e em geral são maiores nas áreas rurais, independentemente do nível de mortalidade. O comportamento da mortalidade na infância é similar. Por um lado, Costa Rica e Uruguai apresentam as cifras mais baixas de mortalidade de crianças indígenas na região, com 11,5 e 15,8 por mil nascidos vivos, respectivamente; no outro extremo se situam Panamá e Guatemala, com 46,4 e 55 por mil nascidos vivos, respectivamente; a situação mais dramática é a do Estado Plurinacional da Bolívia, onde 77 crianças indígenas de cada 1.000 que nascem morrem antes de completar cinco anos de idade (veja o gráfico IV.1). A situação nas cidades é um pouco melhor que nas áreas

rurais, embora as desigualdades étnicas sejam persistentes e, com exceção do Brasil, sempre relativamente mais acentuadas no campo. Por outro lado, também se observa uma alta variabilidade segundo cada povo indígena e seus contextos territoriais. Além disso, as médias nacionais indígenas podem esconder enormes disparidades segundo os contextos territoriais e povos.

Gráfico IV.1

**América Latina (nove países): taxa de mortalidade na infância por 1.000 nascidos vivos, segundo a condição étnica, em torno de 2000 e 2010**



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), *Panorama Social da América Latina 2006* (LC/G.2326-P), Santiago do Chile, 2007. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.06.II.G.133; Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe/Organização Pan-Americana da Saúde/Fundo de População das Nações Unidas (CEPAL/OPS/UNFPA), “Mortalidad infantil y en la niñez de pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina: Inequidades estructurales, patrones diversos y evidencia de derechos no cumplidos”, *Documento de Proyecto*, LC/N.348, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2010; e Centro Latino-Americano e Caribenho de Demografia (CELADE) - Divisão de População da CEPAL, com base em processamentos especiais de microdados censitários e pesquisas de demografia e saúde.

<sup>a</sup> Cifras derivadas das pesquisas de demografia e saúde.

Também se observam avanços na região. As diminuições da mortalidade infantil e na infância nos últimos dez anos foram significativas. O México e a República Bolivariana da Venezuela conseguiram uma redução de cerca de 64% na mortalidade na infância de 2000 a 2010; no mesmo período Costa Rica, Brasil, Equador e Peru baixaram o indicador em pouco mais da metade (Brasil, 51,4%; Costa Rica, 54,0%; Equador 55,6%, Peru 50,5%). O Panamá alcançou uma diminuição

de 37%. As cifras do Estado Plurinacional da Bolívia e Guatemala são menos alentadoras (14% e 20% de redução, respectivamente), mas provêm das pesquisas de demografia e saúde de 2002 e 2003, respectivamente, e 2008, considerando um período de apenas cinco anos; portanto, se calcularmos o ritmo de redução anual, este é similar ao de vários países mencionados. Contudo, se continuarem com o mesmo ritmo de queda, em 2015 Brasil, Costa Rica, Equador, México e República Bolivariana da Venezuela conseguirão a redução de dois terços estabelecida nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), não só no âmbito nacional, mas também para a infância indígena; o Peru estaria próximo, motivo pelo qual deveria redobrar os esforços. O Estado Plurinacional da Bolívia, Guatemala e Panamá deverão efetuar maiores esforços. Quanto às desigualdades étnicas, o gráfico IV.1 mostra que elas estariam diminuindo em cinco dos nove países: Costa Rica, Equador, México, Panamá e República Bolivariana da Venezuela.

Os maiores avanços na região em matéria de políticas e programas com perspectiva intercultural no âmbito da saúde e a educação se concentram nas crianças e mulheres indígenas. Muitas das iniciativas contaram com a participação de organizações indígenas em diversos graus e com o apoio dos organismos do Sistema das Nações Unidas. Contudo, as desigualdades da mortalidade infantil e na infância refletem as iniquidades estruturais que afetam os povos indígenas na região e, portanto, não serão eliminadas se a saúde das crianças indígenas não for abordada de forma sinérgica com as outras políticas setoriais e se descuidarmos a dimensão coletiva quanto à situação dos povos indígenas. Por outro lado, é preciso renovar e fortalecer o compromisso mundial na aplicação da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas.

É necessário considerar que a violência institucional sob a qual se abordam numerosos conflitos ligados à legítima recuperação e defesa territorial por parte dos povos indígenas tem efeitos devastadores sobre as crianças indígenas. A violência institucional ocorre em numerosas oportunidades e na grande maioria dos países da região. A ocupação do território por parte das forças policiais os torna vítimas de hostilidade e repressão e observou-se a penalização de menores de idade, contrariando os compromissos internacionais que os Estados assumiram em matéria dos direitos da infância.

A pobreza material, sob uma perspectiva de direitos humanos, é outra expressão da violência estrutural. Os censos da década de 2000 permitiram constatar que 88% das crianças indígenas sofriam algum tipo de privação (CEPAL/UNICEF, 2012). Embora em alguns países as privações que os afetam tenham diminuído de 2000 a 2010, o fizeram de maneira mais intensa entre as crianças não indígenas, o que implica que as desigualdades aumentaram. A rodada de censos de 2010 oferece a oportunidade de examinar se estas tendências são generalizadas na região.

### **C. As mulheres indígenas**

O protagonismo das mulheres indígenas e suas organizações nos processos de mudança na relação entre os povos indígenas e os Estados é inquestionável, conforme descrevemos no primeiro capítulo deste documento. Atualmente, estas demandas concentram-se nas profundas desigualdades étnicas, de gênero e geracionais que os afetam. Com uma extraordinária capacidade para formar alianças nacionais, regionais e internacionais, as mulheres indígenas conseguiram conferir conteúdo e propostas a seu protagonismo político, promovendo os direitos dos povos indígenas nas diferentes instâncias internacionais. No âmbito regional, por exemplo, o Enlace Continental de Mulheres Indígenas das Américas (ECMIA) impulsiona a formação, pesquisa, construção de propostas e incidência política nas seguintes áreas: não violência e justiça ancestral; território, meio ambiente, mudança climática e soberania alimentar; capacitação em instrumentos internacionais de direito; propriedade intelectual e biodiversidade; saúde e espiritualidade; saúde sexual e reprodutiva, prevenção da gravidez adolescente, mortalidade materna, incidência em políticas de saúde intercultural; participação política; infância e juventude indígena e educação intercultural; racismo e discriminação.

Este estudo referiu-se à situação particular da mulher; neste capítulo prestamos atenção à saúde sexual e reprodutiva e à erradicação da violência, pois nos determinantes sociais da saúde o cruzamento das desigualdades étnicas e de gênero se expressa precisamente nesses âmbitos de maneira mais eloquente, em detrimento das mulheres indígenas, impactando o direito fundamental à vida. Este

é um assunto prioritário não só para as organizações das mulheres indígenas, incluindo crianças jovens, mas também para os Estados e a comunidade internacional, o que se reflete nos diversos acordos regionais e internacionais vigentes.

Promover e garantir os direitos sexuais e reprodutivos em contextos pluriétnicos supõe a geração de condições para que as pessoas e casais possam exercê-los de acordo com suas próprias práticas e modelos de bem-estar. Claramente, sob esta perspectiva são insuficientes os indicadores de consenso estabelecidos para o acompanhamento do Objetivo de Desenvolvimento do Milênio de garantir acesso universal à saúde reprodutiva até 2015; e, na falta de informação culturalmente pertinente, cabe realizar uma nova leitura dos indicadores e das concepções subjacentes.

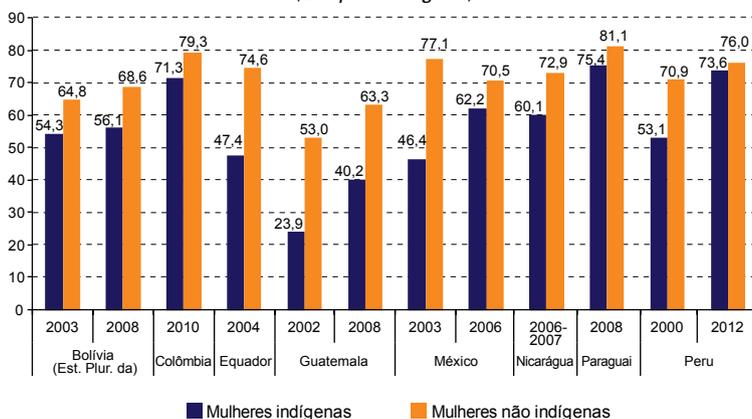
### **Planejamento familiar e significados culturais**

Uma ampla evidência fundamenta o consenso no sentido de que o planejamento familiar redundava em benefício da saúde das mulheres, filhos e famílias, sobretudo porque oferece a possibilidade de espaçar os nascimentos e escolher entre métodos contraceptivos variados. Seu uso contribui à redução da mortalidade materna e melhoria da saúde das mulheres, ao prevenir a gravidez não desejada de alto risco e reduzir a prática dos abortos inseguros; ademais, alguns contraceptivos melhoram a saúde das mulheres ao diminuir as probabilidades de transmissão de doenças e protegê-las contra algumas formas de câncer e outros problemas de saúde (OPAS, 2004; CEPAL, 2013c). Portanto, a incapacidade de satisfazer as demandas da população em matéria de contracepção significa privar as mulheres de exercer o direito à saúde e, direta ou indiretamente, limita o exercício de outros direitos econômicos e sociais.

Em alguns países da região foi possível obter informação sobre a prevalência do uso de métodos contraceptivos, um indicador que guarda uma estreita relação inversa com a demanda insatisfeita de serviços de planejamento familiar. O panorama regional é heterogêneo se examinarmos as cifras derivadas da última pesquisa disponível. A Guatemala registra a menor prevalência, com 40% das mulheres indígenas que utilizam algum método contraceptivo; na Colômbia, Paraguai e Peru a prevalência supera 70% (veja o gráfico IV.2). Em todos

os países persistam as desigualdades em detrimento da mulher indígena, mas na Guatemala e Equador são mais notórias, embora nas pesquisas mais recentes se observem menos diferenças étnicas.

**Gráfico IV.2**  
**América Latina (oito países): prevalência do uso de contraceptivos**  
**segundo a condição étnica, em torno de 2000-2012**  
*(Em percentagens)*



**Fonte:** Elaboração própria com base em processamentos especiais das Pesquisas de Demografia e Saúde dos respectivos países, exceto México: Instituto Nacional das Mulheres (INMUJERES), *Fecundidad y preferencias reproductivas en las mujeres indígenas mexicanas. Panorama actual con base en los resultados de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica Demográfica 2006*, México, D.F., Governo Federal, 2009.

Ademais, a percentagem de fecundidade não desejada obtida para seis países da região foi mais elevada entre as mulheres indígenas do que entre as mulheres não indígenas, exceto no Paraguai. As cifras variam de 19% de fecundidade não desejada na Nicarágua (2006-2007) a 43,5% no Estado Plurinacional da Bolívia (2008). Estes indicadores refletem brechas na aplicação dos direitos reprodutivos das mulheres indígenas. Porém, a formulação de políticas deve considerar que a aceitação dos métodos e programas de contracepção é parte de um processo complexo, que em grande medida depende do sistema de significados culturais prévio dos povos indígenas a respeito da menstruação, relações sexuais, concepção, gestação, gravidez, parto, infertilidade, aborto e menopausa, entre outros temas. Neste sentido, as etnografias constataram que a introdução de métodos contraceptivos orais se insere em matrizes culturais mais amplas sobre a forma como se entende o funcionamento do

corpo da mulher e da saúde em geral. Embora as crenças culturais sejam dinâmicas, uma prática tradicional nunca é simplesmente substituída por uma moderna, mas adquire novos significados como resultado da “acomodação” à matriz cultural e base de conhecimentos existente (CEPAL/OPS/UNFPA, 2010). Assim, é essencial a compreensão destas matrizes, crenças e percepções para que os programas sejam eficazes.

Por outro lado, vários estudos e diagnósticos, alguns impulsionados pelas próprias organizações de mulheres indígenas, constataram a baixa qualidade dos serviços, além das práticas discriminatórias e a falta de adequação cultural. Cabe mencionar a respeito os diagnósticos realizados no Estado Plurinacional da Bolívia, Equador e Peru no âmbito do projeto “Mulher Indígena: Saúde e Direitos”, promovido pelo Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) para apoiar os governos de cinco países da região, onde as mulheres indígenas dos três países mencionados identificaram os principais desafios e oportunidades e estabeleceram as linhas prioritárias de ação quanto à sua saúde e direitos, incluindo os reprodutivos e sexuais.

### **Maternidade em idade precoce**

Com relação à maternidade em idade precoce das jovens indígenas de 15 a 19 anos, observou-se uma diminuição na maioria dos países, com exceção do Equador. As maiores reduções foram registradas na Costa Rica, México, Panamá e República Bolivariana da Venezuela. Não obstante, em 15 países com dados disponíveis a percentagem de jovens mães é sustentadamente maior entre as indígenas, numa faixa que oscila desde quase 12% no Uruguai até 31% no Panamá. As maiores diferenças étnicas ocorrem, em ordem de importância, no Panamá, Costa Rica, República Bolivariana da Venezuela, Brasil e Paraguai, países onde a maternidade adolescente indígena duplica com folga a não indígena. No Estado Plurinacional da Bolívia, Equador e Peru estas diferenças são menos acentuadas.

As cifras permitem constatar o efeito redutor na maternidade adolescente quando aumentam os anos de escolaridade formal das jovens indígenas. Contudo, em vários países, mesmo levando em conta os níveis educativos, a maternidade indígena é sempre mais elevada que a não indígena. Estão bastante documentados na região os problemas de acesso das mulheres e jovens indígenas devido a fatores econômicos e

territoriais, bem como de acessibilidade cultural aos serviços de saúde sexual e reprodutiva. Mas observa-se uma lacuna no estudo e entendimento da relação que existe entre as trajetórias reprodutivas de mulheres e povos indígenas e sua organização sociocultural; a esse respeito, temos os estudos locais realizados no Brasil, muito ilustrativos e úteis para a formulação de políticas. Quanto aos indicadores, como por convenção estes são calculados para as jovens de 15 a 19 anos, a maternidade adolescente indígena em espaços territoriais tradicionais não adquire o mesmo significado a respeito da maternidade que possa experimentar uma jovem indígena migrante nas cidades; por esta razão, é necessário relativizar as cifras segundo cada contexto. Contudo, deve-se dar mais atenção aos menores de 15 anos, cujos riscos para sua vida e bem-estar aumentam consideravelmente, independentemente do contexto.

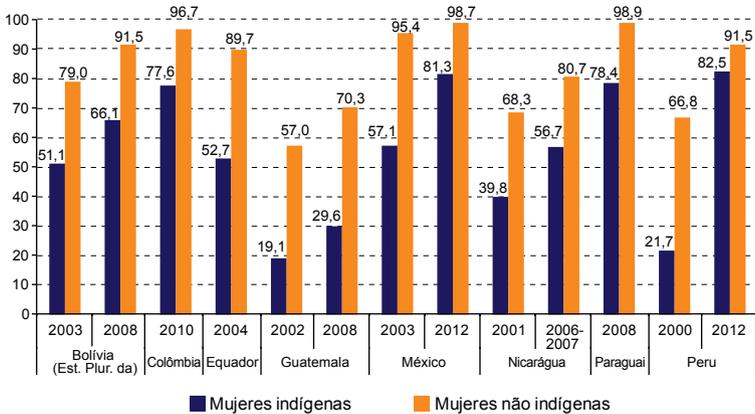
### **Mortalidade materna**

Um dos problemas de saúde mais urgentes é a mortalidade materna, que compromete a saúde e a vida da mãe, do recém-nascido e dos outros filhos. As limitações na disponibilidade e qualidade da informação sobre mortalidade materna, um assunto tão prioritário da saúde reprodutiva, são em geral muito preocupantes, ainda mais no caso das mulheres indígenas. As cifras disponíveis correspondem a estudos locais e específicos sem sistematização temporal e todos refletem uma excessiva mortalidade materna em detrimento das mulheres indígenas. Tendo em vista a falta de informação fidedigna, um dos indicadores de consenso para o acompanhamento deste flagelo é o tipo de atenção ao parto, pela relação que tem na prevenção da mortalidade materna.

As evidências recentes indicam que a atenção profissional ao parto continua sendo sistematicamente mais baixa no caso das mulheres indígenas. Dos países com informação em torno de 2010, o Estado Plurinacional da Bolívia e Guatemala têm a menor cobertura (66,1% e 29,6%, respectivamente); na Guatemala têm vital importância as parteiras, que atendem 62,3% do total de partos; e no Estado Plurinacional da Bolívia e Equador destaca-se o papel da comunidade e da família, que atende 28% e 35% dos partos, respectivamente. Estas situações também se estendem aos outros países, embora em menor medida. Contudo, ressaltam os progressos observados em todos os países com informação temporal. Registraram-se avanços significativos

em matéria de atenção profissional ao parto em mulheres indígenas, sobretudo na Colômbia, México, Paraguai e Peru, onde se situa em torno de 80% (veja o gráfico IV.3).

**Gráfico IV.3**  
**América Latina (sete países): partos atendidos por pessoal qualificado,**  
**segundo a condição étnica, vários anos**  
*(Em percentagens)*



**Fonte:** Elaboração própria, com base em processamentos de dados das pesquisas de demografia e saúde de cada país.

A atenção à gravidez, parto e pós-parto é uma das áreas em que se promoveu amplamente a saúde intercultural, partindo das experiências pioneiras na Guatemala e no México, que incorporam agentes e práticas de medicina tradicional indígena, o que se refletiria nas cifras observadas; em particular, estima-se que teve um impacto na redução da mortalidade materna das mulheres indígenas. Ademais, deve-se considerar que os modelos de atenção interculturais não estão generalizados em cada país e em muitos casos distam dos padrões estabelecidos; por exemplo, limitam o papel de parteiras à subordinação da equipe de saúde. Na última década entrou em vigor uma série de programas de transferências condicionadas, nos quais se estabelece a atenção institucionalizada à gravidez, parto e pós-parto. Independentemente das críticas que este tipo de programas recebeu, o certo é que seu efeito pode ser de curto prazo e, na medida em que os modelos de saúde intercultural não sejam promovidos ou executados adequadamente, a região corre o risco de sofrer retrocessos.

## Violência contra as mulheres indígenas

A falta de informação sistemática que se observa em matéria de saúde reprodutiva das mulheres indígenas também se estende ao problema da violência contra as mulheres, que por si mesmo é uma expressão aguda de desigualdade e discriminação. Embora não contemos com estatísticas nacionais, sabemos que na região ocorrem graves situações de violência contra crianças e mulheres indígenas, que devem ser examinadas no contexto do racismo, colonialismo e patriarcado. As mulheres indígenas deram uma grande contribuição à conceitualização da violência sob sua própria perspectiva, com conceitos como o de violência estrutural, violência espiritual, violência contra a mãe terra e processos de cura. Todos estes elementos devem fazer parte constitutiva dos diagnósticos e da definição de estratégias eficazes.

Segundo as escassas cifras disponíveis sobre violência intrafamiliar, no Equador e Peru cerca de 38% das mulheres indígenas sofreram violência física ou sexual de seu companheiro; esta situação alcançaria 24% das mulheres indígenas na Guatemala e 20% no Paraguai. Contudo, não é possível determinar as tendenciosidades étnicas e de gênero que podem estar presentes nesses dados, e menos ainda dar uma visão abrangente dos diferentes âmbitos e expressões da violência contra as mulheres indígenas. Com relação à violência estrutural e no contexto das defesas territoriais, a informação também é fragmentada e escassa, mas mesmo assim podemos constatar seu grave impacto sobre mulheres e crianças indígenas.

Os processos de empoderamento das mulheres indígenas são fundamentais para enfrentar as situações de violência, resgatando as práticas e crenças que estas consideram positivas e desafiando aquelas que consideram daninhas. A esse respeito, registram-se na região várias experiências nesta lógica, como a das Casas da Mulher, no México, que constitui um modelo de atenção à saúde e violência contra as mulheres e opera em 12 estados do país. Também o empoderamento das mulheres indígenas contribui à incidência política neste âmbito, como demonstram os casos do Equador, onde a reestruturação do sistema de administração da justiça inclui em suas prioridades a agenda da organização de mulheres indígenas; no Estado Plurinacional da Bolívia as mulheres indígenas conseguiram acordos para sua participação nos comitês municipais de supervisão da justiça; na fronteira entre o Brasil e o Paraguai as mulheres e crianças indígenas foram habilitadas para

registrar e denunciar os casos de violação de seus direitos, inclusive o tráfico. Estas experiências contaram com um apoio significativo e sistemático das Nações Unidas, através dos organismos correspondentes; portanto, é fundamental que este apoio continue e seja reforçado para poder consolidar os avanços.

### **Recomendações**

Com o fim de garantir o direito à saúde dos povos indígenas, inclusive os direitos sexuais e reprodutivos, os Estados devem redobrar suas atividades para que as políticas, programas e diretrizes sejam formulados e aplicados segundo os padrões existentes, garantindo o direito à livre determinação dos povos indígenas e sua plena participação em todas as ações que os afetam. Destaca-se a necessidade de promoção de um enfoque holístico e intercultural com visão indígena em matéria de saúde, que incorpore a medicina e as práticas sanitárias tradicionais, e fortalecer o empoderamento das mulheres, jovens e povos indígenas para a provisão e acesso à saúde.

Igualmente, é urgente que os Estados adotem as medidas necessárias, em conjunto com os povos indígenas, para garantir que mulheres, crianças, adolescentes e jovens indígenas gozem de proteção e garantias plenas contra todas as formas de violência e discriminação. Adquire particular relevância o combate à violência relacionada com os conflitos socioambientais e os contextos de criminalização e militarização nos territórios indígenas. Ademais, é preciso abordar os problemas de saúde mental que afetam particularmente os adolescentes e jovens, tanto nos territórios afetados por conflitos como nos centros urbanos.

Como recomendação geral, é fundamental que a cooperação internacional renove seus compromissos e continue apoiando os governos e povos indígenas em suas iniciativas nos âmbitos mencionados, o que permitiu numerosos avanços na região. Em particular, este apoio é necessário, dado o contexto de discriminação e empobrecimento dos povos indígenas, que ainda não foi superado na região.

Além disso, devem-se levar em consideração os seguintes aspectos específicos:

- A implementação de políticas e programas de saúde intercultural que incluam a saúde sexual e reprodutiva requerem a construção de acordos, consensos e entendimentos mútuos. O

diálogo intercultural deve partir de um genuíno reconhecimento dos sistemas de saberes, cosmovisão e conceitos de saúde dos povos indígenas, em particular das mulheres, adolescentes e jovens indígenas.

- É preciso criar e fortalecer mecanismos de exigibilidade e avaliação do cumprimento das políticas públicas e das normas em saúde. Sugere-se um uso criativo dos recursos institucionais dos defensores do povo, por exemplo, através de relatórios especiais sobre saúde indígena, iniciativas de lei, prestação de contas, advertências ao Executivo e outras ações.
- É preciso fortalecer os processos participativos na definição de indicadores e suas ferramentas estatísticas e construir capacidades para que os coletores de dados compreendam a perspectiva dos povos indígenas, especificamente das mulheres e jovens indígenas, e também para que estes povos utilizem intensivamente a informação na formulação de políticas, destacando as brechas que enfrentam.
- É necessário robustecer a geração de informação e conhecimentos sobre os problemas de saúde a partir da cosmovisão indígena em matérias como tuberculose, diabetes, suicídio, saúde mental, saúde sexual e reprodutiva, fortalecendo os pesquisadores no enfoque de direitos, gênero e interculturalidade das comunidades.
- É preciso aumentar o conhecimento sobre doenças crônicas, como o câncer, considerando os fatores socioambientais e culturais, em particular o impacto das indústrias extrativas sobre a saúde. Este insumo é essencial para que os procedimentos de consulta permitam garantir o direito ao consentimento livre, prévio e informado.
- É preciso promover o intercâmbio de experiências dos países da região, inclusive a dos programas apoiados pelas Nações Unidas, de forma a expandir os resultados e evitar a repetição de erros.
- É necessário formar redes de saúde com enfoque intercultural que se constituam em comunidades de aprendizagem e permitam fortalecer e impulsionar os modelos de saúde intercultural, de acordo com os contextos socioterritoriais dos povos indígenas.

- É preciso formular e implementar estratégias comunitárias para abordar, sob uma perspectiva integral, os temas da área de saúde mental, com ênfase nas mulheres, juventude e infância indígena. Urge avançar em pesquisas interculturais sobre as formas como se manifesta a depressão nos jovens.
- É preciso desenvolver e aplicar estratégias interculturais de prevenção e tratamento das doenças, em particular das introduzidas pelo contato com a sociedade ocidental.
- Em matéria das contribuições da medicina tradicional aos programas de saúde, é preciso considerar que os povos indígenas, seus agentes curadores e tratamentos se inserem num plano de subordinação à medicina biomédica. É preciso criar espaços democráticos, que garantam as dinâmicas e procedimentos de participação e tomada de decisões dos povos indígenas e que se constituam em espaços de aprendizagem mútua.
- Reconhecendo as contribuições da medicina tradicional indígena, as pesquisas a respeito não podem isolar-se num laboratório e desarticular-se do contexto cultural que as torna efetivas e terapêuticas. Portanto, sugere-se uma avaliação mais integral da medicina tradicional, complementando o conjunto de práticas de caráter empírico com suas dimensões simbólicas e culturais.
- Outro grande desafio das instituições de saúde é o de transcender os objetivos de uso das medicinas tradicionais indígenas (MTI), concentrados nas práticas, para incorporar os aspectos sociais e coletivos presentes no substrato ideológico destas. Um processo intercultural com essas características é essencial para enfrentar o complexo perfil epidemiológico atual dos povos indígenas da América Latina.
- Além de avançar na medição da violência contra as mulheres e crianças indígenas, é preciso formular diagnósticos flexíveis definidos por estas, que possam ajustar-se continuamente, para responder a suas necessidades e contribuir à geração de confiança.
- Os programas ou iniciativas estatais de erradicação da violência, além de garantir a participação das organizações de mulheres indígenas em todas as etapas do processo, requerem a abertura de espaços de reflexão dessas mulheres sobre a conceitualização

da violência e suas manifestações, segundo as suas perspectivas; incorporar as crianças e jovens indígenas, para saber o que pensam e como vivem a violência, e trabalhar com os homens, os representantes do governo e as autoridades ancestrais e tradicionais das comunidades e representantes dos setores da saúde e educação.

- Os processos de empoderamento das mulheres indígenas continuam sendo essenciais para enfrentar as situações de violência, resgatando as práticas e crenças que elas consideram positivas e desafiando aquelas que consideram daninhas.

## **D. O direito à educação**

A educação constitui um instrumento poderoso na luta para a erradicação da exclusão e discriminação, como têm reivindicado permanentemente os povos indígenas da região. Para o pleno gozo dos direitos humanos e coletivos, o direito à educação é essencial. Em termos gerais, embora se constatem avanços significativos nos países da América Latina a respeito das oportunidades de acesso das crianças e jovens indígenas ao sistema educativo, persistem as desigualdades étnicas, geracionais e de gênero. Ademais, as cifras escondem as iniquidades geográficas e dos diferentes povos em cada país. Em matéria de indicadores educacionais, as áreas mais desfavorecidas costumam coincidir com os territórios indígenas.

Ao comparar a informação dos censos das rodadas de 2000 e 2010, observa-se que o progresso no panorama educativo dos povos indígenas se manifesta, por exemplo, em um aumento significativo da frequência escolar de todos os grupos etários<sup>5</sup> (veja o gráfico IV.4). Em particular, as crianças de 6 a 11 anos ingressam atualmente mais cedo no sistema educacional, permanecem mais tempo e finalizam mais frequentemente os ciclos escolares; os oito países com dados disponíveis dos censos realizados em 2010 e 2011 mostram uma percentagem de frequência entre 82% e 99% (que correspondem

---

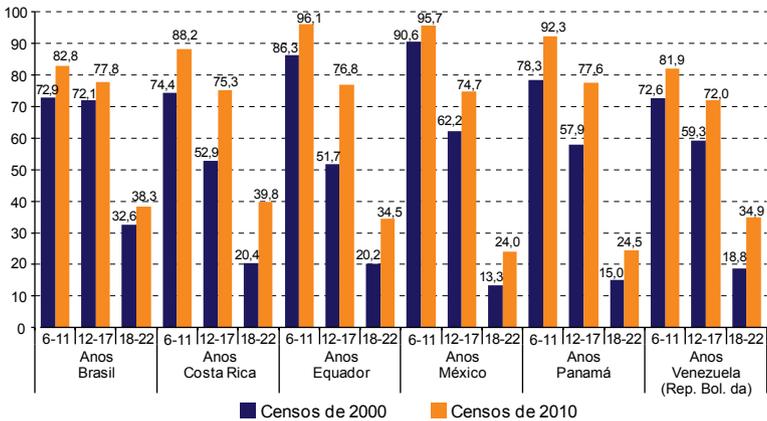
<sup>5</sup> O grupo de 6 a 11 anos corresponde aproximadamente à idade oficial para a educação primária, o de 12 a 17 anos à idade para a educação secundária e o de 18 a 22 anos à idade para a educação superior ou universitária. Contudo, as percentagens apresentadas aqui se referem unicamente à frequência em algum estabelecimento educativo sem identificar o nível.

à República Bolivariana da Venezuela e Uruguai, respectivamente). Embora a inserção escolar da população de 12 a 17 anos tenha percentagens bastante mais baixas que o grupo anterior, oscilando entre 72% e 80% para este mesmo conjunto de países, o aumento que se observa nos últimos 10 anos é alentador. O grupo mais atrasado em termos de escolarização é o dos jovens de 18 a 22 anos, com baixas percentagens de frequência em instituições educativas, que em nenhum país da região supera 40% (variando de 24% no México a 40% na Costa Rica).

Gráfico IV.4

**América Latina (seis países): crianças e jovens indígenas que frequentam um estabelecimento educativo, censos de 2005 a 2011**

(Em percentagens)



**Fonte:** Centro Latino-Americano e Caribenho de Demografia (CELADE) - Divisão de População da CEPAL com base no Sistema de Indicadores Sociodemográficos de Populações e Povos Indígenas (SISPP) e processamentos especiais dos microdados censitários.

A informação censitária também permite constatar progressos na permanência das mulheres indígenas dentro do sistema educativo e um grande aumento da proporção de jovens de 15 a 19 anos que terminaram o ensino primário. Contudo, esses avanços ainda são insuficientes: por um lado, as brechas étnicas são persistentes em detrimento das mulheres indígenas; por outro, se somam as brechas territoriais e geracionais, que conduzem no primeiro caso a profundas desigualdades entre o campo e a cidade e entre territórios indígenas e outras áreas geográficas do país. Isto põe em clara desvantagem as mulheres indígenas, sobretudo as

jovens, quando começam a inserir-se no mercado de trabalho e a tomar decisões sobre sua vida reprodutiva.

As políticas e ações do Estado não podem eludir que o acesso à educação e informação impacta as decisões e a autonomia da mulher indígena, bem como outros aspectos de seu bem-estar e de seu grupo familiar. Ademais, a discriminação estrutural que afeta os povos e mulheres indígenas se manifesta nos sistemas educativos de diversas formas e em vários níveis: oferta de serviços muito abaixo dos mínimos recomendados em comparação com os proporcionados a outros setores da população, dificuldades de acesso geográfico, infraestrutura deficiente, ausência de políticas educacionais culturalmente adequadas e falta de mecanismos de participação efetiva das comunidades nos projetos e processos de ensino e aprendizagem.

Os papéis e funções atribuídos às mulheres indígenas em determinados contextos mais tradicionais também condicionam o acesso e a permanência no sistema educativo. É preciso analisar de maneira pormenorizada a forma como estes aspectos influenciam o acesso e a qualidade educativa das jovens e mulheres indígenas, em cada contexto socioterritorial (CEPAL, 2013c). O outro lado dos avanços no plano da escolarização é a perda de aspectos centrais na vida dos povos indígenas como o idioma. A posse de uma língua própria é um direito e constitui parte essencial da identidade étnica de todo povo (Mecanismo de Peritos sobre os Direitos dos Povos Indígenas, 2010), sendo uma das reivindicações cardinais das organizações indígenas. O direito a praticá-la é coerente com o desejo de manter viva a cultura à qual se pertence e representa um pilar fundamental da identidade, um canal que facilita a continuidade dos povos.

Os dados censitários permitem aprofundar esta matéria, pois a maioria dos países da região incluiu perguntas a esse respeito junto com as de autoidentificação. Alguns resultados permitem constatar que em muitos povos a preservação das línguas indígenas é muito intensa dentro dos territórios, mas fora deles uma pequena proporção de jovens a mantém. Em outros casos, a perda do idioma é um fato grave, tanto dentro como fora dos espaços territoriais próprios, e alguns povos indígenas estão experimentando uma tendência à rápida extinção de suas línguas.

Isto é explicado em grande medida pela maneira como se fez a integração dos povos indígenas latino-americanos à modernidade e globalização, contribuindo a uma paulatina perda dos idiomas e dialetos, ou à perda de seu caráter de língua materna. É essencial o papel que a educação e as políticas públicas podem desempenhar para mitigar e reverter estes processos, em resguardo da diversidade linguística e da riqueza cultural dos países da região.

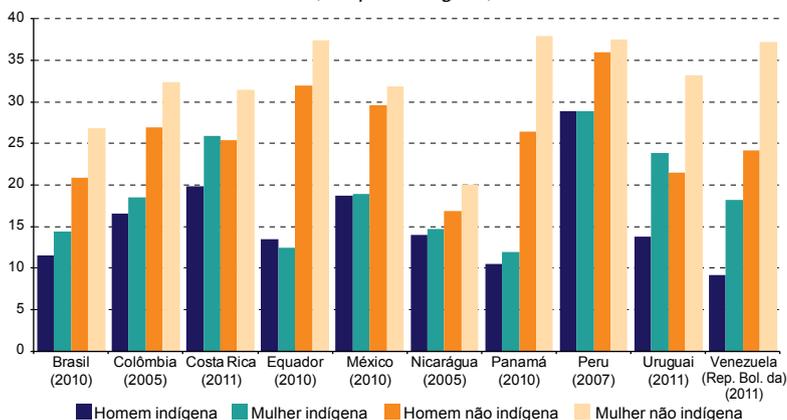
Embora tenha havido avanços importantes quanto à adequação dos sistemas jurídicos e constitucionais dos países latino-americanos no sentido de reconhecer e promover o direito à educação dos povos indígenas, é indispensável que isto se plasme nas instituições, para fomentar a multiculturalidade e o bilinguismo em todos os níveis educacionais.

Nos últimos anos registrou-se uma mudança de paradigma a respeito da educação intercultural. Inicialmente estava associada com a educação bilíngue para crianças indígenas, mas hoje é considerada uma modalidade para todo o sistema educacional, não só para os povos indígenas, mas para o conjunto da população no sistema educativo. As evidências disponíveis sugerem que a educação intercultural bilíngue foi em geral positiva nos países da região que a implementaram (UNESCO, 2013).

Dado que o acesso ao sistema educacional não garante *per se* a qualidade nem a pertinência cultural do processo de ensino e aprendizagem, a educação deve levar em consideração o conteúdo, os valores e os conhecimentos das culturas indígenas, bem como os do resto da sociedade. Deste modo, as línguas e culturas indígenas passam a ser recursos pedagógicos valiosos nesse processo. Trata-se de descolonizar os conteúdos educacionais e começar a considerar dimensões como o gênero, a espiritualidade e a interculturalidade, entre outras (Cunningham, 2011, citado em SITEAL, 2011). O desafio consiste em incluir estes elementos nas políticas setoriais, no âmbito dos direitos de autonomia, controle territorial e plena participação. Por outro lado, é essencial que os governos garantam a continuidade educativa desde os níveis da infância até a formação universitária e de especialização e/ou pós-graduação, para assegurar a qualidade da oferta educativa para os povos indígenas, em especial no que se refere às características culturais dos estudantes.

De acordo com a informação disponível, poucos estudantes indígenas latino-americanos conseguem chegar à educação superior e de nível posterior à secundária. As brechas de acesso e permanência dos jovens indígenas neste nível educativo continuam sendo altas (SITEAL, 2011). Entre os jovens de 20 a 29 anos de idade com 13 ou mais anos de estudo existem brechas por tipo de residência, condição étnica e de gênero. A primeira destas brechas se reflete na desvantagem evidente dos jovens indígenas e não indígenas residentes em zonas rurais em relação aos que vivem em cidades, como se pode observar nos gráficos IV.5 e IV.6. Esta desvantagem amplia-se mais no caso dos jovens indígenas rurais, sobretudo no Brasil, Colômbia, Nicarágua e Panamá, países onde a percentagem dos que têm 13 anos ou mais de estudo não chega a 5%.

**Gráfico IV.5**  
**América Latina (10 países): proporção de jovens urbanos de 20 a 29 anos com 13 anos de estudo ou mais, segundo a condição étnica e sexo, censos de 2005 a 2011**  
*(Em percentagens)*



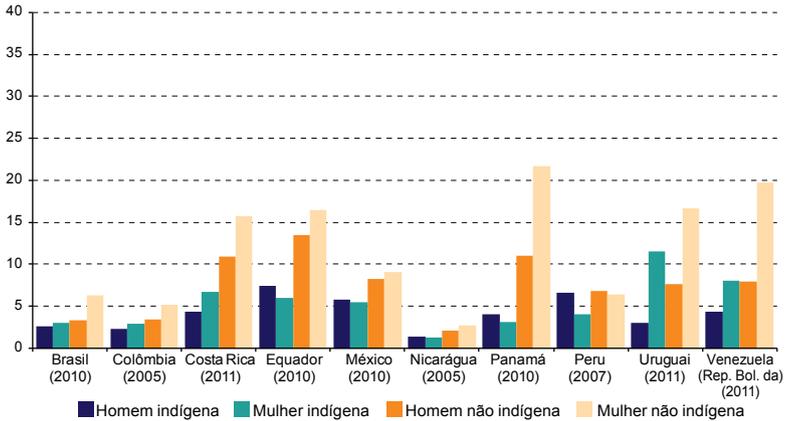
**Fonte:** Centro Latino-Americano e Caribenho de Demografia (CELADE) - Divisão de População da CEPAL, com base em processamentos especiais de microdados censitários.

As brechas de gênero entre jovens indígenas em geral não são significativas, se analisarmos por separado as zonas urbanas e as rurais, salvo no caso do Uruguai e República Bolivariana da Venezuela, onde a relação é notoriamente favorável às jovens indígenas.

## Gráfico IV.6

**América Latina (10 países): proporção de jovens rurais de 20 a 29 anos com 13 anos de estudo ou mais, segundo a condição étnica e sexo, censos de 2005 a 2011**

(Em percentagens)



**Fonte:** Centro Latino-Americano e Caribenhos de Demografia (CELADE) - Divisão de População da CEPAL, com base em processamentos especiais de microdados censitários.

Os principais motivos da menor incorporação de jovens à educação superior são a pobreza material, a incorporação mais cedo ao mundo do trabalho, incluindo as atividades de subsistência, a distância entre os centros educacionais e os lugares de residência e a má qualidade da educação primária e secundária, para mencionar apenas os mais notórios. Ademais, as instituições raramente incorporam elementos culturais próprios e as modificações tendentes ao bilinguismo e interculturalidade, como ocorre no nível primário e secundário. Neste contexto surgiram as instituições de educação superior interculturais, cujas origens são diversas, desde iniciativas estatais —como a Rede de Universidades Interculturais, subordinada à Coordenação Geral de Educação Intercultural Bilingue (CGEIB) da Secretaria de Educação Pública no México— até aquelas que provêm dos próprios povos indígenas —como a Universidade Kawsay no Estado Plurinacional da Bolívia, a Universidade das Regiões Autônomas da Costa Caribe Nicaraguense (URACCAN) e a Bluefields Indian and Caribbeam University, ambas nas Regiões Autônomas da Nicarágua, que surgem como resposta à autonomia. Nove países da América Latina contam na atualidade com alguma modalidade de universidades

interculturais ou indígenas, que sem dúvida oferecem um quadro de experiências para progredir no direito à educação dos povos indígenas e na construção de sociedades multiculturais.

Tanto a incorporação da perspectiva intercultural nas instituições convencionais existentes como a geração de novas instituições de educação superior que respondam aos requisitos e cosmovisões indígenas são ferramentas imprescindíveis para a transformação das relações sociais, culturais, econômicas e políticas nos países da região, pois constituem um espaço para a edificação de um diálogo simétrico, de mútuo respeito e útil para o fortalecimento da diversidade.

Observa-se uma escassa pertinência da maioria das instituições de educação superior da América Latina com relação à diversidade social e cultural que caracteriza os países da região. Isto reforçou formas de discriminação que afetam não só indivíduos e comunidades de povos indígenas, mas também os planos de estudo e a qualidade da formação nessas instituições. Essa escassa pertinência com a diversidade social e cultural de seus contextos de atuação também incide negativamente em suas possibilidades de geração de conhecimentos, tecnologias e inovações sociais e educativas úteis, que poderiam ser benéficas para os povos indígenas em particular e as respectivas sociedades nacionais em seu conjunto.

A construção de políticas de educação intercultural está estreitamente relacionada com a capacidade do Estado para levar em conta as demandas educativas das populações mediante a participação ativa das comunidades. Conforme indicado, se não houver participação das famílias e autoridades indígenas no planejamento e administração educativa, a formulação de programas interculturais fica sem sustento, pois entrariam em contradição com as aspirações legítimas de execução de projetos próprios de desenvolvimento comunitário (Baronnet, 2013). A ênfase deve ser atribuída à criação de capacidades entre os docentes, como a de ensinar na língua materna dos estudantes, e prepará-los para que compreendam a importância de envolver a comunidade na educação formal (UNESCO, 2013).

“Nada sobre nós sem nós”, diz um velho ditado. Este aforismo tornou-se fundamental para os povos indígenas, cujos saberes em matéria de conhecimentos tradicionais, cultura, meios de vida, visões do mundo

e métodos pedagógicos frequentemente existem somente dentro das comunidades. Em consequência, uma educação apropriada requer a participação das comunidades locais, não só na docência, mas também no desenvolvimento dos planos de estudo, materiais pedagógicos e formação dos professores (UNESCO, 2013).

Adiante apresentam-se algumas recomendações de políticas derivadas da análise sobre a situação da educação dos povos indígenas na América Latina.

### Recomendações

- É primordial que os Estados, conforme estipulam o Convênio 169 da OIT e a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, adotem as medidas pertinentes para garantir aos povos indígenas uma educação de qualidade em todos os níveis e assegurar sua participação na formulação e execução dos programas educativos.
- Os Estados devem implementar ações para velar por que todas as crianças indígenas em idade escolar tenham acesso ao ensino gratuito, inclusive em escolas indígenas instaladas em suas vizinhanças ou comunidades, que proporcionem educação em seus próprios idiomas, em consonância com seus métodos culturais de ensino e aprendizagem.
- Garantir que o ensino seja seguro e apropriado do ponto de vista cultural, para o que se requer modificar os planos de estudo de tal forma que se baseiem nas crenças e valores culturais dos povos indígenas ou os reflitam suficientemente.
- O acesso das mulheres indígenas à educação e ao desenvolvimento de suas capacidades deve constituir uma prioridade, incluindo todas as reformas dos sistemas educativos que sejam necessárias para que elas possam aproveitar as oportunidades de capacitação e emprego.
- Os Estados devem realizar as ações necessárias para atacar as causas que freiam a incorporação de jovens indígenas à educação superior.
- As atividades dos governos devem dirigir-se a uma educação no âmbito do *bom viver*, que vise não só a obter uma maior

cobertura, mas também com qualidade e pertinência cultural. É necessário que as instituições de ensino incorporem elementos culturais próprios e as modificações tendentes a uma maior incorporação do bilinguismo e o enfoque intercultural.

- Os Estados devem redobrar esforços para promover e respeitar o uso dos idiomas indígenas e tomar medidas urgentes para evitar a perda dos idiomas indígenas em risco de desaparecimento, pois constituem um patrimônio de toda a humanidade.
- A fim de diminuir as desigualdades e brechas existentes, os formatos educativos interculturais não podem limitar-se à tradução de conteúdos a idiomas indígenas, mas devem também ampliar seus enfoques incorporando as experiências dos povos, suas epistemologias, histórias, conhecimentos, técnicas e meios de transmissão.
- O investimento público na educação indígena é geralmente insuficiente e inferior ao de outros segmentos da população, motivo pelo qual o Estado deve tomar as medidas necessárias para superar essas deficiências. Além disso, é preciso realizar estudos periódicos que permitam avaliar os resultados do gasto público nesta área e os impactos das políticas educativas entre os povos indígenas.
- No âmbito da livre determinação e dos processos de autonomia, é preciso reconhecer os sistemas educativos indígenas e os Estados devem promover e contribuir ao seu fortalecimento.
- Por último, é indispensável que os Estados destinem recursos financeiros e técnicos à coleta e análise de dados desagregados por povos indígenas, que permitam construir indicadores sobre acesso, permanência, qualidade e pertinência cultural no âmbito da educação e em todos os níveis de ensino.

## V. Direito à informação e à comunicação

### A. Liberdade de expressão, livre determinação e direito à informação e à comunicação dos povos indígenas

O direito à informação é um dos direitos fundamentais do ser humano, está relacionado diretamente com a liberdade de expressão e tem sido reconhecido em todos os instrumentos de direitos humanos, motivo pelo qual o Estado deve garanti-lo, com independência de sua consagração nas normas internas, estando ao alcance de todos os cidadãos, sem discriminação. A partir da década de 1990, a liberdade de expressão foi redefinida, além da liberdade de informação, como a liberdade de comunicação ou o direito à comunicação, como consequência da constante e crescente penetração da imprensa, rádio e televisão e do surgimento e proliferação das tecnologias da informação e comunicação, como a Internet (CEPAL/UNICEF/UNFPA, 2011; Fuenmayor, 2004).

Na atualidade, de acordo com os avanços no ordenamento jurídico internacional, o direito à informação e à comunicação dos povos indígenas faz parte dos padrões de direitos que os Estados devem implementar. As dimensões constitutivas deste padrão compreendem o direito dos povos indígenas a estabelecer seus próprios meios de informação e comunicação, em seus próprios idiomas e, ao mesmo tempo, acessar todos os outros meios de informação e comunicação não indígenas, sem discriminação. Obriga os Estados a adotar medidas para que os sistemas de informação e os meios de comunicação públicos reflitam devidamente a diversidade cultural indígena, alentando também os privados a fazê-lo, e a assegurar plenamente a liberdade de expressão.

Também implica a livre disposição de dados relevantes, confiáveis e oportunos, como uma ferramenta técnica e política que permita que os povos indígenas sejam agentes de seu próprio desenvolvimento e participem na adoção de decisões estatais. Isto torna indispensável que haja acesso à informação relativa aos orçamentos públicos e sua execução nos diversos níveis de governo (nacional, provincial, municipal, comunal). Para avaliar a aplicação dos direitos, é preciso dispor de dados que revelem os descumprimentos (ou progressos) dos deveres. Assim, a informação constitui uma ferramenta fundamental para a avaliação e promoção dos direitos humanos e em qualquer procedimento relativo ao consentimento livre, prévio e informado. O padrão inclui a participação plena e efetiva dos povos indígenas em todo o processo de produção de informação.

A necessidade de informação desagregada para os povos indígenas tem sido reiterada em diversas conferências e cúpulas regionais e internacionais; além disso, os mecanismos de acompanhamento dos direitos dos povos indígenas e diversos órgãos de tratado chamaram a atenção da maioria dos países da região para as brechas de aplicação do direito à informação. Em particular, o direito à informação e à comunicação faz parte dos acordos governamentais plasmados no Consenso de Montevideu sobre População e Desenvolvimento, que guiarão a agenda de população e desenvolvimento depois de 2014, assinalando que é preciso levar em conta os padrões e recomendações existentes.

No âmbito das organizações indígenas, as reivindicações e demandas se dirigiram inicialmente ao direito à informação e à comunicação relativa ao papel dos meios de comunicação de massa, como a imprensa escrita, rádio e televisão; posteriormente, e de maneira crescente, a reclamar sua inclusão em estatísticas oficiais; e nos últimos anos, à construção de instrumentos estatísticos coerentes com os requisitos e modos de vida indígena, o acesso às novas tecnologias da informação e o desenvolvimento dos próprios meios de comunicação. Embora seja um tema incluído sistematicamente em todas as declarações e propostas que emergem nas conferências e cúpulas organizadas pelos povos indígenas, cabe assinalar a Cúpula Continental de Comunicação Indígena, cuja primeira reunião foi realizada em 2010 e a segunda em 2013. Esse tema foi incluído como prioritário no Documento de Alta.

## **B. Direito à informação com ênfase nos âmbitos demográficos e socioeconômicos**

O direito à informação é tão fundamental para o exercício de outros direitos que, junto com o acesso à participação, a justiça e a igualdade, se transformou em um indicador de progresso transversal do cumprimento dos Estados em matéria de direitos sociais, econômicos e culturais. Além disso, trata-se de um direito subjacente, requisito do dever estatal de consulta aos povos indígenas nas ações e decisões que os afetam e o respeito ao consentimento livre, prévio e informado. Implica não só o dever estatal de garantir este direito, permitindo o acesso aos dados disponíveis, mas também a obrigação positiva de produzir informação e difundi-la.

A CEPAL apoiou energeticamente os países da região nesta matéria, considerou as recomendações do UNPFII, proporcionou assistência técnica para o fortalecimento das capacidades nacionais e desenvolveu diretrizes e ferramentas de apoio, em conjunto com a OPAS, o UNFPA e o UNICEF. Os institutos nacionais de estatística, que são as entidades encarregadas da produção de informação sociodemográfica, começaram a responder a estas obrigações estatais, acompanhadas das fortes e crescentes reclamações das próprias organizações indígenas. Os desafios, que podem ser agrupados em grandes âmbitos, são profundos: a inclusão da autoidentificação em todas as fontes de dados, a adequação cultural dos sistemas de informação, o desenvolvimento de sistemas complementares conforme os requisitos dos povos indígenas e, de forma transversal, a plena e efetiva participação dos povos indígenas.

Incluir a autoidentificação constitui o primeiro passo para desagregar a informação. Embora os censos de população e habitação em 17 países da América Latina incluam perguntas a respeito, o panorama se torna menos alentador se examinarmos as outras fontes de dados. No caso das pesquisas sobre emprego, renda e condições de vida, além das modalidades aplicadas em cada caso, o número de países que incluiu ao menos uma vez a autoidentificação de povos indígenas no período 2000-2011 se reduz a 11, e nem todos os países o fizeram de maneira sistemática. No caso das pesquisas de demografia e saúde, 10 países incorporam perguntas a respeito. Observam-se algumas limitações que deveriam ser sanadas: embora se tenha incluído a autoidentificação, os dados não costumam ser desagregados e, portanto, não são difundidos; isto se relaciona, em

parte, com o fato de que os tamanhos das amostras não são revisados para que sejam “representativos” dos povos indígenas. Em muitos casos a forma de operacionalizar as perguntas difere da empregada nos censos de população, afetando a comparabilidade.

Em matéria de registros contínuos, como ocorre com os de nascimentos e mortes, saúde, educação e habitação, entre outros, persistem falhas importantes. Embora se observem avanços iniciais em vários países da região, o Brasil é um dos poucos países, se não o único, que inclui a identificação étnica em todo o sistema estatístico, inclusive os registros. Nos outros países, ao menos o tema está sendo abordado; em alguns casos existem experiências locais que funcionam muito bem, mas que ainda devem ser estendidas por todo o país. No caso dos registros de saúde, Colômbia, Equador, Guatemala e Paraguai estão prestando bastante atenção ao assunto, e no âmbito da saúde foram implementadas estratégias altamente participativas com os povos indígenas para avançar na inclusão.

Outra fonte de dados que adquire grande relevância para os povos indígenas são os censos agropecuários, pois recolhem informação sobre a superfície das propriedades, a posse, o tamanho e o uso da terra, os rebanhos e o uso de máquinas, as fontes de água e a infraestrutura, entre outros aspectos. No passado estes censos raramente incluíam a identificação dos povos indígenas, que pode ser através das características do produtor (poderia ser coletivo) ou através da identificação da unidade produtora como uma comunidade indígena. Nesta década observam-se numerosos avanços a respeito: sete dos 14 países com censos agropecuários de recente data (a partir de 2007) incluem alguma destas modalidades, destacando-se os casos da Colômbia e Costa Rica, que fizeram esta inclusão de forma altamente participativa com os povos indígenas.

A adequação cultural refere-se tanto às dimensões e categorias incluídas nas fontes de dados, como aos procedimentos de cada uma das etapas da produção de informação. Nos censos de população e habitação, vários países da região têm bastante experiência na inclusão de perguntas sobre idiomas indígenas (Estado Plurinacional da Bolívia, Colômbia, Guatemala, México e Peru); outros países da região incorporaram perguntas sobre idioma indígena nos censos da rodada 2010, totalizando ao menos 12 países nesta situação. Isto permitirá, por exemplo, mapear os idiomas indígenas, de forma a possibilitar a aplicação de políticas públicas para o reconhecimento, a preservação e a promoção desses idiomas.

Como resultado das consultas às organizações dos povos indígenas, alguns países realizaram atividades para incorporar nos instrumentos de coleta de informação outros elementos distintivos desses povos, mediante a adequação em outras dimensões e acréscimo de variáveis tradicionalmente incluídas nos censos de população e habitação. Por exemplo, dentro dos territórios indígenas no Brasil aplicou-se um questionário ajustado que incluía no tipo de habitação a opção de habitação indígena (oca ou maloca); em relação ao registro de nascimento, incluiu-se a categoria “registro administrativo de nascimento indígena (RANI)”; e no tema de estado civil, a possibilidade de identificar mais de um cônjuge, dado que a poligamia é característica de alguns povos indígenas. No Estado Plurinacional da Bolívia, Chile e República Bolivariana da Venezuela também se incorporou a opção de habitação tradicional indígena. O censo feito no Chile em 2012 considerou não só as formas de posse da habitação, mas também da terra, e se acrescentou a categoria de “espiritualidade indígena” na variável sobre religião. A República Bolivariana da Venezuela incorporou a opção de educação intercultural na variável sobre nível e modalidade do último grau cursado. Mas ainda são experiências isoladas e insuficientes.

Quanto à territorialidade, em todos os países com reconhecimento de territórios e terras indígenas se esperava que fosse incluída a identificação correspondente na ficha do censo (esta não coincide necessariamente com os limites políticos e administrativos do país). Isto permitiria adequar a cartografia para possibilitar a construção de indicadores de acordo com a extensão desses territórios. Foram observados avanços nesta direção no Brasil, Costa Rica, Panamá, Paraguai e República Bolivariana da Venezuela nos censos da década de 2010. Por outro lado, a definição dos territórios indígenas no caso do censo agropecuário de 2013-2014 na Colômbia constitui um precedente inédito, dado que a cartografia foi elaborada em conjunto pelo Departamento Administrativo Nacional de Estatística (DANE) e a Organização Nacional Indígena da Colômbia (ONIC), identificando os limites territoriais estabelecidos pelos povos indígenas, independentemente de sua situação legal.

Em matéria de ferramentas complementares, em alguns países, como o Paraguai, o Peru (somente a Amazônia) e a República Bolivariana da Venezuela, junto com o censo de população e habitação nos territórios indígenas aplicou-se um questionário comunitário que tem um enorme potencial para o acompanhamento dos direitos coletivos. Estes

questionários consideram as seguintes variáveis: a terra e seus recursos; acesso à justiça; oferta e características dos serviços de saúde e educação (inclusive aspectos interculturais e indígenas), conhecimento e práticas ancestrais. Sem dúvida, trata-se de três valiosas experiências que merecem ser integradas na definição e acompanhamento de políticas tendentes a melhorar a aplicação dos direitos dos povos indígenas. Lamentavelmente, até o presente não se observa na região um aproveitamento real do uso desta informação, sem prejuízo de que o fortalecimento das capacidades nacionais para utilizá-la —dos funcionários do Estado e organizações indígenas— seja um dos âmbitos onde também é preciso redobrar esforços na região. No caso da Argentina, relacionado com o processo censitário, realizou-se em 2004-2005 uma Pesquisa Complementar de Povos Indígenas em formato de amostra, para que fosse representativa dos diferentes povos indígenas do país, tanto em zonas urbanas como rurais.

Finalmente, é preciso assinalar que os sistemas estatísticos são construídos sobre quadros conceituais que respondem à cultura hegemônica. Os processos de transformação para democracias multiculturais implicarão uma reformulação desses sistemas oficiais de informação, não só de seu conteúdo, mas também de seu controle e gestão, inclusive o reconhecimento dos sistemas de informação dos povos indígenas. Quanto ao conteúdo, o paradigma do bem viver impõe desafios importantes em termos das medições estatísticas. Uma proposta que surgiu na região em 2006, promovida pelas organizações dos povos indígenas da região, é a definição de indicadores estruturais, de processo e de resultados, nos temas centrais que definem o “bem-estar” dos povos indígenas, a saber: (i) terra e territórios; (ii) patrimônio natural e cultural coletivo; (iii) formas de organização social; (iv) identidade (coletiva e de gênero); (v) livre determinação; (vi) modelos de autonomia e autogoverno; (vii) relações interculturais, e (viii) grau ou nível de bem-estar. Cada um desses âmbitos é definido segundo as epistemologias indígenas.

### **C. Direito à comunicação: do acesso às tecnologias da informação e comunicação ao desenvolvimento de seus próprios meios**

Os órgãos das Nações Unidas especializados em direitos humanos assinalam que o acesso à Internet é essencial numa sociedade verdadeiramente democrática para facilitar o desfrute do direito à

liberdade de opinião e expressão, bem como de outros direitos, como a educação, a liberdade de associação e reunião, a participação cívica e o desenvolvimento econômico e social. Contudo, registra-se uma forte heterogeneidade e desigualdade no acesso à Internet na América Latina e no Caribe, que se expressa tanto em termos de brecha global de acesso em países da região e em relação aos países desenvolvidos, como nas brechas sociais de acesso nos países, que configuram uma estratificação digital.

Embora a Declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos povos indígenas consagre o direito à informação (artigo 16)<sup>6</sup>, a comunidade internacional manifesta sua preocupação em incluir os povos indígenas na sociedade da informação também em outros âmbitos, nos quais se destacam a *Declaração de Princípios. Construir a sociedade da informação: um desafio mundial para o novo milênio* da Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação, de 2003, e a Conferência Mundial de Desenvolvimento das Telecomunicações (Doha, 2006). Na região é fundamental levar em conta o Plano de Ação sobre a Sociedade da Informação e do Conhecimento da América Latina e do Caribe (eLAC 2015), aprovado em 2010 durante a III Conferência Ministerial sobre a Sociedade da Informação da América Latina e do Caribe.

A expressão “brecha digital” descreve a separação entre quem tem acesso efetivo às tecnologias digitais e da informação, em particular a Internet, e quem tem um acesso muito limitado ou carece de acesso. Embora a brecha digital compreenda um conjunto de fatores tecnológicos e de habilidades de uso, a variável do acesso material à Internet é essencial. Esta brecha digital inscreve-se nas dinâmicas de inclusão e exclusão e ocorre a partir do reforço e aprofundamento de desigualdades sociais e econômicas preexistentes.

O indicador de domicílios conectados à Internet permite uma primeira aproximação, que não reflete inteiramente os fatores que incidem na brecha digital, como as velocidades de conexão e as diferentes capacidades de uso deste meio. Além disso, deve-se ter presente que a primeira brecha de acesso geral à Internet está sendo substituída por uma

<sup>6</sup> “Artigo 16: 1. Os povos indígenas têm direito a estabelecer seus próprios meios de informação em seus próprios idiomas e acessar todos os demais meios de informação não indígenas sem discriminação; 2. Os Estados adotarão medidas eficazes para assegurar que os meios de informação públicos reflitam devidamente a diversidade cultural indígena. Os Estados, sem prejuízo da obrigação de assegurar plenamente a liberdade de expressão, deverão alentar os meios de informação privados a refletir devidamente a diversidade cultural indígena” ([http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_es.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf)).

segunda brecha ainda mais excludente, de acesso à banda larga. Como assinalou a Assembleia Geral das Nações Unidas na resolução 67/195 de fevereiro de 2013, a brecha digital está assumindo novas dimensões, marcadas pelo acesso à banda larga (Nações Unidas, 2013).

Os censos da rodada de 2010 constituem uma valiosa fonte de informação para estudos comparados sobre as brechas étnicas em matéria de acesso à Internet e às tecnologias da informação e comunicação (TIC), na medida em que incorporaram módulos específicos de autoidentificação e pertencimento a povos indígenas e equipamento e acesso às TIC. Uma revisão de censos em nove países confirma a existência de uma ampla brecha digital que afeta os povos indígenas e manifesta uma nova dimensão contemporânea da histórica situação de exclusão em que eles se encontram. Os domicílios indígenas estão percentualmente mais desconectados da Internet que a média dos países analisados (veja o quadro V.1).

**Quadro V.1**  
**Domicílios com conexão à Internet segundo a condição étnica e zona de residência urbano-rural, censos em torno de 2010**  
(Em percentagens)

| País e ano do censo                        | Percentagem de domicílios com acesso à internet |       |       |                          |       |       |                              |       |       |
|--|---|-------|-------|--------------------------|-------|-------|------------------------------|-------|-------|
|  | Domicílios indígenas <sup>a</sup>               |       |       | Domicílios não indígenas |       |       | Brechas étnicas <sup>b</sup> |       |       |
|  | Urbano  | Rural | Total | Urbano                   | Rural | Total | Urbano                       | Rural | Total |
| Brasil, 2010                               | 24,7  | 0,8   | 15,1  | 35,2                     | 4,0   | 30,8  | 1,4                          | 5,2   | 2,0   |
| Costa Rica, 2011                           | 33,5  | 6,9   | 20,7  | 40,6                     | 14,7  | 33,8  | 1,2                          | 2,1   | 1,6   |
| Equador, 2010                              | 6,3   | 1,4   | 2,7   | 17,9                     | 5,6   | 13,8  | 2,9                          | 3,9   | 5,1   |
| México, 2010                               | 14,9  | 1,1   | 9,3   | 29,7                     | 3,4   | 24,9  | 2,0                          | 3,2   | 2,7   |
| Nicarágua, 2005                            | 4,4   | 0,1   | 2,1   | 7,0                      | 0,5   | 4,4   | 1,6                          | 3,7   | 2,1   |
| Panamá, 2010                               | 11,1  | 0,3   | 3,3   | 29,0                     | 3,6   | 21,9  | 2,6                          | 11,9  | 6,6   |
| Peru, 2007                                 | 2,6   | 0,0   | 1,4   | 10,2                     | 0,1   | 8,5   | 3,9                          | 3,9   | 5,9   |
| Uruguai, 2011                              | 39,4  | 21,1  | 38,7  | 44,3                     | 23,1  | 43,2  | 1,1                          | 1,1   | 1,1   |
| Venezuela (República Bolivariana da), 2011 | 7,2   | 0,4   | 4,9   | 26,9                     | 2,1   | 24,2  | 3,7                          | 5,1   | 4,9   |

**Fonte:** Centro Latino-Americano e Caribenho de Demografia (CELADE) - Divisão de População da CEPAL com base em processamentos especiais dos microdados censitários.

<sup>a</sup> Domicílios indígenas: aqueles onde o chefe ou seu cônjuge se identifica como indígena, exceto no caso do Peru, onde se considera o idioma materno indígena, e Uruguai, que utiliza ascendência indígena.

<sup>b</sup> Quociente de percentagem de acesso à Internet de domicílios não indígenas e percentagem de acesso de domicílios indígenas.

As brechas entre não indígenas e indígenas são sistemáticas, independentemente do nível de acesso à Internet em cada país; no

Equador, Panamá, Peru e República Bolivariana da Venezuela o acesso à Internet dos domicílios não indígenas é entre cinco e seis vezes maior que o dos domicílios indígenas; as desigualdades territoriais na brecha digital também são eloquentes e se aprofundam com as étnicas. Nas zonas rurais as brechas étnicas no acesso à Internet de domicílios indígenas e não indígenas são mais amplas que as brechas urbanas em grande parte dos países analisados.

Desafiando este panorama de desigualdade, os povos indígenas estão fazendo um uso intensivo das TIC, em diversos níveis, em suas organizações, em diferentes povos e para a sociedade em geral. Nos últimos anos, os meios de informação e comunicação indígenas tiveram um crescimento destacado na região. Estes meios se caracterizam por ser comunitários e participativos e potenciar a partir das realidades locais o trabalho em rede para a geração de alianças, sendo uma valiosa ferramenta na participação política e defesa de seus direitos individuais e coletivos.

A respeito das tecnologias tradicionais, como rádio e televisão, sem dúvida a experiência radiofônica dos povos indígenas é ampla e nutrida. O rádio constitui a principal ferramenta para a transmissão de informação no âmbito local ou nacional. As radioemissoras indígenas se estendem por toda a América Latina e, em geral, costumam ser bilíngues ou trilingues, considerando os idiomas indígenas e o espanhol (ou português, no caso do Brasil); muitas contam agora com sites onde podem transmitir e ser escutadas em todo o mundo, além de perfis em redes sociais como Facebook. O trabalho que as rádios comunitárias desempenham é essencial para a difusão dos direitos humanos. Um grande número destas últimas se localiza em comunidades marginalizadas ou se encontram situadas em contextos de conflito, o que as transformou em peças determinantes para a reconstrução do tecido social, contribuindo assim ao fortalecimento de uma cultura de paz. Paradoxalmente, esta mesma situação as coloca em uma condição de alta vulnerabilidade, ao não gozar de plenos direitos para o exercício da comunicação comunitária. Por exemplo, embora as rádios comunitárias existam há mais de 35 anos no México, poucas das provenientes de iniciativas dos cidadãos obtiveram permissão para transmitir e às restantes se negou a possibilidade de obtê-la, seja por omissão, porque as autoridades não respondem aos pedidos ou porque se estabelecem requisitos que na

prática são inatingíveis para a maioria destas emissoras. Uma situação parecida é vivida em outros países, onde a constante é a alta concentração do setor e a falta de um marco jurídico adequado.

Em matéria de projetos de televisão, observam-se escassos progressos na última década na região devido à existência de enormes obstáculos econômicos e sociais para acessar os dispositivos necessários em uma transmissão televisiva. Contudo, existem algumas experiências de programas transmitidos em canais nacionais: na Colômbia, por exemplo, no Canal Capital, em conjunto com a ONIC, os povos indígenas contam com o informativo “Colombia Nativa”, transmitido duas vezes por semana. Em 2013, foi lançado em Bariloche (Argentina) o canal indígena “Wall Kintun”, o primeiro de sinal aberto nesse país, embora ainda se encontre em fase de instalação. No Equador, o TVMICC (Movimento Indígena Campesino de Cotopaxi) foi o primeiro canal de televisão no país administrado por uma organização indígena. Na Guatemala, a criação da TV Maia, cuja primeira transmissão ocorreu em 2007, é parte substantiva do cumprimento do acordo sobre identidade e direitos dos povos indígenas e se encontra adscrito à Academia de Línguas Maias da Guatemala. No caso da Nicarágua, tanto as rádios comunitárias como os meios televisivos foram fundamentais para exercer plenamente os direitos autônômicos, e estes se expandiram de modo importante nas Regiões Autônomas.

As novas tecnologias da informação constituem um meio que facilita a difusão das atividades desenvolvidas pelas organizações indígenas, enquanto comunicação que permite expressar o sentimento dos povos sobre suas próprias crenças e cosmovisões, bem como acerca da interação com preceitos e opiniões que surgem do âmbito não indígena. Essas tecnologias permitiram o florescimento de redes que transcendem o alcance da rádio e televisão, já que estão disponíveis através da Internet, obtendo uma ampla cobertura e articulando-se em torno de diferentes temas e interesses, em modalidades e níveis diferentes. Uma destas redes é a Coordenação Latino-Americana de Cinema e Comunicação dos Povos Indígenas (CLACPI), que produz materiais audiovisuais sobre as culturas indígenas, capacitando também organizações destas etnias em produção audiovisual. Uma experiência de redes informativas através da Internet é a Agência de Notícias SERVINDI,

criada com o objetivo de promover a comunicação intercultural e pluralista de matérias atuais que interessam às comunidades indígenas no Peru e outros países da região. Em praticamente todos os países, as organizações indígenas nacionais contam com sites. Além disso, o site do Centro de Culturas Indígenas do Peru (CHIRAPAQ) é um meio de ampla difusão de atualidade referente aos assuntos indígenas andinos e amazônicos sob múltiplas perspectivas, destacando-se seu trabalho com mulheres, jovens e crianças indígenas. Experiências similares se replicam por toda a América Latina também no âmbito local, como no caso do povo Mapuche com o informativo independente Mapuexpress, através do qual difundem notícias de interesse que contribuem à pluralidade de pensamento e eventos de importância relativos a este povo no Chile e na Argentina e outras notícias destacadas sobre povos indígenas em geral. Diversas redes de informação e notícias regionais incluem também as temáticas indígenas dentro de seus conteúdos. Alainet, Indymedia e Adital são algumas delas.

Embora se constate a existência de uma multiplicidade de meios de difusão dos acontecimentos dos povos indígenas na América Latina, o contexto de discriminação e desigualdade impõe sérios limites que devem ser superados segundo os padrões de direitos humanos. Por exemplo, a ausência dos povos indígenas na geração de quadros normativos e a luta pelas frequências, e a falta de capacitação técnica para o real aproveitamento das tecnologias da informação e comunicação. Em particular, no âmbito da nova governança dos recursos naturais, onde se incluem os direitos dos povos indígenas, um desafio emergente é o de considerar o espectro radioelétrico nesta nova governança, sendo um de seus elementos a participação nos benefícios. A esse respeito, observam-se algumas experiências na região: o estabelecimento de acordos entre o governo regional autônomo da Nicarágua e a empresa internacional para a cobrança obrigatória pela passagem do cabo de banda larga nos territórios das regiões autônomas. Também foram estabelecidos acordos entre a empresa e as autoridades comunitárias em cada território comunal. Entre as exigências emanadas da II Cúpula Continental de Comunicação Indígena do Abya Yala (2013), indicou-se que a autonomia territorial dos povos inclui o espectro eletromagnético, solicitando-se 33% deste, bem como a atribuição de frequências na transição digital.

## Recomendações

Ante a situação descrita, apresentam-se as seguintes recomendações:

- O fortalecimento do contexto legal e normativo para a inclusão dos povos indígenas em todo o sistema estatístico nacional, incluindo as instituições necessárias para garantir a participação dos povos indígenas em todo o processo de geração de informação.
- Os Estados deveriam promover a coordenação de todas as instituições produtoras de informação para que se incluam perguntas de autoidentificação de maneira consistente e comparável nas diferentes fontes de dados.
- Em conjunto com os povos indígenas, as entidades responsáveis pelos sistemas estatísticos precisam aumentar suas atividades para a adequação cultural dos instrumentos estatísticos e dos procedimentos que determinam cada uma das etapas na produção de informação.
- Deve-se avançar no desenvolvimento de sistemas de informação multiculturais. Para isto, é preciso uma revisão das diferentes propostas existentes na região e a promoção de encontros de discussão que permitam definir um conjunto de indicadores de bem-estar coerentes com os requisitos dos povos indígenas.
- É necessário fortalecer as capacidades técnicas dos povos indígenas para um uso ativo da informação disponível e sua incidência em políticas; algo similar deve ser feito com relação aos funcionários estatais para que conheçam melhor os deveres atuais em matéria de produção de informação e a importância da participação e pertinência cultural como meio de melhoria da qualidade e validade.
- Junto com os povos indígenas e os institutos de estatística, avaliar os avanços e retrocessos nestes temas. Isto possibilitará o intercâmbio de experiências e a definição de estratégias operacionais de acordo com a natureza de cada fonte de dados, para aprofundar as ações, levando em conta as recomendações já existentes nesta matéria.
- Os Estados precisam redobrar seus esforços para que o acesso à Internet de banda larga esteja disponível a todas as pessoas e povos indígenas com a maior celeridade possível.

- Os Estados deveriam formular e aplicar políticas para a gestão do espectro radioelétrico que incluam de maneira explícita os povos indígenas. Dado que este espectro é um recurso natural, devem ser tomadas medidas eficazes para que os padrões existentes a respeito dos direitos territoriais dos povos indígenas incluam esta dimensão.
- É preciso que os Estados adotem um quadro normativo que proporcione certeza, promova a desconcentração da propriedade de rádio e televisão e contribua a gerar um espaço midiático plural e acessível a todos os setores da população, em especial a radiodifusão comunitária para que possa operar sem discriminação.
- Deve-se garantir que a concessão de licenças de rádio e televisão seja regulada por lei de forma completa, clara e transparente, e em virtude de critérios objetivos, claros, públicos e democráticos, com a plena participação dos povos indígenas.
- Para reduzir as carências e atrasos que afetam os povos indígenas, os Estados deveriam assumir a obrigação de estender a rede de comunicações a fim de que esta permita a integração das comunidades mediante a construção e ampliação de vias de comunicação e telecomunicação.
- É importante estabelecer condições para que os povos indígenas possam adquirir, operar e administrar meios de comunicação, adequando a legislação correspondente.
- É conveniente incluir explicitamente os povos indígenas nos observatórios sobre racismo e discriminação na mídia. Estes podem proporcionar princípios orientadores e propostas pertinentes para contribuir a eliminar os conteúdos racistas contra os povos indígenas. A experiência da Guatemala pode servir de exemplo para se expandir a outros países.
- É preciso promover a formação profissional de indígenas em jornalismo e em outras carreiras técnicas relacionadas com as tecnologias da informação e comunicação, inclusive a formação para o desenvolvimento de softwares.
- Os Estados deveriam promover e fortalecer a participação ativa dos povos indígenas na Conferência Ministerial de Acompanhamento do eLAC2015, bem como nos Grupos de trabalho.

## Bibliografía

- ACNUDH (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos) (2012), *Directrices de protección para los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial de la Región Amazónica, el Gran Chaco y la Región Oriental de Paraguay*, Ginebra.
- Banco Mundial (2006), “Acceso a la educación postsecundaria para pueblos indígenas” [on-line] <http://www.iadb.org/es/noticias/articulos/2006-04-12/acceso-a-la-educacion-postsecundaria-para-pueblos-indigenas,2936.html>.
- Baronnet, Bruno (2013), “La autonomía como condición para la educación intercultural”, *Educación intercultural a nivel superior: Reflexiones desde diversas realidades latinoamericanas*, Sergio Enrique Hernández Loeza (coord.), Puebla, Universidad Intercultural del Estado de Puebla.
- Berraondo, Mikel (2013), *Territorios indígenas. Entre los reconocimientos de papel y la garantía de un derecho*, Programa para a Implementação dos Direitos dos Povos Indígenas (PIDPI) [on-line] <http://noticias.ipsderechoshumanos.org/wp-content/uploads/2013/11/Territorios-Indigenas.-Mikel-Berraondo1.pdf>.
- Cabrero, Ferran (2013), “Ejercer derechos, refundar el Estado. Cómo los indígenas amplían la ciudadanía”, *Ciudadanía intercultural. Aportes desde la participación política de los pueblos indígenas en Latinoamérica*, Ferran Cabrero (coord.), Nova York, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) [on-line] <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Spanish/LIBRO%20CIUDADANIA%20INTERCULTURAL%20PNUD%20democracia.pdf>
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) (2013a), “Consenso de Montevideu sobre População e Desenvolvimento” (LC/L.3697), Santiago do Chile, 5 de setembro.
- \_\_\_\_\_(2013b), *Observatorio Demográfico 2012* (LC/G.2569-P), Santiago do Chile. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: E/S.13.II.G.10.
- \_\_\_\_\_(2013c), *Mujeres indígenas en América Latina. Dinámicas demográficas y sociales en el marco de los derechos humanos* (LC/W.558), Santiago do Chile.
- \_\_\_\_\_(2007), *Panorama Social de América Latina 2006* (LC/G.2326-P), Santiago do Chile. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.06.II.G.133.
- CEPAL/OPAS/UNFPA (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe/Organização Pan-Americana da Saúde/Fundo de População

- das Nações Unidas) (2010), “Mortalidad infantil y en la niñez de pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina: Inequidades estructurales, patrones diversos y evidencia de derechos no cumplidos”, *Documento de Proyecto*, LC/W.348, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- CEPAL/UNICEF (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe/Fundo das Nações Unidas para a Infância) (2012), “Pobreza infantil en pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina”, *Documento de Proyecto*, LC/W.477, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- CEPAL/UNICEF/UNFPA (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe/Fundo das Nações Unidas para a Infância/Fundo de População das Nações Unidas) (2011), *Contar con todos: Caja de herramientas para la inclusión de pueblos indígenas y afrodescendientes en los censos de población y vivienda* (LC/R.2181), Santiago do Chile.
- CIDH (Comissão Interamericana de Direitos Humanos) (2013), *Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: Recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos* (OEA/Ser.L/V/II), Doc. 47/13, 30 de dezembro.
- (2009), *Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos* (OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09), 30 de dezembro.
- CMPI (Conferência Mundial sobre Povos Indígenas) (2014), Declaração de Alta, Conferência Preparatória Global Indígena para a Conferência Mundial sobre os Povos Indígenas, 10 a 12 de junho de 2013 [on-line] <http://wqip2014.org/wp-content/uploads/2013/06/Adopted-High-level-outcome-document-SPA-on-letterhead-and-paper-size-A4.pdf> [data de consulta: 17 de abril de 2014].
- Cunningham, Mirna (2011), “La situación educativa de los pueblos indígenas y afrodescendientes”, *La educación de los pueblos indígenas y afrodescendientes. Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina 2011*, Sistema de Informação de Tendências Educativas na América Latina [on-line] [http://www.siteal.iipe-oei.org/informe\\_2011](http://www.siteal.iipe-oei.org/informe_2011).
- Denevan, William M. (1976), *The Native Population of the Americas in 1492*, Madison, University of Wisconsin Press.
- DGEEC (Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos) (2013), *III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas. Pueblos indígenas en el Paraguay. Resultados preliminares 2012*, Assunção.

- Enlace Indígena (2014), “Declaración da II Cúpula Continental de Mulheres Indígenas de Abya Yala”, La María Piendamó, 12 de novembro de 2013. [on-line] <http://www.movimientos.org/es/content/declaraci%C3%B3n-de-la-ii-cumbre-continental-de-mujeres-ind%C3%ADgenas-del-abya-yala> [data de consulta: 20 de julho de 2014].
- Fórum Permanente para as Questões Indígenas (2014), *Relatório da reunião do grupo internacional de peritos sobre o tema “Saúde sexual e direitos reprodutivos: Artigos 21, 22 1), 23 e 24 da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas”* (E/C.19/2014/8), Nova York, Conselho Econômico e Social.
- Fuenmayor, Alejandro (2004), *El derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública. Análisis Jurídico y recomendaciones para una propuesta de ley modelo sobre el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública*, San José, Escritório da UNESCO em San José.
- González Pazos, Jesús (2007), *Bolivia: La construcción de un país indígena*, Barcelona, Editorial Icaria.
- Helvetas Swiss Intercooperation (s/f), “Pueblos transfronterizos” [on-line], <http://www.territorioindigenaygobernanza.com/pueblostransfronterizos.html>.
- Hernández Loeza, Sergio Enrique (coord.) (2013), *Educación intercultural a nivel superior: Reflexiones desde diversas realidades latinoamericanas*, Puebla, Universidad Intercultural del Estado de Puebla.
- Mato, Daniel e outros (2012), “Diversidad cultural, interculturalidad y educación superior en América Latina. Contextos, modalidades de colaboración intercultural, logros y desafíos”, *Educación intercultural a nivel superior: Reflexiones desde diversas realidades latinoamericanas*, Puebla, Universidad Intercultural del Estado de Puebla.
- Mecanismo de Peritos sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2010), “Trabajo infantil y niñez indígena en América Latina. Encuentro Latinoamericano de trabajo infantil, pueblos indígenas y gobiernos. Declaración a la acción” [on-line] [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_150598.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_150598.pdf).
- Morales, Abelardo (2007), “Migraciones, tendencias recientes y su relación con la crisis de ciudadanía en América Latina y el Caribe”, *Migraciones indígenas en las Américas*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Nações Unidas (2013), “Las tecnologías de la información y las comunicaciones para el desarrollo” (A/RES/67/195) [on-line] <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/67/195>.
- (2007), Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (A/RES/61/295), 13 de setembro.

- OIT (Organização Internacional do Trabalho) (2006), “Convenio 169” [on-line] <http://www.ilo.org/indigenous/Conventions/no169/lang-es/index.htm>.
- OPAS (Organização Pan-Americana da Saúde) (2004), *Gender, Equity and Indigenous Women’s Health in the Americas*, Washington, D.C.
- (1993) “Resolución V. “Salud de los pueblos indígenas”, 28 de setembro [on-line] <http://www.ops.org.bo/textocompleto/pi31304.pdf> [data de consulta: 17 de abril de 2014].
- Oyarce, Ana María, Fabiana del Popolo e Jorge Martínez Pizarro (2009), “International migration and indigenous peoples in Latin America: old issues, emerging problems and the need for a multinational approach in migration policies”, documento apresentado na XXVI Conferência Internacional de População da União Internacional para o Estudo Científico da População (UIECP), (Marrocos, 27 de setembro a 2 de outubro).
- PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) (2013), *Ciudadanía intercultural: Aportes desde la participación política de los pueblos indígenas de Latinoamérica*, maio.
- SITEAL (Sistema de Informação de Tendências Educativas na América Latina) (2011), *La educación de los pueblos indígenas y afrodescendientes. Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina 2011* [on-line] [http://www.siteal.iipe-oei.org/informe\\_2011](http://www.siteal.iipe-oei.org/informe_2011).
- UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) (2013), “Thematic paper on education in preparation for the World Conference on Indigenous Peoples”.
- Waiselfisz, Julio Jacobo (2014), “Mapa da violência 2014. Os jovens do Brasil”, Brasília [on-line] [www.juventude.gov.br/juventudeviva](http://www.juventude.gov.br/juventudeviva).
- Zúñiga Navarro, Gerardo e Liliana Morawietz (2007), *Tendencias en la institucionalidad estatal y las políticas públicas respecto al desarrollo indígena en Latinoamérica*, La Paz, Fondo Indígena.





No século XXI os países da América Latina estão experimentando um aprofundamento de suas democracias, processo acompanhado de reflexão e visão crítica do desenvolvimento e com o crescente convencimento de que este deve concentrar-se na igualdade com uma perspectiva de direitos. Isto supõe enfrentar as desigualdades que persistem na região, em particular aquelas que afetam os povos indígenas, que sempre foram excluídos e discriminados. Implica também garantir o igual desfrute dos direitos humanos das pessoas indígenas e, ao mesmo tempo, o direito a serem coletivos diferentes. Este século se inicia com o reconhecimento dos direitos dos povos indígenas e seu inegável protagonismo nas agendas nacionais e internacionais.

No último período da Segunda Década Internacional dos Povos Indígenas cabe perguntar quanto e como se avançou na implementação de seus direitos, e quanto e como se está avançando na construção de democracias multiculturais. Este estudo, elaborado por ocasião da Conferência Mundial sobre os Povos Indígenas, contribui com evidências empíricas a mostrar os indiscutíveis avanços da região nessa esfera durante a última década, bem como as contradições e dificuldades experimentadas, e os desafios urgentes que devem ser considerados nos processos de implementação e acompanhamento da agenda para o desenvolvimento depois de 2015.

A CEPAL reconhece neste documento a contribuição dos povos indígenas à construção de um novo paradigma do desenvolvimento e oferece recomendações de política para passar dos novos tratos aos novos pactos. Como indicou a Secretária Executiva, Alicia Bárcena, isso "não só constitui um tema de justiça social, mas também contribuirá abundantemente para cimentar as mudanças profundas de que necessitam a região e o mundo, assentando bases mais sólidas para a paz mundial".