Anais de Artigos
V Seminário Internacional de Pesquisas em Midiatização e Processos Sociais
ISSN 2675-4169 Vol. 1, N. 5 (2022)

A ADPF DOS INDÍGENAS – JUSTIÇA E COMUNICAÇÃO

THE FUNDAMENTAL PRECEPT FAILURE STATEMENT BROUGHT BY THE INDIGENOUS PEOPLES – JUSTICE AND COMMUNICATION

José Luiz Braga[1]

Hermundes Souza Flores[2]

Os autores não são especialistas nas culturas indígenas do Brasil. O que justifica sua autoria sobre o tema é o interesse pela interface jurídico-comunicacional, com uma postura jurídico-política de defesa dos direitos da cidadania; e uma posição axiológica de reconhecimento das relações interculturais.

Resumo: O presente artigo tem como objeto de observação a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) proposta em 2020 ao Supremo Tribunal Federal (STF) pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), em conjunto com partidos políticos, contra o Poder Executivo do período 2019-2022, reivindicando com base no sistema jurídico vigente medidas de proteção específica para enfrentar a pandemia de Covid-19. A ausência de medidas governamentais nas condições de vulnerabilidade imunológica, social e política dos Povos Indígenas ensejou a judicialização do conflito. O artigo descreve principais tópicos jurídicos e políticos em pauta no processo, ressaltando o contexto de restrições impostas ao diálogo intercultural. Faz uma interpretação crítica dos tensionamentos institucionais e analisa, pelo ângulo da comunicação, as posições dos três participantes – o judiciário, o executivo e os indígenas.

Palavras-Chave - Povos Indígenas; Pandemia; Judicialização.

Abstract: This article develops an observation of the Fundamental Precept Failure Statement (ADPF) brought before the Supreme Federal Court (STF) by the Brazilian Indigenous Peoples Articulation (APIB), together with political parties, against the Federal Government of the period 2019-2022, to obtain, based on the current legal system, specific protection measures to face the Covid-19 pandemic. The absence of governmental measures in the conditions of immunological, social and political vulnerability of Indigenous Peoples led to the judicialization of the conflict. The article describes the main legal and political topics on the agenda, highlighting the context of restrictions imposed on intercultural dialogue. It makes a critical interpretation of institutional tensions and analyzes, from a communicational point of view, the positions of the three participants – the judiciary, the executive, and the indigenous people.

[1] Professor Visitante no PPG de Comunicação da UFG. Professor Emérito da Unisinos RS.

[2] Jurista e Doutor em Comunicação pelo PPG em Ciências da Comunicação da Unisinos RS.

Anais de Artigos
V Seminário Internacional de Pesquisas em Midiatização e Processos Sociais
ISSN 2675-4169 Vol. 1, N. 5 (2022)

Key Words – Indigenous People; Pandemic; Judicialization.

1. Introdução – o caso

No final de junho de 2020 foi proposta perante o Supremo Tribunal Federal (STF) a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental[3] (ADPF) nº 709. Ajuizada pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB)[4] em conjunto com seis partidos políticos[5], a ação pede que o Estado brasileiro seja condenado a adotar medidas de proteção específicas para os povos indígenas em face da pandemia de Covid-19.

Os autores da ação, para justificar essa pretensão, indicam que os povos indígenas se encontram em situação de tríplice vulnerabilidade. Do ponto de vista imunológico, os indígenas são mais suscetíveis a contaminação, por sua reduzida exposição anterior a vírus que circulam nas cidades. Além disso, a APIB aponta uma vulnerabilidade social – a coexistência comunitária e a habitação em áreas remotas impede o isolamento social entre os indígenas. Segundo a APIB, no momento do ajuizamento da ação a mortalidade por Covid-19 entre povos indígenas era o dobro da constatada na população em geral.

[3] A ADPF está prevista no art. 102, §1º da Constituição Federal, e é regulada pela Lei 9.882/99. É de competência originária do Supremo Tribunal Federal e pode ser proposta pelos mesmos entes legitimados para propositura de Ação Direita de Inconstitucionalidade, dentre os quais destacamos para a finalidade desse artigo, as entidades de classe e os partidos políticos com representação no Congresso Nacional, quando preceitos fundamentais são desrespeitados ou ameaçados por ação ou omissão de órgãos do poder público.

[4] A APIB reúne os seguintes grupos participantes: Articulação dos Povos Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo (APOINME), Conselho do Povo Terena, Articulação dos Povos Indígenas do Sudeste (ARPINSUDESTE), Articulação dos Povos Indígenas do Sul (ARPINSUL), Grande Assembleia do povo Guarani (ATYGUASU), Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB) e Comissão Guarani Yvyrupa (LOBO, 2020)

[5] Os partidos que acompanham a APIB são: Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Partido Comunista do Brasil (PC do B), Rede Sustentabilidade (Rede), Partido dos Trabalhadores (PT) e Partido Democrático Trabalhista (PDT) (Medida Cautelar, DJE 174, na ADPF nº 709 (2020)

Anais de Artigos
V Seminário Internacional de Pesquisas em Midiatização e Processos Sociais
ISSN 2675-4169 Vol. 1, N. 5 (2022)

Acresce, na situação, uma vulnerabilidade política. Os povos indígenas tinham baixa representatividade nos órgãos estatais que planejam e executam políticas públicas, inclusive de enfrentamento à Covid-19.

Os autores da ADPF afirmaram em seu requerimento, e o Supremo reconheceu, que a omissão do Estado na efetivação de medidas de proteção específicas para os povos indígenas implica desrespeito a direitos fundamentais da pessoa humana em geral e dos indígenas em particular. A inação estatal poderia ocasionar um verdadeiro genocídio.

Os preceitos constitucionais fundamentais violados e referidos na ADPF são os seguintes:

a) a dignidade humana, protegida pelo art. 1º, inciso III;

b) o direito à vida, art. 5º, caput; à saúde, arts. 6º e 196;

c) o direito dos povos indígenas a viverem em seus territórios conforme suas próprias culturas e tradições, art. 231.

Os representantes dos indígenas pedem:

1. criação de barreiras sanitárias;
2. instalação de sala de situação;
3. retirada de invasores das terras indígenas;
4. acesso de todos os indígenas ao Subsistema Indígena de Saúde;
5. elaboração de plano para enfrentamento e monitoramento da COVID-19.

O Ministro Luiz Roberto Barroso, Relator da ADPF, deferiu parcialmente as medidas emergenciais pleiteadas em pedido cautelar[6] publicada no DJE 174 (2020), de 08/07/2020, que seriam confirmadas por decisão do Plenário do Supremo em 5 de agosto de 2020 (STF, Sessão Plenária, 2020). As posturas assumidas pelo Ministro Relator, tanto na composição das partes do processo quanto na fundamentação das medidas cautelares, indicam a assunção de uma função tipicamente mediadora,

[6] Também referida no presente artigo como ‘decisão cautelar’.

ISSN 2675-4169 Vol. 1, N. 5 (2022)

expressamente assumida pelo magistrado em uma dupla dimensão: institucional e intercultural.

Nesse contexto, o objeto do presente artigo é o ajuizamento da ação, as condições que levaram a sua interposição e as decisões do Relator na apreciação de pedidos cautelares no curso da tramitação da ADPF 709. Para tanto, acompanhamos, à época, a tramitação da ADPF 709 através do Portal do Supremo Tribunal Federal (2020), desde a data da distribuição da ação até a decisão colegiada do Plenário do Supremo. Nas Conclusões do artigo, após interpretações específicas sobre esse período, apresentamos uma reflexão que acrescenta o olhar da história na perspectiva de hoje.

2. Questões e perspectivas

Dentre as várias entradas possíveis para estudo do caso, este será examinado pela ótica cultural e comunicacional. Este ângulo não exclui o político e o jurídico, apenas indica a perspectiva de um ponto de vista de observador. O objeto é simultaneamente jurídico, político, social e sanitário. Todos esses ângulos comportam procedimentos comunicacionais, com problemas exacerbados pelo ineditismo da pandemia, e que apresentam desafios em diferentes perspectivas.

Por se tratar de ADPF proposta por associação de povos indígenas, a legitimidade ativa para a propositura de ADPF se coloca como questão preliminar, em perspectiva tanto jurídica como política, e deve ser analisada nos dois ângulos.

O aspecto político se explicita em diferentes níveis – no modo como se descreve a situação, nas posições dos participantes, relativas às normas e preceitos fundamentais que são o arcabouço normativo da construção democrática, nas decisões de ordem prática que afetam os direitos sociais.

O ângulo jurídico é uma evidência, tratando-se de requerimento endereçado ao Supremo Tribunal Federal em que os povos indígenas pedem provimento judicial em face da omissão do Poder Público Federal.

No espaço jurídico, os tópicos interacionais destacados na decisão cautelar da ADPF 709 são evidência do emperramento, no período da ocorrência, dos circuitos mais

ISSN 2675-4169 Vol. 1, N. 5 (2022)

habituais para tais negociações, em busca de solução de urgências. As dificuldades ocorrentes no tecido social têm como correlato a judicialização da questão. Essa situação exige investigação de ordem comunicacional – não para buscar explicações sociológicas, mas sobretudo para pensar especificidades, em cada setor, como base para uma aproximação praxiológica. Aspectos históricos do processo interacional entre povos indígenas e não indígenas no Brasil também constituem o caso. A dificuldade pode ser conjuntural, mas também mostra essa característica de processo crônico e cultural que se torna escancarado pelas características de crise da pandemia.

Pensar o diálogo intercultural em perspectivas pragmáticas, asseguradoras das diferenças e da autodeterminação, implica ações de governo referentes à cidadania. Dirimir desentendimentos entre a sociedade e posições do Executivo Federal implica tirar consequências da legislação, em particular das normas constitucionais. Assegurar o efetivo exercício dos preceitos pede decisões do Judiciário que vão além de uma simples ou imediata execução do que seja decidido, porque depende dos diálogos da sociedade com a sociedade.

O caso, em sua totalidade, com seus ângulos jurídicos e políticos, ativa questões comunicacionais – seja no âmbito social, seja nos contextos especializados do campo jurídico ou do político.

A própria percepção do Relator impõe perspectivas de ordem comunicacional, ao assinalar, como premissas para a decisão a tomar, a imprescindibilidade de diálogo intercultural referente a direitos dos povos indígenas; e a necessidade de diálogo institucional Judiciário / Executivo. A primeira está no objeto do processo – as questões de interculturalidade fazem parte do embate trazido ao STF. A segunda é envolvente do processo jurídico – mostra que as decisões do Tribunal se inscrevem nas relações entre o Judiciário e o Executivo e que o conceito de separação de poderes, externo e abrangente, é trazido para dentro do processo como referência para o ato judicativo.

As três ordens de questões que compõem a perspectiva de estudo do caso correspondem, portanto, à política, ao jurídico e à visada comunicacional. Esses três ângulos não são separados na prática – cada um deles participa do conjunto de fatos, das

ISSN 2675-4169 Vol. 1, N. 5 (2022)

situações e dos problemas constatados. Observamos as lógicas dos participantes e do processo interacional que definem a ação judicial, para compreender – com especificidade – as dinâmicas que a moveram, articulando as três questões. As tomadas de posição dos participantes caracterizam a perspectiva comunicacional em seu recorte jurídico-político.

3. Contextos

A ADPF é distribuída e a situação é arguida perante o Supremo Tribunal Federal quando a ocorrência da pandemia tornou crítica a já evidenciada atitude omissiva, quando não claramente antagônica, do governo federal da época.

O contexto histórico é a situação sociocultural do indígena brasileiro desde que foi iniciada a colonização do que veio a ser o Brasil. Se houve a cessação de uma política oficial de extermínio (ocorrente durante grande parte da história), a questão está longe de ser pacificada, como se observa cotidianamente nos jornais da grande imprensa ou alternativos.

A situação abrangente e de longo prazo é a das relações entre os povos originais – estejam aldeados, permeados em ambientes rurais ou urbanos, ou sejam de contato recente – com outra cultura, de origem externa e com as características heteróclitas da experiência brasileira. Uma questão intercultural.

Sem ter que recuar muito no tempo, um artigo de Eliane Brum na imprensa (2013) mostra que, em plena vigência da Constituição da República Federativa de 1988 e de governos de participação popular focados em questões sociais, indígenas são assassinados, são pressionados por ruralistas, veem suas terras invadidas e dilapidadas, não têm direitos plenamente reconhecidos, não possuem voz ativa para suas reivindicações, não conseguem se fazer ouvir em questões que afetam suas terras.

Eliane Brum mostra que a sociedade os coloca na posição de “estrangeiros nativos” – “no lugar de estranho indesejado, supostamente sem espaço no Brasil” (BRUM, 2013).

Anais de Artigos
V Seminário Internacional de Pesquisas em Midiatização e Processos Sociais
ISSN 2675-4169 Vol. 1, N. 5 (2022)

Duas alternativas de percepção ocorrem com frequência na sociedade geral, em que se manifesta um apagamento do diálogo intercultural: a de uma expectativa de simples aculturação diluidora, com desaparecimento da identidade distinta; e a de assegurar Reservas Indígenas – quando, embora superficialmente mais generosa, se limite a um afastamento territorial acompanhado de omissão política e sem respeito ativo pelas diferenças.

Malgrado elaborações normativas de proteção, como a demarcação de reservas, a questão indígena sempre recebeu um atendimento insuficiente – mormente no que se refere a garantias de cidadania, de condições estáveis de saúde e sobrevivência e de proteção de identidade cultural. Os indígenas brasileiros sofrem, em modo crônico e naturalizado, da omissão pública, da falta de percepção e reconhecimento por vastos setores sociais e de ataques a seu habitat, a suas condições físicas e culturais e a seus direitos de cidadãos (RIBEIRO, 2008). A página Saúde Indígena, do Instituto Socioambiental (ISA, 2018), apresenta um quadro histórico detalhado da questão específica da saúde.

Nesse contexto já de si dramático, a política do Executivo do período 2019-2022, comandado por Jair Bolsonaro, acirrou o desajuste das relações interculturais e da posição cidadã do indígena no quadro da sociedade. Artigo publicado pela APIB em seu site Emergência Indígena (ARAUJO JUNIOR, 2020) assinala especificidades ocorrentes nesta situação. Ainda como candidato, o presidente da República à época tinha declarado à imprensa que durante seu governo não seria demarcado um centímetro de terras indígenas; e que as demarcações já realizadas não receberiam homologação. No ambiente já tradicionalmente opressivo, e então explicitamente hostil, a pandemia escancarou as omissões, adotadas como política de governo. O ajuizamento da ADPF 709 pôs em evidência o fato de que os povos indígenas compõem um circuito interacional diverso daquele no qual a pandemia surgiu e se disseminou – e não foram geradas políticas públicas para acolher os circuitos indígenas no âmbito da proteção do Estado. O genocídio do povo Yanomami no Estado de Roraima amplamente divulgado

ISSN 2675-4169 Vol. 1, N. 5 (2022)

pela imprensa a partir de janeiro de 2023 é a evidência recente mais grave desse problema histórico (UOL, 2023).

As posições do Executivo, na ocasião, são citadas na decisão liminar proferida pelo Ministro Roberto Barroso na ADPF, mobilizadas em sua dimensão jurídica, mas também política, uma vez que compõem a caracterização dos fatos sobre os quais os autores da ação pedem intervenção judicial. Nesse ambiente geral, os indígenas se encontravam no espaço mais fragilizado das tensões sociais. O risco de genocídio não era um argumento retórico.

É nesse quadro que a APIB, como protagonista, em coautoria com diversos partidos políticos, ajuíza no Supremo Tribunal Federal a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (APDF), cujas especificidades serão tratadas na seção seguinte.

Se o contexto é marcado por restrições, deve-se assinalar, também, a presença de setores sociais e entidades que podiam ser um apoio na resistência a atos e omissões político-sociais. Os requerentes requerem a participação de algumas entidades. Além disso, outras entidades não governamentais pedem para participar do processo como *amicus curiae*[7]. Deferindo sua participação, o STF assume a mediação do diálogo social, auscultando o contexto através destas vozes.

4. As especificidades do caso

Vale lembrar que o objetivo deste artigo é o de estudar a situação com foco específico na ADPF 709/2020 – em especial pela Medida Cautelar que acolheu a arguição e deu primeiros provimentos. Para isso, esquadrinhamos a estrutura interna da ação, na busca de incidências da situação social do período, assim como de referências aos contextos apontados.

[7] A expressão significa 'amigo do tribunal'. Trata-se de "pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada" (CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL, art. 138), solicitada ou aceita pelo Juiz ou Relator para contribuir com informações ou argumentos relevantes.

Anais de Artigos
V Seminário Internacional de Pesquisas em Midiatização e Processos Sociais
ISSN 2675-4169 Vol. 1, N. 5 (2022)

Para dar atenção às dinâmicas acionadas pelos pedidos da APIB na ADPF e pelas tensões sociais, jurídicas e institucionais em que o processo se inscrevia, os tópicos de análise são observados na seguinte composição:

a) as reivindicações de cuidados e acesso à saúde, que dão eixo ao pedido;
b) tensionamentos decorrentes de invasões nas reservas;
c) as tensões institucionais que se manifestam na ADPF;
d) as questões de cidadania envolvidas.

Cuidados e acesso à saúde

Os cuidados diretos à saúde são os tópicos especificadores imediatos da arguição. Com a chegada da pandemia ao país, no âmbito geral de omissão do Executivo em 2020, os indígenas brasileiros, representados pela APIB, constataram o risco iminente de extermínio étnico nas condições de sua situação já marginalizada.

Os pedidos diretamente relacionados aos cuidados e acesso à saúde são os seguintes:

- a criação de barreiras sanitárias, para impedir o acesso de estranhos [5(a)][8].

- extensão do Subsistema de Saúde Indígena a todos os indígenas do país [5(d)] – o que envolve (a) a prestação de assistência aos povos aldeados localizados em terras indígenas não homologadas; e (b) prestação de assistência aos não aldeados (em áreas urbanas ou proximidade).

Uma intimação, feita pelo STF ao então presidente da República, à Procuradoria Geral da República (PGR) e à Advocacia Geral da União (AGU) [6], recebeu respostas que confirmam a ocorrência de omissões e de ações contrárias à legislação. Não tinham sido ativadas barreiras sanitárias, mas apenas tomada a decisão de suspender ingressos nas terras indígenas em isolamento. O governo alegou que a

[8] Referências à ADPF 709 são identificadas por número (ou número e letras) entre colchetes, remetendo aos parágrafos correspondentes da Medida Cautelar, aqui extensivamente analisada.

Anais de Artigos
V Seminário Internacional de Pesquisas em Midiatização e Processos Sociais
ISSN 2675-4169 Vol. 1, N. 5 (2022)

Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI)[9] é uma política pública razoável para a saúde dos indígenas (o que confirmava ausência de plano de ação específico para a pandemia); e que não havia condições operacionais para expansão da SESAI para atendimento a não aldeados. A AGU admitiu que o governo excluía a atuação da SESAI em terras não homologadas.

No que se refere à assistência em terras não homologadas, a Controladoria Geral da União e a SESAI alegaram ser duvidosa a identidade indígena dos grupos. O Relator considerou inaceitável esse argumento, e reafirmou as bases jurídicas da tese de autorreconhecimento pelos membros do próprio grupo – sendo este, aliás, um elemento para o reconhecimento do direito à homologação [47 e 48].

A decisão cautelar estabeleceu igualmente que povos indígenas não aldeados, localizados em áreas urbanas "gozam dos mesmos direitos que todo e qualquer povo indígena" [51]. Assim, as normas jurídicas que regulam o atendimento aos povos indígenas não permitem que a autoridade pública tome decisões discricionárias para atendimento diferencial no que se refere aos serviços especializados. A lei que institui o Subsistema de Saúde Indígena reconhece especificidades da cultura dos povos indígenas que justificam tal atendimento – que o governo federal não pode recusar [52].

Considerando, porém, que o Subsistema de Saúde Indígena podia necessitar de um período de ajustes para assegurar o atendimento pedido, o Relator defere parcialmente este requerimento cautelar – determinando a extensão apenas para os indígenas urbanos sem acesso ao Sistema Único de Saúde SUS [56].

Quanto aos povos em isolamento ou de contato recente (aldeados), a criação de barreiras é um elemento central da proteção. O Relator refere recomendações da ONU e da Comissão Interamericana de Direitos Humanos reforçando a importância dessa proteção [23]. Embora tais proposições não sejam vinculantes, o Relator

[9] Órgão do Ministério da Saúde, criado em 2010 para assumir o Subsistema de Saúde Indígena, que existia desde 1999 (BENEVIDES FERREIRA; CORDÓN PORTILLO; NASCIMENTO, 2013).

Anais de Artigos
V Seminário Internacional de Pesquisas em Midiatização e Processos Sociais
ISSN 2675-4169 Vol. 1, N. 5 (2022)

reconhece a expertise das entidades e nota que a própria AGU admite a necessidade de isolamento. Mas observa a inexistência de planejamento para a criação das barreiras.

Defere, em consequência a criação das barreiras sanitárias [30]. Considera, porém, diferenças de exposição de cada povo indígena, assim como a questão dos recursos disponíveis, a serem distribuídos também para outras necessidades de proteção – determinando a necessidade de elaboração de um plano específico para as barreiras sanitárias, a ser apresentado pela União, ouvidos os participantes da Sala de Situação reivindicada pela APIB.

Em síntese, são as seguintes medidas cautelares de urgência deferidas relativas aos cuidados e acesso à saúde:

> Imediata extensão dos serviços do Subsistema Indígena de Saúde aos povos aldeados situados em terras não homologadas [62.III.2 – 2].
>
> Extensão dos serviços do Subsistema Indígena de Saúde aos povos indígenas não aldeados, exclusivamente, por ora, quando verificada barreira de acesso ao SUS geral [62.III.2 – 3].
>
> Criação de barreiras sanitárias, que impeçam o ingresso de terceiros em seus territórios, conforme plano a ser apresentado pela União, ouvidos os membros da Sala de Situação [...], no prazo de 10 dias, contados da ciência desta decisão [62.III.1 – 1].

Invasores com atividades ilegais

A situação crônica da interação intercultural comparece diretamente no processo pelo terceiro pedido da APIB na APDF – que

> seja determinado à União Federal que tome imediatamente todas as medidas necessárias para a retirada dos invasores nas Terras Indígenas Yanomami, Karipuna, Uru-Eu-Wau-Wau, Kayapó, Araribóia, Munduruku e Trincheira Bacajá, valendo-se para tanto de todos os meios necessários, inclusive, se for o caso, do auxílio das Forças Armadas [5(c)].

Que tal ângulo seja trazido a uma decisão de Justiça é evidência de que, no tecido social, em que pese a existência de normas jurídicas pertinentes, a prática social é estruturada por interesses e por relações de força. Os órgãos da União se omitiam no que se refere à realização de soluções previstas na lei. Entretanto, os tratados

Anais de Artigos
V Seminário Internacional de Pesquisas em Midiatização e Processos Sociais
ISSN 2675-4169 Vol. 1, N. 5 (2022)

internacionais dos quais o Brasil é signatário e a Constituição Federal asseguram o direito dos povos originais ao isolamento e à interação com as sociedades circundantes *dentro de limites desejados pelos próprios povos indígenas.*

Pode causar estranheza que uma ocorrência crônica faça parte de reivindicações judiciárias – dado que habitualmente se imagina que tais reivindicações decorrem de um desvio pontual ao que é estabelecido. Entretanto, a oportunidade do ingresso desse pleito específico resulta da observação de que o processo de fundo crônico – as invasões – incidem diretamente no foco crítico que move a ação, que é o da vulnerabilidade dos indígenas diante da pandemia. A pandemia atualiza as ações desviantes da sociedade e omissões habituais do Executivo no enfrentamento do problema.

A qualificação das invasões é feita da seguinte forma na Medida Cautelar:

> aqueles grupos cuja retirada é postulada encontram-se nas terras indígenas indicadas acima ilegalmente, para a prática de atividades ilícitas, como desmatamento, extração de madeira e garimpo ilegal. Não se trata de meros posseiros. [...] constituem grupos armados, que forçam contato com as tribos, praticam violência contra os seus membros e representam vetores de contágio de doenças [42].

O Supremo reconhece que fazem parte dos atos omissivos ou comissivos atribuídos pelos requerentes ao Poder Público: o risco do contágio; o desrespeito a direitos dos indígenas sobre suas terras e à preservação de suas diferenças culturais; e a prática de atividades ilícitas por si mesmas, de desmatamento, extração de madeira e garimpo ilegal [4 (i)].

Se por um lado o Supremo acolhe a validade do pedido, por outro assume sua própria impotência: "Não há como equacionar e solucionar esse problema nos limites de uma medida cautelar" [43]. Assinala sua percepção de que "a situação não é nova nem guarda relação com a pandemia. Trata-se de problema social gravíssimo, presente em diversas terras indígenas e unidades de conservação, de difícil resolução" [43].

O Relator observa então que "é certo [...] que a União deve se organizar para enfrentar o problema, que só faz crescer" [43]. Entretanto, considera que a retirada dos invasores "implicaria o ingresso de forças militares e policiais em terra indígena, em

Anais de Artigos
V Seminário Internacional de Pesquisas em Midiatização e Processos Sociais
ISSN 2675-4169 Vol. 1, N. 5 (2022)

risco de conflito armado durante a pandemia e, por conseguinte, poderia agravar a ameaça já existente à vida de tais povos" [43]. Em consequência, determina as seguintes medidas:

> Indefiro, por ora, o pedido de retirada dos invasores diante do risco que pode oferecer à vida, à saúde e à segurança das comunidades [44].
>
> Inclusão, no Plano de Enfrentamento e Monitoramento da Covid-19 para os Povos Indígenas [...], de medida emergencial de contenção e isolamento dos invasores em relação às comunidades indígenas ou de providência alternativa apta a evitar o contato [44].

Anais de Artigos
V Seminário Internacional de Pesquisas em Midiatização e Processos Sociais
ISSN 2675-4169 Vol. 1, N. 5 (2022)

Tensionamentos institucionais

Esse ângulo aparece em diversos momentos na Medida Cautelar, que inclui entre as diretrizes para análise "a necessidade de diálogo institucional entre o Judiciário e o Poder Executivo, em matéria de políticas públicas decorrentes da Constituição" [15(ii)].

O tensionamento se mostra também em um gesto jurídico canônico, que é o de intimar pessoas, agências e órgãos de governo em busca de informações ou para obter resposta ao que foi arguido. Assim, o Relator, em decorrência de aspectos da ADPF 709, intima o Presidente da República, o Procurador-Geral da República e a Advocacia-Geral da União para manifestação [6]. Dá o prazo de 48 horas – que é efetivamente cumprido pelos intimados. Aqui, um exemplo de interações rotineiras.

Mas a questão em si é menos tranquila, porque o que a ação alega é justamente o descumprimento pelo Poder Público de responsabilidades que lhe incumbem. A resposta da AGU (acompanhada de informações de diversos órgãos do Executivo [7]) traz, junto com os informes solicitados, argumentos não apenas sobre as questões em litígio, como esperado, mas também duas proposições diretamente atinentes às relações entre Judiciário e Executivo.

A primeira é um questionamento da competência do Judiciário – sobre a admissibilidade da ação – com o argumento de ausência de subsidiariedade[10]. Inobstante se tratar de observação sobre aspecto de decisão própria do STF, é ainda um lance canônico, no âmbito jurídico: em sua própria defesa, a outra parte questiona a legitimidade do requerente para dar início à ação, levando assim o juiz a examinar este ponto preliminar. Mas se o argumento é habitual no embate (estratégia jurídica),

[10] Esse argumento sugere que os requerentes da ADPF deveriam esgotar todas as instâncias ordinárias antes de chegar ao Supremo. Entretanto, a jurisprudência que prevalece atualmente no STF é a de que basta inexistirem ou terem sido esgotadas "as possibilidades de se ingressar com outra medida igualmente dotada de caráter objetivo" (ERICEIRA EVERTON, 2010, p. 9). Contra o argumento da AGU, o Relator considerou que os pedidos não seriam realizáveis por qualquer outro caminho processual.

ISSN 2675-4169 Vol. 1, N. 5 (2022)

expressa uma posição pouco democrática do Executivo, pela tentativa de recusar o direito de voz, e portanto de cidadania, aos povos indígenas (gesto político).

A segunda é diretamente contestadora à própria competência do STF. A AGU argumenta que a política pública do Executivo referente aos indígenas, especificadamente no que se refere à SESAI, não pode ser alterada pelo Judiciário "sob pena de violação ao princípio de separação dos poderes" [7(v)]. Esse argumento é uma defesa da autonomia do Executivo, com a pretensão de que as decisões deste, sendo de mérito político-administrativo, não seriam supríveis judicialmente.

Alega, também, a "maior capacidade institucional e expertise técnica dos órgãos de governo", e o risco de a interferência do Judiciário "desorganizar as políticas em andamento" [8]. A AGU volta a utilizar deste argumento, no que se refere à Sala de Situação, afirmando tratar-se de decisão política que cabe ao Presidente da República [31]. No fundo, essa linha de argumentação pretende que eventual deferimento dos pleitos da APIB implicaria ativismo político do Poder Judiciário.

Já não é o caso jurídico que ocupa a reflexão da AGU, mas a própria competência do STF para decidir sobre os pontos referidos. A AGU alega que o Tribunal estaria se desviando do padrão estabelecido que rege as relações democráticas, que seria violado se o STF deliberasse a respeito – um verdadeiro alerta de risco de ruptura.

Isso leva o Relator a reafirmar as trilhas canônicas da questão, e este o faz, no que se refere à separação de poderes, assinalando competências próprias do STF. O argumento básico é a existência de normas legais que obrigam o Executivo; e o fato de que este não as cumpre. Sem invadir o espaço de competência do Executivo – mérito administrativo – o que o Judiciário faz (dentro de sua competência constitucional) é exigir o cumprimento das normas. E em 2018, o Governo Michel Temer, anterior ao período em pauta, tinha publicado a Portaria Conjunta nº 4.094, do Ministério da Saúde e da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) (2018). O art. 12 já prevê a criação de "uma Sala de Situação para subsidiar a tomada de decisões dos gestores e a ação das equipes

ISSN 2675-4169 Vol. 1, N. 5 (2022)

locais diante do estabelecimento de situações de contato, surtos ou epidemias envolvendo os Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato".

Ao lado dessa defesa de atribuições próprias, o Relator expressa sua percepção sobre o efetivo descumprimento dos preceitos – em parte, com base nas próprias informações da AGU (v.g. a decisão do Executivo de não levar cuidados médicos às terras não homologadas) [4; 45]; em parte por informações gerais sobre a situação dos indígenas e ausência de ações de prevenção. Acrescenta, ainda, a indicação de posições expressas pelo então Presidente, que saíram na imprensa: que "não defende terra para índio"; que vai dar armas aos fazendeiros; que não demarcará ou homologará terras indígenas em seu mandato [17; 49]. Essas proposições, flagrantemente inconstitucionais (ofendem em especial o art. 231 da Constituição[11]), justificam a atuação do Supremo quando provocado para suprir omissões da União politicamente orientadas pelas "premissas" identificadas nas falas do então Presidente da República. Não há como falar, assim, de interferência indevida do Judiciário no Executivo.

No que se refere à acusação indireta de falta de competência institucional e de expertise técnica do Judiciário, levando ao risco de "desorganizar políticas em andamento", a Medida Cautelar, reconhecendo que se apresentam temas em que "as competências do Supremo Tribunal Federal podem ser limitadas", observa que "as medidas requeridas implicam [...] a mobilização de múltiplas instituições e agentes, com expertise técnica e experiência em suas respectivas áreas de atuação"; e que "é imprescindível que se estabeleça uma interlocução entre os distintos órgãos do Poder Executivo e o Poder Judiciário, para que se busque, tanto quanto possível, uma solução consensual para o problema posto por essa ação" [19]. Essa linha de argumentação do Relator é reveladora da complexidade social, jurídica e política do caso. O Supremo

[11] "Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens." BRASIL. [Constituição (1988)]

ISSN 2675-4169 Vol. 1, N. 5 (2022)

assume que é competente para apreciar o problema jurídico, mas reconhece que a solução só é executável mediante ampla concertação socioinstitucional.

Há portanto uma lógica interacional em ação, no conjunto de posições do Relator: a Medida Cautelar assume dois movimentos fortes na defesa de competências do Supremo, sobre as quais se expressa com vigor:

- a existência de normas constitucionais e preceitos fundamentais que é de sua alçada defender;

- a evidência de descumprimento desses preceitos pela União.

Ao lado destes ângulos, e certamente percebendo a inoperância possível de determinadas decisões, nas circunstâncias, faz dois outros movimentos, estes de autocontenção:

- alerta para uma necessidade de diálogo interacional entre Executivo e Judiciário;

- direciona para a mobilização de instituições e agentes do Executivo, e para uma interlocução entre entidades na busca de soluções negociadas.

Interações e cidadania

Certamente todos os aspectos da ADPF envolvem, em suas especificidades, questões de política e questões de cidadania – pelas reivindicações, pelos preceitos alegados e porque o Poder Público é arguido em seu descumprimento.

Por outro lado, os tópicos antes tratados dizem respeito a direitos não atendidos. As reivindicações que serão tratadas agora apresentam uma perspectiva de especial pertinência para o tema da cidadania, porque se referem à participação dos indígenas no debate das próprias condições de exercício da cidadania, em negociação direta com setores de governo e com o apoio de participantes da sociedade organizada. Já não se trata apenas da reivindicação de decisões jurídicas pontuais, mas também do direito de voz e de participação para reivindicar, para participar de deliberações sobre as próprias ações e posições requeridas.

Anais de Artigos
V Seminário Internacional de Pesquisas em Midiatização e Processos Sociais
ISSN 2675-4169 Vol. 1, N. 5 (2022)

Três atos expressam a busca de tais direitos. A reivindicação de instalação da Sala de Situação, prevista na Portaria de 2018, e a de elaboração de um Plano de Enfrentamento Emergencial e monitoramento da COVID-19 correspondem ao segundo e ao quinto pedidos formulados na ADPF 709 [5(b); 5(e), (f)]. Além desses dois pedidos, a própria entrada da ADPF pela APIB representa uma reivindicação direta de se fazer ouvir – levando à questão jurídica de sua legitimidade ativa [10 a 13].

Os requerentes pedem a participação de representantes dos povos indígenas, de um membro do Ministério Público Federal e de um membro da Defensoria Pública da União – alegando a resistência da União em assegurar o funcionamento da Sala. Esse direito de participação é assegurado pela Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que o Brasil aprovou no Legislativo e no Executivo.

Quanto ao Plano de Enfrentamento Emergencial da COVID-19, os requerentes pedem que seja atribuído ao Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH), com participação de representantes dos povos indígenas e apoio técnico da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) e do Grupo de Saúde Indígena da Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO) [41].

Existe já um "Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo Novo Coronavírus em Povos Indígenas" – entretanto, criticado pelos requerentes por ser vago, expressando apenas orientações gerais – sem medidas concretas nem cronograma nem definição de responsabilidades [57]. Principalmente: sua formulação não teve participação das comunidades indígenas.

As duas reivindicações, sobre a Sala de Situação e sobre o Plano de Enfrentamento e Monitoramento, são atendidas, com os detalhes requeridos:

> Criação de Sala de Situação, para gestão de ações de combate à pandemia quanto aos Povos Indígenas em Isolamento e de Contato Recente [62.III.1 – 2].
>
> Elaboração e monitoramento de um Plano de Enfrentamento da COVID-19 para os Povos Indígenas Brasileiros pela União, no prazo de 30 dias contados da ciência desta decisão, com a participação do Conselho Nacional de Direitos Humanos e dos representantes das comunidades indígenas [62. III. 2 – 4].

Anais de Artigos
V Seminário Internacional de Pesquisas em Midiatização e Processos Sociais
ISSN 2675-4169 Vol. 1, N. 5 (2022)

Nas duas decisões, o STF dá um prazo de 72 horas da ciência da decisão para a indicação dos diversos representantes; e o prazo de nove dias para a primeira reunião da Sala de Situação. Além de tais providências, a medida cautelar defere parcialmente três requerimentos. Nas negociações na Sala de Situação, o desenvolvimento de um plano específico para criação de barreiras sanitárias "que impeçam a entrada de terceiros em seus territórios" [62.III.1 – 1]. No Plano de Emergência, as outras duas reivindicações: (a) a avaliação da viabilidade de retirada de invasores de terras indígenas ou medidas alternativas à remoção; [62.III.2 – 1]; (b) o exame da viabilidade e eventual planejamento da expansão do atendimento do Subsistema de Saúde Indígena para indígenas não aldeados [62.III.2 – 2]

O Plano de Emergência deve ser homologado pelo STF. Na ausência de consenso ou de outra solução adotada pelos participantes, "o presente juízo será obrigado a decidir acerca do plano" [60]. O Relator reconhece que a formulação do plano pertence à União, envolvendo órgãos que podem não pertencer ao CNDH. Reconhecendo essa responsabilidade, explicita porém o "indiscutível direito à participação" dos povos indígenas. E considera pertinente a participação do CNDH, assim como o apoio da FIOCRUZ e da ABRASCO. Determina um prazo de 30 dias para sua elaboração[12], com essa composição de participantes – que devem igualmente monitorar, depois, sua execução [61].

Assim, nestas questões, a decisão jurídica busca estimular procedimentos interacionais para deliberações que o Relator não se sentiu em condições de determinar. Devem ser previstas, decididas e monitoradas pelos próprios participantes, com suas linhas de tensão e suas possibilidades de negociação – nada fácil, principalmente nas condições adversas do período 2019-2022.

O terceiro ângulo relevante para a cidadania refere-se à legitimidade dos requerentes para propor a ADPF. A Constituição Federal (art. 103, IX) prescreve que

[12] Após esse prazo, a versão apresentada não foi homologada pelo STF, por não apresentar medidas específicas, sendo determinada a elaboração de novo plano em 20 dias.

Anais de Artigos
V Seminário Internacional de Pesquisas em Midiatização e Processos Sociais
ISSN 2675-4169 Vol. 1, N. 5 (2022)

"podem propor a ação direta de inconstitucionalidade [ADI]: [...] IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional". Os mesmos legitimados a propor ADI são também legitimados para propor ADPF, conforme a já citada Lei nº 9.882/99.

A jurisprudência até então consolidada no STF sobre legitimidade ativa para propositura de ADI e, portanto, ADPF, excluiria a legitimidade da APIB, tendo em vista que a corrente interpretação da norma do artigo 103, IX da Constituição restringia os grupos ali referidos às entidades "representativas de pessoas que desempenham a mesma atividade econômica ou profissional" [10]. O Relator, contudo, inovou contra essa interpretação restritiva da expressão 'classe' – por considerá-la obsoleta e incompatível com a missão institucional do STF. Adota, então, outro sentido para expressão "entidade de classe de âmbito nacional", a saber: "o conjunto de pessoas ligadas por uma mesma atividade econômica, profissional ou, ainda, pela defesa de interesses de grupos vulneráveis e/ou minoritários cujos membros as integrem" [11].

Acrescenta, ainda, "que a Constituição assegura aos indígenas a representação judicial e direta de seus interesses (CF, art. 232), bem como o respeito à sua organização social, crenças e tradições (CF, art. 231)" [12].

Por essa razão, "o fato de a APIB não estar constituída como pessoa jurídica não é impeditivo ao reconhecimento de sua representatividade" [12].

A AGU, em sua resposta à intimação do STF argumentara contra a legitimidade da APIB para interpor a ação [7(i)]. Este argumento, em termos políticos, corresponde a uma negação do direito dos indígenas de se fazer ouvir, não apenas para a expressão de seus interesses e para assegurar suas crenças e tradições – mas também para reivindicar na Justiça direitos explicitados na legislação nacional e que estavam sendo descumpridos.

Entende-se o reconhecimento da legitimidade ativa da APIB para propor ADPF, por isso mesmo, como a decisão mais substancial do STF no caso, por assegurar esse espaço para a expressão reivindicatória de direitos fundamentais não efetivados por omissão do Executivo, não realizáveis por outro caminho processual (argumento jurídico). Ademais, o Relator, efetivamente, aduz em outro trecho – depois de referir

ISSN 2675-4169 Vol. 1, N. 5 (2022)

informações que mostram a omissão no atendimento aos direitos referentes à saúde dos indígenas – que "esses pontos só estão sendo percebidos porque os indígenas puderam se manifestar" (argumento político).

Estão aqui reunidas, portanto, as especificidades que caracterizam o caso em estudo. Com estes indicadores, assim articulados, pode-se agora expor uma interpretação comunicacional e jurídico-política sobre a situação.

5. Interpretações

A abordagem adotada

Este item interpretativo busca esclarecer sentidos e estratégias do debate. A observação das táticas acionadas e das posições dos participantes oferece material reflexivo pertinente para a compreensão dos processos praxiológicos envolvidos.

Constata-se a presença, na descrição das especificidades do caso, de três participantes do processo interacional: os povos indígenas, representados pela APIB e pelos demais autores da ADPF proposta; o poder político-administrativo, caracterizado pelas respostas a intimações do STF e por manifestações outras, referidas na decisão cautelar; e o Judiciário, que se expressa pelo Relator da ADPF e por sua confirmação no Plenário.

A voz central que apresenta o caso é a do Judiciário, e isso é evidentemente levado em conta na análise. Mas não são examinadas apenas as lógicas jurídicas, e sim o conjunto de posições interacionais que inscrevem os três participantes no caso, assim como as estratégias específicas que adotam (canônicas, previsíveis ou experimentais).

A interpretação a partir das lógicas dos participantes é o que permite relacionar, por sua vez, os três ângulos de ação – comunicacional, jurídico e político. Para além das especialidades de campo social, os três ângulos aparecem (em modos diversificados) nos movimentos de cada participante.

Anais de Artigos
V Seminário Internacional de Pesquisas em Midiatização e Processos Sociais
ISSN 2675-4169 Vol. 1, N. 5 (2022)

O Judiciário

No comportamento do Judiciário espera-se, por princípio, uma resposta jurídica, no sentido de entregar a solução até os limites requeridos pelos autores – mesmo que eventualmente não se concedesse tudo – para a impor ao réu. O caso é um típico exemplo de judicialização de demandas sociais, em que o Judiciário é chamado a efetivar direitos constitucionalmente previstos, mas não cumpridos pelos poderes políticos (Legislativo ou Executivo). Todavia, as especificidades do caso, que envolvem conflitos históricos de ordem etnocultural, mas também um momento particularmente hostil por parte do Governo, resultaram em limitações singulares para o poder judicante, nas circunstâncias, levando a uma reação mais mediadora do que coativa.

O que constitui o caso jurídico é essa conjunção de questões socioculturais abrangentes com uma política de governo expressamente antagônica, a que se soma, ainda, a pandemia, com incidência ampliada sobre os ambientes fragilizados.

A própria ADPF em análise torna evidente que a democracia brasileira sofria uma erosão em vários níveis. Nessas condições, se mostram os limites no alcance das decisões e a necessidade correlata de atenção para viabilizar resultados pretendidos.

No que se refere à substância jurídica, a medida mais diretamente pertinente que se pôde observar na tramitação da ADPF 709 foi a determinação de inclusão dos povos indígenas – aldeados ou não – em serviços de proteção especial à sua saúde em face da pandemia. Mas a produção de resultados concretos, na sequência, dependia principalmente da elaboração e realização de um plano de ação construído pelas partes conflitantes sob a mediação do Judiciário – em condições de clara má vontade do Executivo.

Nesse aspecto, portanto, a decisão jurídica implicava não um limite de atribuições, mas sim de viabilidade prática e política para chegar a resultados, perante a própria omissão do Executivo. A previsão dessa dificuldade fez o Relator adotar uma tática comunicacional – criando ou redesenhando o espaço em que uma interação tivesse a possibilidade de ser iniciada entre as partes. O Judiciário protagonizou

ISSN 2675-4169 Vol. 1, N. 5 (2022)

(jurídica e politicamente) a mediação intercultural dentro das balizas do direito ao isolamento e do direito à participação. A necessidade de uma ação do Poder Judiciário como mediador social, ademais, diz muito sobre aquele momento histórico, no qual o STF foi levado a assumir uma função de superego da sociedade (MAUS, 2000).

Tais decisões implicavam uma política de fazer o participante 'Executivo' acatar ao menos uma parcela de pluralidade em suas decisões, e uma processualidade agonística em seus provimentos e modos de tomada de decisão. Constatou-se que essa tentativa pontual de tornar mais saudáveis as estratégias comunicacionais do Executivo, na questão, não alcançou superar a política restritiva do Governo Federal para com os indígenas, evidenciada desde o período eleitoral de 2018.

Outra importante decisão do Relator, como preliminar que viabilizou o processo, foi a de estabelecer a legitimidade ativa dos representantes indígenas como autores da ADPF. Esta foi uma decisão canonicamente jurídica com efeito imediato, com a abertura do processo. A decisão jurisprudencial se baseia em interpretação da norma em amplitude pertinente às atribuições do STF – ao considerar, como se viu, que a expressão "entidades de classe" também comporta as pessoas ligadas "pela defesa de interesse de grupos vulneráveis e/ou minoritários cujos membros as integrem". Se quiséssemos julgar essa interpretação adotada pelo Supremo como um episódio de ativismo judicial, faríamos apenas em função do significativo alcance político da decisão, a saber: é o reconhecimento da relevância e da validade de tais setores sociais terem voz para reclamar seus direitos – sem a qual os indígenas perderiam a possibilidade de reivindicar, inerente à cidadania.

O Executivo

Esse participante do episódio ADPF 709 é composto pela Presidência da República do período de 2019-2022 e pelos diversos órgãos político-administrativos e técnicos da Administração Pública direta ou indiretamente relacionados com a questão indígena.

ISSN 2675-4169 Vol. 1, N. 5 (2022)

Em momentos mais corriqueiros do funcionamento democrático brasileiro, caberia fazer distinções internas, mostrando diferentes participações nesse conjunto, com várias posições relativas à questão – tendências políticas, propostas variadas e um debate entre suas atribuições e preferências. Entretanto, no governo de 2019-2022, o participante Executivo se mostrava como um bloco cerrado, definido pelas políticas de seu chefe. Eventuais dissenções setoriais não chegavam à esfera pública e não apareciam nas considerações dos próprios participantes do caso.

O ângulo de entrada do Executivo é o de parte contra a qual se faz a arguição. Nesse aspecto, teve suas ações questionadas e – com relação a estas e no espaço definido pela normatividade constitucional – devia responder por estas ações perante o julgamento do Supremo Tribunal Federal. Em síntese, o Executivo se encontraria aí pelo ângulo jurídico definido na Constituição. Como responsável pela defesa desta, é igualmente adstrito a sua obediência. Como parte em um processo, tem o direito de argumentar em sua própria defesa e de tentar fazer valer seus pontos de vista – e a obrigação de acatar as decisões do órgão constitucionalmente estabelecido para a palavra final sobre as questões em pauta.

Entretanto, esse aspecto de ordem jurisdicional era tensionado pelo estado político do país criado pelo próprio governo. Um primeiro ponto, já referido, é o deslocamento do exercício das políticas de governo, normalmente plurais, em que vozes políticas e técnicas setoriais teriam um peso decisório, compondo o conjunto por debates e negociações, em busca de resultados de equilibração e eficiência. Diversamente, na situação, as posições políticas se mostravam centralizadas e rígidas, sem agonística interna e sem a produtividade que decorreria da ponderação entre os diversos ângulos em discussão e de diferentes posições especializadas. Isso caracterizou todos os procedimentos interacionais do Executivo, envolvendo as posições hostis e pré-determinadas do Presidente.

Esse modo, de baixo índice de escuta, ponderação e negociação, se evidenciou também nas relações institucionais com o Judiciário. Isso se mostra na ADPF pelo argumento da AGU contrário a interferências do Supremo em quaisquer ações do

Anais de Artigos
V Seminário Internacional de Pesquisas em Midiatização e Processos Sociais
ISSN 2675-4169 Vol. 1, N. 5 (2022)

Executivo, pela alegação de violação da separação de poderes e pela proposição de que os processos administrativos seriam atrapalhados pela interveniência do Judiciário.

Esse argumento pretenderia subtrair do Judiciário a própria competência para julgar ações e omissões do Executivo – evidenciando a dificuldade interacional e política do Executivo para negociar e deliberar com base em argumentos ponderados, e mostrando que o padrão de pensamento único da administração pretenderia se ampliar para a organização geral do Estado.

As posições expressas pelo Executivo do período, no âmbito da ADPF, mostram essa autocentrada característica exercida em três níveis: interno, em seu próprio ambiente político-administrativo; com relação ao campo social em debate, nas relações com os indígenas, sem respeito cultural; e nas relações institucionais tensas, com o STF. Essa processualidade interacional aparece como modo e sintoma das lógicas políticas então exercidas.

Os povos indígenas

Os indígenas foram os iniciadores desse episódio interacional. Para além da opressão crônica, que envolve circuitos múltiplos e tensos, eventualmente conflitivos, a política vinha se tornando mais restritiva, mesmo antes da pandemia, em função de políticas do governo federal desde 2019 – favorecedoras de setores sociais hostis ao reconhecimento da cultura indígena. Nesse ambiente, a pandemia trouxe riscos adicionais.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, outras normas internas e tratados internacionais explicitam preceitos fundamentais em defesa da cidadania no ambiente da sociedade e, expressamente, para a situação dos indígenas.

A entrada da ADPF foi a estratégia decidida para enfrentar a urgência crítica da nova situação. Na falta de acesso aos circuitos políticos, a judicialização das questões sociais, culturais e sanitárias parece assegurar um circuito para interação com órgãos do

ISSN 2675-4169 Vol. 1, N. 5 (2022)

Governo Federal e uma possível ampliação de contato com setores favoráveis na sociedade, no que se refere às relações interculturais[13].

Essa decisão dos indígenas caracteriza, também, um lance de qualidade política. O motivo imediato da entrada na Justiça, com a ADPF 709, refere-se à especificidade da questão de atendimento à saúde – mas a ação arrasta consigo todas as questões gerais, do passado e do presente, como aspectos não separáveis da pauta encaminhada.

A abertura de um novo circuito cria a possibilidade de outros ângulos de reivindicação e espaço para participação de outros agentes sociais que podem se caracterizar como um bom apoio para a causa. Um ganho político imediato, de ordem processual, foi a obtenção de legitimidade da ação. Este fato pontual, preliminar à discussão de mérito, já caracteriza um reconhecimento de aspecto relevante para a cidadania, pelo exercício de voz diretamente por entidades indígenas. Independente de outros resultados específicos em pauta, representou uma abertura jurídico-política com possibilidades no longo prazo.

Outro aspecto favorável para a política dos requerentes, seria o espaço para negociações assegurado pela criação da Sala de Situação e pela elaboração de Plano de Enfrentamento da Covid-19 com a reivindicada participação de representantes dos indígenas e de entidades com posições político-sociais favoráveis a suas perspectivas. Trata-se, certamente, de circuitos tensos, de difícil acionamento, como demonstrado em mais de uma tentativa sem sucesso considerável. Mas ainda assim, poderia ser um espaço de interação, e mesmo de possível repercussão informacional na sociedade.

No emperramento de negociações diretas com órgãos do Executivo, as reivindicações da APIB não seriam atendidas pelas vias políticas e sociais, como

[13] Em 29/07 foi deferido o ingresso na ADPF como *amici curiae* das seguintes entidades: Conselho Indigenista Missionário CIMI; Conectas Direitos Humanos, Associação de Direitos Humanos em Rede e Instituto Socioambiental, ISA (petição conjunta); Defensoria Pública da União; Movimento Nacional de Direitos Humanos MNDH; Conselho Indígena Tapajós Arapiuns CITA e Terra de Direitos (petição conjunta); e Comissão Guarani Yvyrupa, CGY.

ISSN 2675-4169 Vol. 1, N. 5 (2022)

esperado em uma democracia – o que justifica a judicialização da questão – a ADPF era uma linha de ação com possibilidade de resultados. Entretanto, a incidência de ação do STF sobre o Executivo foi limitada pela própria política centralizadora e não democrática do Governo Bolsonaro.

Reivindicações pontuais mais imediatas não foram obtidas (a retirada imediata dos invasores) ou foram transferidas para outro ambiente interacional (a criação de barreiras sanitárias e o plano de enfrentamento da COVID). Houve um ganho direto no que se refere ao atendimento de saúde para terras indígenas não homologadas e uma relativa extensão do Subsistema de Saúde Indígena pela SESAI. Entretanto, tais ganhos continuavam subsumidos à atitude hostil do Executivo. Certamente as expectativas da APIB eram maiores, quanto ao atendimento dos pedidos, para a superação do descumprimento de preceitos fundamentais.

Apesar das fortes limitações encontradas, Luiz Eloy Terena (2020), advogado da APIB, em entrevista à ONG Conectas Direitos Humanos, considera o reconhecimento da legitimidade para propor a ação como "o rompimento de um obstáculo jurídico" e "um marco na história do movimento indígena brasileiro".

No dia 5 de agosto de 2020, a Decisão Cautelar do Ministro Roberto Barroso foi confirmada (Decisão sobre a contenção da pandemia, Sessão Plenária do STF, 2020). Fez sustentação oral pela APIB o advogado Luiz Eloy Terena, indígena.

O valor simbólico dessa fala não deve ser secundarizado.

6. Conclusão

O que se percebe, no conjunto de ações dos três participantes na especificidade do episódio e na ordem das questões envolvidas, é que os campos sociais definidos por suas lógicas internas são constantemente atravessados por circuitos comunicacionais com os quais estas lógicas devem interagir.

Cada campo social dispõe de processos canônicos que definem as interações internas e seus padrões próprios para relações com outros campos ou com a

ISSN 2675-4169 Vol. 1, N. 5 (2022)

sociedade em geral. As questões comunicacionais se evidenciam nestes circuitos, seja em função das próprias questões a serem tratadas, seja pela interação com as lógicas específicas de outros campos. É nessa perspectiva que a questão em pauta neste artigo foi analisada.

As restrições comunicacionais ocorrentes no âmbito social mostraram uma situação que justificava e exigia sua judicialização. O campo judiciário – observado mais de perto em ação, pela Medida Cautelar do STF – não apenas levou em conta a substância das relações interculturais e o descumprimento de preceitos fundamentais pelo Executivo, como foi conduzido (por seus próprios objetivos judiciais) a considerar questões comunicacionais surgentes nesse peculiar circuito, do qual o STF faz parte, exercendo de modo relevante seus cânones jurídicos no âmbito abrangente das pautas da realidade e das reivindicações de cidadania que não podiam deixar de ser ouvidas.

A ADPF estudada mostra, por seus ganhos parciais, à época, mas também por seus limites, a pluralidade comunicacional como sustentação básica da cidadania.

*

No que se deva lastimar a insuficiência dos resultados no período 2019-2022, queremos reiterar a ADPF dos Indígenas e a Mediada Cautelar depois confirmada no Plenário do Supremo como um marco para a Democracia. Duas linhas de percepção nos parecem decorrer desse episódio jurídico, político e comunicacional do país.

A primeira é o desencadeamento de um circuito comunicacional que parece ter finalmente despertado a atenção e o entendimento dos setores responsáveis da sociedade, mostrando caminhos para, no período governamental subsequente, resultante das eleições gerais de 2022, o enfrentamento da situação crônica de dizimação dos indígenas.

O segundo – que confirma e dá sentido ativo à primeira – é uma inflexão nos rumos políticos sobre a questão indígena, com o Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que tomou posse em 1º de janeiro de 2023, em forte contraste com as políticas do governo anterior. A criação do Ministério dos Povos Originais é largamente decorrente do movimento iniciado pela ADPF.

ISSN 2675-4169 Vol. 1, N. 5 (2022)

A evidência do genocídio dos Yanomami, que, entre outras questões, era um risco alertado pela ADPF, tornado conhecido do público desde janeiro de 2023, comprova a necessidade imediata de dar atenção às reivindicações postas em 2020 pela iniciativa da APIB. É o que se encontra agora, finalmente, em ação.

Referências

ARAUJO JUNIOR, Júlio José. ADPF 709: a voz indígena contra o genocídio. *Emergência Indígena* (site da APIB), 8 de julho de 2020. Disponível em: http://apib.info/2020/07/08/adpf-709-a-voz-indigena-contra-o-genocidio/

BENEVIDES FERREIRA, Luciana; CORDÓN PORTILLO, Jorge Alberto; DO NASCIMENTO, Wanderson Flor. A Criação da Secretaria Especial de Saúde Indígena. *Revista Tempus - Actas de Saúde Coletiva*, *7*(14), p. 83-95, 2013. Disponível em: http://www.tempusactas.unb.br/index.php/tempus/article/view/1419/1196

BRUM, Eliane. Índios, os estrangeiros nativos. *Revista Época*, 8 de fevereiro de 2013. Disponível em: https://epoca.globo.com/colunas-e-blogs/eliane-brum/noticia/2013/07/indios-os-estrangeiros-nativos.html

CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. Lei Nº 13.105, de 16 de março de 2015. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2015/lei-13105-16-marco-2015-780273-publicacaooriginal-146341-pl.html

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

ERICEIRA EVERTON, Lúcio José. O caráter subsidiário da ADPF. *Direito Constitucional*, 20 de dezembro de 2010. Disponível em: https://www.direitonet.com.br/artigo s/exibir/6110/O-carater-subsidiario-da-ADPF

ISA, INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. Saúde Indígena. *Povos Indígenas do Brasil*, 27 de agosto de 2018. Disponível em: https://pib.socioambiental.org/pt/Sa%C3%BAde_Ind%C3%ADgena

LOBO, Tatiani de Azevedo. Povos indígenas e covid-19: A judicialização do Subsistema Indígena de Saúde. *Tessituras – Revista de Antropologia e Arqueologia*, *8* (1), p. 177-183, 2020. Disponível em: https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/tessituras/article/view/19434/12020

ISSN 2675-4169 Vol. 1, N. 5 (2022)

MAUS, Ingeborg. Judiciário como superego da sociedade. O papel da atividade jurisprudencial na "sociedade órfã". Tradução de Martonio Mont'Alverne Barreto Lima e Paulo Antonio de Menezes Albuquerque, 2000. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/309113051_Judiciario_como_Supereg o_da_Sociedade_Traducao_do_alemao_por_Martonio_M_B_Lima_e_Paulo_A_de_M_ Albuquerque

MINISTÉRIO DA SAÚDE E FUNAI. Portaria Conjunta 4.094 de 20 de dezembro de 2018. Define princípios, diretrizes e estratégias para a atenção à saúde dos Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57220459

RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro. A formação e o sentido do Brasil* (3 ed.). São Paulo: Companhia das Letras, 2008**.**

STF. Medida Cautelar DJE 174, de 8 de julho de 2020. Relator Ministro Roberto Barroso. Decisão monocrática publicada em 10 de julho de 2020. Disponível em: http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343710124&ext=.pdf

STF. Sessão Plenária - Decisão sobre Contenção da pandemia nas comunidades indígenas (ADPF 709). Gravação em vídeo das duas reuniões de debate da Medida Cautelar DJE 174. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=eVjnJzNvpz0 - 5 de agosto de 2020 https://www.youtube.com/watch?v=EbuPsk4HvUU - 13 de agosto de 2020

STF. Tramitação da ADPF 709 do Supremo Tribunal Federal, 2020. Disponível em: http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5952986

UOL. O que é genocídio? Crise humanitária dos yanomamis é investigada pela PF. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2023/02/02/o-que-e-genocidio-yanomamis.htm

TERENA, Luiz Eloy. Entrevista no site da ONG *Conectas Direitos Humanos*, 12 de agosto de 2020. Disponível em: https://www.conectas.org/noticias/entrevista-os-impactos-da-decisao-do-stf-para-a-protecao-de-terras-indigenas