



**A ADPF dos Indígenas – justiça e comunicação<sup>1</sup>**  
**The Fundamental Precept Failure Statement of the**  
**Indigenous Peoples – justice and communication**

José Luiz Warren Jardim Gomes Braga

Hermundes Souza Flores de Mendonça

**Palavras-chave:** Povos Indígenas; Pandemia; Judicialização; Comunicação.

**1) Introdução**

O presente trabalho aborda, introdutoriamente, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) proposta ao Supremo Tribunal Federal (STF) pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), em conjunto com partidos políticos, contra o Poder Executivo, com o objetivo de obter 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 trabalho descreve os principais tópicos jurídicos e políticos em pauta no processo, ressaltando o contexto de restrições impostas ao diálogo intercultural e propõe uma interpretação crítica dos tensionamentos institucionais e analisa, pelo ângulo dos estudos da comunicação, as posições dos participantes.

---

<sup>1</sup> Trabalho apresentado ao V Seminário Internacional de Pesquisas em Miatização e Processos Sociais. PPGCC-Unisinos. São Leopoldo, RS.



## **2) Descrição do caso**

No final de junho de 2020 foi protocolada no STF a ADPF nº 709.

Ajuizada pela APIB em conjunto com partidos políticos, a ação tem como objetivo que o Estado brasileiro seja obrigado a adotar medidas de proteção específicas para os povos indígenas em face da pandemia de Covid-19.

Os autores da ação indicam que os povos indígenas se encontram em situação de tríplex 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 um isolamento interno entre os indígenas, como aquele previsto na pandemia.

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

Diante desse quadro, a omissão do Estado, em especial do Executivo, 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, justificando a judicialização de seus pleitos.

Depois de muitos debates mediados pelo judiciário, o STF, em março de 2021 homologou parte de um plano de ação exigido pelo STF e formulado pelo Executivo em decorrência dessa determinação.



### **3) A perspectivas de abordagem do caso.**

O objeto de estudo 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. Dentre estas 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, um ponto de vista de observador.

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 STF em que os povos indígenas pedem a mediação da Justiça em face da omissão do Poder Público Federal. Os tópicos interacionais destacados na ADPF 709 são evidência do emperramento dos circuitos mais habituais para tais negociações, em busca de solução de urgências. As dificuldades ocorrentes no tecido social têm como correlato a judicialização da questão.

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.

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. O que implica, também, levar em conta o contexto cultural em que os fatos e as deliberações ocorrem.



#### **4) Esquadrinhamento das interações em inferências preliminares**

Eliane Brum (2013) mostra que em plena vigência da Constituição 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. A sociedade os coloca na posição de “estrangeiros nativos” – “no lugar de estranho indesejado, supostamente sem espaço no Brasil” (Brum, 2013).

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 (Darcy Ribeiro, 2008 – primeira edição publicada em 1995).

Diante disso, o ajuizamento da ADPF 709 põe em evidência o fato de que os povos indígenas compõem um circuito interacional diverso daquele no qual a pandemia surgiu e se disseminou. Para agravar, na pandemia não foram geradas políticas públicas para acolher os circuitos indígenas no âmbito da proteção do Estado.

É nesse quadro que a APIB, como protagonista, em coautoria com diversos partidos políticos, ajuíza no STF a APDF 709.

Se o contexto é marcado por restrições, deve-se assinalar, também, a presença de setores sociais e entidades que podem ser um apoio na resistência a atos e omissões



# Anais de Resumos Expandidos

## V Seminário Internacional de Pesquisas em Midiatização e Processos Sociais

ISSN 2675-4169

Vol. 1, N. 5 (2022)

político-sociais. Os requerentes solicitaram a participação de algumas entidades. Além disso, outras entidades não governamentais se inscreveram como *amicus curiae*<sup>2</sup> no processo. Deferindo a participação de tais entidades, o STF assume a mediação do diálogo social, auscultando o contexto através destas vozes.

O STF, neste caso, figura no centro de tensionamentos institucionais. Quatro movimentos parecem caracterizar as posições mostradas pelo Relator, no STF, no desenvolvimento dos debates e proposições sobre a ADPF. As duas primeiras, demonstrativas de vigor jurisdicional; as duas outras, de autocontenção e busca de negociação:

- uma defesa da existência de normas e preceitos – defesa que é de sua alçada;
- uma explicitação do descumprimento desses preceitos pelo Executivo.
- alerta para a necessidade de diálogo interacional entre Executivo e Judiciário;
- um direcionamento para a busca de interlocução e soluções negociadas entre instituições e agentes do Executivo e as entidades reclamantes.

\*

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, uma pandemia com incidência ampliada sobre os ambientes fragilizados.

No que se refere ao Executivo, o que se mostra 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 equilíbrio e eficiência. Na situação atual, as posições políticas se mostram centralizadas e rígidas, sem agonística interna e sem a produtividade que

---

<sup>2</sup> A expressão significa ‘amigo do tribunal’. Trata-se da admissão de “pessoa [...], 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.



---

decorreria da ponderação entre os diversos ângulos em discussão. Isso parece caracterizar todos os procedimentos interacionais do Executivo.

Para os indígenas, um ganho político de ordem processual, parece ser a obtenção de admissibilidade da própria ação. Este fato pontual, preliminar à própria discussão das reivindicações, já caracteriza um reconhecimento de aspecto relevante para a cidadania, pelo exercício de voz diretamente por entidades indígenas<sup>3</sup>. Independente de outros resultados específicos em pauta, representa uma abertura política com possibilidades no longo prazo.

### **5. A abordagem a ser exposta no artigo**

O item interpretativo buscará esclarecer sentidos e estratégias do debate, assim como as posições dos participantes. No momento da obtenção de dados, com o processo em curso, não era possível prever os passos em continuidade, mas cabe assumir que a percepção das táticas já acionadas é material reflexivo pertinente para as áreas de conhecimento e praxiológicas envolvidas.

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 encaminhada; 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.

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 do

---

<sup>3</sup> 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”.



# Anais de Resumos Expandidos

## V Seminário Internacional de Pesquisas em Midiatização e Processos Sociais

ISSN 2675-4169

Vol. 1, N. 5 (2022)

caso, 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.

O que se percebe desde já, no conjunto de ações dos 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.

### Referências

- ARAÚJO JÚNIOR, J. J. (2020, julho 8). ADPF 709: a voz indígena contra o genocídio. *Emergência Indígena* (site da APIB). Recuperado de: <http://apib.info/2020/07/08/adpf-709-a-voz-indigena-contr-o-genocidio/>
- BENEVIDES FERREIRA, L.; Cordón Portillo, J. A.; Nascimento, W. F. (2013). A Criação da Secretaria Especial de Saúde Indígena. *Revista Tempus - Actas de Saúde Coletiva*, 7(14), 83-95. Recuperado de: <http://www.tempusactas.unb.br/index.php/tempus/article/view/1419/1196>
- BONAVIDES, P. (2004). Jurisdição constitucional e legitimidade (algumas observações sobre o Brasil). *Estudos Avançados*, USP, 18(51), 127-150. Recuperado de: <https://www.scielo.br/j/ea/i/2004.v18n51/>
- BRUM, E. (2013, fevereiro 8). Índios, os estrangeiros nativos. *Revista Época*. Recuperado de: <https://epoca.globo.com/colunas-e-blogs/eliane-brum/noticia/2013/07/indios-os-estrangeiros-nativos.html>
- Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988*. Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)
- Código de Processo Civil. Lei Nº 13.105, de 16 de março de 2015*. Recuperado de: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2015/lei-13105-16-marco-2015-780273-publicacaooriginal-146341-pl.html>



# Anais de Resumos Expandidos

## V Seminário Internacional de Pesquisas em Midiatização e Processos Sociais

ISSN 2675-4169

Vol. 1, N. 5 (2022)

*Decisão sobre Contenção da pandemia nas comunidades indígenas (ADPF 709)*. Sessão Plenária do STF – gravação em vídeo das duas reuniões de debate da Medida Cautelar DJE 174.

<https://www.youtube.com/watch?v=eVjnJzNvpz0> - 5 de agosto de 2020

<https://www.youtube.com/watch?v=EbuPsk4HvUU> - 13 de agosto de 2020

ERICEIRA EVERTON, L. J. (2010, dezembro 20). O caráter subsidiário da ADPF. *Direito Constitucional*. Recuperado de:

[https://www.direitonet.com.br/artigo\\_s/exibir/6110/O-carater-subsidiario-da-ADPF](https://www.direitonet.com.br/artigo_s/exibir/6110/O-carater-subsidiario-da-ADPF)

LOBO, T. A. (2020). Povos indígenas e covid-19: A judicialização do subsistema Indígena de saúde. *Tessituras – Revista de Antropologia e Arqueologia*, 8 (1), 177-183. Recuperado de:

<https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/tessituras/article/view/19434/12020>

MAUS, I. (2000). Judiciário como superrego da sociedade. O papel da atividade jurisprudencial na ‘sociedade órfã’. Trad. Martonio Lima e Paulo Albuquerque. Recuperado de:

<http://www.direitocontemporaneo.com/wp-content/uploads/2014/02/JUDICI%C3%81RIO-COMO-SUPEREGO-DA-SOCIEDADE.pdf>,

*Medida Cautelar DJE 174, de 8 de julho de 2020*. Supremo Tribunal Federal, Relator Ministro Roberto Barroso. Decisão monocrática publicada em 10/07/2020. Recuperado de:

<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343710124&ext=.pdf>

*Portaria Conjunta 4.094*. (2018, dezembro 20). Ministério da Saúde e FUNAI. Define princípios, diretrizes e estratégias para a atenção à saúde dos Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato. Recuperado de:

[https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57220459](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57220459)

Saúde Indígena (2018, agosto 27). *Povos Indígenas do Brasil*. Instituto Socioambiental, ISA. Recuperado de:

[https://pib.socioambiental.org/pt/Sa%C3%BAde\\_Ind%C3%ADgena](https://pib.socioambiental.org/pt/Sa%C3%BAde_Ind%C3%ADgena)

TERENA, L. E. (2020, agosto 12). Entrevista no site da ONG *Conectas Direitos Humanos*. Recuperado de:

<https://www.conectas.org/noticias/entrevista-os-impactos-da-decisao-do-stf-para-a-protecao-de-terras-indigenas>

*Tramitação da ADPF 709 do Supremo Tribunal Federal* (2020). Recuperado de:

<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5952986>

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