

II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO AMBIENTAL E SOCIOAMBIENTALISMO II

JOSÉ FERNANDO VIDAL DE SOUZA

MARIA CLAUDIA DA SILVA ANTUNES DE SOUZA

NORMA SUELI PADILHA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG - Minas Gerais

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove - São Paulo

Representante Discente - FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF - Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP - São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM - Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG - Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuriitiba - Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB - Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Unifor - Ceará

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

D597

Direito ambiental e socioambientalismo II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: José Fernando Vidal De Souza; Maria Claudia da Silva Antunes De Souza; Norma Sueli Padilha – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-158-6

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito, pandemia e transformação digital: novos tempos, novos desafios?

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito ambiental. 3. Socioambientalismo. II Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO AMBIENTAL E SOCIOAMBIENTALISMO II

Apresentação

É com muita satisfação que apresentamos o Grupo de Trabalho e Pesquisa (GT) denominado “Grupo de Trabalho Direito Ambiental e Socioambientalismo II”, do II Encontro Virtual do CONPEDI , realizado por web conferencia, com enfoque na temática “DIREITO, PANDEMIA E TRANSFORMAÇÃO DIGITAL: NOVOS TEMPOS, NOVOS DESAFIOS?”, o evento foi realizado entre os dias 02 a 08 de dezembro de 2020.

Trata-se de publicação que reúne 15 (quinze) artigos que guardam o rigor da pesquisa e o cuidado nas análises, que tiveram como objeto de estudos balizados por referencial teórico da mais alta qualidade e realizadas por pesquisadores comprometidos e envolvidos com a busca da efetividade dos direitos socioambientais. Compõe-se de artigos doutrinários, advindos de projetos de pesquisa e estudos distintos de vários programas de pós-graduação do Brasil, que colocam em evidência para debate da comunidade científica assuntos jurídicos relevantes. Assim, a coletânea reúne gama de artigos que apontam questões jurídicas relevantes na sociedade contemporânea.

Sem dúvida, esta publicação fornece instrumentos para que pesquisadores e aplicadores do Direito compreendam as múltiplas dimensões que o mundo contemporâneo assume na busca da conjugação da promoção dos interesses individuais e coletivos para a consolidação de uma sociedade dinâmica, multifacetada e de consenso.

Na oportunidade, os Organizadores prestam sua homenagem e agradecimento a todos que contribuíram para esta louvável iniciativa do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) e, em especial, a todos os autores que participaram da presente publicação, com destaque pelo comprometimento e seriedade demonstrados nas pesquisas realizadas e na elaboração dos textos de excelência.

Convida-se a uma leitura prazerosa dos artigos apresentados de forma dinâmica e comprometida com a formação de pensamento crítico, a possibilitar para o aprofundamento da pesquisa em temas relevantes e instigantes, que desafiam os instrumentos do Direito Ambiental na busca de efetividade do equilíbrio ambiental enquanto um direito fundamental.

Os autores debatem nos artigos ora apresentados temas envolventes sobre questões ambientais que buscam solução nos instrumentos jurídicos do Direito Ambiental, e que

perpassam inquietudes comuns a Sociedade, sobre danos ambientais e atividades poluidoras, vulnerabilidade de comunidades tradicionais, mudanças climáticas, agrotóxico, mineração, resíduos sólidos, instrumentos de tutela, sistema de responsabilidades e vários aspectos de conflitos socioambientais.

Diante de todos os trabalhos apresentados, os quais apresentam diferentes e profundas abordagens teóricas, normativas e até empíricas, agradecemos aos autores e autoras pela imensa contribuição científica ao desenvolvimento das discussões sobre Direito Ambiental e Socioambientalismo. A obra que ora apresentamos certamente servirá de instrumento para futuras reflexões e quiçá para o efetivo avanço na tutela do meio ambiente, tão primordial para a satisfação das necessidades das presentes e futuras gerações.

Prof. Dr. José Fernando Vidal De Souza

Universidade Nove de Julho - UNINOVE

Profª. Drª. Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza

Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI/ SC

Profª. Drª.. Norma Sueli Padilha

Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho Direito Ambiental e Socioambientalismo II apresentados no II Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (<https://www.indexlaw.org/>), conforme previsto no item 7.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direito Ambiental e Socioambientalismo. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

OMISSÃO OU ESTRATÉGIA? A AUSÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA OS POVOS INDÍGENAS DURANTE A PANDEMIA DE CORONAVÍRUS E A ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL Nº 709

OMMISSION OR STRATEGY? THE ABSENCE OF PUBLIC POLICIES FOR INDIGENOUS PEOPLES DURING THE CORONAVIRUS PANDEMIC AND THE ARRANGEMENT OF NON-COMPLIANCE WITH BASIC PRECEPT NUMBER 709

Fernando De Brito Alves ¹
Marina Marques De Sá Souza ²

Resumo

Trata-se de artigo científico que analisa a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 709, que determinou a adoção de medidas de proteção aos povos indígenas durante a pandemia do novo coronavírus, bem como a elaboração de um plano e seu cumprimento para enfrentamento da covid-19 pelo governo federal. Utiliza o método indutivo e, como ferramentas de pesquisa, a revisão bibliográfica, histórica e documental sobre o tema. Conclui-se que o Poder Judiciário observou o critério de deferência para com as escolhas administrativas, ao mesmo tempo em que deferiu cautelares necessárias à proteção e sobrevivência dos povos indígenas.

Palavras-chave: Políticas públicas, Coronavírus, Indígenas, Justiça ambiental, Direito socioambiental

Abstract/Resumen/Résumé

It's a scientific article that analyzes the Arrangement of Non-compliance with Basic Precept nº 709, which determined the adoption of protective measures for indigenous peoples during the coronavirus pandemic, as well as the elaboration of a plan and its fulfillment for confrontation of covid-19 by the federal government. It uses the inductive method and, as research tools, the bibliographical, historical and documentary review on the theme. It is concluded that the Judiciary observed the criterion of deference to the administrative choices, at the same time that it granted precautions necessary for the protection and survival of the indigenous peoples.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public policy, Coronavirus, Indigenous, Environmental justice, Socio-environmental law

¹ Doutor em Direito pela Instituição Toledo de Ensino - ITE / Bauru-SP. Coordenador do Programa de Pós-graduação (Mestrado e Doutorado) em Ciência Jurídica da UENP.

² Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica da Universidade Estadual do Norte Pioneiro (UENP).

1 INTRODUÇÃO

A hipótese levantada neste artigo científico é resultado de participação e estudo em disciplina ofertada pelo Programa de Pós-graduação em Ciência Jurídica da Universidade Estadual do Norte Pioneiro (UENP). A análise consistiu no exame das políticas públicas e da efetivação dos direitos sociais no contexto brasileiro. Foi possível investigar uma série de temas que circundam as políticas públicas, dentre eles, os serviços públicos; o ciclo de políticas públicas; o mínimo existencial, a reserva do possível e orçamento; a boa administração, a governança e a responsabilidade fiscal.

Em apresentação de seminário pela autora deste artigo, abordou-se sobre o ciclo de políticas públicas. O estudo das etapas do ciclo – formação da agenda, formulação da política pública, implementação, monitoramento e avaliação – possibilitou compreender a legislação brasileira, no que tange às políticas públicas, de forma prática. Considerando a baixa adesão de pesquisadores do direito na análise empírica dos fenômenos jurídicos, a problematização do ciclo de políticas públicas convida à reflexão sobre o bem-comum e a diminuição das desigualdades sociais, sob a ótica das manifestações concretas do fenômeno jurídico e do permanente diálogo com outras áreas do conhecimento.

A pandemia do covid-19, declarada em março de 2020 pela Organização Mundial da Saúde (OMS), revelou as contradições da expansão do capital. Em especial, o avanço do contágio entre as populações originárias demonstrou a alta taxa de letalidade entre esses povos, dada a baixa imunidade e a não adoção pelo governo federal de contenção da pandemia nestes territórios. A fragilidade do sistema de saúde, a flexibilização da legislação socioambiental brasileira e o aumento da ação ilegal de garimpeiros nessas regiões, por fim, reacenderam o debate sobre a política de extermínio dos povos indígenas adotada pelo Estado brasileiro.

Este trabalho explora, num primeiro momento, o ciclo de políticas públicas e suas respectivas fases. Superada essa etapa, analisa-se a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 709, ajuizada pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib) e por seis partidos políticos, que teve por objeto a ausência de políticas públicas voltadas à proteção sanitária dos povos indígenas durante a pandemia de covid-19. Deseja-se aferir porquê a situação de extrema vulnerabilidade dos povos indígenas durante a pandemia não fora considerada demanda prioritária para a formação de agenda pelo Poder Público, que culminou com a proposição da ação no Supremo Tribunal Federal (STF). Por fim, analisa-se a ação coletiva indígena durante a pandemia a partir da mobilização virtual e da construção de novos discursos para garantir a tutela de seus interesses. Faz-se revisão da obra “Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial”, de Vanice Regina Lírio do Valle. Utiliza o método

indutivo e, como ferramentas de pesquisa, a revisão bibliográfica, histórica e documental sobre o tema.

2 O CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: A FASE DE IMPLEMENTAÇÃO E A OMISSÃO SISTEMÁTICA DO GOVERNO BRASILEIRO NA CONTENÇÃO DA PANDEMIA ENTRE OS POVOS ORIGINÁRIOS

É possível afirmar que o reconhecimento das políticas públicas como objeto de estudo do direito é um fenômeno relativamente novo. No contexto latino-americano, Vanice Regina reconhece que a reflexão teórica tardia sobre as políticas pública deve-se ao fato da persistente instabilidade institucional que permeia esses países; a consolidação da democracia ainda por se realizar; e a linha tênue entre o que seja atividade própria da política competitiva e aquilo que seja a formulação da política pública *stricto sensu* (VALLE, 2016). É com o Estado Democrático de Direito que as políticas públicas encontrarão terreno fértil para se desenvolverem, a partir da “relação entre as atividades estatais e seus diferentes componentes não jurídicos (financeiros, materiais, etc.) e, ainda, sua interação com os atores formalmente postos fora da esfera estatal” (VALLE, 2016, p. 33).

Ora, até então o direito operava sob uma lógica abstrata, tendo sido influenciado, eminentemente, pela norma fundamental keseniana, que buscou “descrever a realidade mediante juízes de fato, rechaçando as proposições pseudo-científicas assentadas sobre juízos de valor” (COSTA MATOS, 2011, p. 43). Em que pese o aparato conceitual desenvolvido pelo juspositivismo consista em narrativa metodológica apta a auxiliar os teóricos do direito e a prática jurídica, é fato que a ciência jurídica não tardou a experimentar as necessidades afetas às relações humanas. O estranhamento do direito em relação à característica múltipla das políticas públicas resultou em um “encontro despreparado entre os dois sistemas cognitivos, com uma apropriação pelo direito de discurso do controle das políticas públicas, numa prática mais retórica do que incorporadora dos potenciais úteis desse mesmo conceito” (VALLE, 2016, p. 35), especialmente no que diz respeito à efetivação dos direitos fundamentais.

Embora a judicialização das políticas públicas consista em tema relevante para os estudiosos do direito – etapa que não integra o ciclo das políticas públicas, como se verá –, é certo que o exame detido do ciclo permite compreender o padrão de análise do Poder Judiciário para com a prática no âmbito das políticas públicas. Porquanto as políticas públicas transcendem a agenda da ciência política, interessa eleger um conceito base: “política pública consiste em decisão quanto ao percurso da ação formulada por atores governamentais, revestida

de autoridade e sujeita a sanções” (VALLE, 2016, p. 33). É verdade que existe uma série de definições para política pública, mas todas elas,

mesmo as minimalistas, guiam o nosso olhar para o locus onde os embates em torno de interesses, preferências e idéias se desenvolvem, isto é, os governos. Apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores (SOUZA, 2006, p. 25).

Posto isso, cumpre abordar aquilo que os autores denominam de ciclo das políticas públicas. Ressalta-se que, embora as construções teóricas guardem algumas discrepâncias entre si, é possível estabelecer etapas que são reconhecidas pela maioria dos estudiosos do assunto. Por certo, “a ‘heurística das fases’, como também é chamado, às vezes é criticado por sua simplicidade excessiva, mas o fato é que funciona como esquema explicativo da dinâmica de uma política pública” (BUCCI, 2020, p. 367). São elas: o reconhecimento do problema; a formação da agenda; a formulação da política; a escolha da alternativa estratégica; a implementação da política; e a avaliação dos resultados. Apesar das fases aparentemente independentes, vale dizer que elas não obedecem a uma ordem exata, porquanto se misturam ou até mesmo se alternam (SECCHI, 2012).

O reconhecimento ou identificação do problema é o estágio em que se identifica um dado fático; “é a discrepância entre o *status quo* e uma situação ideal possível” (SECCHI, 2012, p. 34). Os problemas públicos são identificados pelas organizações não governamentais, pelos agentes políticos e pelos partidos políticos, atores diretamente interessados na solução das demandas coletivas – “uma oportunidade para demonstrar seu trabalho ou, ainda, uma justificativa para a sua existência” (SECCHI, 2012, p. 35).

A formação da agenda é o momento oportuno para definir a lista de prioridades do agir estatal. De acordo com Lírío do Valle, cuida de um “mecanismo mais ou menos aberto a agentes não governamentais, de estabelecimento de priorização para as ações públicas, incluindo os problemas identificados na fase anterior (mas não exclusivamente)”, e que fixa “uma ordem de precedência que reconfigure (ou não) aquela estabelecida no primeiro momento do percurso” (VALLE, 2016, p. 45). Mais ou menos aberto porque a formação da agenda padece das contingências daquilo que a comunidade política entende como digno de intervenção pública; dos problemas públicos já elencados pelo Poder Público e que poderão ser objeto de política pública; e dos problemas públicos rotineiramente divulgados pelas redes de comunicação de massa (SECCHI, 2012).

Uma vez introduzido o problema na agenda governamental, passa-se à formulação de alternativas estratégicas. Cuida de etapa em que “os esforços de construção e combinação de soluções para os problemas” (SECCHI, 2012, p. 36) são determinantes. Sobre a temática, Leonardo Secchi explica que:

[...] em muitas ocasiões o estabelecimento de metas é tecnicamente dificultoso, como nos casos em que resultados quantitativos da política pública não conseguem mensurar elementos qualitativos mais importantes. O estabelecimento de metas também pode ser politicamente indesejável, como nos casos em que as probabilidades de sucesso são baixas e a frustração de metas traria prejuízos administrativos e políticos insuportáveis. Não obstante, o estabelecimento de objetivos é importante para nortear a construção de alternativas e as posteriores fases de tomada de decisão, implementação e avaliação de eficácia das políticas públicas (SECCHI, 2012, p. 37).

O leque de alternativas permite verificar a linha de ação que poderá produzir “a otimização de esforços e/ou benefícios tendo em conta os recursos disponíveis e mesmo as iniciativas já em andamento (VALLE, 2016, p. 40). Trata-se de uma avaliação *ex ante* que, a partir de prognósticos, intuição e juízos de valor, será possível determinar a política pública que melhor se coadune “com os condicionantes pragmáticos e políticos dos objetivos da Administração Pública (VALLE, 2016, p. 40).

Superada essa etapa, o próximo passo consiste na tomada de decisão. Forçoso sublinhar que a tomada de decisão “não significa que todas as decisões relativas a uma política pública foram tomadas, mas, sim, que foi possível chegar a uma decisão sobre o núcleo da política que está sendo formulada” (RUA, 2014, p. 34). Estabelecida essa ressalva, é possível entender a dialética da escolha de alternativas para os problemas públicos a partir de três perspectivas.

A primeira diz respeito à existência de problemas públicos que buscam soluções. Quer dizer, uma vez analisado o problema, busca-se optar pela alternativa mais apropriada a partir dos critérios estabelecidos pela agenda estatal. O segundo aspecto corresponde ao ajuste dos problemas às soluções, e as soluções aos problemas. Por fim, também é factível a existência de soluções que buscam problemas, em que o empreendedor de política pública “já tem predileção por uma proposta de solução existente, e então luta para inflar um problema na opinião pública e no meio político de maneira que sua proposta se transforme em política pública” (SECCHI, 2012, p. 41). Esta terceira forma de entender a dinâmica de tomada de decisões também é conhecida por “modelo dos fluxos múltiplos”:

Os atores de uma política pública se dividem entre os governamentais - o staff do poder executivo e os servidores de carreira - e os não governamentais - compostos pelos grupos de interesse e pelos grupos acadêmicos. Aqueles que exercem um papel fundamental na integração dos fluxos são os empreendedores de políticas públicas, que detêm qualidades básicas, tais como: o apelo para se fazer ouvir, articulações políticas, habilidades para negociar e persistência. A integração dos três fluxos -

problemas, alternativas e política - é denominada como a abertura de uma janela de políticas públicas, que se constitui na oportunidade para que os empreendedores possam apresentar suas propostas (GOTTEMS et. al., 2013, p. 514).

Consiste, como visto, em verdadeira atividade empresarial, em que a aprovação da política pública depende da convergência de fatores que fogem à seara jurídica ou à técnica administrativa – verdadeiro *lobby* político.

A penúltima fase do ciclo da política pública é a sua implementação. Como o próprio nome sugere, trata-se da fase de concretização das atividades apontadas na formulação e especificadas pela tomada de decisão. Ademais, é o momento de “teste” da política que fora eleita, e que “pode evidenciar a necessidade de alteração imediata ou potenciais melhorias a serem exploradas no futuro” (VALLE, 2016, p. 41).

Finalmente, a etapa de avaliação da política pública compreende o momento em que serão traçados os resultados alcançados. A avaliação *ex post* é o estágio que “(re)legitima a ação adotada, agregando informações ao capital de conhecimento da Administração, permitindo, ainda, o redirecionamento de ações futuras” (VALLE, 2016, p. 41). A avaliação da política pública pode levar em conta critérios como economicidade, eficiência econômica, eficiência administrativa, eficácia e equidade. Também pode ser analisada por meio de indicadores, que se relacionam aos gastos financeiros, recursos humanos e recursos materiais empregados (*input*) e à produtividade de serviços/produtos (*output*). A avaliação poderá levar à continuação da política pública, à sua reestruturação ou à extinção (SECCHI, 2012).

Do brevíssimo percurso do ciclo de políticas públicas aqui trilhado, almejou-se destacar os principais componentes que integram a criação e a implementação de uma política públicas – atores, materiais e objetivos. O exame da judicialização e posterior controle das políticas públicas – atividades próprias da *expertise* do Poder Judiciário – deve levar em conta as relações de coordenação próprias da ação pública. Ora, “há muito mais complexidade na matéria do que permite supor a simples afirmação antes pioneira, e agora reiterada, de que a função jurisdicional possa se imiscuir no controle de políticas públicas, determinando sua implementação, ou mesmo reformatando seus contornos” (VALLE, 2016, p. 135). Por essa razão, imprescindível se faz um regresso às teorias das políticas públicas – em especial, às fases próprias da criação de uma política –, a fim de que a aproximação entre direito e políticas públicas se dê, cada vez mais, na arena das práticas democráticas.

2.1. DO BLOQUEIO POLÍTICO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA OS POVOS INDÍGENAS NA PANDEMIA

Uma ilustração pode auxiliar a compreensão do papel de cada qual das etapas do ciclo de políticas públicas. Neste trabalho, deseja-se aferir a tentativa de implementação de política pública para apoio aos povos indígenas em razão da pandemia de coronavírus.

A fase de reconhecimento do problema – neste caso, pela Deputada Professora Rosa Neide (PT-MT) – pode ser descrita a partir da situação de extrema vulnerabilidade das comunidades originárias em meio à pandemia. Alia-se a isso a crise sanitária desencadeada e a falta de assistência que atendam as especificidades desses povos, submetidos ao risco de extermínio. Desde o início da pandemia do covid-19, declarada em março de 2020 pela Organização Mundial da Saúde (OMS), 27.034 (vinte e sete mil e trinta e quatro) indígenas foram contaminados pelo novo coronavírus, 155 (cento e cinquenta e cinco) povos foram afetados e 717 (setecentos e dezessete) indígenas mortos pelo vírus (APIB, 2020). Trata-se, neste aspecto, de “dados da realidade, que informam qual o quadro de ações pode vir a ser eventualmente reclamado na Administração Pública” (VALLE, 2016, p. 41).

Seguindo na ilustração, a próxima etapa consiste, como examinado, na formação da agenda, que compreende a fixação de prioridades. Para melhor definir aquilo que será levado em consideração pelo agir estatal, vale indagar se, “diante daquele universo de dificuldades, quais delas haveriam de ser tratadas pela Administração? Todas? Parte delas? Em que ordem?” (VALLE, 2016, p. 41). No contexto brasileiro de contenção da pandemia entre os povos indígenas, determinar a criação de barreiras sanitárias nos territórios dessas comunidades poderá secundarizar, talvez, a facilitação de acesso a auxílio monetários enquanto perdurar a situação de urgência. Porquanto a escolha da agenda tenha reflexos, ainda que mediatos, sobre a coletividade, ela não se revela como uma opção puramente técnica, devendo levar em conta as especificidades desses sujeitos (VALLE, 2016).

Introduzida a necessidade de medidas de prevenção entre as comunidades originárias, trata-se de momento oportuno para ponderar todos os possíveis efeitos das múltiplas alternativas de ação do Poder Público. Priorizar o atendimento no Sistema Único de Saúde (SUS) de indígenas que residem em áreas com elevado índice de contaminação? Investir na conscientização dos povos sobre as medidas de prevenção e controle da doença e na identificação precoce de sinais? Restringir o acesso às terras indígenas durante a pandemia? (CALDAS, 2020). A formulação de soluções deverá passar “pelo estabelecimento de objetivos e estratégias e o estudo das potenciais consequências de cada alternativa de solução” (SECCHI, 2012, p. 37).

Segue-se a essa etapa a tomada de decisão, em que os interesses dos povos indígenas são equacionados e as intenções de enfrentamento da pandemia do coronavírus em seus

territórios são explicitados. Resulta desse estágio a formulação da política pública, que, no Estado brasileiro, compreendeu na apresentação do Projeto de Lei nº 1142/2020, que dispôs sobre a adoção de medidas urgentíssimas de apoio aos povos indígenas em razão do novo coronavírus (BRASIL, 2020). Segundo dados do Comitê Nacional pela Vida e Memória Indígena, quando da apresentação do PL em 27 de março, o Brasil registrava 2 (dois) óbitos de indígenas por covid-19. O Congresso Nacional aprovou o Projeto de Lei em 16 de junho, e o país já registrava 287 (duzentos e oitenta e sete) mortes de indígenas em razão do coronavírus, com posterior remessa para a assinatura presidencial. Passado quase um mês, o presidente sancionou a lei, vetando vinte pontos essenciais da política pública, ao mesmo tempo em que eram registrados 445 (quatrocentas e quarenta e cinco) mortes de indígenas. Finalmente, em 19 de agosto, o Congresso derrubou os vetos presidenciais, ocasião em que o Brasil catalogava 698 (seiscentos e noventa e oito) óbitos de indígenas (APIB, 2020).

Os vetos de Jair Bolsonaro a pontos essenciais do plano emergencial repercutiram negativamente entre organizações protetoras dos direitos dos povos indígenas. Dentre os principais artigos vetados pelo Chefe do Executivo, destacam-se o acesso universal à água potável (art. 5º, inc. I); distribuição gratuita de materiais de higiene, de limpeza e de desinfecção de superfícies para aldeias ou comunidades indígenas, oficialmente reconhecidas ou não, inclusive no contexto urbano (art. 5º, inc. II); e oferta emergencial de leitos hospitalares e de unidade de terapia intensiva (art. 5º, alínea *a*). O argumento utilizado para justificar as restrições consistiu, em grande medida, da suposta violação do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que dispõe que “a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro” (BRASIL, 1988).

Por certo, os vetos causaram perplexidade, dado os direitos fundamentais que foram negados às comunidades originárias no momento de emergência. É possível, entretanto, empreender uma análise da conjuntura de tentativa de aprovação de política pública e posterior veto a partir das teorias das políticas públicas, sob duas perspectivas: bloqueios políticos à implementação do plano emergencial, de um lado; e o despreparo técnico dos atores envolvidos na elaboração da política pública, doutro.

Quanto ao primeiro aspecto, cumpre lembrar que, embora seja possível compreender a criação de uma política pública a partir de um modelo sequencial – ciclo de políticas públicas – é certo que as etapas não têm limites bem definidos, bem como enfrentam desdobramentos que fogem à técnica administrativa. É o que Vanice Regina considera ser uma patologia que

pode estar na raiz da inefetividade da política pública, a saber, “eventuais bloqueios políticos à sua implementação” (VALLE, 2016, p. 110). Ademais:

Na seara administrativa, é possível o surgimento de todo tipo de bloqueio institucional, podendo ser creditado às deficiências das respectivas estruturas operacionais (falta de pessoal, material, recursos, inadequação da formação, etc.); à incapacidade de proceder à necessária articulação com outros agentes colaboradores necessários (a ação transcende as fronteiras de uma única esfera administrativa); à *falta de vontade política pura e simples*. Também na função administrativa é possível pensar em pontos cegos, eis que o imperativo de atuação estruturado em relação a um determinado problema pode restar despercebido pelas autoridades públicas (grifos nossos) (VALLE, 2016, p. 110-111).

Ora, é sabido que desde as eleições presidenciais de 2018, o discurso¹ do então candidato à Presidência da República, Jair Bolsonaro, foi inflado pelo teor assimilacionista dos povos indígenas, pela proteção dos interesses do agronegócio e pela linguagem desenvolvimentista, em detrimento de um projeto democrático socioambiental. Assim, os vetos ao plano emergencial de combate ao coronavírus entre as populações indígenas devem ser examinados a partir da percepção de que, no campo das políticas públicas, ideais políticos e a intermediação de interesses compõem a arena da formulação e da implementação da ação estatal (VALLE, 2016).

No que se refere ao segundo enfoque, cuida do hodierno encontro entre duas áreas do conhecimento distintas – o direito e as políticas públicas. A abertura democrática impôs “um repensar do desenho institucional que se revele apto a viabilizar os compromissos finalísticos estabelecidos pelo poder constituinte” (VALLE, 2016, p. 21); a multiplicidade de demandas reclamam ao Legislativo a concreção dos deveres constitucionais. Essa dialética exige, por conseguinte, uma adaptação da ciência e da prática jurídicas à necessária visão de futuro. Assim sendo, trata-se de perceber os problemas típicos de políticas públicas a partir de uma perspectiva de escala ampla. Quer dizer:

O pesquisador em direito, tanto pelo tipo de formação na graduação como pelo exercício profissional, não está habituado a perceber os problemas em escala e não foi treinado para esse tipo de análise. O conceito de direito subjetivo está estabelecido de maneira tão profunda no modo de pensar do jurista, que basta a pretensão resistida, isto é, a percepção de que determinado direito, mesmo previsto nas normas, não está sendo satisfeito, para que imediatamente se pense na prestação a ser exigida do Estado. Contudo, pensar em termos da escala de um problema requer que se tenha em

¹ “É válido registrar, ainda, que se tem verificado grande resistência no governo quanto à concretização dos direitos dos povos indígenas. De fato, a imprensa atribui ao atual Presidente da República as seguintes declarações: “Não entro nessa balela de defender terra pra índio”; “[reservas indígenas] sufocam o agronegócio” (Campo Grande News, 22.04.2015) [4]; “Em 2019 vamos desmarcar [a reserva indígena] Raposa Serra do Sol. Vamos dar fuzil e armas a todos os fazendeiros” (No Congresso, 21.01.2016) [5]; “Se eu assumir [a Presidência do Brasil] não terá mais um centímetro quadrado para terra indígena” (Dourados, Mato Grosso do Sul, 08.02.2018) [6]; “Reservas indígenas inviabilizam a Amazônia” (Revista Exame, 13.02.2020) [7]. Esse é o contexto, portanto, em que se insere a presente discussão e que reforça o dever de cuidado por parte do Tribunal quanto a tais povos” (BRASIL, 2020, p. 13).

mente a organização necessária para atender o conjunto da população atingida pelo mesmo problema (BUCCI, 2020, p. 362).

Ora, a fim de justificar os vetos ao plano emergencial, o Presidente arguiu a ausência do demonstrativo do respectivo impacto orçamentário e financeiro quando da propositura legislativa. Em que pese os vetos presidenciais tenham sido derrubados posteriormente, afirma-se a indispensabilidade do agir estratégico dos representantes eleitos, aliado ao equacionamento das variantes que podem influenciar no resultado desejado – aqui, na implementação de medidas para conter o avanço da pandemia em territórios indígenas. Quer dizer, o prognóstico dos eventuais gastos se da aprovação do plano emergencial poderia evitar os vetos, bem como afastar a necessidade da judicialização da política pública, como se verá a seguir.

3 ADFP Nº 709 E O DIREITO DE EXISTIR DOS POVOS INDÍGENAS

A confluência entre o direito e as políticas públicas teve como desdobramento a judicialização. De um Estado abstrato, passa-se a um Estado garantidor de prestações, responsável pela realização dos direitos fundamentais. A complexidade das relações e a implementação do projeto de democratização remodelaram a arena jurisdicional, que se tornou o ambiente responsável por enfrentar o não atendimento pelo Estado de seus deveres institucionais, empreendendo aquilo que se denomina por controle de políticas públicas.

Em 29 de junho de 2020 – durante a tramitação do PL 1142/2020, portanto – foi proposta no Supremo Tribunal Federal (STF), pela APIB e por partidos políticos (PSB, REDE, PSOL, PT, PDT e PC do B), a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 709. A ação teve por objeto “um conjunto de atos comissivos e omissivos do Poder Público, relacionados ao combate à pandemia por COVID-19, que implicariam alto risco de contágio e de extermínio de diversos povos indígenas [...]” (BRASIL, 2020, p. 5). O ministro relator da medida cautelar na ADPF deferiu parcialmente a limitar pleiteada. É o que consta da ementa da decisão:

DIREITOS FUNDAMENTAIS. POVOS INDÍGENAS. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. TUTELA DO DIREITO À VIDA E À SAÚDE DOS POVOS INDÍGENAS FACE À PANDEMIA DA COVID-19. CAUTELARES PARCIALMENTE DEFERIDAS. 1. Ação que tem por objeto falhas e omissões do Poder Público no combate à pandemia da COVID-19 entre os Povos Indígenas, com alto risco de contágio e mesmo de extermínio de etnias. 2. A Articulação dos Povos Indígenas do Brasil – APIB possui legitimidade ativa para propor ação direta perante o Supremo Tribunal Federal e, bem assim, os partidos políticos que assinam a petição inicial (BRASIL, 2020, p. 1).

Registra-se que se trata de decisão histórica, porquanto foi a primeira vez que os indígenas apresentara uma ação no STF por meio de uma entidade representativa de seus

interesses. De acordo como advogado da Apib, Luiz Henrique Eloy, o resultado obtido é histórico “porque reconhece a legitimidade jurídica da Apib enquanto organização indígena para propor ação. Durante muito tempo os povos indígenas tiveram que depender de outros para falarem em seu nome e agora tem essa possibilidade de irem direto ao Supremo” (TERRA DE DIREITOS, 2020).

Na petição inicial, foram formulados pedidos específicos em relação aos povos indígenas, que incluíram “a criação de barreiras sanitárias, a instalação de sala de situação, a retirada de invasores das terras indígenas, o acesso de todos os indígenas ao Subsistema Indígena de Saúde e a elaboração de plano para enfrentamento e monitoramento da COVID-19” (BRASIL, 2020, p. 3). Segundo a decisão de Barroso:

5. A análise aqui desenvolvida observou três diretrizes: (i) os princípios da precaução e da prevenção, no que respeita à proteção à vida e à saúde; (ii) *a necessidade de diálogo institucional entre o Judiciário e o Poder Executivo, em matéria de políticas públicas decorrentes da Constituição*; e (iii) a imprescindibilidade de diálogo intercultural, em toda questão que envolva os direitos de povos indígenas (grifos nossos) (BRASIL, 2020, p. 2).

No que concerne à necessidade de diálogo institucional entre o Judiciário e o Executivo em matéria de políticas públicas, o ministro relator admitiu que a decisão cautelar proferida, embora de caráter urgente, deu-se a partir de informações incompletas. Barroso afirmou que as medidas para contenção da pandemia em territórios indígenas requerem a mobilização das múltiplas instituições e seus agentes, em virtude da “expertise técnica e experiência em suas respectivas áreas de atuação” (BRASIL, 2020, p. 14). Além disso, o ministro reconheceu que, por se tratar de matéria que ultrapassa as capacidades institucionais da Corte, faz-se necessário o estabelecimento de interlocução entre Executivo e Judiciário, a fim de que se busque uma solução consensual para o problema posto (BRASIL, 2020).

Acertada a premissa estabelecida pelo julgador ao informar que ele atuaria “como um *facilitador* de decisões e de medidas que idealmente devem envolver diálogos com o Poder Público e com os povos indígenas, sem se descuidar, contudo, dos princípios da precaução e da prevenção” – em razão do risco iminente de extermínio em massa de povos indígenas (grifo do ministro) (BRASIL, 2020, p. 15).

Vê-se que o controle de constitucionalidade de políticas públicas e a revisão dos atos administrativos no Brasil constituem meios para garantir a realização dos direitos fundamentais. A assunção pelo Judiciário de novas atribuições é consequência do constitucionalismo e da ampla previsão de direitos na Constituição Federal de 1988. A ADPF nº 709 é documento judicial pelo qual os povos originários invocam o direito de não serem exterminados; postulam o direito de existirem – em especial, reclamam a proteção da dignidade humana (CF, art. 1º,

inc. III), o direito à vida (CF, art. 5º, caput) e à saúde (CF, arts. 6º e 196), bem como o direito de viverem em seus territórios, de acordo com suas culturas e tradições (CF, art. 231) (BRASIL, 1988). A inércia do Poder Executivo em implementar medidas de controle da pandemia entre os povos indígenas e os vetos ao plano de emergência – diga-se de passagem, os maiores entre os projetos desenvolvidos para conter a crise (VALENTE, 2020) – compeliram a necessidade de intervenção do Poder Judiciário para evitar o genocídio e o ecocídio dos indígenas. Até porque:

Não são apenas números, são pessoas, são memórias e histórias dos povos Apurinã, Atikum, Baniwa, Baré, Borari, Fulni-ô, Galiby Kalinã, Guarani, Hixkaryana, Huni Kuin, Jenipapo Kanidé, Kariri Xocó, Kaingang, Karipuna, Kokama, Macuxi, Mura, Munduruku, Pandareo Zoro, Pankararu, Palikur, Pipipã, Sateré Maué, Tariano, Tembé, Tikuna, Tukano, Tupinambá, Tupiniquim, Warao e Yanomami, todos afetados pela pandemia! (APIB, 2020).

Inegavelmente, existem efeitos deletérios em razão da judicialização do plano emergencial para a salvaguarda das comunidades originárias. Dentre eles, destacam-se o *déficit de expertise* do Judiciário em compreender o ciclo de uma política pública, tendo maior afinidade apenas com a fase de implementação da política; o caráter da regressividade, assente no senso comum de que toda vez que se julga procedente uma ação – neste caso, as cautelares foram parcialmente deferidas –, entende-se que houve um impulsionamento da concretização dos direitos fundamentais postulados – ora, a sentença pode ou não pôr fim ao conflito de interesses ao publicar o dispositivo; a mercantilização dos direitos fundamentais, ao assegurar prestações pecuniárias como solução à lide; e, por fim, uma efetividade retórica, firmado sob a aparente resolução em razão de procedência dos pedidos formulados na inicial (VALLE, 2016).

Mesmo com o contexto excepcional da pandemia – e que, certamente, reformulará a arena das políticas públicas e do controle judicial –, afirma-se que a decisão do Ministro Barroso percorreu os caminhos da deferência para com as escolhas administrativas. O relator sustentou que “há importantes registros acerca da atuação das Forças Armadas, na entrega de cestas básicas, suprimentos e materiais de saúde a diversas comunidades indígenas, bem como de sua atuação, em parceria com o Ministério da Saúde, na atenção médica a tais povos” (BRASIL, 2020, p. 13-14). Segundo ele, “não se pode negar o esforço de tais órgãos no enfrentamento da questão indígena” (BRASIL, 2020, p. 14). Nestes termos, essa nova prática do agir administrativo – a partir da coexistência entre Poder Judiciário e Administração Pública – “comprometida mais com os resultados do que com a forma” (VALLE, 2016, p. 184) – a tutela de comunidades milenares e seus modos de reprodução material específicos – “que não abre mão da participação da sociedade” (VALLE, 2016, p. 184) – o reconhecimento da Apib como

sujeito legítimo para propor ação direta perante o STF – “e reconhece o seu papel no incremento do conhecimento, hoje há de inspirar quaisquer mecanismos propostos a seus controle, inclusive e especialmente, o Judiciário” (VALLE, 2016, p. 184).

3.1. DA AGENDA SUBMERSA: MOMENTOS SUBJETIVISTAS E OBJETIVISTAS DA ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS NA PANDEMIA DE COVID-19

Da formulação da política pública para conter o avanço da pandemia nos territórios indígenas, bem como da concessão da liminar pleiteada pelos representantes daquelas populações, constata-se nova roupagem na resistência das comunidades originárias. Inseridos enquanto sujeitos legítimos para reivindicar direitos garantidos constitucionalmente na seara judicial, a militância indígena, em consonância com o caráter intercultural do texto constitucional, “impõe uma leitura do texto que descolonize os saberes e as compreensões estigmatizantes do passado e impõe ações concretas pelo Estado na garantia do exercício dos modos de vida próprios dos grupos que formam a sociedade brasileira” (JUNIOR, 2020).

No mesmo sentido, a articulação dos povos indígenas para frear o avanço do coronavírus em seus territórios – que culminou com a propositura da ADPF nº 709 – resulta, em grande medida, da inserção desses sujeitos em ambientes até então não ocupados pelo movimento indígena, como é o caso da comunicação e conexão em rede. De acordo com Machado et. al., sobre tecnologias de informação e resistência da população indígena:

As articulações indígenas como movimentos sociais atuais, experimentam uma nova forma de organização que aliando a utilização das tecnologias de informação com a ideia de rede e/ou teias [...], representam o estabelecimento dos múltiplos laços e imbricações entre movimentos, participantes individuais e outros atores da sociedade civil e o Estado. Assim, podemos falar num alcance cultural e político que ultrapassa as fronteiras das comunidades locais. Neste sentido, a distância entre as aldeias passa a ser menor com a utilização das redes sociais, da mesma forma que a articulação com outros movimentos do campo se torna possível (MACHADO ET. AL., 2013, p. 7).

No cenário específico da pandemia de Covid-19, por exemplo, 16 (dezesesseis) etnias que habitam o parque do Xingu desenvolveram estratégias – dada a inércia do Estado – para monitorar o avanço da doença, dentre elas, o desenvolvimento de aplicativos de celular. Através do aplicativo, “é possível rastrear a entrada de pessoas e acompanhar os sintomas e sinais clínicos de pacientes com Síndrome Gripal e sua evolução diária, em tempo real” (TAKETA, 2020). Destaca-se a etnia Kuikuro, que “já utilizava a ferramenta para mapear sítios arqueológicos e áreas cultivadas, além de monitorar regiões com risco de desmatamento e incêndios florestais. E decidiram, com seus parceiros, adaptá-la para mitigar a crise de saúde” (JUCÁ, 2020).

Dada a acumulação do capital, que cada vez mais expande suas fronteiras, surge a necessidade de resposta ante a pressão desse sistema econômico sobre os bens naturais, as terras e os territórios. Assim, por meio da conexão digital eletrônica de redes, as identidades indígenas “têm feito uso do novo espaço comunicacional virtual, considerado sobretudo pelo poder que tem para conectar, armazenar e difundir informações de seu interesse e de criação própria” (PINTO, 2018). As ferramentas utilizadas pelas populações originárias para monitorar a saúde desses povos; a ocupação das redes sociais para difundir a cultura e as vulnerabilidades indígenas – seja em razão da política genocida indígena que atravessa a história brasileira, seja em razão do cenário ameaçador causado pelo novo coronavírus – contribuem para demonstrar o “quadro analítico submerso de inúmeras lutas sociais por justiça” (ACSELRAD, 2002, p. 52) dos povos indígenas.

Ora, para além da defesa das terras que tradicionalmente ocupam, bem como das distintas formas de sociabilidade, integra a agenda da resistência indígena a participação em “diferentes espaços de políticas públicas que tratam das questões relativas aos povos indígenas e nas instâncias políticas representativas como câmaras municipais, prefeituras, conselhos e governos estaduais” (APIB, 2020). No contexto da pandemia, considerado neste trabalho, a imprensa e a multimídia constituíram e constituem instrumento de resistência daquelas populações, posto que angaria a atenção dos não indígenas, além de fomentar a construção de uma democracia socioambiental, ainda por se realizar no Brasil – negligenciada, ainda mais, pela política anti-indígena do governo Bolsonaro.

Afirma-se que a ação coletiva dos povos indígenas contra uma ordem ambiental tida por injusta – aqui, os efeitos causados pela pandemia do novo coronavírus – manifesta-se simultaneamente de duas formas: “a) no plano da distribuição objetiva dos efeitos ambientais das práticas sociais, que exprime a diferença de poder sobre os recursos ambientais [...]; e b) no plano discursivo, no qual vigoram distintos esquemas de representação de mundo [...]” (ACSELRAD, 2002, p. 55). Trata-se de caracterizar, segundo Henri Acselrad, “as condições de existência teórica e prática dos grupos sociais” (ACSELRAD, 2002, p. 55). De forma mais detalhada:

No momento objetivista encontraremos os grupos sociais distribuídos no espaço social em função de sua disposição diferencial sobre elementos de poder. Estaremos aí tratando do espaço relacional das posições sociais ocupadas pelos agentes sociais em função da estrutura de distribuição de tipos específicos de meios de poder. No momento subjetivista, identificaremos as representações que os atores fazem do mundo social, pontos de vista que contribuem para a construção deste mesmo mundo, inclusive da diferenciação social dos indivíduos que o caracteriza. Estaremos aí observando a configuração dos esquemas classificatórios, princípios de classificação, de visão e divisão do mundo social (ACSELRAD, 2002, p. 55).

O movimento indígena no Brasil, por meio de seus representantes – em especial, a Apib – avançou na disposição prática sobre a política neoextrativista que avança pelo País – agravada pela flexibilização da vigilância ambiental nos territórios tradicionais durante o período da pandemia –, que coloca em risco a sobrevivência de inúmeras comunidades originárias, além de disputar “espaço na esfera pública como estratégia discursiva de aplicação dos dispositivos constitucionais” (ACSELRAD, 2002, p. 55) sobre o direito à vida, à saúde e à reprodução material dos povos indígenas – consubstanciado no julgamento da ADPF nº 709.

Assim, o momento objetivista consistiu no confronto de forças no terreno prático, a partir do direcionamento para as redes de pautas essenciais para a proteção dos povos tradicionais do Brasil durante a quarentena. O Acampamento Terra Livre (ATL), evento que reúne todos os anos milhares de indígenas de diversas etnias para discutir e apresentar soluções para a defesa de seus territórios e direitos, se deu de forma *online*, a fim de denunciar o cenário de omissão do Estado brasileiro quanto a esses povos na pandemia do coronavírus. O evento, realizado em abril de 2020, contou com “reuniões, lives, pajelança, cantos, danças tradicionais, mostra de filmes indígenas, debates entre mulheres de diferentes etnias, além de mesas de debate entre especialistas” (BRASIL DE FATO, 2020).

O momento subjetivista sucedeu com a percepção da mora em adotar política pública para evitar a morte de indígenas pelo novo coronavírus, bem como pela inobservância pelo Poder Público de legislações ambientais, que favoreceu a entrada de garimpeiros ilegais e do desmatamento em larga escala. Considerado esse cenário, a apresentação de explicações para as situações de desigualdade ambiental passou a integrar as estratégias argumentativas (ACSELRAD, 2002), que teve como expressão máxima o reconhecimento da “legitimidade dos povos indígenas e de suas organizações para atuar em juízo na defesa de seus direitos e interesses” (JUNIOR, 2020).

Ambos os momentos – a publicidade da emergência indígena durante a pandemia e a inserção dessas populações na seara judicial – contribuem para a denúncia da desigualdade ambiental e para a construção de novos sujeitos enquanto barreira organizada contra o avanço predatório do capital (ACSELRAD, 2002).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo teve por objetivo principal analisar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 709 à luz da teoria das políticas públicas. Para isso, investigou-se, num primeiro momento, as etapas de criação da política pública, quais sejam, a identificação do problema, a formação da agenda, a formulação de alternativas estratégicas, a

tomada de decisão, a implementação e a avaliação. Depreendeu-se do modelo sequencial de criação da política pública que se trata de mecanismo heterogêneo, submetido às convergências técnicas da Administração Pública e também do jogo político da democracia contemporânea.

Quanto a este último aspecto, empenhou-se em percorrer o ciclo de criação da política pública de enfrentamento à covid-19 entre os povos indígenas no Brasil. Constatou-se que a mora em implementar a política pública de contenção da pandemia nos territórios indígenas deu-se em razão de bloqueios políticos à implementação do plano emergencial, dada a política anti-indígena do atual governo; e do despreparo técnico dos atores envolvidos na elaboração da política pública, dada a ausência do demonstrativo do respectivo impacto orçamentário e financeiro quando da propositura legislativa.

Essas foram as razões identificadas que conduziram à judicialização do plano emergencial direcionado aos povos indígenas face à pandemia de coronavírus, por meio da ADPF nº 709. O ministro relator registrou a atuação do Poder Judiciário enquanto facilitador entre o Poder Público e as comunidades originárias, dada a iminente ameaça de extinção dessas populações. Destarte, ao julgar a ADPF, concedendo parcialmente os pedidos formulados – especialmente, a tutela do direito à vida, à saúde e de reprodução material conforme suas culturas e tradições – o Poder Judiciário atuou de maneira cautelosa, ao reconhecer as medidas até então tomadas pela Administração Pública de proteção dos povos indígenas, mas salientando a necessidade de complementação do plano emergencial. Trata-se de controle judicial que observou os critérios de deferência, como também firmou o protagonismo do Judiciário como arena democrática de solução em torno da urgência indígena no contexto da pandemia.

Por fim, analisou-se a articulação indígena durante a pandemia a partir da ocupação desses sujeitos dos meios de comunicação em rede. A mobilização virtual contribuiu para revelar a situação de vulnerabilidade dos povos indígenas durante a emergência sanitária, despertando a atenção nacional e internacional para essas comunidades, que culminou, como visto, com a determinação pelo Poder Judiciário da adoção de medidas para a contenção da pandemia nos territórios tradicionais.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. **Justiça ambiental e construção social do risco**. Desenvolvimento e meio ambiente, n.5, 2002, p. 49-60. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/made/article/view/22116/14480>>. Acesso em 21 de setembro de 2020.

ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL (APIB). **Assembleia de Resistência Indígena: Carta Final**. APIB, 2020. Disponível em:

<<http://apiboficial.org/2020/05/10/carta-final-da-assembleia-de-resiste%CC%82ncia-indigena/?fbclid=IwAR1GB0q7sw8T9yFSu6tVYCbljaoiW4ez7Uogt08R663mpj0PHHZZ5iWObxs>>. Acesso em 01 de agosto de 2020.

ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL (APIB). **Quantos indígenas precisam morrer para o Governo implementar um plano emergencial?** APIB, 2020. Disponível em: <<http://apib.info/2020/08/21/quantos-indigenas-precisam-morrer-para-o-governo-implementar-um-plano-emergencial/>>. Acesso em 01 de agosto de 2020.

ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL (APIB). **Quem faz parte da Apib.** Disponível em: <<http://apib.info/sobre/>>. Acesso em 17 de setembro de 2020.

BRASIL DE FATO. **Acampamento Terra Livre abre série de eventos online sobre a luta dos povos indígenas.** 2020. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2020/04/27/acampamento-terra-livre-abre-serie-de-eventos-online-sobre-a-luta-dos-povos-indigenas>>. Acesso em 15 de setembro de 2020.

BRASIL. **Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), art. 113.** A Constituição e o Supremo, 2020. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=74165>>. Acesso em 05 de agosto de 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 06 de agosto de 2020.

BRASIL. **Mensagem nº 378, de 7 de julho de 2020.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2020/Msg/VEP/VEP-378.htm>.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 1142/2020.** Dispõe sobre medidas de proteção social para prevenção do contágio e da disseminação da Covid-19 nos territórios indígenas; cria o Plano Emergencial para Enfrentamento à Covid-19 nos Territórios Indígenas; estipula medidas de apoio às comunidades quilombolas e aos demais povos e comunidades tradicionais para o enfrentamento à Covid-19; e altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, a fim de assegurar aporte de recursos adicionais nas situações emergenciais e de calamidade pública. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2242218>>. Acesso em 06 de agosto de 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709.** REQTE.(S): Articulação dos Povos Indígenas do Brasil – APIB; 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. INTDO.(A/S): União e Fundação Nacional do Índio (FUNAI). Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, 8 de julho de 2020. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/adpf709.pdf>>. Acesso em 10 de agosto de 2020.

CALDAS, Murilo. **Ministério da Saúde lança medidas para prevenir Coronavírus em povos indígenas.** Ministério da Saúde, 2020. Disponível em: <<https://www.saude.gov.br/noticias/sesai/46548-ministerio-da-saude-lanca-medidas-para-prevenir-coronavirus-em-povos-indigenas>>. Acesso em 11 de agosto de 2020.

CONSELHO IDIGENISTA MISSIONÁRIO (CIMI). **STF garante medidas de proteção a indígenas na pandemia.** 2020. Disponível em: <<https://cimi.org.br/2020/08/stf-garante-medidas-protecao-indigenas-pandemia/>>. Acesso em 09 de agosto de 2020.

COSTA MATOS, Andityas Soares de Moura. **A norma fundamental de Hans Kelsen como postulado científico.** Rev. Fac. Direito UFMG, Belo Horizonte, n. 58, p. 41-84, jan./jun. 2011.

ELOY, Luiz Henrique. **ADPF 709 no Supremo: Povos indígenas e o direito de existir!** Rede NINJA, 2020. Disponível em: <<https://midianinja.org/luizhenriqueeloy/adpf-709-no-supremo-povos-indigenas-e-o-direito-de-existir/>>. Acesso em 16 de agosto de 2020.

GOTTEMS, Leila Bernarda Donato et al. **O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites.** Saude soc., São Paulo, v. 22, n. 2, p. 511-520, Junho, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902013000200020&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 16 de agosto de 2020.

JUCÁ, Beatriz. **Com uso de aplicativo e posto de saúde, aldeia indígena no Xingu registra zero mortes por covid-19.** *El País*, 2020. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/brasil/2020-09-17/com-uso-de-aplicativo-e-posto-de-saude-aldeia-indigena-no-xingu-registra-zero-mortes-por-covid-19.html>>. Acesso em 10 de setembro de 2020.

JUNIOR, Julio José Araujo. **ADPF 709: a voz indígena contra o genocídio.** JOTA Info, 8 de julho de 2020, Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/adpf-709-a-voz-indigena-contra-o-genocidio-08072020>>. Acesso em 10 de setembro de 2020.

MACHADO, M. et. al. **Tecnologias de informação e resistência indígena: um tema para o Serviço Social.** Congresso Catarinense de Assistentes Sociais, 2013. Disponível em: <<http://cress-sc.org.br/wp-content/uploads/2014/03/Tecnologias-de-Inforna%C3%A7%C3%A3o-e-Resist%C3%Aancia-Ind%C3%ADgena.pdf>>. Acesso em 10 de setembro de 2020.

PINTO, Alejandra Aguilar. **O protagonismo comunicacional-informacional- digital indígena na sociedade da informação: antecedentes, experiências e desafios.** Universidad del Rosario, 2018. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/jatsRepo/5115/511555883007/html/index.html>>. Acesso em 10 de setembro de 2020.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas / Maria das Graças Rua. – 3. ed. rev. atua. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES : UAB, 2014. 130p.**

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos / Leonardo Secchi. – São Paulo: Cengage Learning, 2012.**

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em 21 de agosto de 2020.

TAKETA, Brenda. **Indígenas da etnia Kuikuro executam plano de combate à Covid-19 em seu território.** Agência Museu Goeldi, 2020. Disponível em: <<https://www.museu-goeldi.br/noticias/indigenas-da-etnia-kuikuro-executam-plano-de-combate-a-covid-19-em-seu-territorio>>. Acesso em 10 de setembro de 2020.

TERRA DE DIREITOS. **Em julgamento histórico no STF, indígenas conquistam direito à saúde para enfrentar a pandemia.** Disponível em: <<https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/em-julgamento-historico-no-stf-indigenas-conquistam-direito-a-saude-para-enfrentar-a-pandemia/23441>>. Acessado 21 de agosto de 2020.

VALENTE, Rubens. **Socorro a indígenas e quilombolas foi o mais vetado por Bolsonaro, diz ONG.** Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/colunas/rubens-valente/2020/07/13/vetos-auxilio-coronavirus-indigenasquilombolas.htm?cmpid=copiaecola>>. Acesso em 22 de agosto de 2020.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial / Vanice Regina Lírio do Valle. 2. ed. rev. ampl. e atual. ; prefácio de Marcus Juruena Villela Souto – Belo Horizonte: Fórum, 2016.**