

Entre a luta jurídica e os limites institucionais: a litigância de movimentos sociais territoriais na pandemia de Covid-19 no Brasil

Between legal struggle and institutional limits: the litigation of territorial social movements in the covid-19 pandemic in Brazil

Virgínia Guimarães¹
Paula Máximo de Barros Pinto²
Mariana Imbelloni Braga Albuquerque³

Resumo: A vulnerabilidade de povos e comunidades tradicionais brasileiros,

¹ Doutora em Direito pela PUC-Rio. Mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ. Especialista em Direito Ambiental pela PUC-Rio (2008) e em Advocacia Pública pela UERJ. Atualmente é Professora de Direito Ambiental e Direito Urbanístico da PUC-Rio e coordenadora do curso de Graduação de Direito da PUC-Rio. Professora Permanente do Mestrado Profissional Direito Civil Contemporâneo e Prática Jurídica. Professora Colaboradora do Programa de Pós-graduação em Direito da PUC-Rio (PPGD) e do Mestrado Profissional em Ciência da Sustentabilidade da PUC-Rio. Líder do Grupo de Pesquisa Estudos Críticos em Direito, Natureza e Sociedade (CNPq). Integrante do Grupo de Pesquisa ?Direito, Ambiente e Justiça no Antropoceno? (JUMA). Coordena, na PUC-Rio, o projeto internacional Panamazonia post COVID 19, coordenado pela PUCE e pela REPAM. Integrante da Rede Temática Just Side, pertencente ao CYTED (Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnolg. Coordenadora de pesquisas e integrante do NIMA-Jur/PUC-Rio. Integrante da Rede Brasileira de Justiça Ambiental (RBJA). Possui pesquisas em Direito Ambiental, especialmente relacionadas à injustiça e racismo ambiental, conflitos ambientais, direitos territoriais, licenciamento, aplicação do Código Florestal, e em Direito Urbanístico, como direito à cidade, espaços públicos, comuns urbanos.

² Doutoranda em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Mestre em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRJ). Graduada em Direito pela PUC-Rio. Professora do Departamento de Direito da PUC-Rio. Coordenadora de Extensão do Departamento de Direito da PUC-Rio. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Estudos Críticos em Direito, Natureza e Sociedade (PUC-Rio) e do Grupo de Pesquisa Direito, Ambiente e Justiça no Antropoceno (JUMA/NIMA/PUC-Rio). Membro da Associação dos Professores de Direito Ambiental do Brasil (APRODAB).

³ Doutoranda em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela PUC-Rio com período de pesquisa na Humboldt University de Berlim. Mestre em Direito pela PUC Rio (2019). Possui graduação em História pela Universidade Federal Fluminense (2011) e Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (2016.1). Áreas de foco em pesquisa são História dos Feminismos no Brasil, História Urbana, Teorias Feministas do Direito, Direito à Cidade e Direito à Mobilidade Urbana. Integrante dos grupos de pesquisa Gênero, Democracia e Direito (PUC-Rio) e Cidade, Direito e Mobilidade (Ippur-UFRJ). Professora Agregada da PUC-Rio, lecionando as disciplinas História do Direito, Sociologia do Direito, Filosofia do Direito e Direito Comparado.

decorrente da negativa sistemática de direitos em prol da adoção de determinados modelos de desenvolvimento desde a colonização do país, intensificou-se com a emergência de um governo conservador e a trágica coincidência da pandemia de Covid-19, na qual a posição do Estado brasileiro foi de minimização de gravidade e negativa de políticas específicas. Os movimentos sociais territoriais, além das ações de auto organização, investem em mecanismos de pressão ao Legislativo e Judiciário para garantia de direitos. Alguns marcos desta mobilização são o Plano Emergencial de Combate à Pandemia de Covid-19 e as Ações de Descumprimento de Preceito Fundamental 709 e 762. Estas ações representaram importantes marcos nas lutas para afirmação dos movimentos territoriais, inclusive como marcos históricos no campo do Direito. A litigância destes movimentos, no contexto da pandemia para os territórios, serviram para alcançar ações concretas para mitigar os efeitos sanitários, bem como para jogar luz às disputas ocorridas dentro das instituições e os impactos da execução de um projeto conservador de Estado. Para tanto, apresentaremos um breve histórico do reconhecimento dos sujeitos coletivos relacionados aos territórios no quadro constitucional, seguido de um breve quadro político e sanitário da pandemia em relação aos povos tradicionais, e as estratégias de vinculação legislativas e jurídicas para destacar os principais pontos da litigância socioambiental neste contexto e que partiram destes sujeitos para pontuar os avanços e dificuldades deste processo.

Palavras chaves: Covid-19; Estado pluriétnico, litigância socioambiental de povos tradicionais; povos indígenas; estratégias institucionais.

Abstract: The vulnerability of traditional Brazilian peoples and communities, resulting from the systematic denial of rights in favor of adopting certain development models since the colonization of the country, has intensified with the emergence of a conservative government and the tragic coincidence of the Covid-19 pandemic. The position of the Brazilian state during the pandemic was to minimize the severity and deny specific policies. In addition to self-organized actions, territorial social movements are investing in mechanisms to pressure the legislature and judiciary to guarantee rights. Some milestones in this mobilization are the Emergency Plan to Combat the Covid-19 Pandemic and the Actions for Failure to Comply with Fundamental Precept 709 and 762. These actions represented important milestones in the struggles to affirm territorial movements, including historical landmarks in the field of law. The litigation of these movements, in the context of the pandemic for the territories, served to achieve concrete actions to mitigate the health effects, as well as to shed light on the disputes that occurred within the institutions and the impacts of the execution of a conservative state project. To this end, we will present a brief history of the recognition of collective subjects related to territories in the constitutional framework, followed by a brief political and health framework of the pandemic in relation to traditional peoples. Additionally, we will discuss legislative and legal linking strategies to highlight the main points of socio-environmental litigation in this context and that came from these subjects to point out the advances and difficulties of this process.

Key-words: Covid-19; multiethnic state, socio-environmental litigation of traditional peoples; indigenous peoples; institutional strategies.

Submissão: 19.12.2023. **Aceite:** 17.09.2024

1. Introdução

A vulnerabilidade de povos e comunidades tradicionais brasileiros, decorrente da negativa sistemática de direitos em prol da adoção de determinados modelos de desenvolvimento desde a colonização do país, intensificou-se com a emergência política de um governo conservador (2018-2022) e com a trágica coincidência com a pandemia causada pela Covid-19.⁴ Mesmo diante da necessidade de adoção de medidas protetivas de povos indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais, a posição do Governo Federal brasileiro foi de minimização da gravidade da pandemia e da não adoção de políticas específicas, somados à continuidade de um projeto político que, ao contrário de garantir os territórios livres e seguros, estimulava a invasão por garimpeiros, grileiros e outros agentes que exploram, ilegalmente, recursos naturais nestes locais.

Este cenário, somado à gravidade da situação epidemiológica, levou as organizações sociais e lideranças comunitárias adotarem ações de auto organização e cuidado⁵, bem como a investirem em mecanismos de pressão às instituições para uma mínima garantia de direitos. Esta mobilização insere-se em uma história de luta

⁴ Entende-se a vulnerabilidade como um processo, focado nos grupos, e não os indivíduos, a partir da perspectiva de Acsehrad (2006) e, neste sentido, “Interessa determinar e, assim, interromper os processos decisórios que impõem riscos aos mais desprotegidos – decisões alocativas de equipamentos danosos, dinâmicas inigualitárias do mercado de terras” (Acsehrad 2006, p. 2).

⁵ Como não é possível destacar ou analisar estas experiências neste artigo, vamos mencionar duas ações. A criação da Frente de Emergência Indígena, descrita como “a frente do movimento indígena no Brasil no enfrentamento da pandemia de COVID-19 e sua expansão sobre os territórios e povos originários” e composta por uma série de iniciativas. Esta frente foi atualizada para outras emergências relacionadas aos povos indígenas. As informações estão disponíveis em: <<https://emergenciaindigena.apiboficial.org/>>. Acesso em: 30 nov.2023. E mencionamos também a rede construída pela Coordenação Estadual das Associações das Comunidades Remanescentes de Quilombo do Pará (Malungu) para levantamento, controle e mitigação da disseminação da Covid 19 nos quilombos do Pará (De Carvalho et al 2021).

para garantia de direitos, que tem como um de seus marcos os enfrentamentos para garantir uma ordem jurídica multicultural no Estado Brasileiro, o que ocorreu com a aprovação da Constituição Federal de 1988 (CF).

O presente artigo parte do processo de reconhecimento de um Estado constitucionalmente pluriétnico para olhar para a litigância socioambiental dos movimentos sociais territoriais no Brasil. Apresentamos, inicialmente, o debate sobre os sujeitos coletivos consagrados pela Constituição de 1988 e o marco do Estado Constitucional pluriétnico. Após, destacamos algumas questões sobre o contexto político e social na pandemia, em especial os relacionados a medidas adotadas pelo Governo Federal brasileiro e as consequências sanitárias nos territórios. Tendo este pano de fundo, analisamos ações judiciais propostas pelo movimento indígena e quilombola, destacando aspectos relevantes da litigância socioambiental nestes casos. Pretendemos ressaltar a importância da litigância no contexto da pandemia para os territórios, tanto para alcançar ações concretas para mitigar os efeitos sanitários, quanto como para jogar luz às disputas ocorridas dentro das instituições e os impactos da execução de um projeto conservador de Estado.

2. Constituição Federal de 1988, direitos territoriais e movimentos sociais

O período de redemocratização brasileira, após longa e violenta ditadura, foi marcado por intensa atuação de movimentos sociais e setores organizados da sociedade civil, com pautas de reivindicação de direitos, muitos historicamente negados. Como resultado direto destas disputas políticas, a Constituição Federal brasileira, promulgada em 1988, representa um avanço significativo no quadro jurídico nacional relativo a povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, reconhecendo direitos territoriais e culturais, em um movimento que rompe com o caráter integracionista e assegura as formas de organização social, usos, costumes, religiões, línguas e crenças, bem como o direito à terra.

O texto constitucional, neste sentido, orienta-se pelo multiculturalismo, reconhecendo direitos territoriais e culturais de povos indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais e outros grupos participantes do processo civilizatório nacional. Isso reflete em novas formas de interpretação dos fundamentos constitucionais de direitos de titularidade coletiva, de uso e posse compartilhados de recursos naturais e territórios e de respeito aos diferentes modos de viver (Souza Filho 2003, p. 93-98). Estes direitos socioambientais inscritos na constituição têm sido capazes de provocar rupturas na ordem social (Santilli 2005, p. 49-51) projetando novos sujeitos na arena política com demandas específicas e novas formas de enfrentamento na luta por reconhecimento.

Articulações nacionais dos povos indígenas vêm se constituindo, desde antes da Assembleia Constituinte de 1987, como importante meio de busca constante por direitos e resistência às ofensivas contrárias aos indígenas. Há articulações nacionais constituídas como a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) e Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), além de outras regionais igualmente relevantes. Inúmeras estratégias são utilizadas, podendo-se mencionar litigância socioambiental, acompanhamento de propostas legislativas, trabalhos de incidência política nos Poderes Judiciário e Legislativo, realização de reunião anual em Brasília denominada de “Acampamento Terra Livre”, processos de retomada de terras indígenas, acesso a instâncias internacionais, parcerias com organizações nacionais e internacionais.

Atualmente existem diversas organizações sociais voltadas à resistência e manutenção das comunidades quilombolas. Em âmbito nacional, destacamos a Coordenação Nacional de Articulação de Quilombos (CONAQ) que emerge do movimento quilombola ao cenário nacional, possibilitando uma potencialização de pautas. A Coordenação “busca lutar pela garantia de uso coletivo do território, pela implantação de projetos de desenvolvimento sustentável, pela implementação de

políticas públicas levando em consideração a organização das comunidades de quilombo; por educação de qualidade e coerente com o modo de viver nos quilombos; o protagonismo e autonomia das mulheres quilombolas; pela permanência do(a) jovem no quilombo e acima de tudo pelo uso comum do Território, dos recursos naturais e pela em harmonia com o meio ambiente” (Souza 2013). Há, ainda, movimentos sociais atuantes de povos e comunidades tradicionais, destacando-se, por exemplo, o Movimento dos Pescadores e Pescadoras Artesanais (MPP) e o Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB).

Dentre as normas constitucionais que, de certa forma, movem a disputa por políticas públicas territoriais no Brasil, podemos destacar o capítulo específico destinado aos povos indígenas (artigos 231 e 232), com direitos e garantias expressamente assegurados, como o reconhecimento de sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, bem como dos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam e da vedação de sua remoção, salvo em casos de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população ou no interesse da soberania do país, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.

Assim como em Constituições anteriores, a atual ordem constitucional reconhece o caráter originário dos direitos dos povos indígenas ao território tradicional, uma vez que a relação material e imaterial dos povos com o território é anterior à própria formação do Estado Nacional. A CF dispõe que são terras tradicionalmente ocupadas aquelas habitadas em caráter permanente, utilizadas para suas atividades produtivas, imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários ao bem-estar e necessárias à reprodução física e cultural, segundo os usos, costumes e tradições dos povos indígenas (art. 231, §1º, CF). As quais destinam-se à posse permanente dos povos que as ocupam, são inalienáveis, indisponíveis e imprescritíveis os direitos a elas referentes (art. 231, §§ 2º e 4º, CF).

Sobre território quilombola, o artigo 68 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) reconhece a propriedade definitiva aos remanescentes das comunidades quilombolas que estejam ocupando suas terras. Nesse sentido, a CONAQ entende a luta quilombola como "um caminhar pela garantia dos direitos desses grupos, que emerge em múltiplas facetas, cuja uma delas é a institucional das coordenações, associações e federações quilombolas. O central é que aquilombar-se remete à luta contínua não pelo direito a sobreviver, mas pelo de existir em toda a sua grandeza. Ou seja, é a luta pela existência física, cultural, histórica e social das comunidades quilombolas" (Souza, 2013). Em decorrência desta luta, a Constituição Federal de 1988 garantiu os direitos etno-raciais e territoriais da população quilombola, sendo o ponto de partida jurídico para o estabelecimento de normas protetivas aos direitos destes povos negros (Barbosa *et al*, 2016, *online*).

Além das normas específicas sobre povos indígenas e quilombolas, a Constituição avançou no que tange ao reconhecimento dos direitos culturais, uma vez que afirma o Estado brasileiro pluriétnico, rompendo com o paradigma assimilacionista e com a ideia de identidade nacional única (Pereira 2002).⁶ Reconhece, também, os modos de vida tradicionais de determinados grupos como patrimônio histórico e cultural do Brasil, prevendo a proteção dos modos próprios de fazer, criar e viver desses povos e comunidades, no capítulo destinado à cultura (arts. 215 e 216). A CF estabelece como dever do Estado garantir, incentivar e valorizar as manifestações culturais populares, indígenas e afro-brasileiras e de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional (art. 215, § 1º, CF/88).

Embora a Constituição Federal não faça referência expressa a "povos e comunidades tradicionais" - como o faz com os povos indígenas e quilombolas - ,

⁶ No mesmo sentido, a Convenção OIT 169, que trata sobre povos indígenas e tribais, foi internalizada no ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto Legislativo 143/2002 e do Decreto 5.051/2004.

seus direitos culturais e territoriais estão garantidos constitucionalmente, uma vez que são reconhecidos enquanto grupos culturalmente diferenciados, com dinâmicas sociais, culturais e econômicas próprias, mantendo relações específicas com suas terras tradicionalmente ocupadas. Cunha (2017, p. 291-292) entende que os povos e comunidades tradicionais se caracterizam por "práticas e técnicas ambientais de baixo impacto, formas equitativas de organização social, presença de instituições com legitimidade para fazer cumprir suas leis, liderança local e, por fim, traços culturais, que são seletivamente reafirmados e reelaborados".

No Direito brasileiro, com fundamento nas normas existentes, entendemos povos e comunidades tradicionais como uma categoria ampla, tal como estabelece a definição normativa constante no Decreto 6.040/2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. De acordo com esta norma, estes são "grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição" (art. 3º, I). E, como tal, abrange povos indígenas, quilombolas, pescadores artesanais, extrativistas e inúmeros outros.

Destacamos estas normas pois o território é central para os povos indígenas, quilombolas e povos e comunidades tradicionais, considerando-se que, a partir da relação com o território ancestral, ocorre a reprodução cultural. A terra para os indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais não representa um bem patrimonial, mas um elemento integrante de sua identidade coletiva e de sua ancestralidade, além da possibilidade de fortalecer a relação entre os membros daquele coletivo. E, ainda, o direito ao território liga-se a uma série de outros direitos, como saúde, cultura e a própria vida.

Neste sentido, utilizamos o conceito de movimentos sociais territoriais para nos referir àqueles que abrangem estes sujeitos coletivos que demandam uma relação diferenciada com a terra.

Estes sujeitos de direitos coletivos, de modo progressivo, vem se colocando na arena política para reivindicação de políticas públicas, de efetivação dos direitos inscritos na Constituição Federal e nas normas infraconstitucionais, nas mais diversas searas, enfrentando toda sorte de forças contrárias.⁷ A luta jurídica por políticas de saúde durante a pandemia de Covid-19, neste sentido, tem sido elucidativa, tanto quanto às estratégias de demanda institucional destes atores políticos quanto dos seus limites.

3. Trágica coincidência para povos tradicionais: a pauta conservadora e a pandemia do COVID-19

O debate político no Brasil tem sido marcado por uma série de manifestações e políticas contrárias à garantia dos direitos previstos e conquistados na Constituição Federal de 1988, como a violação da presunção de inocência e a flexibilização das leis trabalhistas. Graves são as constantes manifestações públicas de apoio a Ditadura Militar e outras que afetam diretamente a ordem democrática, além de fatos como remoções de comunidades históricas, o assassinato de líderes políticos, defensores e defensoras de direitos humanos, entre outros.

No Governo de 2018 a 2022, do Presidente Jair Bolsonaro, estas tornaram-se as pautas do Poder Executivo, o que impactava diretamente a vida nos territórios,⁸

⁷ Mesmo com a mudança na política ocorrida com a eleição presidencial em 2022, que resultaram, por exemplo, na estruturação de políticas centradas nos próprios sujeitos destinatários das políticas, sendo o fato mais marcante a criação do Ministério de Povos Indígenas, presidido pela liderança indígena Sonia Guajajara, muitos são os desafios postos. Por todos, mencionamos a aprovação, no Congresso Nacional, do marco temporal, em que pese a recente declaração de inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal.

⁸ “O campo político atual no Brasil é muito desfavorável aos povos indígenas, tendo em vista que nas eleições de 2018, foi eleito para o cargo de presidente Jair Bolsonaro, primeiro presidente eleito pós-período de redemocratização declaradamente contrário aos direitos dos povos indígenas. Desde então, a execução e implementação da política indigenista brasileira passou a ser pensada e normatizada a partir da lógica do patronato ruralista na sua perspectiva mais retrógrada de todos os tempos” (Amado

conjugando a revogação de um conjunto de normas garantidoras de direitos, ao desmonte de políticas e instituições voltadas a estas garantias, bem como discursos autoritários e violentos contra estas mesmas pessoas na arena pública. Em meio à adoção de tais pautas conservadoras, a pandemia de Covid-19 evidenciou este projeto geral de morte e adoecimento de determinados corpos, tanto pela falta de atenção à saúde quanto pelo incentivo, velado ou explícito, à invasão e exploração de terras.^{9 10}

As medidas tomadas pelo governo federal, nos primeiros meses de pandemia, foram feitas de maneira genérica, quando feitas¹¹, ou de maneira descentralizada e pontual pelos governos locais. O governo federal tentou impedir que estados e municípios pudessem atuar, levando esta questão ao Judiciário, que garantiu a repartição de competências¹². Assim, apesar da existência e importância do Sistema Único de Saúde (SUS) e da competência federal para assuntos relativos à população indígena e quilombola, estes não foram os agentes principais do combate à pandemia

e Ribeiro 2020, p. 341).

⁹ Neste sentido, a fala de Cleber Karipuna, liderança indígena de base da APIB e da COIAB: “com toda a pandemia de covid-19, os garimpeiros, os madeireiros, os grileiros, invasores dos territórios indígenas, não pararam nem um momento de atacar, de explorar, de invadir nossos territórios. E o Estado brasileiro é conivente com isso. As fiscalizações ficaram ainda mais fragilizadas ou quase zero em relação à defesa destes territórios.” (Karipuna 2021, online).

¹⁰ Nas palavras de Barbosa e Caponi, “Em 1º de abril de 2020, de forma emblemática, foi noticiado pela Fundação de Vigilância em Saúde do Amazonas o primeiro caso confirmado da coronavírus disease 2019 (Covid-19) em território brasileiro. A primeira indígena a ter o diagnóstico da Covid-19 é uma mulher jovem da etnia Kokama que adquiriu a infecção por contaminação comunitária relacionada ao seu trabalho como agente indígena de saúde (AIS) nas comunidades do Alto Rio Solimões, no Estado do Amazonas (MADEIRO, 2020). Esse acontecimento apontou para a emergência de um novo ciclo de genocídio dos povos indígenas, visto que as invasões e crimes cometidos por madeireiros, garimpeiros e grileiros em territórios tradicionais foram intensificados desde o início do governo Bolsonaro ampliando exponencialmente o desmatamento das florestas e as violações do direito à terra e à vida” (Barbosa e Caponi 2022, online).

¹¹ Em fevereiro de 2020, entrou em vigor a Lei nº 13.979/2020 dispondo sobre medidas que poderiam ser adotadas no enfrentamento da emergência de saúde pública provocada pela Covid-19, como a adoção de medidas de isolamento ou quarentena, além de possíveis restrições à entrada no território nacional. A adoção de tais medidas seria feita pelo Ministério da Saúde, conforme necessidade. Após a confirmação de casos da doença, o governo declarou a transmissão comunitária do vírus em território nacional, reconhecendo estado de calamidade pública e prevendo a necessidade de medidas de isolamento para contaminados e grupos de risco, sem uma política sobre elas.

¹² A competência concorrente foi confirmada na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6341, que julgou inconstitucional a redistribuição de poderes de polícia sanitária introduzida pelo governo federal ao tentar barrar medidas de isolamento social em estados e municípios. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6341**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880765>. Acesso em: 01 dez.2023.

nos territórios tradicionais em seus primeiros meses.

No tocante à saúde indígena, foi apresentado um Plano de Contingência em 13 de março de 2020. Embora aparentemente possa ser lido como uma resposta rápida, este plano não indicava medidas específicas de proteção da população ou isolamento de casos suspeitos, trazendo meramente ações de atenção e recomendações (BRASIL, 2020). Quanto às demais comunidades tradicionais, não houve ação proposta neste primeiro momento. A única medida “de saúde” realizada, então, pelo Ministério da Saúde Brasileiro foi a distribuição de remédios antimaláricos sem indicação de bula para Covid-19, em missões que não respeitaram regras de isolamento e consulta prévia às comunidades¹³. Ainda, foram noticiadas mortes de indígenas decorrentes de possíveis efeitos colaterais do uso de cloroquina em casos de Covid-19¹⁴.

Se as ações em relação à saúde foram genéricas e deficitárias, a proteção dos territórios nem entrou em pauta oficial. Ao contrário, houve ações para incentivar a invasão de terras pelo garimpo ilegal,¹⁵ além da política contrária à demarcação de terras indígenas e quilombolas, que figurava mesmo como promessa de campanha do atual presidente.¹⁶ O governo de Jair Bolsonaro foi marcado pela total paralisação na demarcação das Terras Indígenas, em todos os anos de mandato, nenhuma terra indígena foi homologada e os procedimentos de demarcação foram interrompidos na Fundação Nacional do Índio (FUNAI). Aliás, é importante lembrar que não foi apenas na pandemia que isso se constituiu; ao contrário, desde o início do Governo

¹³ Informação constante em reportagens (<https://deolhonosruralistas.com.br/2020/07/25/governo-federal-distribuiu-100-mil-unidades-de-cloroquina-para-indigenas/>) e confirmada pela Comissão Parlamentar de Inquérito que investigou a atuação do Governo Federal durante a pandemia de Covid-19 (<https://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/2021-06-19/saude-cpi-covid-comprimidos-cloroquina-indigenas.html>). Acessos em: 05 dez.2023.

¹⁴ Mais informações em: <http://ds.saudeindigena.iciet.fiocruz.br/handle/bvs/2799>. Acesso em: 05 dez.2023.

¹⁵ Exemplo trágico desta afirmação foi a situação do povo Yanomami noticiada no início de 2023. Por conta da presença de milhares de garimpeiros, e de anos de omissão estatal, constatou-se um grave quadro de violação de direitos humanos na região, em especial com a desassistência de saúde e nutricional. Desde o primeiro mês do governo eleito em 2022, a situação foi amplamente noticiada e que foi alvo de políticas públicas tendo como foco do garimpo ilegal na região. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2023/02/06/megaoperacao-militares-yanomami-gerimperios-ilegais-retirada-lula.htm>. Acesso em: 05 dez.2023.

¹⁶ Muito ilustrativo, neste sentido, a fala do então Ministro do Meio Ambiente Ricardo Salles sobre “passar a boiada” da legislação anti ambiental durante a pandemia, a dizer, aproveitar a atenção geral com a emergência epidemiológica para flexibilizar normas de proteção ambiental e dos territórios tradicionais. Mais detalhes em SHALDERS, André. **Passando a boiada**: 5 momentos nos quais Ricardo Salles afrouxou regras ambientais. BBC News Brasil, Brasília, 1 de outubro de 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-54364652> Acesso em: 01 dez.2023.

de 2018 houve políticas para fragilizar a proteção dos territórios.

Em abril de 2020, a FUNAI editou medida que disciplinava o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites das terras indígenas em relação aos imóveis privados.¹⁷ A Declaração de Reconhecimento de Limites certifica os proprietários ou possuidores privados que os limites do seu imóvel respeitam os limites das terras indígenas homologadas, reservas indígenas e terras dominiais indígenas plenamente regularizadas e, por outro lado, desobrigava o órgão a emitir o certificado nos casos de ocupações ilegais no interior das Terras Indígenas em que o processo de demarcação não tenha sido concluído, ou seja, uma grande parte das terras indígenas no Brasil. A medida vulnerabilizou ainda mais aos povos, na medida em que deixou de coibir a ocupação ilegal dos territórios tradicionais, aumentando o conflito e dificultando o isolamento social.

As ações do governo federal na pandemia, em relação aos povos tradicionais, foram, assim, no melhor dos cenários, inexistentes, no pior, desastrosas, dando continuidade ao projeto conservador em curso em meio ao momento de maior exposição da população ao vírus.¹⁸ E, como amplamente estudado e divulgado, os efeitos da pandemia foram ainda mais intensos dentre os grupos sociais já vulneráveis, piorando, ainda mais, as desigualdades em saúde (Pontes *et al*, 2021, 124).

Embora destacando a dificuldade de levantamento de dados, Pontes *et al* conclui que as análises demonstram, de modo robusto, “que o impacto da pandemia tem se mostrado desigual entre regiões e afeta de forma particular os indígenas” e que “as informações detalhadas (neste estudo) confirmam maior nível de mortalidade por Covid-19 a partir dos 50 anos em indígenas se comparado ao de não indígenas” (Pontes *et al*, 2021, p.134).

Em relação aos povos indígenas isolados e de recente contato, a situação tornou-se alarmante. Matos *et al* afirmam que “é consenso, no entanto, que eles estão submetidos, de forma peculiar, a um grande leque de vetores de vulnerabilidade, que podem se concretizar em diferentes perspectivas”, destacando-

¹⁷ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Fundação Nacional do Índio (FUNAI). **Instrução Normativa (IN) nº 9**, de 22 de abril de 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/arquivos/conteudo/dpt/pdf/instrucao-normativa-09.pdf>. Acesso em: 07 dez.2023. Esta instrução foi muito contestada, inclusive em ações judiciais, e revogada pela Instrução Normativa (IN) 30/2023 da FUNAI.

¹⁸ No entendimento de Barbosa e Caponi, “os povos originários estão em processo de vulnerabilização e vulneração, condicionados pela desigualdade social, negação de condições de equidade no acesso aos sistemas de saúde, a informações, às medidas preventivas e de proteção social, entre outros” (Barbosa e Caponi 2022, *online*).

se a imunológica, sociocultural, territorial e política (Matos *et al*, 2021, p. 109).¹⁹ Os autores analisaram, por casos históricos, como a combinação de epidemias e violência dos não indígenas dizimaram populações inteiras (Matos *et al*, 2021) e, tornava-se ainda mais importante, que as políticas de Estado deveriam ter sido articuladas para estabelecer barreiras sanitárias, o que não foi feito.

Os números de contaminações e óbitos em indígenas são altos. De acordo com monitoramento realizado pela APIB, até setembro de 2022, foram registrados 1.323 óbitos de indígenas decorrente da contaminação por Covid-19, que, por sua vez, atingiu 74.961 casos confirmados, afetando 162 povos (APIB, 2022). No mesmo sentido, a CONAQ e o Instituto Socioambiental (ISA) identificaram 301 óbitos nas comunidades quilombolas e registraram 5.666 casos confirmados (CONAQ, 2022). A proteção estatal existente, mesmo a mais rasa, foi conquistada com ampla mobilização dos movimentos sociais territoriais frente ao legislativo e judiciário, garantindo alguma atenção, ainda muito aquém da necessária, aos direitos constitucionalmente garantidos. A seguir, será apresentada e analisada a litigância socioambiental destes movimentos sociais, bem como sua importância para diminuir os efeitos adversos da combinação entre o governo conservador e a pandemia do COVID-19.

4. A litigância socioambiental como estratégia de movimentos sociais territoriais de enfrentamento à negativa de direitos na pandemia do COVID-19

Frente ao estado de coisas a respeito do agravamento da vulnerabilidade de povos e comunidades tradicionais, partidos políticos, organizações da sociedade civil e, sobretudo, os movimentos sociais territoriais, mobilizaram-se para pressão pública e jurídica do governo para atuação efetiva no combate à pandemia. Embora o foco deste artigo seja a litigância no Supremo Tribunal Federal, nos parece importante apontar que os movimentos sociais buscaram uma ampla frente de atuação, que alcançou denúncias internacionais, atuação no Poder Legislativo, ações nos estados e municípios, além de uma eficiente campanha de coleta de dados e divulgação sobre os impactos da pandemia nos territórios.

¹⁹ Estas dimensões da vulnerabilidade foram aludidas na petição inicial da ADPF 709 e reconhecidas expressamente pelo Ministro Relator Luís Roberto Barroso em sua decisão cautelar, proferida em 05 de agosto de 2020.

Um dos frutos de tal mobilização foi a aprovação, pelo Poder Legislativo, da Lei nº 14.021/2020, que criou o Plano Emergencial para Enfrentamento à Covid-19 nos territórios indígenas e de medidas de enfrentamento em comunidades quilombolas e tradicionais.²⁰ A proposta, debatida e aprovada no Congresso Nacional, considerava os povos indígenas, as comunidades quilombolas e os demais povos e comunidades tradicionais como ‘grupos em situação de extrema vulnerabilidade’ e, portanto, de alto risco para ações relacionadas a emergências epidêmicas e pandêmicas. E garantia que todas as medidas previstas na Lei deveriam levar em consideração a organização social, as línguas, os costumes, as tradições e o direito à territorialidade destes grupos. Após aprovação legislativa, o Presidente Jair Bolsonaro vetou parcialmente o projeto,²¹ gerando a necessidade de nova mobilização para derrubada dos vetos, que alcançavam temas de fundamental importância, como acesso a água potável, reserva de leitos em unidades hospitalares, entre outros.

O Congresso Nacional rejeitou a maioria dos vetos da Lei e sua redação final previu a criação do Plano Emergencial para enfrentamento à Covid-19 nos territórios indígenas, coordenado pela União junto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com a participação dos povos indígenas por meio de suas entidades representativas.²² Além do Plano, a norma estabelecia a necessidade de medidas que garantissem a segurança alimentar nutricional, adoção de medidas específicas para os povos indígenas isolados ou de recente contato, grupo social que não tinha recebido nenhuma proteção pública direta, apesar de sua maior vulnerabilidade epidemiológica.

Embora seja uma vitória da mobilização junto ao Legislativo, a Lei estava distante do texto proposto pelos movimentos territoriais e das medidas necessárias para efetivo combate à pandemia. Mas este relato da mobilização nos dá elementos sobre o contexto social e político do país, quando da opção pela litigância socioambiental, com a propositura da ADPF 709 e da ADPF 748.

No mesmo mês da aprovação da Lei, em julho de 2020, a APIB (Articulação dos Povos Indígenas do Brasil) ajuizou, ao lado de outros atores políticos, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 709 no Supremo Tribunal

²⁰ BRASIL. Lei nº 14.021, de 07 de julho de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/lei/114021.htm Acesso em: 12 dez.2023.

²¹ Informações disponíveis em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/07/08/bolsonaro-sanciona-com-vetos-lei-para-protoger-indigenas-durante-pandemia>. Acesso em: 08 dez.2023.

²² Informações disponíveis em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/08/19/congresso-derruba-vetos-de-bolsonaro-a-lei-que-protoge-indigenas-na-pandemia>. Acesso em: 08 dez.2023.

Federal (STF)²³, com o objetivo determinar que o Governo Federal executasse medidas de mitigação dos efeitos da pandemia para os povos indígenas.

Destaque histórico é o reconhecimento, pela primeira vez, da legitimidade da APIB para propor essa ação. Esse reconhecimento, após negativas do STF em ações anteriores à pandemia, foi um passo importante no processo de luta institucional já descrito.²⁴ Como afirmou Terena em sua sustentação oral: “pela primeira vez, no âmbito da jurisdição constitucional, os povos indígenas vêm ao judiciário, em nome próprio, por meio de advogados próprios, defendendo interesse próprio. Pois durante muitos séculos esta qualidade de sujeito ativo de direito nos foi negada” (Terena, 2022, p. 8). Em seu voto, o Ministro afirma que este entendimento beneficia-se da flexibilização da “caracterização do que devamos entender como entidades de classe para fins de propositura de ação direta”, que passou a “admitir também entidades representativas da defesa dos direitos fundamentais de grupos vulneráveis”, reforçado pela previsão expressa do artigo 232 da Constituição Federal.

O STF determinou a apresentação de um plano de instalação de barreiras sanitárias, bem como a constituição de uma Sala de Situação, com objetivo de estabelecer o diálogo institucional entre o Poder Judiciário e Executivo e a preocupação de produzir resultados concretos de modo a diminuir os impactos da pandemia, e não produzir uma declaração de princípios. Além disso, foi estabelecido, como um dos princípios norteadores, a participação direta das comunidades indígenas, como afirma o Relator: “As comunidades indígenas têm que expressar suas necessidades e auxiliar o Estado na busca das soluções cabíveis e possíveis, inclusive porque é preciso ter em conta que as comunidades têm suas particularidades, peculiaridades e tradições culturais, muitas vezes, diversas.”²⁵

Diante da decisão obrigando o governo à elaboração de um plano detalhado de enfrentamento à pandemia, com especial atenção aos povos isolados e não aldeados, a União apresentou versões do Plano de Enfrentamento e Monitoramento da Covid-

²³ A ação foi proposta pela APIB, pela Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da UERJ e pelos partidos políticos PCdoB, PSB, PSOL, PT, PDT e REDE. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 709**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5952986>. Acesso em: 12 dez.2023.

²⁴ Como afirma TERENA, “Não obstante a APIB não estar constituída nos moldes do direito civilista, temos que sua personalidade jurídica irradia da própria Constituição” (TERENA, 2022, p. 10-11).

²⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 709**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, 2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=756172650&prcID=5952986&ad=s#>. Acesso em: 12 dez.2023.

19 para os Povos Indígenas, que, sequencialmente não atenderam integralmente as determinações do STF. O Ministro Relator homologou, parcialmente, apenas a quarta versão, em 16 de março de 2021, afirmando: “Há dados conflitantes e informações contraditórias, como apontado pelos especialistas técnicos. Além disso, o plano permanece genérico em diversos pontos, o que impossibilita o monitoramento da sua execução”. E ainda completa: “A sensação que se tem é de que os órgãos enfrentam grandes dificuldades de resposta na matéria”²⁶.

Em uma análise com enfoque mais específico na determinação sobre a criação da Sala de Situação para Povos Isolados ou de Recente Contato, Godoy, Santana e Oliveira (2021), embora igualmente destacando o ineditismo do reconhecimento da APIB como legitimada para a propositura da ação, também demonstram os limites dessa atuação institucional. De falta de preocupação com inclusão digital à descontinuidade das reuniões sem explicação aos indígenas e indigenistas envolvidos, a criação da Sala de Situação foi marcada pela dificuldade de comunicação e ataques do Governo aos demais integrantes.

A ADPF teve importantes determinações relacionadas a vacinação, entrada de missões religiosas em terras indígenas, desintrusão e prestação de assistência no território Yanomami, dentre outras. Houve um grande investimento do movimento indígena nesta ação, considerando o cenário político no Poder Executivo, e muitas ações foram garantidas a partir desta litigância socioambiental.

Além desta ADPF, o movimento indígena ainda utilizou-se da jurisdição constitucional por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6622, que teve como objetivo impedir a permanência de missões de cunho religioso em áreas onde vivem indígenas isolados e, em especial, declarando a inconstitucionalidade do parágrafo 1º do artigo 13 da Lei 14.021/2020,²⁷ que dispõe sobre medidas de

²⁶ As três primeiras versões não foram homologadas pelo STF. A quinta, e última, versão apresentada pela União, em cumprimento à decisão do STF que homologou parcialmente o Plano anterior, foi rejeitado pelo Tribunal que constatou que "a Quinta Versão do Plano Geral se desconectou da versão anterior Quarta Versão do Plano Geral de Enfrentamento à COVID-19 para Povos Indígenas devidamente homologada pelo Juízo e, certamente por engano, veio acompanhada por documentos que não guardam estreita relação com esta ação." BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 709**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, 2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=756172650&prcID=5952986&ad=s#>. Acesso em: 12 dez.2023.

²⁷ O artigo 13 da mencionada Lei possui a seguinte redação:

“Art. 13. Fica vedado o ingresso de terceiros em áreas com a presença confirmada de indígenas isolados, salvo de pessoas autorizadas pelo órgão indigenista federal, na hipótese de epidemia ou de calamidade que coloque em risco a integridade física dos indígenas isolados.

§ 1º As missões de cunho religioso que já estejam nas comunidades indígenas deverão ser avaliadas

proteção social para prevenção do contágio e da disseminação da Covid-19 nos territórios indígenas. Nas palavras de Eloy Terena e Sônia Guajajara, então integrantes da APIB, “em um contexto de normalidade sanitária, já seria um absurdo tamanho, considerando-se que os povos isolados manifestam sua autonomia ao se afastarem do contato com as sociedades envolvidas, e, por assim serem, possuem vulnerabilidade imunológica” (Terena; Guajajara, 2022, p. 14).²⁸

Não é hoje a aposta na litigância socioambiental pelos movimentos indígenas, inclusive atrelada a uma grande mobilização dos territórios a respeito de julgamentos importantes. Em termos técnicos, podemos destacar a especialização de advogados(as) nestas causas, atualmente, em sua maioria, advogados(as) indígenas, além da realização de parcerias com outras organizações socioambientais e partidos públicos, para criar uma frente ampla na defesa de seus direitos em juízo. Em termos de disputa do debate público, há um grande investimento em mobilização social e de demonstração dos impactos das decisões para as comunidades indígenas. Neste sentido, não foram poucas as situações que vimos Brasília ser ocupada por manifestações sociais decorrentes de julgamentos no STF ou, ainda, os meios de comunicação e redes sociais pelas discussões a respeito destes julgamentos.²⁹

Apesar de todos os avanços, é importante reconhecer as limitações a respeito da litigância socioambiental, especialmente em relação aos impactos nas políticas

pela equipe de saúde responsável e poderão permanecer mediante aval do médico responsável.

§ 2º A vedação de que trata este artigo não se aplica aos agentes públicos, desde que observados os parâmetros de segurança epidemiológica orientados pela Organização Mundial da Saúde e pelo Ministério da Saúde.” BRASIL. **Lei nº 14.021**, de 07 de julho de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114021.htm Acesso em: 12 dez.2023.

²⁸ O Ministro Relator desta ADI, Luis Roberto Barroso, acolheu parcialmente a liminar solicitada “para explicitar o impedimento de ingresso de missões religiosas em terras indígenas de povos isolados, com base em seu direito à vida e à saúde, conforme decisão já proferida na ADPF 709”, autorizando, contudo, a permanência das missões já existentes nas aldeias.

²⁹ Ilustrativa desta afirmação é a descrição da mobilização a respeito do julgamento sobre o marco temporal em 2021: “Os dias de julgamento também foram acompanhados de intensa mobilização por parte dos movimentos indígenas. Entre os dias 22 e 28 de agosto, a APIB organizou o Acampamento Luta pela Vida, com o objetivo de viabilizar que os povos indígenas de todas as regiões do Brasil pudessem acompanhar o julgamento em relação ao futuro das terras indígenas. A mobilização contou com aproximadamente 6.000 mil indígenas acampados na Esplanada dos Ministérios, na cidade de Brasília. Durante os dias em que houve sessões de julgamento, os povos indígenas se deslocaram para a frente da Corte Constitucional, a fim de assisti-las na Praça dos Três Poderes, na capital do país. Como o julgamento se estendeu por semanas, os eventos acabaram por coincidir com outra manifestação de âmbito nacional: a II Marcha das Mulheres Indígenas. Contando com aproximadamente 5.000 pessoas acampadas, a marcha foi organizada pela APIB e pela Articulação Nacional das Mulheres Indígenas Guerreiras da Ancestralidade (ANMIGA). Tratou-se da maior mobilização indígena nacional desde a Assembleia Constituinte, em 1986 e 1987.” (TERENA; GUAJAJARA, 2022, p. 21-22)

públicas e efeitos concretos demandados pelos movimentos sociais. Como apontaram Godoy, Santana e Oliveira (2021), sobre a ADPF 709, o reconhecimento dos movimentos territoriais como sujeitos jurídicos pelo sistema de justiça brasileiro é, inegavelmente, um fato importante, na esteira das décadas de luta após a garantia constitucional (e os séculos de luta desde a invasão destas terras). No entanto, o cumprimento destas decisões ainda é, no mais das vezes, meramente formal, e em outras nem mesmo isto.

Também no contexto da litigância socioambiental para o enfrentamento da Covid-19 nas comunidades quilombola, a CONAQ interpôs a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 742 (BRASIL, 2020),³⁰ que resultou na determinação para que o governo federal formulasse um plano de enfrentamento à pandemia para a população quilombola, incluindo-a nos quesitos de prioridade da vacinação, assegurasse informações sobre pertencimento racial nos dados relativos à pandemia e suspendesse todas as ações judiciais contra territórios quilombolas, entre outras medidas³¹. O Ministro Relator Edson Fachin avaliou que há um “quadro de violação de direitos fundamentais dos quilombolas diante da pandemia”, reconhecendo a precariedade dos serviços de saúde, e determinando medidas coordenadas para enfrentamento da situação, seguindo a mesma linha da ADPF 709.

³⁰ A respeito do uso destes mecanismos jurídicos, SILVA et al afirmam: “Conscientes da relevância da contemporaneidade, citamos experiências de favelas e quilombos que, no contexto da pandemia de Covid-19, denotam as agências da população negra na política de justiça, bem como o alinhamento das demandas por direitos à redução do controle social e violência. Estas experiências informam que, independentemente da forma político-jurídica adotada nos pactos sociais, a conservação da vida negra requer a sustação da ordem antinegra. Nesse sentido, as Ações de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 635 e 742 foram estratégias para garantir - minimamente - a manutenção da vida nos territórios negros. As ações evidenciam também a legitimação, por parte do Estado, das violência contra a população negra, enquanto mecanismo de interdição de sua cidadania.” (SILVA et al, 2021, online).

³¹ O Plano Nacional de Enfrentamento da Covid-19 para a População Quilombola foi criado pelo Ministério da Família, Mulher e Direitos Humanos com a participação de outros Ministérios e Secretarias do Governo. A CONAQ entendeu que o plano apresentado era insuficiente e não cumpria a decisão do STF. Em 29 de junho de 2021, em resposta ao Plano apresentado pelo governo federal, o STF se manifestou no sentido de que as ações voltadas às comunidades quilombolas, não se restringem aos quilombolas residentes nos territórios, já que o critério a ser utilizado é de “declaração de pertencimento étnico”, principalmente no que diz respeito à inclusão dos quilombolas no Plano Nacional de Imunização e no Plano de Enfrentamento. Apesar do Plano só ter encontrado uma versão final em 2022, a ADPF 742 tem embasado decisões sobre a vacinação da população quilombola e manutenção de territórios frente a ações de remoção levadas a cabo pelo próprio poder público. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 742**. Relator do Acórdão: Ministro Edson Fachin. Brasília, 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346900215&ext=.pdf>. Acesso em: 12 dez.2023.

Ainda no âmbito da ADPF 742, o Ministro Relator determinou a inclusão dos quilombolas que residem fora das comunidades no Plano Nacional de Imunização (PNI) e no plano nacional de enfrentamento da pandemia da Covid-19 voltado a essa população. E, ainda, medidas específicas como fornecimento de máscaras, testes, água e comida.³²

Igualmente, há um histórico de litigância socioambiental pelos movimentos quilombolas, podendo-se destacar a Ação Direta de Inconstitucionalidade 3239, que discutia o Decreto federal 4.887/2003, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos. Nesta ação, decisiva para titulação de territórios quilombolas, o resultado foi favorável e houve uma grande articulação para a defesa dos direitos quilombolas e inserção do debate em debate público.

A respeito do contexto da pandemia do COVID-19, as ações propostas tanto pela APIB quanto pela CONAQ tornaram-se um canal jurídico de pressão do governo, sendo interpostos novos pedidos de liminares frente à continuidade de descumprimentos ou novas questões a serem contempladas pelos planos de ação, como na vacinação. Temos, pois, um importante uso desta ação como impulsionador de políticas públicas onde o estado, de outra forma, se negava a fazê-lo. No entanto, a ação real estatal não foi homogênea nem atendeu todas as obrigações colocadas pelo STF, embora a luta jurídica e social para ações governamentais tenha sido fundamental para algum nível de atuação estatal no combate à pandemia.³³

A litigância no contexto da pandemia para os territórios, neste sentido, foi importante tanto para alcançar ações concretas para mitigar os efeitos sanitários, quanto como para jogar luz às disputas ocorridas dentro das instituições e os impactos da execução de um projeto conservador de Estado. E, neste sentido, este

³² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 742**. Relator do Acórdão: Ministro Edson Fachin. Brasília, 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346900215&ext=.pdf>. Acesso em: 12 dez.2023.

³³ Importante destacar que a litigância aqui analisada está diretamente relacionada ao quadro de extrema vulnerabilidade, em um contexto histórico de negativas de direitos, e agravada pela pandemia. Como analisa DE ANDRADE et al, “nos dois casos demonstrados (indígenas e quilombolas), pode-se notar que a postura irresponsável no tratamento da pandemia pelo governo federal se somou ao posicionamento discriminatório assumido pelo Presidente da República contra a população indígena e quilombola, principalmente no que concerne à demarcação de suas terras. São comunidades de extrema vulnerabilidade e alto risco, mas que não estavam tendo qualquer ação específica de enfrentamento da pandemia” (DE ANDRADE et al, 2022, p. 94).

entendimento alia-se à discussão sobre litigância estratégica de direitos humanos³⁴ que o entende como “um processo com impacto mais amplo do que simplesmente fornecer um remédio para um demandante em certo caso específico”, cujo objetivo é “modificar, por meio de decisões judiciais, a lei, as políticas públicas ou a prática” (Osorio, 2019, p. 574).

5. Considerações finais: vazios seletivos, lutas constantes

Os novos sujeitos visibilizados na arena política, que derivam do reconhecimento de um Estado pluriétnico pela Constituição Federal, provocam múltiplas mudanças no campo do Direito e na formulação e implementação de políticas públicas. Estes sujeitos de direitos coletivos, de modo progressivo, vem se colocando na arena política para reivindicação de políticas públicas, de efetivação dos direitos inscritos na Constituição Federal e nas normas infraconstitucionais, nas mais diversas searas, enfrentando toda sorte de forças contrárias. A litigância socioambiental dos movimentos sociais territoriais no Brasil coloca-se como um dos instrumentos para cobrar as alterações necessárias no Estado brasileiro para que se possa garantir seus direitos, a partir de suas perspectivas culturais e sociais, tal como garantido na Constituição Federal de 1988. Nos momentos e nos temas em que o Poder Executivo recua ou não avança na garantia de tais direitos, é possível utilizar-se da litigância para elaboração de políticas públicas e para lançar luzes a violações de direitos humanos.

A pandemia do COVID-19, no contexto de um governo conservador e com um projeto de desenvolvimento de país contrário à garantia de direitos territoriais, é um dos momentos em que a litigância socioambiental se fez necessária e foi utilizada de modo a produzir políticas e ações específicas para diminuir as condições sanitárias em terras indígenas, quilombolas e de demais povos e comunidades tradicionais. A luta jurídica por políticas de saúde durante a pandemia de Covid-19, neste sentido, tem sido elucidativa, tanto quanto às estratégias de demanda institucional destes atores políticos quanto dos seus limites.

O período da pandemia foi marcado pela explicitação e pelo agravamento das vulnerabilidades sociais existentes no país. O desmantelamento das políticas de

³⁴ GOMES definiu litígio estratégico em direitos humanos como o que “consiste na utilização de arenas de litigância de forma estratégica buscando um impacto que transcenda as partes do caso e contribua para os direitos humanos e a justiça social.” (GOMES, 2019, p. 393). Em seu artigo, a autora analisa as contradições e tensões do uso desta litigância, que se constitui uma importante discussão mas que foge ao objetivo deste trabalho.

saúde, ambiental, territoriais, culturais, dentre outros, foi sentido profundamente a partir de março de 2020 e produziu uma política de morte e doença que atingiu, de modo ainda mais grave, os já mais vulneráveis. Ao longo do período pandêmico, foram também aumentando de número e gravidade as notícias sobre ameaças e violências perpetradas contra defensores dos territórios tradicionais, seja contra a população em si ou contra profissionais dedicados à proteção dos territórios, como indigenistas e jornalistas ambientais. O projeto enunciado em 2018 pelo então candidato à presidência Jair Bolsonaro – que se elegeu prometendo não demarcar nenhum centímetro de terra indígena – foi realizado de maneira contínua e crescente, não tendo seu curso alterado pela pandemia, bem ao contrário.

Os anos da pandemia, e o imediatamente anterior, foram marcados pelo aumento da invasão e do desmatamento em Terras Indígenas. Dados do Instituto de Pesquisa Espacial (INPE) demonstram que os dois anos primeiros anos do governo bateram sucessivos recordes na taxa de desmatamento anual na Amazônia, tendo, em 2019, chegado a um aumento de 34% em relação ao ano anterior, e, em 2020, 9,5% em relação a 2019, representando, neste ano, um total de 11 mil km² de floresta desmatada. Em março de 2021, auge da pandemia no Brasil, o desmatamento em territórios de povos isolados atingiu o maior nível desde o início do monitoramento pelo Sistema de Indicação por Radar de Desmatamento, totalizando 561 hectares de área desmatada (ISA 2021b, online).

No mesmo sentido, o crescimento do garimpo em Terras Indígenas, viabilizado pela ausência de ação estatal para fiscalizar e impedir a atividade ilegal, somado ao discurso anti-indígena e pró-garimpo do governo, é um dos principais responsáveis pelo aumento do desmatamento. Dados do Inpe demonstram que 72% da atividade garimpeira realizada na Amazônia nos primeiros meses de 2020 ocorreu no interior de áreas protegidas (Conectas Direitos Humanos 2020, online). Como exemplo, nos últimos dois anos, este avanço da atividade representou um aumento de 363% da área degradada (2.274,8 hectares) na Terra Indígena Munduruku, no Pará (Zarur 2021, online).

Este conjunto de medidas, ou a ausência delas, contribuiu para a maior vulnerabilidade dos povos indígenas, quilombolas e tradicionais no enfrentamento à pandemia, seja pela facilitação da disseminação do vírus, seja pela degradação das condições de vida nos territórios tradicionais.

Os movimentos sociais territoriais, pressionando em múltiplas frentes, inclusive na jurídica, e assim afirmando o caráter multicultural estabelecido na Constituição de 1988, foram responsáveis pela movimentação para desenvolvimento de políticas públicas de proteção contra o vírus. As vitórias são consideráveis, a

garantia de vacinação prioritária, políticas assistenciais e de saúde só foram realizadas pela atuação social e jurídica dos movimentos territoriais. Além desta dimensão concreta para mitigar de efeitos sanitários, houve o efeito de jogar luz às disputas ocorridas dentro das instituições e os impactos da execução de um projeto conservador de Estado.

5. Referências

ACSELRAD, Henri. Vulnerabilidade ambiental, processos e relações. **Comunicação ao II Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais, FIBGE, Rio de Janeiro**, v. 25, 2006.

AMADO, Luiz Henrique Eloy; RIBEIRO, Ana Maria Motta. Panorama e desafios dos povos Indígenas no contexto de pandemia do COVID-19 no Brasil. **Confluências| Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, v. 22, n. 2, p. 335-360, 2020.

APIB – Articulação dos Povos Indígenas do Brasil. **Dados Covid-19**. 2022. Disponível em: https://emergenciaindigena.apiboficial.org/dados_covid19/. Acesso em: 12 dez. 2023.

BARBOSA, Marília Petraglia; BRAGA, Luiza Amara Maciel; RODRIGUES, Cristiana Tristão. **PROGRAMA BRASIL QUILOMBOLA: ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO**. Anais do I Seminário Desenvolvimento Econômico e Governança de Terras, p. 63, 2016. Disponível em: <https://governancadeterras.com.br/wp-content/uploads/2017/10/Anais2015.pdf>. Acesso em: 11 set. 2022.

BARBOSA, Valquiria Farias Bezerra; CAPONI, Sandra Noemi Cucurullo de. Direitos humanos, vulnerabilidade e vulneração dos povos indígenas brasileiros no enfrentamento à Covid-19. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, v. 32, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/physis/a/KWhZwNzpqLCYjzfCTycgjsc/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 12 dez. 2023.

BASSI, Bruno; FUHRMANN, Leonardo. **Governo federal distribui 100 mil unidades de cloroquina para indígenas**. De olho nos ruralistas, 2020. Disponível em: <https://deolhonosruralistas.com.br/2020/07/25/governo-federal-distribuiu-100-mil-unidades-de-cloroquina-para-indigenas/>. Acesso em: 12 de dez. de 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.021**, de 07 de julho de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114021.htm. Acesso em: 12 de dez. de 2022.

_____. **Decreto 5.051**, de 19 de abril de 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm. Acesso em: 12 dez. 2022.

_____. **Decreto 6.040**, de 7 de fevereiro de 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm. Acesso em: 01 dez.2023.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Fundação Nacional do Índio (FUNAI). **Instrução Normativa (IN) nº 9** da de 22 de abril de 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/arquivos/conteudo/dpt/pdf/instrucao-normativa-09.pdf>. Acesso em: 07 dez.2023.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Fundação Nacional do Índio. **Resolução nº 04**, de 22 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-4-de-22-de-janeiro-de-2021-300748949>. Acesso em: 07 dez.2023.

_____. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Políticas e Promoção da Igualdade Racial. **Painel de Monitoramento de Vacinação COVID-19**. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNTQ2NjdiMjItNzFmYi00MDg3LTlkMjktOGI2YTNkMWIwYjZlIiwidCI6ImZiYTViMTc4LTNhZjEtNDQyMC05NjZiLWJmNTE2M2U2YjFkYSJ9&pageName=ReportSection2710d29ab4c8d313062c>. Acesso em: 31 jan. 2022.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria Especial de Saúde Indígena. **Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo Novo Coronavírus (Covid-19) em Povos Indígenas**. Brasília, março de 2020. Disponível em: <https://saude.es.gov.br/Media/sesa/Publica%C3%A7%C3%B5es%20em%20PDF/Plano%20de%20Conting%C3%Aancia%20da%20Sa%C3%BAde%20Indigena%20Preliminar.pdf>. Acesso em: 12 dez.2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 709**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5952986>. Acesso em: 12 dez.2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 742**. Relator do Acórdão: Ministro Edson Fachin. Brasília, 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6001379>. Acesso em: 12 dez.2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6341**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880765>. Acesso em: 12 dez.2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6622**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6067929>. Acesso em: 18 dez.2023.

CIMI - Conselho Indigenista Missionário. **Nota Técnica - Portaria n. 04 da Fundação Nacional do Índio**: fixação de critérios de heteroidentificação da pessoa indígena. Brasília-DF, 29 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2021/02/nota-tecnica-res-funai-04-2021.pdf>. Acesso em: 12 dez.2023.

CONAQ - Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas; ISA – Instituto Socioambiental. **Observatório da Covid-19 nos Quilombos**. Disponível em: <https://quilombosemcovid19.org/>. Acesso em: 12 dez.2023.

CONNECTAS DIREITOS HUMANOS. **Garimpo em terras indígenas**: as ameaças do avanço desenfreado. 2020. Disponível em: https://www.conectas.org/noticias/garimpo-em-terras-indigenas-2/?gclid=CjwKCAjwuIWHBhBDEiwACXQYsR9PR2-KJq2_CZ7dTni85JjTVI9tj-ZmsxpS6MJVdIAYgGaPUFi06BoCJDkQAvD_BwE. Acesso em: 12 dez.2023.

CUNHA, Manuela Carneiro da. Populações tradicionais e conservação ambiental. In **Cultura com aspas**. São Paulo: Ubu Editora, 2017.

SILVA, Fernanda Lima da; GOMES, Rodrigo Portela; BRITO, Maíra de Deus. (Sobre) vivências negras: desafios da cidadania diante da violência. **Revista Direito e Práxis**, v. 12, p. 580-607, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/sszjL4MJj6vCjTbbpgXS9nQ/#>. Acesso em: 19 dez.2023.

DE ANDRADE, Agenor Cássio Nascimento Correia; SÁ, João Daniel Macedo; LIMA, Gabriel Santos. Democracia e direitos humanos: a crise da COVID-19 no Brasil como marco da relação contingente entre os conceitos. **Revista de Direitos Humanos e Efetividade**, v. 7, n. 2, p. 82-98, 2022.

DE CARVALHO, Luciana; DIAS, Vercilene; NASCIMENTO, Raimundo; MARTINS, Pedro Sérgio. Direito ao território quilombola na Amazônia e a pandemia: as experiências Malungu na vigilância comunitária em saúde para defesa da vida e do território. **InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais**, v. 7, n. 1, 2021. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/insurgencia/issue/view/2188>. Acesso em: 12 dez.2023.

GODOY, Miguel Gualano de; SANTANA, Carolina Ribeiro; OLIVEIRA, Lucas Cravo de. STF, povos indígenas e Sala de Situação: diálogo ilusório / STF, indigenous peoples and Situation Room: illusory dialogue. **Revista Direito e Práxis**, [S.l.], v. 12, n. 3, p. 2174-2205, set. 2021. ISSN 2179-8966. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/61730/39037>. Acesso em: 12 dez.2023.

GOMES, Juliana Cesario Alvim. Nas encruzilhadas: limites e possibilidades do uso do litígio estratégico para o avanço dos direitos humanos e para a transformação social. **Revista Direito e Práxis**, v. 10, p. 389-423, 2019.

ISA - Instituto Socioambiental. **Situação atual das Terras Indígenas**. 2021a. Disponível em: <https://terrasindigenas.org.br/> Acesso em: 12 dez.2023.

_____. **Sistema de Alerta de Desmatamento em Terras Indígenas com Registro Confirmado de Povos Isolados**. Março de 2021b. Disponível em: https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/isa_si_mar_af03_desktop.pdf#overlay-context=pt-br/noticias-socioambientais/desmatamento-nos-territorios-com-povos-indigenas-isolados-bate-recorde-em-marco-e-cresce-776. Acesso em: 12 dez.2023.

_____. **O que mudou (ou sobrou) na Funai após 100 dias de gestão ruralista**. 2019. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/o-que-mudou-ou-sobrou-na-funai-apos-100-dias-de-gestao-ruralista>. Acesso em: 12 de set. de 2022.

KARIPUNA, Cleber. Intervenção de Cleber Karipuna, liderança indígena de base da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) e da Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), na mesa “Direitos e movimentos em tempos de pandemia”. **InSURgência: revista de direitos e**

movimentos sociais, v. 7, n. 1, 2021.

MATOS, Beatriz de Almeida et al. Violações dos direitos à saúde dos povos indígenas isolados e de recente contato no contexto da pandemia de Covid-19 no Brasil. **Mundo Amazônico**, v. 12, n. 1, p. 106-138, 2021. DOI: <https://doi.org/10.15446/ma.v12n1.88677>. Disponível em: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/imanimundo/article/view/88677>. Acesso em: 07 dez.2023.

OSORIO, Leticia Marques. Litígio estratégico em direitos humanos: desafios e oportunidades para organizações litigantes. **Revista Direito e Práxis**, v. 10, p. 571-592, 2019.

PEREIRA, Deborah D. B. **O Estado pluriétnico**. 2002. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/artigos/docs/artigos/docs_artigos/estado_plurietnico.pdf> Acesso em: 12 set. 2022.

PONTES, Ana Lúcia, et al. "Pandemia de Covid-19 e os povos indígenas no Brasil: cenários sociopolíticos epidemiológicos." **Os impactos sociais da Covid-19 no Brasil: populações vulnerabilizadas e respostas à pandemia**, 2021. Os impactos sociais da Covid-19 no Brasil: populações vulnerabilizadas e respostas. MATTA, Gustavo Corrêa, et al (org.). Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2021, p. 123-136.

REDE PRÓ YANOMAMI E YE'KWANA. **Considerações sobre a recente missão interministerial e suas ações para conter a pandemia na Terra indígena Yanomami**. 2022. Disponível em: https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/nota_redeyy_cloroquina_16jul.pdf#overlay-context=pt-br. Acesso em: 12 dez.2023.

SANTILLI, Juliana Ferraz Rocha. **Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural**. Ed. Peirópolis, Brasília, 2005.

SHALDERS, André. **Passando a boiada: 5 momentos nos quais Ricardo Salles afrouxou regras ambientais**. BBC News Brasil, Brasília, 1 de outubro de 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-54364652>. Acesso em: 12 dez.2023.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. Multiculturalismo e direitos coletivos. In: SOUSA SANTOS, Boaventura de (Org.). **Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003 (Série Reinventar a emancipação social: para novos manifestos).

_____. **O renascer dos povos indígenas para o direito**. Curitiba: Juruá, 2012.

SOUZA, Barbara. **Movimento Quilombola**: reflexões sobre seus aspectos político-organizativos e identitários. Em: 26a Reunião Brasileira de Antropologia - ABA. Anais da 26a Reunião Brasileira de- Antropologia. 2013, Bahia. Disponível em: <http://www.portal.abant.org.br/2013/07/06/anais-26-rba/> Acesso em: 12 set. 2022.

SUÁREZ-MUTIS, Martha Cecilia et al. Desigualdade social e vulnerabilidade dos povos indígenas no enfrentamento da Covid-19: um olhar dos atores nas lives. **Saúde em Debate**, v. 45, p. 21-42, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.org/article/sdeb/2021.v45nspe2/21-42/>. Acesso em: 12 dez.2023.

TERENA, Luiz Eloy. **Povos indígenas e o judiciário no contexto pandêmico** [recurso eletrônico]: a ADPF 709 proposta pela articulação dos povos indígenas do Brasil. 1a ed. Rio de Janeiro: Mórula, 2022.

TERENA, Luiz Eloy; GUAJAJARA, Sonia. Povos indígenas e a luta pela vida. Prefácio. TERENA, Luiz Eloy. **Povos indígenas e o judiciário no contexto pandêmico** [recurso eletrônico]: a ADPF 709 proposta pela articulação dos povos indígenas do Brasil. 1a ed. Rio de Janeiro: Mórula, 2022, p. 13-48.

VIEIRA FILHO, João Paulo. Porquê a Cloroquina e Hidroxicloroquina não devem ser administradas aos índios com Covid-19; Prevenção da Covid-19 entre populações indígenas brasileiras com preservação da imunidade; Programa Brasileiro de prevenção do diabetes mellitus tipo 2 entre populações indígenas, pós pandemia da Covid-19 pela preservação da imunidade. **BVS Saúde Indígena**, jul. 2020. Disponível em: <http://ds.saudeindigena.icict.fiocruz.br/handle/bvs/2799>. Acesso em: 12 dez.2023.

ZARUR, Camilia. Em dois anos, garimpo aumenta em 363% a degradação da Terra Indígena Munduruku. **O Globo**. 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/um-so-planeta/em-dois-anos-garimpo-aumenta-em-363-degradacao-da-terra-indigena-munduruku-25040162>. Acesso em: 12 dez.2023.