

A VOZ DOS INDÍGENAS NO DIREITO PROCESSUAL CONTEMPORÂNEO: a ADPF n.º 709 e as medidas estruturantes

THE VOICE OF INDIGENOUS PEOPLE IN CONTEMPORARY PROCEDURAL LAW: ADPF n.º 709 and structural injunctions

Vanessa Araújo¹

¹Universidade Federal da Bahia - UFBA, Brasil

Resumo

Este estudo propôs-se a apontar a importância dos sujeitos de direitos na concretização dos direitos humanos fundamentais no âmbito do direito processual contemporâneo; especificamente, do direito à saúde dos povos indígenas a partir da atuação da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) perante a suprema corte do país, Supremo Tribunal Federal, mediante a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF n. 709/2020) durante a pandemia covid-19. Com este propósito, buscou-se, inicialmente, apresentar o contexto dos povos originários durante a pandemia; em seguida, a importância do protagonismo desses povos na busca da concretização do direito à saúde e, como auxiliares neste processo histórico e sociocultural, das funções legislativa, executiva e judiciária. Propõe a presença do Agente Indígena de Saúde (AIS) na fase do monitoramento para se obter a devida implementação das medidas estruturantes e, por conseguinte, alcançar a tutela efetiva.

Palavras-chave: Direito processual contemporâneo; Direitos humanos fundamentais; Medidas estruturantes

Abstract

This study aimed to highlight the importance of the subjects of rights in the realization of fundamental human rights within the scope of procedural law; specifically, the right to health of indigenous peoples based on the actions of the Articulation of Indigenous Peoples of Brazil (APIB) before the country's supreme court, the Federal Supreme Court, through the Claim of Non-compliance with a Fundamental Precept (ADPF n. 709/2020) during the covid-19 pandemic. For this purpose, we initially sought to present the context of original peoples during the pandemic; then, the importance of the leading role of these people in the search for the realization of the right to health and, as auxiliaries in this historical and sociocultural process, of the legislative, executive and judicial functions. It proposes the presence of the Indigenous Health Agent (AIS) in the monitoring phase to obtain the proper implementation of structural injunctions and, therefore, achieve effective protection.

Keywords: Contemporary procedural law; Fundamental human rights; Structural injunctions

Como citar: ARAÚJO, Vanessa. A VOZ DOS INDÍGENAS NO DIREITO PROCESSUAL CONTEMPORÂNEO: a ADPF n.º 709 e as medidas estruturantes. **Revista ANNEP de Direito Processual**, [S. l.], v. 6, n. 2, p. 01–15, 2025. DOI: 10.34280/annep/2025.v6i2.228. Disponível em: <https://revistaannep.com.br/index.php/radp/article/view/228>.

Recebido em: 14/Junho/2025. **Aceite em:** 20/Ago/2025. **Publicado em:** 20/Setembro/2025.



1. INTRODUÇÃO

Em 11 de março de 2020, em razão da proliferação desenfreada do *Corona Virus Disease-19* (COVID-19), sem considerar fronteiras, divisas, limites¹, a Organização Mundial de Saúde (OMS), ao ser alertada, em 31 de dezembro de 2019, acerca de diversos casos de pneumonia ocorridos na cidade de Wuhan, província de Hubei, na República Popular da China², caracterizou o quadro apresentado e vivenciado no mundo como uma pandemia.

Dentre os grupos de interesse para saúde pública, de modo a demandar atenção especial devido à vulnerabilidade³, estavam os povos indígenas, objeto nuclear da nossa pesquisa pelas razões que seguem: (i) tratam-se dos povos originários do Estado brasileiro, que, desde o tempo da colonização até os dias atuais, têm não somente os seus direitos inalcançáveis, mas a identidade e a existência negadas no seu próprio e legítimo *habitat*; (ii) no contexto da COVID-19, a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB)⁴ foi a protagonista na defesa do direito humano fundamental à saúde; por fim, (iii) a função jurisdicional reconheceu a legitimidade da APIB, pela primeira vez, para propor ADPF n. 709, além de garantir o direito à saúde mediante a adoção das medidas estruturantes, objeto de discussão, atualmente, no campo acadêmico⁵ e legal⁶.

Como garantir o devido implemento dessas medidas a fim de concretizar o direito humano fundamental à saúde dos povos indígenas? Parte-se da hipótese de que o Agente Indígena de Saúde (AIS) pode ser um dos responsáveis para monitorar o devido implemento das medidas estruturantes, além de auxiliar na formulação, no aprimoramento dessas medidas de acordo com as necessidades e as peculiaridades de cada comunidade étnica.

Na ADPF n. 709, proposta em 29 de junho de 2020, o Supremo Tribunal Federal reconheceu as vulnerabilidades dos povos originários durante a pandemia e estabeleceu três diretrizes para se alcançar a mudança: (i) a observância dos princípios de precaução e da prevenção na 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 casos de direitos de povos indígenas. Especificamente para se alcançar o cumprimento de tais diretrizes, estabeleceu medidas com base no pedido formulado pela APIB, as que vem sendo denominadas pela doutrina como “medidas estruturantes”⁷ e tendem a ser formuladas e implementadas com a participação direta dos destinatários.

1 Verificar o artigo “A garantia do direito à saúde do idoso e o acesso à internet versus COVID-19: a impossibilidade do status quo ante pós-pandemia”. In: Universidade Católica do Salvador. Anais da 23ª Semana de Mobilização Científica-SEMOG, 2020.

2 Cf. Histórico da pandemia de COVID-19. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19/historico> - dapandemia-covid-19. Acesso em 3 de março de 2025.

3 O termo “vulnerabilidade”, conexão com os vocábulos em latim *vulnerare* (ferir, lesar, prejudicar) e *bilis* (suscetível a), no campo da saúde pública, tem a sua origem no movimento de Direitos Humanos, na década de 80, associado ao estado de ser/estar em perigo ou exposto a potenciais danos em razão da epidemia *Aids*. Ver em CARMO, Michelly Eustáquia do; GUIZARDI, Francini Lube. O conceito de vulnerabilidade e seus sentidos para as políticas públicas de saúde e assistência social. *Cadernos de Saúde Pública [online]*, 34 (3). Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00101417>. Acesso em 3 de março de 2025.

4 A APIB foi criada pelo movimento indígena no Acampamento Terra Livre de 2005. Trata-se de mobilização nacional nacional com fins de tornar visível a situação dos direitos indígenas e reivindicar do Estado Brasileiro o atendimento das suas demandas e reivindicações. Disponível em: <https://apiboficial.org/>. Acesso em 3 de março de 2025.

5 Os primeiros estudos teóricos, no Brasil, datam do ano 2012/2013, com a produção de Marco Félix Jobim, Jordão Violin, Sérgio Cruz de Arenhart, Desirê Bauermann e Edilson Vitorelli.

6 Atualmente, encontra-se em discussão o anteprojeto de Lei do Processo Estrutural no Senado Federal.

7 Nesse sentido, JOBIM, Marco Félix. *Cortes e o Tratamento Mundial de Conflitos Estruturais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2023; SOUZA, Camila de Paula Rangel; ARAÚJO, José Henrique Mouta. *Processos Estruturais como Instrumentos de Efetivação de Políticas Públicas: Mudança de Paradigma de Atuação Processual em Conflitos de Alta Complexidade*. In *Processos Estruturais* – 5ª ed., rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Juspodivm, 2024, pp. 301-316; VITORELLI, Edilson. *Litígios Estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual*. In *Processos Estruturais* – 5ª ed., rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Juspodivm, 2024, pp. 409-497; FRANÇA, Eduarda Peixoto

O objetivo geral desta pesquisa, portanto, é apontar a importância do protagonismo dos povos indígenas na defesa e na implementação dos seus direitos, contudo, não de forma isolada. A participação das funções executiva, legislativa, judiciário do Estado brasileiro é imprescindível para que este protagonismo seja não somente declarado, mas concretizado.

Mediante pesquisa bibliográfica e documental, com base em estudo de caso, este trabalho tem como objetivos específicos apresentar o contexto dos povos originários do país durante a pandemia; destacar a importância do protagonismo desses povos na busca da concretização dos direitos humanos fundamentais, com ênfase no direito à saúde e, como auxiliares nesse processo histórico e sociocultural, as funções legislativa, executiva e judiciária para essa concretização; por fim, abordar os aspectos principais da ADPF n.º 709, bem como os seus desdobramentos, com destaque para a legitimidade ativa e as medidas estruturantes.

Atualmente, a doutrina⁸ reconhece a adoção dessas medidas em diversos Tribunais Constitucionais visando a uma implementação efetiva de direitos humanos fundamentais de grupos vulneráveis que foram e estão sendo violados. Por outro lado, a doutrina reconhece que um dos desafios da efetivação do implemento é o monitoramento, a fiscalização e o devido acompanhamento para se garantir a tutela efetiva e satisfativa.

Quando se trata dos povos indígenas esse desafio é potencializado por lidar com mais de trezentas comunidades diversificadas pelas suas tradições, línguas e costumes próprios, com lideranças e com regras estipuladas nos seus respectivos espaços. Por esse motivo, identificamos não só no Agente Indígena de Saúde (AIS) potencial para monitorar a implementação adequada da política pública de saúde, mas também qualquer outro(s) indígena(s) a partir da escolha da comunidade.

2. O CONTEXTO DOS POVOS INDÍGENAS DURANTE A PANDEMIA (COVID-19) NO BRASIL

Abordar o contexto dos povos indígenas durante a pandemia (COVID-19), no Brasil, requer, inicialmente, delimitar o objeto pesquisado dentro dessa temática. Em um universo de 305 (trezentos e cinco) povos indígenas⁹, classificados em isolados, contato recente e urbanos, não cabe, aqui, tratar de todas as situações vivenciadas por cada um desses, com suas demandas e peculiaridades específicas, mas, sim, apresentá-lo de uma forma geral, tendo como base referencial a demanda proposta pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) perante o Supremo Tribunal Federal (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF n. 709), bem como os dados do Comitê Nacional pela Vida e Memória Indígena, da APIB¹⁰.

De acordo com o Comitê Nacional de Vida e Memória Indígena¹¹, o primeiro caso confirmado de contaminação pelos vírus SARS-CoV-2, causador da COVID-19, entre os povos originários foi de uma

da Cunha; CASIMIRO, Matheus; JOBIM, Marco Félix. **Pragmatismo Jurídico e Ações Estruturais no Supremo Tribunal Federal**. In Processos Estruturais – 5ª ed., rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Juspodivm, 2024, pp. 476-497; SARLET, Ingo Wolfgang. **Direitos Fundamentais Sociais e Mínimo Existencial – notas sobre um possível papel das assim chamadas decisões estruturantes na perspectiva da jurisdição constitucional**. In Processos Estruturais – 5ª ed., rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Juspodivm, 2024, pp. 743-797.

8 Como se verifica nas lições de Marco Félix Jobim, no seu trabalho intitulado **Cortes e o Tratamento Mundial de Conflitos Estruturais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2023, p. 127.

9 De acordo com o Censo 2022, o número de indígenas no Brasil é de 1.693.535, correspondendo a 0,83% da população. A pesquisa apontou que a maior parte (867,9 mil ou 51,2%) vive na Amazônia Legal, região formada pelos estados do Norte, Mato Grosso e parte do Maranhão. Logo em seguida, Bahia (229.103). Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/criancas/brasil/nosso-povo/22324-os-indigenas-no-censo-2022.html>. Acesso em 8 de outubro de 2024.

10 Disponível em: https://emergenciaindigena.apiboficial.org/dados_covid19. Acesso em 7 de março de 2025.

11 O Comitê Nacional pela Vida e Memória dos Povos Indígenas é resultado da Assembleia Nacional de Resistência Indígena, realizada nos dias 8 e 9 de maio de 2020, e é organizado pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) juntamente com todas as suas organizações de base. Ver https://emergenciaindigena.apiboficial.org/dados_covid1. Acesso em 8 de outubro de 2024.

jovem, 20 (vinte) anos, do povo *Kokama*, no dia 25 de março, no município amazonense Santo Antônio do Içá, região atendida pelo Distrito Sanitário Especial Indígena Alto Rio Solimões. Na função de Agente Indígena de Saúde (AIS), o fato ocorreu ao ter contato com um médico vindo de São Paulo a serviço da Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI) infectado com o vírus¹².

Atualmente, Amazonas é o estado que concentra o maior número de mortes entre os indígenas e a SESAI é identificada como um dos principais vetores de expansão do vírus dentro das Terras Indígenas (TI)¹³. Conforme apontado na ação constitucional mencionada, os povos mais expostos com a pandemia foram aqueles pertencentes aos grupos isolados e aos de contato recente.

Somada ao fator da proliferação do vírus no âmbito da SESAI, de modo a agravar a situação de vulnerabilidades (imunológica e sociocultural) dos povos indígenas no contexto da pandemia no Brasil, estavam¹⁴: (i) o ingresso e a presença de invasores nas TIs, como garimpeiros e madeireiros; (ii) as dificuldades logísticas para tratamento da doença em localidades remotas; (iii) as graves deficiências já existentes do sistema de saúde indígena; (iv) as falhas e as omissões de órgãos estatais nas políticas públicas específicas para o devido enfrentamento do COVID-19, especificamente da SESAI, vinculada ao Ministério da Saúde, e da Fundação Nacional do Índio (FUNAI).

Esses fatores configuram a vulnerabilidade política que, por sua vez, atrelados às vulnerabilidades imunológicas e sociocultural, foram levados à Suprema Corte do País, “em nome próprio, por meio de advogados próprios, defendendo interesse próprio”¹⁵, com fundamento seja no direito indigenista, seja no direito indígena, ponto apresentado a seguir.

3. A IMPORTÂNCIA DO PROTAGONISMO DOS POVOS INDÍGENAS NA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À SAÚDE

A partir da concepção dialética materialista¹⁶, pode-se afirmar que o conceito de direitos humanos encontra-se atrelado, necessariamente, aos movimentos sociais¹⁷, caracterizados pela presença de “sujeitos detentores de uma nova cidadania apta a lutar e a fazer valer direitos”¹⁸, bem como associados a uma “nova fonte de legitimação da produção jurídica [...] à categoria de ‘novos sujeitos coletivos de Direito’”¹⁹.

Quanto ao momento presente, destacamos a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), “instância de aglutinação e referência nacional do movimento indígena no Brasil”²⁰, criada

12 Conferir IBGE – Os indígenas no Censo 2022. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/criancas/brasil/nosso-povo/22324-os-indigenas-no-censo-2022.html>. Acesso em 8 de outubro de 2024.

13 A Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI), do Ministério da Saúde, não faz o atendimento e o registro dos indígenas que vivem em contexto urbano, um dos pontos que a APIB repudia. Ver https://emergenciaindigena.apiboficial.org/dados_covid19. Acesso em 7 de março de 2025.

14 Conferir a Petição inicial (ADPF n.º 709, p. 4/5). Disponível em: <https://jrieb.org.br/wp-content/uploads/2020/07/ADPF-APIB-versa%CC%83o-final.pdf>. Acesso em 8 de outubro de 2024.

15 AMADO, Luiz Henrique Eloy. **ADPF 709 no Supremo: Povos Indígenas e o direito de existir!** Disponível em: <https://apiboficial.org/2020/08/01/adpf-709-no-supremo-povos-indigenas-e-o-direito-de-existir/>. Acesso em 9/10/2024.

16 Sobre o conceito desta concepção filosófica e método científico, ver ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares *apud* Magalhães-Villena, 1980, p. 41-69 In **Conferência Internacional: Educação, Globalização e Cidadania. Direitos Humanos como campo de saberes e práticas culturais e educativas**. Disponível em: <https://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/nazarezenaide>. Acesso em 7 de março de 2025. Ver também: **O materialismo histórico-dialético e a educação**. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/icse/a/RCh4LmpxDzXrLk6wfR4dmSD>. Acesso em 7 de março de 2025.

17 Entendemos que o uso da interseccionalidade como investigação e práxis crítica proporciona notoriedade aos movimentos sociais. Nesse sentido, ver COLLINS, Patricia Hill. **Interseccionalidade**. Tradução Rane Souza. – 1 ed. – São Paulo: Boitempo, 2021, p. 66.

18 Wolkmer, Antonio Carlos. **Pluralismo Jurídico**. Fundamentos de uma nova cultura no Direito. 3ª edição, revista e atualizada. Editora Alfa Omega: São Paulo, 2001, p. 240.

19 Idem.

20 Cf. APIB. Disponível em: <https://apiboficial.org/sobre/>. Acesso em 7 de março de 2025.

pelo movimento indígena durante o Acampamento Terra Livre (ATL) de 2005, mobilização nacional realizada todos os anos, desde 2004, em regra, no mês de abril e em Brasília/DF, a fim de “tornar visível a situação dos direitos indígenas e reivindicar do Estado Brasileiro o atendimento das suas demandas e reivindicações”²¹. Em destaque, estão o direito originária às terras que, tradicionalmente, ocupam, o direito à diferença, à autodeterminação e ao exercício de autonomia, de modo a romper com o “indigenismo tutelar, autoritário e integracionista”²².

Decerto, verificamos a potencial efetividade desses direitos através de revoluções e organizações sociais; por outro lado, a realidade nos mostra que a sua manutenção depende de uma gestão articulada com outros atores da sociedade e, sobretudo, do Estado. Na verdade, trata-se de um dever constitucional e internacional a implementação de tais direitos por este último, sob pena de ser responsabilizado. Mas, este sendo omissos, a meio a lutas e resistências contra agressões aos seus direitos humanos fundamentais, os povos indígenas encontram, no ordenamento jurídico brasileiro atual, instrumentos que os efetivem? E, caso encontrem, são aptos a responder às suas demandas²³ ou se reduzem a meros “instrumentos jurídicos de asfixia”²⁴?

3.1 Os instrumentos do ordenamento jurídico brasileiro como ferramentas auxiliares na proteção dos direitos fundamentais dos povos indígenas

A Constituição Federal de 1988 elenca ações constitucionais que visam a garantir a concretude de direitos humanos fundamentais, dentre elas, a ação popular, a ação civil pública, o mandado de segurança individual e coletivo, o mandado de injunção, o *habeas data*, o *habeas corpus* e o direito de petição. Não é objetivo deste trabalho aprofundar no estudo de todas elas, bem como nos seus requisitos e procedimentos próprios; mas, tão-somente, abordar os aspectos principais de um dos remédios constitucionais atinentes ao controle de constitucionalidade²⁵: a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF).

Criação do direito brasileiro²⁶, prevista no artigo 102, §1º, da Constituição e regulamentada pela Lei n.º 9.882/99, trata-se de uma ação especial para a proteção dos “preceitos fundamentais decorrentes da Constituição”²⁷: normas constitucionais que consagram valores supremos de uma sociedade, preceitos estes explícitos ou implícitos. A Lei n.º 9.882/99 e a própria Constituição não estabelecem esses preceitos – “parâmetros da fiscalização de constitucionalidade”²⁸ –, contudo, há um consenso doutrinário e jurisprudencial em identificá-los:

- a) os princípios fundamentais do título I da Constituição Federal, que fixam as estruturas básicas de configuração política do Estado (arts. 1º ao 4º);

²¹ Idem.

²² Conforme destaca a APIB no Histórico da ATL. Disponível em: <https://apiboficial.org/historicoatl/>. Acesso em 7 de março de 2025

²³ De acordo com Shiraishi Neto, o ordenamento jurídico brasileiro volta-se para uma homogeneidade universal, compromissada com um projeto global da sociedade, com total indiferença às noções de local, realidade e pluralidade. (SHIRAISHI NETO *apud* BRUZACA, Ruan Didier. **Quilombos, Judiciário e Desenvolvimento: Santa Rosa dos Pretos contra Vale no Maranhão**. São Luís, EDUFMA, 2021, p. 195).

²⁴ Questionamento feito a partir da premissa apontada por Dallari, no sentido de que o Judiciário atua de forma inadequada na medida em que não cumpre sua função de garantir direitos e resolver conflitos. (DALLARI *apud* BRUZACA, Ruan Didier. **Quilombos, Judiciário e Desenvolvimento: Santa Rosa dos Pretos contra Vale no Maranhão**. São Luís, EDUFMA, 2021, p. 154.

²⁵ Trata-se de um mecanismo de garantia da supremacia da Constituição Federal de 1988. Através deste mecanismo, leis e atos normativos/não normativos incompatíveis com a lei maior, será invalidado e afastado do sistema jurídico, além de ser “um relevante meio de conter excessos, abusos e desvios de poder, garantindo os direitos fundamentais.” In CUNHA JUNIOR, Dirley. **Curso de Direito Constitucional**, 17 ed. ver., atual. e ampl. – São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 268.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Idem, p. 424.

²⁸ Idem, p. 436.

b) os direitos e garantias fundamentais, que limitam a atuação dos poderes em favor da dignidade da pessoa humana (sejam os declarados no catálogo expressado no título II ou não, ante a abertura material proporcionada pelo § 2º do art. 5º e, agora, pelo § 3º do mesmo artigo); c) os princípios constitucionais sensíveis, cuja inobservância pelos Estados autoriza até a intervenção federal (art. 34, VII); e as cláusulas pétreas [...]²⁹.

O objeto de controle da ADPF refere-se a uma lei, ato normativo ou não normativo, ação ou omissão do poder público³⁰, abstrato ou concreto, federal, estadual ou municipal, anterior ou posterior à Constituição, proveniente de qualquer órgão, ou entidade, do Legislativo, do Executivo e do Judiciário, que violem tais preceitos, não se exigindo ofensa direta³¹, além de não ser admitida caso haja outro meio de sanar a lesividade.³²

Há dois procedimentos distintos para a ADPF³³: proposta diretamente no STF para a defesa objetiva dos preceitos fundamentais ameaçados ou lesados ou aquela proposta em razão de uma controvérsia constitucional relevante, em discussão perante qualquer juízo ou tribunal, sobre lei ou ato normativo do poder público. O primeiro procedimento trata-se da arguição direta ou autônoma, a qual será destacada neste trabalho, especificamente a ADPF n.º 709, por meio da qual a APIB buscou concretizar o direito à saúde dos povos indígenas no contexto da pandemia.

3.2 A ADPF n. 709 e o reconhecimento do protagonismo dos povos indígenas na defesa dos seus direitos humanos fundamentais

Conforme consta no documento “100 Regras de Brasília para o Acesso à Justiça de Pessoas em Condição de Vulnerabilidade”³⁴, aprovada pela XIV Conferência Judicial Ibero- americana, em 2008, as pessoas encontram-se em condição de vulnerabilidade por, em razão da sua idade, gênero, estado físico ou mental, ou por circunstâncias sociais, econômicas, étnicas e/ou culturais, encontrarem “especiais dificuldades em exercitar com plenitude perante o sistema de justiça os direitos reconhecidos pelo ordenamento jurídico”³⁵. No caso em estudo, por meio de qual instrumento os povos indígenas, de forma ativa e direta, poderiam pleitear os seus direitos perante a Suprema Corte³⁶ do país e apresentar a “precariedade dos serviços públicos ofertados para a proteção da saúde e vida indígenas”³⁷?

A APIB fez da ADPF, um dos instrumentos do direito majoritário que preza pela supremacia da Constituição, um instrumento de defesa dos direitos dos povos originários perante a Suprema Corte do país.

Duas razões foram destacadas pela APIB para se apresentar como arguente legítimo³⁸: (i) a ampliação do conceito de entidade de classe de âmbito nacional, de modo a não ser restrito às categorias

29 Idem, p. 428.

30 Em que pese a Lei n.º 9.882/99 referir-se tão-somente a ato do poder público (art. 1º, *caput*), seja federal, estadual ou municipal, deve-se estender aos atos de particulares em razão do desempenho de função pública delegada, que se inserem no conceito de atos administrativos, como aqueles provenientes das empresas concessionárias e permissionárias de serviço público, além de envolver omissões estatais. (Cf. CUNHA JUNIOR, Dirley. *Curso de Direito Constitucional*, 17 ed. ver., atual. e ampl. – São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 439).

31 Idem.

32 Conforme se verifica no art. 4º, §1º, da Lei n. 9.882/99.

33 Conforme se verifica no art. 1º, *caput* e inciso I, parágrafo único, da Lei n.º 9.882/99; CUNHA JUNIOR, Dirley. *Curso de Direito Constitucional*, 17 ed. ver., atual. e ampl. – São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 429.

34 Finalidade constante na Seção 1ª – Finalidade, Capítulo I: Preliminar, p. 6. Disponível em <https://www.anadep.org.br/wtksite/100-Regras-de-Brasilia-versao-reduzida.pdf>. Acesso em 7 de março de 2025.

35 Conferir a Seção 2ª – Beneficiários das Regras. Conceito das pessoas em situação de vulnerabilidade, op. cit.

36 Trata-se de uma das “portas” do sistema de justiça, não desconsiderando as demais, inclusive, as formas próprias de justiça na resolução de conflitos surgidos no âmbito da comunidade indígena. Nesse sentido, ver a regra 48, Seção 6ª – Sistema de resolução de conflitos dentro das comunidades indígenas, p. 15.

37 RAMOS, André de Carvalho. *Curso de Direitos Humanos*. 9 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022, p. 1210.

38 Conferir a Petição da APIB/ADPF n. 709. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/ad/adpf-apib.pdf>. Acesso em 24/10/2024.

profissionais e econômicas, com a exclusão de outros segmentos da sociedade, principalmente, dos grupos vulneráveis; e (ii) a interpretação sistemática da Constituição com ênfase nos artigos 103, inciso IX e 232 (“os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo”³⁹).

Segundo regimento interno⁴⁰ da APIB, a entidade tem como missão a promoção e defesa dos direitos indígenas, a partir da articulação e união entre os povos e organizações indígenas das distintas regiões do país; busca tornar visível a situação dos seus direitos, reivindicar do Estado Brasileiro o atendimento de demandas específicas e diferenciadas em respeito às suas identidades, tradições, ancestralidade, além de atuar no âmbito internacional:

Além de congregar as maiores organizações indígenas regionais de todas as partes do país, a APIB possui reconhecimento no campo internacional, tendo ocupado lugar de destaque na Organização das Nações Unidas (ONU), na Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e no Parlamento Europeu, denunciando as violações dos direitos das comunidades indígenas e retrocessos sociais na política indigenista do país. Não faria sentido que não pudesse fazer o mesmo perante a Suprema Corte brasileira.⁴¹

Verifica-se que, a escolha da “porta” do sistema de justiça, bem como do instrumento jurídico processual para “abri-la”, diante a intensificação das vulnerabilidades no contexto pandêmico, não foi oriunda de uma regra pré-estabelecida, do ordenamento jurídico pátrio majoritário, mas pela própria vontade dos interessados, dos povos originários, da APIB, que identificou na ADPF uma “chave” adequada para adentrar na mais alta corte do sistema de justiça estatal do país, espaço cuja entrada deve ser facilitada e a saída satisfativa, sobretudo, aos grupos vulneráveis, como ocorre na Colômbia e na Índia⁴²:

O acesso dos diferentes grupos presentes na sociedade à jurisdição constitucional – especialmente os tradicionalmente excluídos – é essencial para que essa possa se converter num campo de efetiva concretização dos direitos fundamentais. [...] Na Colômbia, que tem provavelmente o tribunal constitucional mais avançado em matéria de direitos humanos de todo o mundo, o fácil acesso à Corte é apontado como uma das causas do êxito da instituição em se converter em um espaço privilegiado para lutas emancipatórias. Na Índia, cuja Suprema Corte também tem atuação destacada em matéria da proteção dos direitos fundamentais, foi necessária uma construção jurisprudencial extremamente ousada para viabilizar a defesa dos direitos dos grupos mais vulneráveis⁴³.

O inciso IX, do artigo 103, da CRFB/88, enquadra como legitimado a entidade de classe de âmbito nacional. Por aplicação analógica da Lei Orgânica dos partidos políticos⁴⁴, o STF estabeleceu critérios objetivos, no sentido de somente reconhecer aquelas entidades que possuam associados ou membros em, pelo menos, nove estados da federação, que estejam ligados pelo exercício da mesma atividade, seja econômica, seja profissional e que haja pertinência temática entre seu objetivo social. Decerto, a APIB não se enquadra como legitimada ativa nessas condições, mas por intermédio da interpretação sistemática e teleológica da Constituição:

[...] 2. A missão precípua de uma suprema corte em matéria constitucional é a proteção de direitos fundamentais em larga escala. Interpretação teleológica e sistemática da Constituição de 1988. Abertura do controle concentrado à sociedade civil, aos grupos minoritários e vulneráveis. 3. Considera-se classe, para os fins do 103, IX, CF/1988,

39 Conforme se verifica no art. 232, da CRFB/1988.

40 Conferir a Petição da APIB/ADPF n. 709, p. 16. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/ad/adpf-apib.pdf>. Acesso em 24/10/2024.

41 Cf. APIB, *op. cit.*, p. 16.

42 Ver Menaku Guruswamy e Bipin Aspatwar. “Access to Justice in India: The Jurisprudence (and Self-Perception) of the Supreme Court. In: Daniel Bonilla Maldonado (Ed.). *Constitutionalism of the Global South: The Activist Tribunals of India, Colombia and South Africa*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013; S. P.

43 APIB. Petição ADPF n.º 709. Disponível em <https://www.conjur.com.br/dl/ad/adpf-apib.pdf>. Acesso em 24/10/2024.

44 Cf. CUNHA JUNIOR, Dirley. *Curso de Direito Constitucional*, 17 ed. ver., atual. e ampl. – São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 351.

o conjunto de pessoas ligadas por uma mesma atividade econômica, profissional ou pela defesa de interesses de grupos vulneráveis e/ou minoritários cujos membros as integrem. 4. Ação direta admitida⁴⁵.

O entendimento jurisprudencial não foi sempre o indicado acima; ao contrário, a legitimidade das entidades de classe estava limitada para aquelas que se dedicavam tão-somente à atividade profissional ou econômica de âmbito nacional⁴⁶. Dessa forma, para o reconhecimento do protagonismo dos povos indígenas na ação objeto deste estudo, foi essencial apresentar a evolução deste entendimento, que corresponde aos anseios dos grupos vulneráveis, dos grupos excluídos historicamente:

A interferência do povo na interpretação constitucional, traduzindo os anseios de suas camadas sociais, prolonga no tempo a vigência da Carta Magna, evitando que a insatisfação da sociedade desperte o poder constituinte de seu estado de latência e promova o rompimento da ordem estabelecida. À luz dessas considerações deve ser interpretado o inciso IX do art. 103, não se recomendando uma exegese demasiadamente restritiva do conceito de ‘entidade de classe de âmbito nacional’. A participação da sociedade civil organizada nos processos de controle abstrato de constitucionalidade deve ser estimulada em vez de limitada, quanto mais quando a restrição decorre de construção jurisprudencial, à mingua de regramento legal. Estou convencido, a mais não poder, ser a hora de o Tribunal evoluir na interpretação do artigo 103, inciso IX, da Carta da República, vindo a concretizar o propósito nuclear do constituinte originário – a ampla participação social, no âmbito do Supremo, voltada à defesa e à realização dos direitos fundamentais. A jurisprudência, até aqui muito restritiva, limitou o acesso da sociedade à jurisdição constitucional e à dinâmica de proteção dos direitos fundamentais da nova ordem constitucional. Em vez da participação democrática e inclusiva de diferentes grupos sociais e setores da sociedade civil, as decisões do Supremo produziram acesso seletivo. As portas estão sempre abertas aos debates sobre interesses federativos, estatais, corporativos e econômicos, mas fechadas às entidades que representam segmentos sociais historicamente empenhados na defesa das liberdades públicas e da cidadania.⁴⁷

Mediante a interpretação teleológica e sistemática, conforme entendimentos destacados acima, a legitimidade ativa da APIB, pela primeira vez, foi reconhecida pelo Supremo para propor a ADPF n. 709, na condição de entidade de classe de âmbito nacional. *Classe* essa dos povos originários, aos quais a Constituição garante a representação judicial e direta de seus interesses e o respeito à sua organização social, crenças e tradições.

Os pedidos da APIB na ADPF n. 709 foram voltados à efetividade do direito humano fundamental à saúde, portanto, corresponderam em (re)estruturar o quadro da política pública de saúde dos povos indígenas, de modo a demandar uma resposta diferenciada por parte do Poder Judiciário, o que se tem denominado na doutrina e na jurisprudência *medidas estruturantes*, peculiaridade da ação em comento a ser destacada a seguir.

4. A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL À SAÚDE MEDIANTE MEDIDAS ESTRUTURANTES

No caso apresentado, como responder às “fragilidades”⁴⁸ expostas e intensificadas na pandemia quanto ao Subsistema de Atenção à Saúde Indígena questionado na ADPF n. 709? Estaria o Poder Judiciário interferindo no sistema político de forma ativista com fins de garantir direitos humanos fundamentais dos povos originários?

45 ADPF n.º 527-MC, Decisão Monocrática, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, julg. 29/06/2018, p. 19.

46 Cf. CUNHAJUNIOR, Dirley. *Cursode Direito Constitucional*, 17 ed. ver., atual. e ampl. –São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 351.

47 ADPF n.º 527-MC, Decisão Monocrática, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, julg. 29/06/2018.

48 Conforme consta na petição (item 69, p. 27), as fragilidades intensificadas foram a falta de infraestrutura adequada; insuficiência de equipamentos de proteção individual; reduzido estoque de insumos e medicamentos; alta rotatividade de profissionais; dificuldades de garantir formação adequada e implementar educação permanente com as equipes; problemas de integração com a rede de saúde; a situação de precariedade e insalubridade das Casas de Saúde do Índio (CASAI); as restrições de comunicação, dificuldade de acesso e problemas logísticos decorrentes do isolamento geográfico quanto aos DSEIs.

A ADPF n. 709 teve como fim proteger os povos indígenas em geral, os isolados e de recente contato e a retirada de invasores de terras indígenas diante das falhas e das omissões do Poder Público no combate à pandemia com alto risco de contágio e extermínio de etnias.

A Advocacia Geral da União, na manifestação apresentada, apontou, dentre outros argumentos, a impossibilidade de alteração de tal política pública pelo Judiciário, sob pena de violação ao princípio da separação de poderes, em decorrência das pretensões que foram apontadas, tais como, criação de barreiras sanitárias, instalação de sala de situação, retirada de invasores das terras indígenas, acesso de todos os indígenas ao Subsistema Indígena de Saúde e a elaboração de plano para enfrentamento e monitoramento da COVID-19⁴⁹.

Em contrapartida, e de acordo com contexto atual do Estado Democrático de Direito, o Ministro Relator Luís Roberto Barroso afirmou que tais pretensões “exigem, ao revés, planejamento adequado e diálogo institucional entre os Poderes”⁵⁰.

A decisão cautelar baseou-se em três diretrizes, quais sejam, os princípios da precaução e da prevenção no que tange à proteção à vida e à saúde; a necessidade de diálogo institucional entre o Judiciário e Poder Executivo, em matéria de políticas públicas decorrentes da Constituição; e, por fim, a necessidade do diálogo intercultural. Pode-se afirmar que o diálogo institucional e o diálogo intercultural são diretrizes que norteiam a decisão judicial estrutural, especificamente, ao solucionar conflitos que envolvam direitos dos povos indígenas.

No caso da ADPF n. 709, o diálogo institucional é verificado na relação entre o Judiciário e o Executivo para construção de uma solução atinente à questão indígena em decorrência da necessidade do apoio e a expertise do Poder Executivo na implementação das pretensões veiculadas. Já o diálogo intercultural é verificado na articulação entre o Executivo, Judiciário e os povos indígenas a fim de que os principais afetados pela política pública em questão possam contribuir para seu aperfeiçoamento.

Não se verifica o ativismo no que diz respeito às ordens que foram emanadas pelo Estado-juiz, especificamente ao ordenar a criação de Sala de Situação para a gestão da epidemia prevista em norma federal expedida pelo Ministério da Saúde⁵¹: “Nessas condições, não há que se falar em interferência do Judiciário sobre Políticas Públicas, mas, sim, em mera implementação judicial de norma federal que não está sendo observada pelo Poder Executivo”⁵².

Ademais, no que se refere à participação indígena nos processos decisórios que envolvem a proteção à sua saúde, o referido pleito foi fundamentado na Convenção n. 169 da OIT, norma com status supralegal, que estabelece no artigo 25: (i) os serviços de saúde devem ser planejados e administrados em cooperação com os povos indígenas; e deve-se levar em conta as suas condições econômicas, geográficas, sociais e culturais, bem como os seus métodos de prevenção, práticas curativas e medicamentos tradicionais e (ii) o Estado deve assegurar a existência de instituições e mecanismos apropriados para administrar os programas que afetam tais povos.

É preciso reconhecer a importância do Estado Constitucional Cooperativo⁵³, que extrai do Direito Internacional bases propícias para uma maior efetividade da Constituição, para alcançar a ordem pública e a pacificação social a partir da construção e implementação adequada de políticas públicas.

Conforme destacam Fredie Didier Jr. e Leandro Fernandez⁵⁴, uma técnica que contribui para o aperfeiçoamento do tratamento de problemas jurídicos envolvendo povos indígenas é a cooperação interinstitucional:

49 STF, ADPF 709 MC-REF/DF, Relator: Ministro Roberto Barroso. Dje nº 174, divulgado em 9/7/2020, p. 13.

50 Idem, p. 15.

51 Conferir a Portaria Conjunta nº 4.094/2018 do Ministério da Saúde e da FUNAI.

52 STF, ADPF 709 MC-REF/DF, Relator: Ministro Roberto Barroso, Dje nº 174, divulgado em 9/7/2020, p. 15.

53 Sobre o tema, conferir DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. Introdução à Justiça Multiportas. Sistema de solução de problemas jurídicos e o perfil do acesso à justiça no Brasil. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 563.

54 In Introdução à Justiça Multiportas. Sistema de solução de problemas jurídicos e o perfil do acesso à justiça no Brasil. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 563.

Instituições que, em comparação com o Poder Judiciário, possuem maior expertise, recursos ou aproximação cultural com certas comunidades podem colaborar para a prática de atos processuais e, de maneira mais ampla, para a utilização de outras abordagens para a resolução adequada dos casos.⁵⁵

É preciso reconhecer, também, que, em alguns casos, até há, seja por parte do Executivo, seja por parte do Legislativo, “múltiplas ações em curso. Entretanto, tais ações precisam ser coordenadas e precisam ser complementadas por medidas que não estão em curso”⁵⁶. Essas medidas, nesta pesquisa, encontram-se qualificadas como estruturantes que, por sua vez, integram a decisão judicial estrutural⁵⁷. Tratam de medidas formuladas a partir do diálogo das partes envolvidas no litígio em busca, no caso em estudo, da efetividade do direito humano fundamental à saúde dos povos indígenas; da reforma estrutural do Subsistema de Saúde Indígena. Para tanto, é essencial a fase de monitoramento, isto é, o “supervisionamento do plano de ação de superação de falhas estruturais”⁵⁸.

No dia 15 de abril de 2024, houve a homologação do Plano de Ação de Aperfeiçoamento do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena, bem como a determinação de que se realize o monitoramento da implementação deste pela Controladoria-Geral da União e pelo Núcleo de Processos Estruturais e Complexos do STF. Contudo, tais instituições são suficientes para esse fim? A partir desta indagação que se apresenta o Agente Indígena de Saúde, conforme se verifica a seguir.

5. O AGENTE INDÍGENA DE SAÚDE (AIS): POSSÍVEL RESPONSÁVEL PELO DEVIDO MONITORAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO DAS MEDIDAS ESTRUTURANTES

O Agente de Saúde (AS) tem a sua origem identificada na Declaração de Alma-Ata, de 12 de setembro de 1978, da Organização Mundial de Saúde, na qual se define *saúde* como o estado de completo bem-estar físico, mental e social, bem como um direito humano fundamental cuja concretização requer a ação de muitos outros setores sociais e econômicos, além do setor da saúde⁵⁹.

Com o fim de promover, prevenir, curar e reabilitar a um custo acessível⁶⁰ mediante a adoção dos cuidados primários de saúde integral, além de garantir o respeito, o reconhecimento e a colaboração entre os representantes das práticas tradicionais e os da biomedicina, o agente de saúde é treinado para responder às necessidades expressas da comunidade⁶¹.

No Brasil, através da Lei n. 10.507/2002, os agentes de saúde foram reconhecidos como profissionais da saúde, responsáveis por exercer atividade de prevenção de doenças e promoção da

55 DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. Introdução à Justiça Multiportas. Sistema de solução de problemas jurídicos e o perfil do acesso à justiça no Brasil. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 563.

56 DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. Introdução à Justiça Multiportas. Sistema de solução de problemas jurídicos e o perfil do acesso à justiça no Brasil. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 563.

57 Decisão que se difere da tradicional tendo em vista que na decisão judicial estrutural, ao invés de se determinar uma “vencedor” ou “perdedor”, ou apresentar medidas pontuais, a decisão deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à administração pública que apresente um plano ou os meios adequados para alcançar determinado resultado. Cf. STF define parâmetros para nortear decisões judiciais a respeito de políticas públicas no julgamento do RE 684612, com repercussão geral (Tema 698).

58 FRAJDENBERG, Cherles Pachciarek. A efetivação de medidas estruturantes pelo Supremo Tribunal Federal em processos de competência originária. Dissertação (Mestrado) – Universidade Nove de Julho – UNIOVE, São Paulo, 2022, p. 55.

59 Conferir a Declaração de Alma Ata sobre Cuidados Primários, Item I, p. 1. Disponível em: https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/declaracao_alma_ata.pdf. Acesso em 7 de março de 2025.

60 Com o fim de atingir metas de atenção integral a custo acessível, são adotadas estratégias preventivas descentralizadas e com base na comunidade, como se verifica na atuação dos agentes comunitários de saúde (ACS), grupos comunitários de saúde, curandeiros tradicionais e líderes comunitários. Conferir LANGDON, Esther Jean et al. **Participação dos agentes indígenas de saúde nos serviços de atenção à saúde**, Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 22(12):2637-2646, dez, 2006.

61 Conferir a Declaração de Alma Ata sobre Cuidados Primários, Item VII, p. Disponível em: https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/declaracao_alma_ata.pdf. Acesso em 7 de março de 2025.

saúde, através de ações domiciliares ou comunitárias, individuais ou coletivas, conforme as diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS) e supervisionados pelo gestor local⁶².

No tocante à saúde dos povos originários, destaca-se o Agente Indígena de Saúde (AIS), cuja primeira atuação deu-se por intermédio de universidades e organizações não governamentais (ONG) a partir da década de 1980⁶³. Neste caso, houve a formação e capacitação⁶⁴ de indígenas em atividades de atenção básica de modo a suprir a carência de profissionais de saúde nas comunidades dos povos tradicionais e atender àqueles acometidos por doenças epidêmicas.

A partir da formação do modelo de atenção diferenciada para a saúde dos povos indígenas, com a criação do Subsistema de Saúde, a função do AIS sobressai: “é visto como o elo entre os saberes tradicionais⁶⁵ e também entre os membros da comunidade e os da equipe”⁶⁶; para “somar ao acervo de terapias e outras práticas culturais próprias”⁶⁷. Na prática, contudo, são vistas algumas falhas nesta atuação tendo em vista à alta rotatividade da equipe médica, à falta de treinamento adequado, à disputa por campos específicos de ações que exigem maior qualificação, ausência de reconhecimento profissional da categoria⁶⁸, entre outros fatores⁶⁹. Faz-se necessário, portanto, superar estas falhas e aperfeiçoar o papel do AIS a partir do momento em que se verifica a sua importância na perspectiva indígena:

O AIS faz parte da reivindicação central das organizações indígenas na constituição da política de saúde indígena para mais participação dos índios nos serviços de saúde, seja no planejamento, na gestão, na avaliação e no controle social. Outro resultado da política de contratar AIS é o papel que eles desempenham nos conselhos locais e distritais de saúde. Há uma necessidade ainda de avaliar o processo de controle social implementado na saúde indígena desde a criação dos DSEI, mas é importante reconhecer a participação do AIS nesses conselhos de saúde.⁷⁰

Nos termos do Projeto de Lei n.º 3.514/2019⁷¹, dentre as competências do AIS, na sua área de atuação, estão⁷²: o desenvolvimento, em equipe, de ações de promoção da saúde e cidadania,

62 Cf. LANGDON, Esther Jean et al. Participação dos agentes indígenas de saúde nos serviços de atenção à saúde, Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 22(12):2637-2646, dez, 2006, p. 2637.

63 Idem, p. 2638.

64 A capacitação e a supervisão do AIS estão, em última instância, sob responsabilidade da FUNASA. Conferir LANGDON, Esther Jean et al. Participação dos agentes indígenas de saúde nos serviços de atenção à saúde, Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 22(12):2637-2646, dez, 2006, p. 2638.

65 Como exemplo, “o uso de plantas medicinais, o preparo e uso da multimistura (destinada à complementação alimentar, especialmente de desnutridos) e a visita domiciliar.” Op. cit., p. 2640.

66 Idem, p. 2638.

67 A capacitação e a supervisão do AIS estão, em última instância, sob responsabilidade da FUNASA. Cf. LANGDON, Esther Jean et al. Participação dos agentes indígenas de saúde nos serviços de atenção à saúde, Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 22(12):2637-2646, dez, 2006, p. 2638.

68 Atualmente, a FUNAI, presidida pela indígena Joenia Wapichana, defende a aprovação do Projeto de Lei n.º 3514/2019 e reforça a função institucional de monitorar e acompanhar as políticas públicas para garantir que cheguem aos povos indígenas.

69 Fatores destacados no trabalho que se analisou a formação e o papel do agente indígena de saúde (AIS) nas Terras Indígenas (T.I.) *Xapecó e Laktlânô*, Santa Catarina, Brasil, frente à Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas por LANGDON, Esther Jean et al. Participação dos agentes indígenas de saúde nos serviços de atenção à saúde, Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 22(12):2637-2646, dez, 2006, p. 2643.

70 Ibidem.

71 Proposta de autoria da ex-deputada federal e atual presidenta da FUNAI, Joenia Wapichana, apresentado em 13 de junho de 2019, que tem como objetivo regulamentar a atuação dos Agentes Indígenas de Saúde (AIS) e os Agentes Indígenas de Saneamento (AISAN) para ampliar o acesso dos povos indígenas às ações e aos serviços de saúde de qualidade, como previsto na Constituição Federal. Cf. Assessoria de comunicação/FUNAI. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2024/agentes-indigenas-de-saude-e-saneamento-sao-essenciais-e-precisam-que-as-profissoes-sejam-regulamentadas>. Acesso em 15/11/2024.

72 Conforme parágrafo único, Artigo 3º do Projeto de Lei n. 3514/2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1764455&filename=PL%203514/2019. Acesso em 7 de março de 2025.

considerando o território socioambiental e os contextos interculturais e intersetoriais, de acordo com os Distritos Sanitários Especiais de Saúde Indígena, visando à qualidade de vida da população indígena; a organização e o desenvolvimento do processo de trabalho em equipe, considerando seu espaço de atuação, a área de abrangência de seu Polo Base, a organização do Distrito Sanitário Especial Indígena, a articulação intersetorial e a rede de referência do SUS, com base na Atenção Diferenciada à Saúde Indígena; a mobilização da comunidade e o estímulo à participação da população indígena no planejamento, no acompanhamento e na avaliação de ações e políticas de saúde.

Ao retornarmos à análise da ADPF n. 709, verifica-se que o Judiciário, após constatação das falhas nas ações e omissões do poder público no tocante à proteção dos direitos dos povos indígenas, especificamente, o direito à saúde, determinou à União a apresentação de um plano para a reestruturação do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena (SasiSUS), com a previsão de metas, indicadores, prazos, resultados esperados, matriz de responsabilidades e recursos a serem utilizados nas operações⁷³.

Em 22 de março de 2024, a Advocacia-Geral da União apresentou o referido Plano⁷⁴ elaborado pela Secretaria de Saúde Indígena (SESAI), órgão vinculado ao Ministério da Saúde, de modo a indicar os problemas a serem enfrentados, os recursos necessários e disponíveis para a execução, as atividades diretas e indiretas para a execução da política, os resultados diretos e quantificáveis de cada atividade da política pública, as mudanças observadas nos diferentes atores com resultados das intervenções a serem realizadas, os impactos esperados da intervenção na realidade, os indicadores com insumos, produtos, resultados, impactos e valor de linha de base, as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças para a efetividade e as medidas previstas para lidar com aspectos negativos.

O plano apresentado atendeu aos requisitos fixados na decisão judicial datada de 9 de novembro de 2023, “mostrando o compromisso da SESAÍ e do Ministério da Saúde em envidar esforços para corrigir as falhas estruturais apontadas pelo relatório do CMAP”⁷⁵ e, então, foi homologado e a sua implementação foi submetida ao monitoramento pela Controladoria-Geral da União (CGU) e pelo Núcleo de Processos Estruturais e Complexos do SFT. Conforme consta na decisão, a fase do monitoramento é “fundamental para assegurar a transparência, eficácia e a eficiência da política pública em questão”⁷⁶, visando a detalhar os “progressos alcançados e o que deve ser melhorado para a correção de todas as falhas identificadas no relatório de avaliação”⁷⁷.

Por se tratar de monitorar o implemento de um plano atinente à reestruturação de política pública voltada aos povos indígenas, verificamos a necessidade da presença destes nesta fase, e não tão somente da CGU e do Núcleo de Processos Estruturais e Complexos do STF. Ao Agente Indígena de Saúde (AIS), que atua nas comunidades indígenas respectivas e em decorrência da sua contribuição na efetividade do direito à saúde dos povos originários, pode-lhe ser atribuída esta competência.

Ademais, concretiza a Convenção n. 169 da OIT, sobretudo, no que diz respeito aos serviços de saúde, que deverão ser planejados e administrados em cooperação com os povos interessados, de modo a considerar as suas condições econômicas, geográficas, sociais e culturais, bem como os seus métodos de prevenção, práticas curativas e medicamentos tradicionais.⁷⁸

73 Conferir a ADPF n. 709/DF, Rel. Ministro Luís Roberto Barroso, 15 de abril de 2024, pp. 2/3.

74 Plano de Ação de Aperfeiçoamento do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena. De acordo com o relator da ADPF n. 709, Ministro Luís Roberto Barroso, “o plano apresenta uma boa estrutura, com objetivos estratégicos, indicadores de monitoramento e metas para serem implementadas ainda em 2024. ADPF n. 709/DF, Rel. Ministro Luís Roberto Barroso, 15 de abril de 2024.

75 ADPF n. 709, Rel. Ministro Luís Roberto Barroso, 15 de abril de 2024, p. 9.

76 Ibidem.

77 Ibidem.

78 Conforme artigo 25, item 2, da Parte V da Convenção n. 169 da OIT.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os direitos humanos, após serem almejados, declarados, positivados, devem ser concretizados. Nesta pesquisa, identificamos a importância dos movimentos sociais para o alcance deste fim. Especificamente, identificamos a importância do protagonismo dos povos indígenas: *voz ativa e direta* – na busca de concretizar o direito humano fundamental à saúde. Na época da pandemia covid-19, esse protagonismo foi efetivado perante a corte suprema do Estado brasileiro.

A meio a outras “portas de justiça” e instrumentos, os povos indígenas visualizaram na ADPF o instrumento adequado para efetivar o direito à saúde diante as falhas nas ações e omissões do Executivo, vencendo, assim, o sentido literal da Constituição no que diz respeito aos legitimados ativos da referida ação. Se antes somente tinham seus pleitos ouvidos mediante a atuação do Ministério Público da União ou da Defensoria Pública da União, na ADPF n. 709/2020 foram os próprios autores.

Em que pese considerarmos a importância da interpretação teleológica e sistemática da Constituição na atuação dos povos indígenas no sistema de justiça, uma proposta de emenda mostra-se pertinente ao adicionar os movimentos sociais/representantes de grupos vulneráveis como legítimos ativos nas ações constitucionais, de modo a garantir o acesso direto à suprema corte do país.

Outra peculiaridade identificada na ADPF n. 709/2020 foram as medidas estruturantes, que visam a reestruturar determina política pública e, conseqüentemente, sanar a violação a direitos humanos fundamentais de grupos vulneráveis, no caso, da política pública de saúde dos povos originários. Contudo, após elaboradas, deve-se haver o monitoramento da sua devida implementação. No momento, cabe à Controladoria-Geral da União (CGU) e ao Núcleo de Processos Estruturais e Complexos do SFT. É suficiente?

Diante da existência de mais de trezentas comunidades indígenas, que guardam culturas, tradições, línguas, práticas medicinais peculiares, demonstra-se imprescindível a participação dos interessados, também, na fase de monitoramento, seja na figura do Agente Indígena de Saúde (AIS), seja por quem a comunidade eleger, em respeito à sua autonomia, em respeito ao seu protagonismo para se alcançar a devida concretização do direito humano fundamental à saúde dos povos originários do país.

7. REFERÊNCIAS

- AMADO, Luiz Henrique Eloy. Terra Indígena e legislação indigenista no Brasil. **Cadernos de Estudos Culturais. Povos Indígenas** – v. 1, n. 13, jan/jul. 2015, Campo Grande, MS. Ed. UFMS, 2015.
- AMADO, Luiz Henrique Eloy. **ADPF 709 no Supremo: Povos Indígenas e o direito de existir!** Disponível em: <https://apiboficial.org/2020/08/01/adpf-709-no-supremo-povos-indigenas-e-o-direito-de-existir/>. Acesso em 7/3/2025.
- AROUCA, C., LIMA, N.T. **Antropologia e Medicina: a saúde no Serviço de Proteção aos Índios (1942–1956)**. In: TEIXEIRA, CC., GARNELO, L., comps. *Saúde Indígena em perspectiva: explorando suas matrizes históricas e ideológicas* [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2014, pp. 59-83. *Saúde dos povos Indígenas collection*. ISBN: 978-85- 7541-582-5. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/4q4z4/pdf/teixeira-9788575415825-04.pdf>. Acesso em 7/3/2025.
- BAURMANN, Desirê. *Structural injuctions* no Direito norte-americano. **Processos Estruturais**. Sérgio Cruz Arenhart e Marco Félix Jobim (coord.). 4ª ed. Juspodvim: Salvador, 2022.
- BOBBIO, 2004 *apud* Fonseca e Rocha, **Direitos humanos I** - Salvador: UFBA, Faculdade de Direito; Superintendência de Educação a Distância, 2023.
- BRASIL. STF. **ADPF N. 709/2020**. Relator Ministro Luís Roberto Barroso. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5952986>. Acesso em 7/3/2025.

- BRASIL. APIB. **Histórico da APL**. Disponível em: <https://apiboficial.org/historicoatl/>. Acesso em 7/3/2025.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em 7/3/2025.
- BRASIL. Fundação Nacional de Saúde. **Lei Arouca: a Funasa nos 10 anos de saúde indígena / Fundação Nacional de Saúde**. - Brasília: Funasa, 2009.
- BRASIL. ISA. **Saúde Indígena – Povos Indígenas no Brasil**. Disponível em: https://pib.socioambiental.org/pt/Saúde_Indígena. Acesso em 7/3/2025.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 3514/2019**. Regulamenta a profissão de Agente Indígena de Saúde (AIS) e Agente Indígena de Saneamento (AISAN), no âmbito do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena (SasiSUS), e dá outras providências. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1764455&filenam e=PL%203514/2019. Acesso em 7/3/2025.
- BRASIL. FIOCRUZ. **Risco de espalhamento da COVID-19 em populações indígenas: considerações preliminares sobre vulnerabilidade geográfica e sociodemográfica**, 2020. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/40980>. Acesso em 7/3/2025.
- BRASIL. Ministério da Saúde. **Declaração de Alma Ata sobre Cuidados Primários**. USSR. In: Ministério da Saúde (BR). Secretaria de Políticas de Saúde. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/declaracao_alma_ata.pdf. Acesso em 7/3/2025.
- BRUZACA, Ruan Didier. **Quilombos, Judiciário e Desenvolvimento: Santa Rosa dos Pretos contra Vale no Maranhão**. São Luís, EDUFMA, 2021.
- CARMO, Michelly Eustáquia do; GUIZARDI, Francini Lube. O conceito de vulnerabilidade e seus sentidos para as políticas públicas de saúde e assistência social. **Cadernos de Saúde Pública** [online], 34 (3). Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00101417>. Acesso em 7/3/2025.
- COLLINS, Patricia Hill. **Interseccionalidade**. Tradução Rane Souza. – 1 ed. – São Paulo: Boitempo, 2021.
- CUNHA JUNIOR, Dirley. **Curso de Direito Constitucional**, 17 ed. ver., atual. e ampl. – São Paulo: Editora JusPodivm, 2023.
- FONSECA, Gabriel Ferreira da. ROCHA, Julio Cesar de Sá da. **Direitos humanos I** - Salvador: UFBA, Faculdade de Direito; Superintendência de Educação a Distância, 2023.
- FRAJDEMBERG, Charles Pachciarek. **A efetivação de medidas estruturantes pelo Supremo Tribunal Federal em processos de competência originária**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Nove de Julho – UNIOVE, São Paulo, 2022.
- HAMMERSCHMIDT KS de A, Santana RF. **Saúde do idoso em tempos de pandemia Covid-19**. Cogitare enferm. [Internet]. V. 25, 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5380/ce.v25i0.72849>.
- JOBIM, Marco Félix. In **Cortes e o Tratamento Mundial de Conflitos Estruturais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2023.
- LANGDON, Esther Jean et al. **Participação dos agentes indígenas de saúde nos serviços de atenção à saúde**, Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 22(12):2637-2646, dez, 2006.
- MULLER, Cíntia Beatriz. **Direitos dos povos e comunidades tradicionais** / Cíntia Beatriz Müller. - Salvador: UFBA, Faculdade de Direito; Superintendência de Educação a Distância, 2024.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção n. 169 sobre povos indígenas e tribais e resolução referente à ação da OIT**. Brasília: OIT, 2011.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 9 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

SANTOS, Antonio Bispo. **Somos da terra**. PISEAGRAMA, Belo Horizonte, n. 12, p. 44-51, ago. 2018.

SERRANO, Carlos; MUNANGA, Kabengele. **A revolta dos colonizados: o processo de descolonização e as independências da África e da Ásia**. Atual Editora: São Paulo.

SOUZA, Wilson Alves de. O princípio da separação de Poderes, limites ao poder do Estado e democracia. **Revista Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, Brasília, DF, ano 31, n. 2, 2019.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo Jurídico**. Fundamentos de uma nova cultura no Direito. 3ª edição, revista e atualizada. Editora Alfa Omega: São Paulo, 2001.

ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares *apud* Magalhães-Villena, 1980, p. 41-69 In **Conferência Internacional: Educação, Globalização e Cidadania. Direitos Humanos como campo de saberes e práticas culturais e educativas**. Disponível em: <https://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/nazarezenaide>. Acesso em 7/3/2025.