

ARTIGOS

Cidadania Indígena: erradicação do sub-registro em comunidades tradicionais de Roraima

Por Erick Cavalcanti Linhares de Lima

Alcenir Gomes de Souza

Resumo: Os indígenas brasileiros, infelizmente, ao longo de nossa história têm padecido de um “esquecimento” estatal. Esse fenômeno se materializa em várias formas, mas ganha um contexto extremo quando direitos básicos são negados às comunidades tradicionais, como, por exemplo, acesso à educação, previdência ou direitos políticos, em razão da falta de registro civil oficial. A fim de encerrar esse “abismo” e criar mecanismos efetivos que garantam a plena cidadania aos índios, o CNJ e entidades parceiras estabeleceram a base legislativa para a emissão de certidão de nascimento em respeito aos aspectos culturais e identitários desses brasileiros e, no caso aqui apresentado, coube a Justiça Itinerante de Roraima sua implementação.

PALAVRAS-CHAVE: Registro Civil. CNJ. Direitos. Cidadania. Índios.

Abstract: The Brazilian natives, unfortunately, throughout our history, has suffered from a state “forgetfulness”. This phenomenon materializes in several ways, but it gains an extreme context when basic rights are relegated to traditional communities, such as access to education, welfare system or political rights, due to the lack of official civil registration. In order to close this “abyss” and to create effective mechanisms that guarantee full citizenship to the indigenous people, the CNJ and other partner entities established the legislative basis for issuing birth certificates in respect to the cultural and identity aspects of those Brazilians, and, in the case presented here, the Roraima Itinerant Justice was the one who implemented it.

KEYWORDS: Civil Registry. CNJ. Rights. Citizenship. Indigenous.

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, como em outras sociedades modernas, o eficaz exercício da cidadania depende da existência documental das pessoas perante os órgãos estatais, sendo o registro civil, materializado na certidão de nascimento, o primeiro e o mais relevante dos documentos, pois dele decorrem todos os demais. Sua importância é tamanha que o Constituinte Originário o posicionou dentre as garantias fundamentais previstas na Constituição Federal, ao dispor expressamente que “são gratuitos (...) o registro civil de nascimento” (art. 5º, LXXVI, alínea “a”).

Infelizmente, muitas pessoas, especialmente as que vivem em comunidades tradicionais ou em áreas de difícil acesso, não conseguem obter sequer o registro de nascimento, instrumento essencial para o gozo de direitos e primeiro documento formal de identidade. São as chamadas populações brasileiras invisíveis, aquelas que por serem esquecidas, não são contadas, nem lembradas e passam à margem da proteção constitucional e dos cuidados que todo nacional tem direito.

Essa questão há tempos é objeto de preocupação dos órgãos governamentais. Entretanto, o referido “grupo” ficou mais perceptível quando dos cadastros de famílias carentes em programas sociais do Executivo, no final da década de 90 e início deste século, se constatou que um segmento significativo da população nacional não possuía sequer o registro de nascimento.

Esse é o eixo do problema aqui enfrentado: como combater o sub-registro nas sociedades tradicionais? E como o

Judiciário pode participar do processo de concessão da cidadania formal, pelo acesso à documentação básica?

Dentro dessa perspectiva e para responder a essas indagações, foram examinadas as principais razões que levam esses brasileiros a permanecerem sem o registro civil, bem como as ações que contribuem para a solução desse problema.

Deste modo, este artigo descreverá as ações que foram implementadas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e executadas pela Justiça Itinerante de Roraima para erradicar o sub-registro civil nas comunidades indígenas do referido estado, bem como analisará os resultados obtidos no período de 2001 a dezembro de 2018.

Roraima foi escolhido como objeto de estudo porque é, proporcionalmente, de acordo com o censo 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o estado mais indígena do Brasil, com 11% de sua população se autodeclarando ameríndia e com 46,37% de sua área demarcada em terras indígenas, dentre as quais se destacam os territórios Yanomami, Macuxi, Wapichana, Wai Wai, Taurepang, Patamona, Ingaricó, Yecuana e Waimiri Atroari.

Além disso, o estado de Roraima conta com uma Justiça Itinerante bem estruturada e que ao longo dos anos vem se especializando no atendimento às populações mais isoladas do Brasil, fato que já foi reconhecido com uma menção honrosa no Inovare de 2014, justamente pelo trabalho na erradicação do sub-registro indígena.

2 O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E O REGISTRO INDÍGENA

O sub-registro é sinônimo de iniquidade social, uma vez que a falta de certidão de nascimento exclui a própria cidadania e atinge de forma mais pungente as populações mais vulneráveis. A título de exemplo, o censo de 2010 apontou que entre os não-indígenas, cerca de 98% das crianças são registradas no próprio ano de nascimento ou nos três meses do ano seguinte. Entre os índios, esse indicador cai para 67,8%, segundo dados do IBGE.

Com o escopo de equacionar esse problema, o CNJ em parceria com a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH) lançou o projeto "Cidadania, Direito de Todos". Esse programa busca garantir a aquisição de direitos básicos como a educação, acesso ao mercado de trabalho formal, direitos previdenciários e assistência social por intermédio da regular expedição da documentação necessária, especificamente para os indígenas, uma vez que esse grupo possui as maiores dificuldades na obtenção da documentação civil, conforme se depreende dos dados do censo de 2010.

A fim de viabilizar a aplicação efetiva do projeto em comento, o CNJ assinou o Acordo de Cooperação Técnica (ACT) nº 47, de 22 de fevereiro de 2012, com o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), a SDH, a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), a Defensoria Pública da União (DPU), a Associação de Notários e Registradores do Brasil (ANOREG) e a Associação Nacional de Registradores das Pessoas Naturais (ARPEN).

A cláusula primeira desse acordo determina a "[...] conjugação de esforços entre os partícipes no sentido de assegurar cidadania aos povos indígenas mediante a expedição de documentação básica" e, para tal, a cláusula segunda previu as seguintes responsabilidades comuns aos participantes:

I. divulgar a relevância do exercício da cidadania por parte dos índios e disseminar informações referentes à legislação vigente que regulamenta o acesso à documentação civil ao indígena, garantindo a preservação de sua identidade social e cultural;

II. mobilizar os recursos humanos e parcerias necessários para a realização das ações para a expedição de documentos pessoais aos membros da comunidade e aldeias indígenas, com periodicidade mínima anual nos estados em que já iniciadas as ações;

III. atuar na busca de recursos financeiros para fortalecer as ações previstas neste Acordo de Cooperação Técnica;

IV. compartilhar informações para a identificação das comunidades indígenas nas quais há maior demanda para a expedição de documentos;

V. cooperar para articulação com outras instituições, comitês e colegiados das diversas políticas ligadas à temática;

VI. acompanhar o desenvolvimento destas ações e seus resultados.

Ao estabelecer ações em âmbito nacional direcionadas para a erradicação do sub-registro entre os indígenas brasileiros, o Conselho Nacional de Justiça e as instituições parceiras pretenderam encerrar o longo período de "invisibilidade" civil desses povos originários, bem como materializar os elementos formais da plena cidadania para este grupo que, historicamente, tem sofrido um degrado forçado em sua própria terra e destruição de sua cultura.

Entretanto, muitas vezes, propostas regulamentárias acabam criando largas distâncias entre a ideia original e a *praxis* cotidiana, isto é, resultado muito aquém do esperado, devido a baixa adesão da comunidade envolvida. E como vencer essa resistência social, especialmente no caso aqui em debate, no qual lidamos com comunidades tradicionais?

A solução está na engenharia desse acordo de cooperação que, ao se preocupar expressamente com a preservação da identidade cultural da comunidade indígena, deixa claro que todas as ações envolvendo a erradicação do sub-registro entre os grupos étnicos devem ser perpassadas pelo respeito aos aspectos tribais, históricos e sociais desses povos.

A fim de esclarecer as reais vantagens do registro civil às comunidades indígenas, deu-se ênfase na divulgação do programa, com explicações sobre a importância da documentação básica para a vida moderna e, principalmente, aclarando o fato de que eles não deixam de ser indígenas ao adquirirem documentos de "branco".

Durante o período de divulgação do programa nas comunidades indígenas mais isoladas, percebeu-se que essa era a questão mais recorrente e sensível apresentada pelos "tuxauas" das tribos visitadas pela Justiça Itinerante. Nesse aspecto, o senso de pertencimento à comunidade repelia a ideia de qualquer registro que pudesse ameaçar essa condição.

É importante que se diga, em homenagem ao devido respeito cultural, que nada deve ser compulsório ou revestido de subterfúgios que manipulem a vontade livre e consciente do indivíduo, a escolha é deles, a respeito de como e quando serão atendidos para a obtenção do registro civil. Isso significa que as ações de cidadania devem ser executadas em comum acordo com as comunidades tribais, segundo o calendário por eles sugerido, que levará em conta os períodos reservados para a roça, caça e festas religiosas e culturais.

Ao cunhar tais "deferências", não se deve imaginar que o Estado brasileiro estaria criando um tratamento diferenciado entre nacionais, a ferir o princípio da igualdade, previsto no art. 5º, *caput*, da Constituição Federal, como ensina Edilson Vitorelli Diniz Lima:

No que tange à aplicação das leis brasileiras aos índios, as leis do Estado brasileiro são cogentes e aplicáveis a todos os brasileiros de forma igual, contudo, considerando as diferenças existentes entre os indivíduos, ou até mesmo entre as coletividades, é reconhecido o princípio constitucional da isonomia ou igualdade material, que permite tratar os desiguais, de forma desigual, na medida em que igualemente.

Nesses termos, conforme o parágrafo único do art. 1.º do Estatuto do Índio, todas as leis do país são aplicáveis aos índios e comunidades indígenas da mesma forma que são aplicadas aos demais brasileiros, desde que sejam compatíveis com os usos, costumes e tradições indígenas (LIMA, 2011, p. 21).

Tratar os desiguais de forma desigual, talvez seja a maior das igualdades que o ordenamento legislativo pode conceber. Exatamente por isso, em alinhamento com esse acordo de cooperação que, em 19 de abril de 2012, no Dia do Índio, o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público assinaram a Resolução Conjunta nº 03, para normatizar o assento de nascimento de indígenas nos cartórios de pessoas naturais.

A principal inovação dessa resolução é o enfoque diferenciado que incorpora ao ato registral, estabelecendo, pela primeira vez no Brasil, o inafastável respeito à cultura indígena e às suas tradições ancestrais. Na verdade, garantiu a efetividade do comando previsto no artigo 231 da Constituição Federal, que ensina que "são reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições".

Em razão dessa normativa conjunta, o indígena tem direito à livre escolha de seu nome de registro, sem nenhuma restrição da sociedade não-índia, como até então existia no momento da expedição da certidão de nascimento, por exemplo. É o que se vê em no art. 2º da norma em estudo:

Art. 2º. No assento de nascimento do indígena, integrado ou não, deve ser lançado, a pedido do apresentante, o nome indígena do registrando, de sua livre escolha, não sendo caso de aplicação do art. 55, parágrafo único da Lei n.º 6.015/73.

O mencionado parágrafo único do art. 55 da Lei nº 6.015/1973¹, autorizava os cartórios a negarem registro a prenomes que podiam expor a ridículo seus portadores e foi, muitas vezes, indevidamente usado para obstar o assento de nomes tradicionalmente indígenas, sob a avaliação do ponto de vista, em tese, preconceituoso do olhar do não índio.

A prática de registrar índios como não-índios é antiga e objetiva descontextualizá-los culturalmente. Ciente dessa violação histórica, o Conselho Nacional de Justiça rompeu essa cultura de destribalização centenária que retroage aos aldeamentos portugueses, como se vê no texto seguinte (GARCIA, 2007, pp. 23-38):

Em meados do século XVIII, o ministro Sebastião José de Carvalho e Melo, futuro Marquês de Pombal, elaborou uma série de medidas visando integrar as populações indígenas da América à sociedade colonial portuguesa. Estas medidas foram sistematizadas no Diretório que se deve observar nas povoações dos índios do Pará e do Maranhão enquanto sua majestade não mandar o contrário, publicado em 3 de maio de 1757 e transformado em lei por meio do alvará de 17 de agosto de 1758.

O Diretório tinha como objetivo principal a completa

integração dos índios à sociedade portuguesa, buscando não apenas o fim das discriminações sobre estes, mas a extinção das diferenças entre índios e brancos. Dessa forma, projetava um futuro no qual não seria possível distinguir uns dos outros, seja em termos físicos, por meio da miscigenação biológica, seja em termos comportamentais, por intermédio de uma série de dispositivos de homogeneização cultural.

Como um dos elementos viabilizadores deste futuro, em que não seria possível distinguir brancos de índios, o Diretório enfatizava a necessidade da realização de casamentos mistos, assim como ordenava que os filhos gerados nestas uniões fossem considerados mais capacitados que os colonos brancos para ocupar cargos administrativos nas antigas aldeias indígenas transformadas em vilas e cidades portuguesas.

[...]

O sucesso deste projeto não deixa vestígios documentais. Um indivíduo de nome português, versado neste idioma e que tenha adotado, por escolha ou nascimento, hábitos "civilizados", não poderá ser diferenciado, pelo pesquisador, dos demais colonos na documentação legada pela burocracia colonial. (GARCIA, 2007, pp.23-38).

A Lei Registral é anterior à Constituição Federal de 1988 e parte de um paradigma de transitoriedade da cultura ameríndia, isto é, que o desenvolvimento "civilizatório" do indígena está em evolução e que ao abandonar sua cultura e tradições, passa a ser plenamente capaz.

Em outras palavras, a ideia de capacidade civil (e de acesso aos documentos formais de existência) estava vinculada ao abandono tribal e à inserção na cultura não-índia. Assim, havia uma relação direta e inversamente proporcional entre tutela ao indígena e integração na cultura envolvente.

Seguramente, por isso, os cartórios brasileiros negavam o registro a nomes indígenas, invocando o citado art. 55 da Lei nº 6.015/1973. Se essa interpretação já era de duvidosa constitucionalidade, segundo os parâmetros da Constituição Federal de 1967, após a Carta de 1988 passou a ser manifestamente inconstitucional, pois a Constituição Cidadã garantiu aos indígenas a sua organização social, o que inclui, dentre outros, o direito à identidade, à língua e às tradições.

Agora, tanto o índio que vive em sua terra, como aquele que reside na cidade (por isso a Resolução Conjunta fala em "integrado ou não") pode fazer o registro de nascimento de acordo com sua língua e cultura e não segundo os requisitos do Código Civil ou da Lei Registral.

A violação desse direito, que a princípio é difícil de mensurar, fazia com que muitos indígenas deixassem de se registrar, em razão da "proibição" de averbar seu próprio nome ou porque eram obrigados a usar o nome e sobrenome de "branco", causando um sentimento de perda ou privação de identidade dentro de sua família e comunidade.

1. Art. 55. Quando o declarante não indicar o nome completo, o oficial lançará adiante do prenome escolhido o nome do pai, e na falta, o da mãe, se forem conhecidos e não o impedir a condição de ilegitimidade, salvo reconhecimento no ato. Parágrafo único. Os oficiais do registro civil não registrarão prenomes suscetíveis de expor ao ridículo os seus portadores. Quando os pais não se conformarem com a recusa do oficial, este submeterá por escrito o caso, independente da cobrança de quaisquer emolumentos, à decisão do Juiz competente.

A Resolução Conjunta nº 03, em seu art. 2º, §§ 1º e 2º, também resolveu vários problemas práticos ao tornar optativos aos indígenas lançar a etnia como sobrenome e a aldeia ou terra como local de nascimento. Até então, era relativamente comum o indígena ser registrado como nascido fora de sua terra e com sobrenome que lhe era estranho ou que não representava sua tradição.

Ao optar pelo registro indígena seguindo os traços culturais, o CNJ e o CNMP abalizaram a retificação das alterações de nomes e sobrenomes, algo comum entre os índios, mas até então de difícil execução prática devido a distorções do sentido axiológico dos arts. 57 e 58 da Lei nº 6.015/1973², que respaldavam o indeferimento desses pleitos, sob o fundamento da imutabilidade do nome ou eventual segurança jurídica.

Agora, essas retificações encontram robusto amparo na multicitada Resolução nº 03. Veja-se:

Art. 3º. O indígena já registrado no Serviço de Registro Civil das Pessoas Naturais poderá solicitar, na forma do art. 57 da Lei n.º 6.015/73, pela via judicial, a retificação do seu assento de nascimento, pessoalmente ou por representante legal, para inclusão das informações constantes do art. 2º, "caput" e § 1º.

[...]

§ 2º. Nos casos em que haja alterações de nome no decorrer da vida em razão da cultura ou do costume indígena, tais alterações podem ser averbadas à margem do registro na forma do art. 57 da Lei n.º 6.015/73, sendo obrigatório constar em todas as certidões do registro o inteiro teor destas averbações, para fins de segurança jurídica e de salvaguarda dos interesses de terceiros.

A Resolução Conjunta em comento guarda perfeita harmonia com o art. 4º, item 3, da Convenção nº 169³ da Organização Internacional do Trabalho (OIT) - promulgada pelo Decreto nº 5.051 de 19 de abril de 2004 - e que confere aos indígenas o gozo dos direitos de cidadania, sem limitações em razão de sua cultura ou modo diferenciado de vida. Em outras palavras, o índio por ser índio não é menos cidadão. O direito ao nome e de sua grafia como elemento da identidade cultural deve ser preservado e garantido sempre.

Trazemos à tona a história da liderança indígena roraimense, Davi Kopenawa, para fundamentar o raciocínio

em questão, pois ao longo de sua vida ele trocou diversas vezes de nome, segundo aspectos culturais ou contextuais (KOPENAWA, 2015, pp. 70-71):

Antes de os brancos aparecerem na floresta, distribuindo seus nomes a esmo, tínhamos os apelidos que nos davam nossos familiares. Porém, entre nós, não são nem as mães nem os pais que dão nome às crianças. Estes só se dirigem a seus filhos pequenos com o termo "öse!" (filho/ filha) [...] São os membros da família, tios, tias ou avós, que atribuem o apelido à criança.

[...]

Depois de algum tempo, outros brancos chegaram.

[...] Foram eles que me nomearam "Davi", antes mesmo de os meus familiares me darem um apelido, conforme o costume dos nossos antigos. [...] Fiquei com ele desde então.

Quando me tornei homem, outros brancos resolveram me dar um nome mais uma vez. Dessa vez, era o pessoal da Funai. Começaram a me chamar de Davi "Xiriana". Mas esse novo nome não me agradou. "Xiriana" é como são chamados os Yanomami que vivem no rio Uaricaá, muito distante de onde eu nasci. Eu não sou um "Xiriana". Minha língua é diferente da dos que vivem naquele rio. Apesar disso, tive de mantê-lo.

[...]

Meu último nome, Kopenawa, veio a mim muito mais tarde, quando me tornei mesmo um homem. Esse é um verdadeiro nome Yanomami. Não é nem nome de criança nem um apelido que outros me deram. Um nome que ganhei por conta própria. Na época, os garimpeiros tinham começado a invadir nossa floresta. Tinham acabado de matar quatro grandes homens Yanomami, lá onde começam as terras altas, a montante do rio Herou. A Funai me enviou para lá para encontrar seus corpos na mata, no meio de todos aqueles garimpeiros, que bem teriam gostado de me matar também. Não havia ninguém para me ajudar. Tive medo, mas minha raiva foi mais forte. Foi a partir de então que passei a ter esse novo nome." (KOPENAWA, 2015, pp. 70 e 71).

Outro ponto relevante a mencionar, é o registro tardio de indígenas, tema dos mais importantes, que foi disciplinado no art. 4º da Resolução Conjunta em análise, que estabeleceu as seguintes possibilidades:

2. *Art. 57. A alteração posterior de nome, somente por exceção e motivadamente, após audiência do Ministério Público, será permitida por sentença do juiz a que estiver sujeito o registro, arquivando-se o mandado e publicando-se a alteração pela imprensa, ressalvada a hipótese do art. 110 desta Lei.
§ 1º Poderá, também, ser averbado, nos mesmos termos, o nome abreviado, usado como firma comercial registrada ou em qualquer atividade profissional.
§ 2º A mulher solteira, desquitada ou viúva, que viva com homem solteiro, desquitado ou viúvo, excepcionalmente e havendo motivo ponderável, poderá requerer ao juiz competente que, no registro de nascimento, seja averbado o patronímico de seu companheiro, sem prejuízo dos apelidos próprios, de família, desde que haja impedimento legal para o casamento, decorrente do estado civil de qualquer das partes ou de ambas.
§ 3º O juiz competente somente processará o pedido, se tiver expressa concordância do companheiro, e se da vida em comum houverem decorrido, no mínimo, 5 (cinco) anos ou existirem filhos da união.
§ 4º O pedido de averbação só terá curso, quando desquitado o companheiro, se a ex-esposa houver sido condenada ou tiver renunciado ao uso dos apelidos do marido, ainda que dele receba pensão alimentícia.
§ 5º O aditamento regulado nesta Lei será cancelado a requerimento de uma das partes, ouvida a outra.
§ 6º Tanto o aditamento quanto o cancelamento da averbação previstos neste artigo serão processados em segredo de justiça.
§ 7º Quando a alteração de nome for concedida em razão de fundada coação ou ameaça decorrente de colaboração com a apuração de crime, o juiz competente determinará que haja a averbação no registro de origem de menção da existência de sentença concessiva da alteração, sem a averbação do nome alterado, que somente poderá ser procedida mediante determinação posterior, que levará em consideração a cessação da coação ou ameaça que deu causa à alteração.
§ 8º O enteado ou a enteada, havendo motivo ponderável e na forma dos §§ 2º e 7º deste artigo, poderá requerer ao juiz competente que, no registro de nascimento, seja averbado o nome de família de seu padrasto ou de sua madrastra, desde que haja expressa concordância destes, sem prejuízo de seus apelidos de família.*
*Art. 58. O prenome será definitivo, admitindo-se, todavia, a sua substituição por apelidos públicos notórios.
Parágrafo único. A substituição do prenome será ainda admitida em razão de fundada coação ou ameaça decorrente da colaboração com a apuração de crime, por determinação, em sentença, de juiz competente, ouvido o Ministério Público.*
3. *Artigo 4º*
[...]
3. O gozo sem discriminação dos direitos gerais da cidadania não deverá sofrer nenhuma deterioração como consequência dessas medidas especiais.

a) mediante a apresentação do Registro Administrativo de Nascimento Indígena (RANI), documento fornecido pela própria FUNAI, que já cuida dos assentamentos de nascimento, casamento e óbitos de indígenas em livros próprios (arts. 12 e 13 do Estatuto do Índio);

b) pela apresentação dos dados de nascimento do indígena, perante o Cartório de Registro de Pessoas Naturais, em requerimento formulado pelo próprio índio ou por representante da FUNAI, a ser identificado no assento; ou seja, o funcionário da Fundação não irá substituir ou representar o indígena, mas apenas auxiliá-lo;

c) na forma do art. 46 da Lei n.º 6.015/73, esse dispositivo disciplina o registro tardio, inclusive perante a autoridade judicial.

Ao autorizar o registro civil com base no RANI, o CNJ e o CNMP deram passo essencial na proteção e garantia dos direitos indígenas, ao eleger dentre as interpretações do parágrafo único do art. 13, da Lei n.º 6.001/1973⁴ (Estatuto do Índio) aquela que assegurava mais direitos e garantias a esses povos originários. Dessa forma, a existência de registro administrativo na FUNAI dispensa outras provas sobre o nascimento do indígena.

Esse disciplinamento dado ao registro do índio, encontrou solo fértil no Judiciário de Roraima que desde 1999, por intermédio de sua Justiça Itinerante, tem atuado no sentido de garantir a plena cidadania às populações isoladas do estado, em especial aos povos indígenas, mediante o esforço pela erradicação do sub-registro e acesso à documentação básica.

2.1 A CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS E A JURISPRUDÊNCIA CONTRA A MARGINALIZAÇÃO INDÍGENA

A Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) tem consolidada jurisprudência (vinculativa aos Estados-membros) contra a discriminação e a marginalização dos indígenas, o que é feito por intermédio do reconhecimento de seu direito à autodeterminação e à sua identidade cultural.

O primeiro julgado paradigmático da Corte de San José que determinou a um Estado-membro a realização de ações de cidadania em comunidades indígenas foi o caso Sawhoyamaya vs. Paraguai, julgado em 29 de março de 2006. No início da decisão, a CIDH reconheceu que a ausência de identidade obsta a aquisição e o exercício de direitos:

188. O direito ao reconhecimento da personalidade jurídica representa um parâmetro para determinar se uma pessoa possui ou não os direitos em questão e se pode exercê-los. A violação desse reconhecimento supõe ignorar em termos absolutos a possibilidade de possuir esses direitos e obrigações de contratação, e torna o indivíduo vulnerável ao não cumprimento pelo Estado ou pelos indivíduos.

Disse também que incumbe ao Estado assegurar a identidade das pessoas, a fim de evitar a segregação e o consequente preconceito pela exclusão social e jurídica:

189. É dever do Estado buscar meios e condições legais em geral, para que o direito ao reconhecimento da personalidade jurídica possa ser exercido por seus titulares. Em particular, o Estado é obrigado a garantir às pessoas em situação de vulnerabilidade, marginalização e discriminação, as condições legais e administrativas que assegurem o exercício desse direito, de acordo com o princípio da igualdade perante a lei.

Esse julgado deixa claro que, o reconhecimento estatal da existência da pessoa é impositivo e não abre espaço para análise de critérios de conveniência e oportunidade do administrador público:

190. No presente caso, a Corte demonstrou que 18 dos 19 membros da Comunidade Sawhoyamaya que morreram em decorrência do descumprimento pelo Estado do seu dever de impedir o seu direito à vida não tiveram nenhum registro [...] do seu nascimento e morte, ou com qualquer outro documento fornecido pelo Estado capaz de demonstrar a sua existência e identidade.

191. Também fica claro, a partir dos fatos, que os membros da Comunidade vivem em condições de extremo risco e vulnerabilidade, pelo que têm sérios impedimentos econômicos e geográficos para obter o registro adequado de nascimentos e mortes, bem como outros documentos de identidade. [...]

192. Os membros da Comunidade acima mencionados permaneceram em um limbo jurídico em que, embora tenham nascido e morrido no Paraguai, sua própria existência e identidade nunca foram legalmente reconhecidas, ou seja, não tinham personalidade jurídica.

193. Este Tribunal, além de ter rejeitado este argumento do Estado e declarado a violação do artigo 4.1 da Convenção, [...] considerou que o Paraguai não apresentou ao Tribunal as provas solicitadas por ele. Para melhor resolver, cuja carga recaí sobre o Estado [...]. A Corte considerou que era dever do Paraguai implementar mecanismos que permitissem a cada pessoa obter o registro de nascimento ou outros documentos de identificação, garantindo que esses processos, em todos os níveis, sejam legal e geograficamente acessíveis, a fim de realizar o direito ao reconhecimento. Com base nas considerações anteriores, e apesar de outros membros da Comunidade se encontrarem na mesma situação, a Corte considera que o Estado violou o direito ao reconhecimento da personalidade jurídica consagrado no artigo. 3 da Convenção Americana.

Então, adotando como base a interpretação da CIDH, para que o Brasil cumpra seu papel constitucional de garantir o acesso à documentação básica, o Acordo de Cooperação Técnica (ACT) n.º 47, de 22 de fevereiro de 2012, firmado entre o CNJ e instituições parceiras, determinou a implementação de ações práticas para superar a situação de sub-registro dos membros de comunidades indígenas,

4. Art. 13. Haverá livros próprios, no órgão competente de assistência, para o registro administrativo de nascimentos e óbitos dos índios, da cessação de sua incapacidade e dos casamentos contraídos segundo os costumes tribais. Parágrafo único. O registro administrativo constituirá, quando couber documento hábil para proceder ao registro civil do ato correspondente, admitido, na falta deste, como meio subsidiário de prova.

como se percebe no inciso II da Cláusula Primeira:

II. mobilizar os recursos humanos e parcerias necessários para a realização das ações para a expedição de documentos pessoais aos membros da comunidade e aldeias indígenas, com periodicidade mínima anual nos estados em que já iniciadas as ações;

Assim, os atores do Sistema de Justiça, juntamente com os Cartórios de Registro Civil devem implementar ações de cidadania focadas na erradicação do sub-registro, respeitando o direito à diferença cultural, conforme assegurado pela Resolução Conjunta nº 03, de 19 de abril de 2012. Neste contexto de urgência, a nosso sentir, o mais adequado instrumento para essas ações de cidadania é a Justiça Itinerante, constitucionalmente prevista (arts. 107, § 2º; 115, § 1º e 125, § 7º), por sua flexibilidade, simplicidade e praticidade, ferramenta que se constitui na pedra angular de um novo sistema de prestação jurisdicional.

2.2 JUSTIÇA ITINERANTE DE RORAIMA: INSTRUMENTO PARA A CIDADANIA INDÍGENA

O modelo itinerante de prestação jurisdicional, hoje uma realidade em várias Unidades da Federação, tem sua origem com a Lei nº 9.099/1995 que modernizou a prestação jurisdicional mediante a instituição de uma Justiça pautada na oralidade e em um processo ideologicamente informal e acessível.

Em Roraima, a prestação itinerante de serviço judicial teve seu início no ano de 1997, quando foi aprovada a Resolução nº 01, oriunda do Tribunal Pleno da Corte de Justiça roraimense que instituiu o "Juizado Especial Volante", sob a fundamentação da "necessidade de criação de um órgão jurisdicional para levar a Justiça às portas da comunidade, deslocando-se da sede dos Juizados aos bairros mais distantes e chegando, com eficiência, até aqueles que geralmente desconhecem seus direitos e necessitam de uma Justiça presente, acessível e célere".

Em julho de 1999, o Tribunal de Justiça de Roraima ampliou o campo geográfico de atuação do programa "Justiça Volante", por intermédio da criação da Justiça Itinerante, com o objetivo de levar a tutela jurisdicional para os municípios que não eram sedes de Comarca.

A partir de então, uma equipe do Judiciário, juntamente com a participação de vários órgãos parceiros, como o Ministério Público Estadual, a Defensoria Pública Estadual, o Tribunal Regional Eleitoral, o Instituto Nacional de Seguro Social, Fundação Nacional do Índio, Instituto de Identificação, dentre outros, passou a percorrer diversos pontos do estado, incluindo lugares nos quais a presença pública ainda nunca havia chegado.

Em 2001, a prestação jurisdicional de forma descentralizada já indicava o sucesso da atuação, bem como clamava por um incremento na estrutura física, humana e administrativa. Frente a essas demandas, uma nova organização foi apresentada e recebeu o nome de Justiça Volante, que englobava os serviços da Justiça Itinerante e da Justiça

no Trânsito.

A Emenda Constitucional nº 45, denominada de Reforma do Judiciário, deu assento constitucional à Justiça Itinerante⁵ o que representou importante impulso para a institucionalização do programa dentro do Judiciário de Roraima. Tanto que, em 2006, devido à importância dos serviços prestados à população, o Programa Itinerante foi transformado em unidade jurisdicional autônoma (Vara da Justiça Itinerante - VJI) com competência para atuar em todo o estado.

Dessa forma, essa Unidade Jurisdicional passou a abrigar, dentre outros, os Programas Itinerante de Registro e de Cidadania Indígena que, até então, careciam de centralização e coordenação de ações, representando, portanto, expressivo avanço na proteção das garantias fundamentais dos povos tradicionais da região.

2.3 ATUAÇÃO DA JUSTIÇA ITINERANTE DE RORAIMA NO COMBATE AO SUB-REGISTRO INDÍGENA

A Justiça Itinerante roraimense desenvolveu, a partir do seu Programa de Registro, uma ação prioritária e específica com o fito de erradicar o sub-registro nas comunidades tradicionais do estado, com objetivo de garantir a inclusão social e a cidadania plena aos povos indígenas, mediante o acesso à documentação básica.

Os números apontam a dimensão do desafio pois, como já mencionado e segundo o último censo demográfico do IBGE (2010), Roraima é, proporcionalmente, a unidade da Federação com mais indígenas em seu território, seguido pelo Amazonas (4,84%) e Mato Grosso (2,99%). Segundo a pesquisa, cerca de 11% da população roraimense é indígena, ou seja 55.992 pessoas. A maior parte desses roraimenses estão localizados na terra Yanomami, onde residem mais de 25 mil indivíduos, e na Raposa Serra do Sol, com cerca de 23 mil pessoas.

A materialização dessa política judiciária inclusiva e social ocorre em mutirões, por intermédio de ações organizadas pela Justiça Itinerante e seus parceiros em aldeias por todo o Estado, obedecendo a seguinte metodologia de trabalho:

a) anualmente é elaborado, na Justiça Itinerante, um calendário de atendimento que contempla várias malocas no estado de Roraima. Outras comunidades indígenas podem, posteriormente, serem incluídas nos atendimentos, a depender de solicitação dos próprios Tuxauas (caciques) ou da FUNAI;

b) uma semana antes da visita agendada, uma equipe precursora distribui cartazes e relembra à comunidade do atendimento da Justiça Itinerante;

c) no dia do atendimento, são montadas equipes, uma para certidão de nascimento, outra para o registro indígena da FUNAI, outra para carteira de identidade e assim, sucessivamente, de forma que todos os órgãos parceiros tenham uma estrutura mínima de pessoal para garantir a

Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

[...]

§ 7º O Tribunal de Justiça instalará a justiça itinerante, com a realização de audiências e demais funções da atividade jurisdicional, nos limites territoriais da respectiva jurisdição, servindo-se de equipamentos públicos e comunitários.

efetividade do atendimento.

Cada instituição exerce um papel fundamental para o êxito do trabalho, uma vez que a implementação da atividade requer planejamento minucioso e logística complexa de suprimentos e deslocamentos, muitas vezes em pequenas aeronaves ou com a utilização das "rodovias" fluviais do estado.

Vencido o entrave estrutural que envolve esse tipo de ação, a Itinerante passa a materialização do registro propriamente dito que segue o seguinte rito, de acordo com as necessidades do indivíduo atendido:

- a) a Defensoria Pública requer o registro de nascimento civil;
- b) o Judiciário, por intermédio da Justiça Itinerante, o defere após ouvir o Ministério Público;
- c) o Cartório de Registro de Pessoas Naturais emite a certidão de nascimento;
- d) a carteira de identidade é fornecida pelo Instituto de Identificação Estadual;
- e) o Cadastro de Pessoa Física (CPF) é emitido, em parceria com a Receita Federal, também no local de atendimento;
- f) os benefícios sociais como, por exemplo, auxílio maternidade, auxílio doença e aposentadoria rural, são requeridos junto ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que também é parceiro do projeto e acompanha a equipe do Judiciário.

Os frutos alcançados por este programa de atendimento às comunidades tradicionais são expressivos. Desde 2001, o Judiciário roraimense registrou mais de 32 mil indígenas, isso representa aproximadamente 57,95% da população de índios do estado. O quadro a seguir, bem ilustra o âmbito social do atendimento, no tocante, exclusivamente, a expedição de registros de nascimento*:

TERRA INDÍGENA	ETNIA	ATENDIMENTOS	REGISTROS DE NASCIMENTO EFETUADOS
Raposa-Serra do Sol	Macuxi	Desde 2005	21.992
Yanomami	Yanomami	Desde 2005	3.408
WaimiriAtroari	Kinja	Desde 2018	1984
Pium	Wapixana	Desde 2003	1038
São Marcos	Macuxi	Desde 2009	990
Jacamin	Wapixana	Desde 2005	939
Araçá	Macuxi	Desde 2001	765
Malacacheta	Macuxi/ Wapixana	Desde 2003	609
Barata	Macuxi/ Wapixana	Desde 2001	225
Sucuba	Macuxi	Desde 2002	197
Canauani	Macuxi/ Wapixana	Desde 2009	106
Boqueirão	Macuxi	Desde 2008	88
Serra da Moça	Macuxi	Desde 2003	107
TOTAL			32.448

1. * Dados fornecidos pela Coordenadoria da Justiça Itinerante do TJRR, em 10 de maio de 2019.

3 JUSTIÇA ITINERANTE CONJUNTA – ACORDO DE COOPERAÇÃO JUDICIAL ENTRE OS TRIBUNAIS DO AMAZONAS E DE RORAIMA

No final do ano de 2016, a Justiça Itinerante de Roraima, com o auxílio da FUNAI, iniciou as tratativas para atender a última comunidade indígena do estado que ainda não havia recebido o programa de registro de nascimento. Os Waimiri Atroari, autodenominados *kinja* (pronuncia-se Quinhá - que significa "gente de verdade", em tradução livre para o português), estão divididos entre Roraima e Amazonas, sendo impossível a ação itinerante sem a integração do Judiciário dos dois Estados.

Além disso, há uma forte memória coletiva sobre o conflito com o homem "branco", que remonta a meados da década de 1960. Na ocasião, os *kinja* decaíram de 3 mil pessoas para apenas 374, em 1987, segundo relatos da comunidade. Desde então, a tribo tem se recuperado enquanto povo. Todavia, ainda é perceptível uma "mágoa" histórica em relação à sociedade branca pela hecatombe que sofreram.

Felizmente, em outubro de 2017, na sede do Supremo Tribunal Federal (STF), em Brasília, com a presença da ministra Cármen Lúcia, os Tribunais de Justiça de Roraima e do Amazonas firmaram Acordo de Cooperação Judicial, o primeiro do gênero no Brasil, para o desenvolvimento de ações conjuntas de atendimento itinerante às populações limítrofes das Unidades Federativas acordantes, com ênfase aos indígenas e ribeirinhos.

A união dos dois Tribunais de Justiça contempla as três espécies de cooperação disciplinadas pelo Conselho Nacional de Justiça: compartilhamento de recursos (Recomendação CNJ nº 28/2009), cumprimento de atos fora da competência (Recomendação CNJ nº 38/2011) e desenvolvimento conjunto de projetos de Justiça Itinerante (Meta nº 6/2017 da Corregedoria Nacional de Justiça).

No final de 2017, os juízes responsáveis pelo programa em seus respectivos estados se reuniram com as lideranças do

povo indígena Waimiri Atroari, justamente na divisa entre o Amazonas e Roraima para, em conjunto com as lideranças locais, definir a forma pela qual se daria o atendimento e quais serviços de materialização da cidadania formal seriam prestados à comunidade, de forma a garantir a melhor concretização de direitos na esfera fática.

3.1 JUSTIÇA ITINERANTE E COOPERAÇÃO JUDICIAL

Essa ação integrada entre as Justiças Itinerante de Roraima e do Amazonas (Projeto Cidadania sem Fronteiras), ao transformar em realidade as regras sobre cooperação (Recomendações CNJ nº 28/2009 e nº 38/2011 e Meta nº 6/2017 da Corregedoria Nacional), demonstraram que é factível a realização de projetos conjuntos entre diferentes Tribunais de Justiça para que, integrados, prestem jurisdição às populações na divisa entre Estados e, especialmente, com o propósito da concretização plena de direitos e garantias.

A cooperação é um instrumento importante de gestão e guarda alinhamento com o princípio constitucional da eficiência, pois abre novas possibilidades de articulação na execução de atividades, tanto quanto permite o compartilhamento de estruturas, sistemas e métodos de trabalho que conduzem à melhores resultados e com a otimização dos limitados recursos públicos.

Além disso, a fim de incrementar a troca de experiências, a 5ª cláusula do acordo de cooperação em comento inovou ao permitir o intercâmbio de magistrados de outras Unidades da Federação. Nessa operação, por exemplo, três juízes do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro participaram da ação itinerante, em rica e proveitosa troca de experiências, que melhorou o serviço judicial (autorização concedida no procedimento TJRR nº 0000215-89.2018.8.23.8000).

3.2 FASES DA COOPERAÇÃO JUDICIAL E RESULTADOS

O primeiro fator a impulsionar a cooperação foi o reconhecimento da existência de uma demanda reprimida por serviço judicial na divisa dos dois Estados e, na sequência, a compreensão que esta situação não poderia ser resolvida por nenhum dos Tribunais de Justiça trabalhando isoladamente.

Constatado esse problema e a possível solução, passou-se ao processo de cooperação entre os Tribunais de Justiça de Roraima e do Amazonas, que teve uma fase inicial da construção de confiança, com visitas entre os magistrados idealizadores do programa, a fim de conhecerem as experiências de cada Tribunal no tocante a matéria.

Posteriormente, houve a fase de institucionalização que resultou no Acordo de Cooperação para atividade jurisdicional conjunta, assinado em outubro de 2017. Firmada oficialmente a parceria, os magistrados responsáveis pelas Justiças Itinerantes dos dois Estados se reuniram com os líderes do povo Waimiri Atroari na terra indígena e juntos definiram quais serviços melhor atenderiam a comunidade, bem como as datas de atendimento e as regras de comportamento a serem seguidas nas aldeias, sempre no intuito de respeitar e preservar a identidade cultural daquela população.

Determinados os serviços jurisdicionais que seriam prestados, passou-se à fase de interligação das equipes dos Tribunais envolvidos, com a definição das tarefas, elaboração de cronograma específico e detalhado, montagem de equipes mistas e convite aos parceiros de ambos os Estados.

Fazer os Tribunais de Roraima e do Amazonas prestarem jurisdição de forma integrada, prática incomum no Poder Judiciário brasileiro, seguramente foi à etapa mais desafiadora. Com efeito, embora a cooperação seja a melhor opção para ações complexas e dispendiosas, não é a mais fácil de tirar do papel. Sua implementação na prática foi complexa e exigiu a superação de várias dificuldades, como por exemplo:

- Criação do espírito de unidade entre as equipes dos dois tribunais, sob a perspectiva da criação da cultura de grupo, com foco na importância social da ação;
- Superação dos "ruídos" do discurso de forma a garantir uma comunicação direta, clara e transparente entre as equipes, principalmente entre os magistrados envolvidos;
- Respeito pelas diferentes técnicas de trabalho das equipes envolvidas, todavia, com um comprometimento na criação de uma única forma de ação (mais efetiva);
- Disponibilidade ao diálogo para a construção de soluções;
- Demonstrar que é possível levar atendimento de cidadania aos povos indígenas, sem comprometer suas tradições e cultura.

Por fim, iniciou-se a etapa de execução do programa, ocasião em que foram atendidas as aldeias localizadas no eixo rodoviário da terra indígena (de 26 de fevereiro a 03 de março de 2018) e as comunidades situadas na área fluvial (de 02 a 07 de abril de 2018), logrando-se registrar, nas duas etapas de atendimento, quase duas mil pessoas, até então invisíveis ao Estado brasileiro.

Como frutos desta ação inédita, podemos destacar, por exemplo, o senhor Waryepki Comprido Waimiri, de 95 anos, o mais idoso (nascido em 1923) e Wakié José Porfírio que, com 45 dias de vida, foi o 2000º indígena da etnia e representa o renascimento de um povo para a vida e para a cidadania plena, como parte legítima do Estado Brasileiro.

CONCLUSÃO

Ao descrever e analisar o Acordo de Cooperação Técnica nº 47, de 22 de fevereiro de 2012, bem como a Resolução Conjunta nº 03, de 19 de abril de 2012, esse trabalho demonstrou que as ações do Conselho Nacional de Justiça, em relação aos indígenas pretendeu facilitar o acesso daqueles nacionais à plena cidadania sem olvidar do respeito à sua identidade tribal e sem imposição de qualquer ordem.

Em um país como o nosso, de extensão territorial continental, a efetivação do princípio da dignidade, previsto em nossa Constituição Federal, sem dúvida é o desafio basilar dos três poderes da nação. Em Roraima, a Justiça Itinerante tem se destacado como um útil instrumento na efetivação dos direitos às populações mais desassistidas, pois permite a presença do Estado-Juiz em locais geográfica ou culturalmente distantes dos fóruns de justiça.

Nessa seara, os mais de trinta mil registros de nascimento efetuados pela Justiça Itinerante roraimense ou o resultado expressivo da Ação Conjunta entre as justiças do Amazonas e Roraima (Projeto Cidadania sem fronteiras) impressionam e, todavia, também nos alertam que ainda há muito o que fazer no tocante ao combate ao sub-registro indígena no Brasil.

A ideia motriz por trás dessas ações é a dignidade às pessoas “esquecidas” pelo Brasil, talvez por conta do isolamento geográfico ou por outros fatores que não cabem aqui a discussão. Em trabalhos como esses é fácil verificar, por exemplo, três gerações sendo registradas pela primeira vez na vida: avós, pais e filhos, um ciclo de “invisibilidade social” sendo vencido e uma centelha de esperança por um futuro melhor, mais digno surge por intermédio daqueles simples documentos que a todos são garantidos, pelo ordenamento normativo nacional.

Histórias como a da senhora Kwida Syde Atroari que recebeu, pela primeira vez, o seu registro de nascimento aos 91 (noventa e um) anos de idade e se maravilhou ao ver o documento que trazia seu nome escrito nele ou, ainda, como a do senhor Meki Mércio Atroari que registrou, de uma só vez, os seus 14 filhos durante uma ação da Justiça Itinerante na Comunidade Waimiri Atroari.

Essas ações concebidas pelo CNJ e executadas pela Justiça Itinerante e seus parceiros, propiciaram o fortalecimento da plena cidadania indígena, diminuíram a distância histórica entre o índio e o “branco” e propiciaram, por exemplo, a expedição do título de eleitor que garantiu para muitos desses brasileiros, pela primeira vez, o exercício pleno das capacidades eleitoral ativa e passiva nas comunidades tradicionais, culminando com a eleição para a Câmara Federal da primeira mulher indígena da história, a advogada Joênia Batista de Carvalho (REDE) ou como é conhecida na região, Joênia Wapichana.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 08 mai. 2019.

BRASIL. IBGE. **Censo Demográfico**, 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo?busca=1&id=3&idnoticia=2194&t=censo-2010-poblacao-indigena-896-9-mil-tem-305-etnias-fala-274&view=noticia>. Acesso em: 06 mai. 2019.

BRASIL. Lei nº 6.001 de 19 de dezembro de 1973 (Estatuto do índio). Brasília, DF, 1973. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6001.htm. Acesso em: 12 mai. 2019.

Erick Cavalcanti Linhares de Lima

Juiz de Direito (TJRR). Doutor em Relações Internacionais (UnB). Pós-doutor em Direitos Humanos e Democracia pela Universidade de Coimbra, Portugal. Professor da Universidade do Estado de Roraima (UERR).

Alcenir Gomes de Souza

Assessor Jurídico (TJRR). Acadêmico do Programa de Mestrado em Segurança Pública, Direitos Humanos e Cidadania (UERR). Especialista em Direito e Processo do Trabalho (UGF). Presidente do capítulo – Amazon Chapter – BYU Management Society.

BRASIL. Lei nº 6.015 de 31 de dezembro de 1973 (Lei dos Registros Públicos). Brasília, DF, 1973. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm. Acesso em: 12 mai. 2019.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso da comunidade Sawhoyamaya Vs. Paraguay**. Sentença de 29 de março de 2006.

LIMA, Edilson Vitorelli Diniz. **Estatuto do Índio**. Ed. Jus Podium, Salvador, 2011.

GARCIA, Elisa Frühauf. **O projeto pombalino de imposição da língua portuguesa aos índios e a sua aplicação na América meridional**. Tempo [online]. 2007, vol.12, n.23, pp.23-38. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-77042007000200003>. Acesso em 22 de abril de 2019.

Kopenawa, Albert, Bruce, Davi A queda do céu: Palavras de um xamã Yanomami / Davi Kopenawa e Bruce Albert ; tradução Beatriz Perrone-Moisés; prefácio de Eduardo Viveiros de Castro - 1ª ed. - São Paulo: Companhia das Letras, 2015.