

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
CENTRO DE HUMANIDADES
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

SÔNIA MEIRE DE ABREU TRANCA CALIXTO

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTADO NA ERRADICAÇÃO DO SUB-REGISTRO
CIVIL DE NASCIMENTO**

**FORTALEZA - CEARÁ
2016**

SÔNIA MEIRE DE ABREU TRANCA CALIXTO

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTADO NA ERRADICAÇÃO DO SUB-REGISTRO
CIVIL DE NASCIMENTO

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Humanidades da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Planejamento e Políticas Públicas e Sociedade.

Área de Concentração: Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Josênio Camelo Parente.

FORTALEZA-CEARÁ

2016

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Estadual do Ceará

Sistema de Bibliotecas

Calixto, Sônia Meira de Abreu Tranca.

Políticas públicas de estado na erradicação do sub-registro civil de nascimento [recurso eletrônico] / Sônia Meira de Abreu Tranca Calixto. - 2016 .

1 CD-ROM: il.; 4 ¼ pol.

CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do trabalho acadêmico com 129 folhas, acondicionado em caixa de DVD Slim (19 x 14 cm x 7 mm).

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas, Fortaleza, 2016 .

Área de concentração: Políticas Públicas..

Orientação: Prof. Dr. Francisco José Camelo Parente..

1. Registro civil de nascimento. 2. Cidadania. 3. Erradicação do sub-registro. 4. Estado. 5. Políticas públicas. I. Título.

SÔNIA MEIRE DE ABREU TRANCA CALIXTO

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTADO NA ERRADICAÇÃO DO SUB-REGISTRO
DE NASCIMENTO

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas.

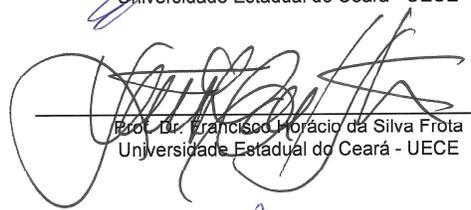
Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Aprovada em: 24/06/2016

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Francisco Josênio Camelo Parente
Universidade Estadual do Ceará - UECE



Prof. Dr. Francisco Horácio da Silva Frota
Universidade Estadual do Ceará - UECE



Prof. Dr. Rosendo Freitas de Amorim
Universidade de Fortaleza - UNIFOR

Aos meus queridos pais, Lindalva e Maurício, que sempre priorizaram a minha educação e, desde cedo, ensinaram-me a buscar os meus sonhos, ressaltando o princípio da dignidade da pessoa humana, a minha eterna gratidão.

Ao meu esposo, Calixto, por me apoiar na conquista dos meus ideais, estimulando-me sempre a transpor os obstáculos, dedico esta realização e o meu amor.

Aos meus filhos, Janaina e Jônathas, que sempre compreenderam o meu interesse pelo conhecimento e colaboraram para que eu pudesse galgar mais esta realização profissional.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo dom da vida, pelas inúmeras oportunidades de crescimento espiritual e por ser o meu guia em todos os momentos da minha existência.

Aos meus pais, Lindalva e Maurício, pela dedicação que tiveram na minha educação, ensinando-me os princípios éticos e morais que devem nortear o ser humano.

Ao meu esposo, Calixto, por me apoiar na conquista dos meus ideais, estimulando-me sempre a vencer as barreiras.

Aos meus filhos, Janaina e Jônathas, pela preciosa colaboração nesta realização profissional, inclusive abdicando da minha companhia em alguns momentos.

Ao professor José Alberto Rola, pela significativa contribuição acadêmica e profissional ao longo da minha vida.

Ao professor Francisco Josênio Camelo Parente, meu mestre e orientador, por haver aceito a tarefa de orientar este trabalho e desenvolvê-lo com desvelo e competência.

Aos professores que compõem a mesa examinadora, atendendo ao meu convite.

“O estudo em geral, a busca da verdade e da beleza são domínios em que nos é consentido ficar crianças toda a vida.”

(Albert Einstein)

RESUMO

A referida pesquisa tem por escopo realizar trabalho acadêmico sobre o registro civil das pessoas naturais, numa análise de sua função social, especialmente, como instrumento de cidadania. Traz indicadores sociais que evidenciam a problemática do sub-registro de nascimento, realidade brasileira capaz de levar crianças e adultos à margem da proteção do Estado. Inicia-se pela formação do Estado Moderno, a partir dos autores clássicos contratualistas: Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jacques Rousseau. Desenvolve a temática do registro de nascimento e suas especificidades, considerado o primeiro ato da pessoa natural, por meio do qual adquire um nome com o qual passa a se identificar. Discorre sobre o papel do Estado na garantia dos direitos fundamentais e na concretização do princípio da dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado Democrático de Direito. Propõe uma reflexão sobre políticas públicas no processo de erradicação do sub-registro.

Palavras-chave: Registro civil de nascimento. Cidadania. Erradicação do sub-registro. Estado. Políticas públicas.

ABSTRACT

The scope of the present study is to perform an academic work on civil registration of individuals by means of the analysis of its social role, in particular, as a citizenship instrument. Social indicators have been used to highlight the problem of birth under-registration, which constitutes a Brazilian reality that may lead both children and adults to being marginalized by the State. Civil registration has its roots on the formation of the modern State, from the studies of classical contractualist theorists: Thomas Hobbes, John Locke and Jean-Jacques Rousseau. In this study, we ponder on birth registration and its specificities since it is considered to be the first act of an individual wherewith he or she can assume personality and the right to individuality. We discuss about the role of the State in regard to ensure fundamental rights and the fulfilment of the Principle of Human Dignity as a foundation of the Democratic State of Law. Furthermore, we propose a reflection on public policies in the process of eradication of under-registration.

Key words: Birth civil registration. Citizenship. Under-registration eradication. State. Public policies.

SUMÁRIO

| | | |
|----------|--|------------|
| 1 | INTRODUÇÃO | 10 |
| 2 | O INDIVÍDUO NO ESTADO MODERNO: A PERTINÊNCIA DO REGISTRO CIVIL | 13 |
| 2.1 | HOBBS: BASE FILOSÓFICA PARA FORMAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL. | 13 |
| 2.2 | LOCKE: PROPRIEDADE PRIVADA. | 20 |
| 2.3 | ROUSSEAU: VONTADE GERAL..... | 27 |
| 3 | REGISTRO CIVIL DAS PESSOAS NATURAIS | 36 |
| 3.1 | ASPECTOS HISTÓRICOS | 36 |
| 3.2 | ATOS DO REGISTRO CIVIL | 38 |
| 3.3 | O REGISTRO CIVIL DE NASCIMENTO E O PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA | 51 |
| 3.4 | SUB-REGISTRO CIVIL DE NASCIMENTO | 53 |
| 3.4.1 | Estimativas do sub-registro de nascimentos..... | 54 |
| 4 | POLÍTICAS DE ESTADO | 63 |
| 4.1 | POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE COMBATE AO PROBLEMA DO SUB-REGISTRO..... | 63 |
| 4.2 | POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTADO NA ERRADICAÇÃO DO SUB-REGISTRO | 76 |
| 4.3 | 3.3 FLUXO DOS REGISTROS CIVIS DE NASCIMENTO REALIZADOS EM FORTALEZA NO ANO DE 2015 | 93 |
| 5 | CONCLUSÃO | 96 |
| | REFERÊNCIAS | 100 |
| | ANEXOS | 102 |

1 INTRODUÇÃO

Neste trabalho de caráter analítico-bibliográfico, enfocaremos a formação do indivíduo moderno, especificamente as transformações que permitiram a sua afirmação e liberdade frente à sociedade e ao Estado, com a pertinência do registro civil das pessoas naturais na vida de cada indivíduo.

O modelo de organização da vida desenvolvido na sociedade contemporânea permite uma melhor reflexão se considerada a modernidade clássica, que sucedeu ao período medieval. Foram as mudanças operadas nas relações sociais que facultaram o surgimento de uma sociedade capaz de colocar o indivíduo no centro do debate, rompendo paradigmas e admitindo um estado que consagra valores jurídicos possíveis a partir do individualismo.

Esse ideal de indivíduo concebido na modernidade serviu de base para a formação de uma série de teorias que contribuíram para a construção do direito moderno. Dentre essas teorias, podemos relacionar o Contratualismo, do qual faremos algumas abordagens no primeiro capítulo por meio dos clássicos Hobbes, Locke e Rousseau.

Para melhor compreensão das transformações ocorridas vale lembrar que, na Antiguidade, as comunidades primitivas foram sendo substituídas por dois tipos de organizações socioeconômicas distintas: sociedades de servidão coletivas e escravagistas.

No primeiro modelo, o Estado era o proprietário absoluto da terra e detinha o controle da produção agrícola comunitária. Nesse sistema de servidão coletiva, o indivíduo explorava a terra e servia ao Estado despótico, tendo sua predominância nas sociedades asiáticas.

As sociedades escravagistas, por sua vez, como a grega e a romana, foram centradas na atividade agrícola, sendo a mão-de-obra escrava a principal garantia de desenvolvimento econômico. Com a produção de trigo, azeite e vinho, influenciaram diretamente no desenvolvimento das atividades urbanas, sendo fortalecidas pelas trocas e o artesanato. Nesse modo de produção, o Estado representava o poder da classe privilegiada.

Num período histórico marcado pelos interesses dos grupos sociais em conflito, notadamente entre a aristocracia feudal e o novo grupo burguês em

ascendência, que culminou com o afastamento do Estado da Igreja, a derrota da Nobreza e a formação das monarquias nacionais, surge o Estado Moderno.

Foi Thomas Hobbes no período dos déspotas esclarecidos, quem elaborou sua teoria política sobre o Estado Moderno tendo como fundamento um contrato social. Na sua obra o “Leviatã”, de 1651, apresenta o indivíduo como a submissão ao Estado civil.

Hobbes contribuiu para os fundamentos da sociedade civil e desenvolveu a ideia do Estado laico no século XVII, o que representou uma mudança de paradigma numa tradição que considerava o poder do monarca oriundo de Deus.

Enquanto Hobbes teorizou sobre a submissão ao Estado civil, Locke sacralizou a propriedade privada, introduzindo o individualismo possessivo.

Com o individualismo, houve a valorização do indivíduo como ente social, vindo o Estado Moderno ganhar novo desenho institucional de proteção dos direitos e das liberdades individuais. Nessa ótica, num primeiro momento, o Estado tem deveres em relação ao indivíduo, enquanto o indivíduo possui direitos.

Corolário das ideias liberais ocorre um momento de exaltação do indivíduo frente ao poder estatal, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, que influencia os Estados Modernos a inserirem os direitos humanos na ordem constitucional, estabelecendo intrínseca relação entre o direito moderno e o indivíduo.

No entanto, o indivíduo contemporâneo nem sempre consegue obter do Estado a efetividade da proteção de direitos, especialmente quando alcançado por uma desigualdade social, por falta de reconhecimento, que lhe torna invisível. Na concepção de Dumont, apresenta-se “fora do mundo”, embora tenha existência física. Estamos nos reportando à falta de registro civil de nascimento e suas consequências, como abordaremos no segundo capítulo.

A ausência do registro civil das pessoas naturais causa um pesadelo ao indivíduo pelo que representa na sua vida, na medida em que, assume configuração de direito humano personalíssimo, concretiza o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, além de funcionar como essencial instrumento de cidadania, por meio do qual, o indivíduo adquire um nome, pode exercer sua identidade, passa a existir na sociedade e ter visibilidade perante o Estado.

Mas as fragilidades envolvendo os Registros Civis foram percebidas pelo Estado brasileiro desde o século XIX, a princípio para manter a unidade

registral, vez que, estavam sendo materializados pela Igreja desde o Concílio de Trento, no século XVI.

Naquele momento histórico, Estado e Igreja tinham uma relação muito intensa, sendo a Igreja uma extensão do Estado. Com o movimento reformista, encabeçado por Lutero, o Estado passa a enfrentar dificuldade de controlar o sistema registral, fato que impulsiona o surgimento do sistema laico como forma de tornar efetivo o controle sobre os atos da vida civil sujeitos ao registro.

Segundo Max Fleiuss (1922), em 1851, o registro civil perde o caráter religioso, sendo mandado executar o regulamento de registro dos nascimentos e óbitos. Porém, a Igreja também deixa de ser detentora exclusiva da celebração matrimonial com o Decreto-Legislativo nº 1.144, de 11 de setembro de 1861, que confere efeitos civis aos casamentos celebrados fora da esfera católica, além de determinar a regulação do registro e das provas desses casamentos, bem como dos óbitos e nascimentos.

As transformações seguem uma dinâmica social que não se contenta com a positivação dos direitos humanos, mas a sua efetividade reclama ações estatais que reproduzam a construção social do indivíduo, com valores individualistas cultuados no seio social, como será abordado no terceiro capítulo. Nessa ótica, o Estado precisa estabelecer prioridade na formação social do indivíduo, potencializando o registro civil das pessoas naturais para aqueles que se sentem oprimidos por viverem no anonimato e sem dignidade.

Muitas vezes, o problema passa sem percepção no Brasil de área geográfica avantajada, diversidade cultural, grandes riquezas e de desigualdade social gritante. Nesse país plural, convivemos com o drama desses indivíduos invisíveis, que não conseguem ser alcançados pela proteção do Estado. Por isso, são relegados a própria sorte, num completo abandono.

2 O INDIVÍDUO NO ESTADO MODERNO: A IMPORTÂNCIA DO REGISTRO CIVIL

Os estudos sobre a construção social dos sujeitos têm despertado um olhar especial das ciências sociais e humanas. Por isso, filósofos políticos canalizam esforços em entender as relações indivíduo-estado, com análise das diversas modalidades de sociedades tanto no aspecto etnográfico e quanto histórico.

Nesse sentido, o vernáculo indivíduo assume uma série de significados, interligados à conotação a que o termo foi submetido ao longo da história, ao meio cultural desenvolvido.

Assim, torna-se fácil admitir o surgimento do indivíduo moderno relacionado às mudanças nas instituições e nos estilos de vida da modernidade. A temática representa o indivíduo sob dois aspectos centrais: a constituição desse indivíduo na sociedade moderna e os pressupostos que o norteiam.

Para melhor entendermos a sociedade contemporânea, precisamos voltar no tempo, refletir sobre a modernidade clássica, no tocante ao modelo de organização de vida que seguiu o período medieval.

Examinaremos essa questão a partir do momento em que essa entidade é debatida com muito entusiasmo, por ocasião das primeiras revoluções que colocaram o indivíduo no centro do debate. Nessa linha, podemos indicar o contratualismo, que compreende as teorias políticas, entre os séculos XVI e XVIII, fundadas na ideia de que a origem do Estado se estabeleceu num contrato. Dentre os autores contratualistas, Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jacques Rousseau, que capitanearam essas transformações, refletem sobre a formação do Estado moderno.

Apesar de os autores referenciados haverem contribuído com suas formulações e apreensões para formação da sociedade moderna, enfatizaram os principais valores que nortearam essas revoluções: a fraternidade (Hobbes), a liberdade (Locke) e a igualdade (Rousseau). É a força ideológica que o século das luzes ainda reflete na organização da sociedade moderna.

2.1 HOBBS

Na obra-prima *Leviatã*, Hobbes faz uma analogia entre o monstro bíblico *Leviatã* e o Estado, no que concerne ao poder e à força e cria o Estado a partir de

um contrato realizado consensualmente por indivíduos. Na sua concepção, o Estado surgiu pela vontade dos indivíduos, no desejo de pacificação, posto que, no estado de natureza, viviam um clima de completa insegurança.

O livro compõe-se de quatro partes: 1- Do Homem; 2- Do Estado; 3- Do Estado Cristão; e 4- Do Reino das Trevas, no qual, o autor descreve o ser humano em minúcias, levado pelas experiências obtidas naquele panorama em que viveu, marcado pela turbulência política e pelo caos social.

Em “Leviatã”, o autor sustenta que o fundamento do Estado está no contrato social, através do qual o homem deixa o estado de natureza, que tem algumas especificidades, seria marcado pela “guerra de todos contra todos”.

Hobbes nasceu em 1588, na Inglaterra, vindo a falecer em 1679. Foi teórico político, filósofo e matemático. Teve sua vida marcada pelos tumultos oriundos do contexto histórico em que viveu, no qual a Inglaterra sofria a dominância dos Tudors e receava a invasão da esquadra espanhola. Era filho de um vigário... viveu sob a tutela de um tio. Estudou em Malmesbury e Wesport, tendo ingressado mais tarde em Oxford, universidade em que havia uma predominância aristotélica e tomista na educação. Dedicou-se ao estudo do universo e do sistema cartesiano. Teve a oportunidade de conhecer o astrônomo Galileu Galilei, de quem aproveitou ideias na filosofia social.

Hobbes defendeu a monarquia. Em razão do fato, viajou a Paris próximo a eclodir a Revolução Inglesa. Foi professor de matemática do futuro rei inglês Carlos II. Retornou à Inglaterra depois da guerra e publicou sua obra mais famosa, “Leviatã”, em 1651. No entanto, suas ideias não tiveram a aceitação esperada, mormente por ser considerado ateu. Teve seus livros queimados em Oxford, e seus pensamentos ateístas foram mal recebidos pela Royal Society.

Hobbes defendia a separação do Estado da Igreja, embora não concordasse com a reforma protestante, entendia que o monarca deveria comandar a Igreja e cuidar da interpretação da bíblia. (Fonte: www.e-biografias.net/thomas_hobbes)

Hobbes sofreu forte influência do cenário inglês em que viveu, caracterizado pelo antagonismo entre a Coroa e o Parlamento. Consagrou-se entre muitos teóricos por sua ideologia política.

Para Hobbes, o comportamento humano tem seu movimento impulsionado pelas paixões, que podem nortear o caminho a ser seguido, indicando

a direção a percorrer, se prosseguir ou retroceder. Essas paixões surgem como reações do funcionamento dos corpos naturais, da mesma forma que o homem. Destaca a dinâmica das paixões, que não conectam conteúdo moral padrão nos mais diversos pontos do universo. Ao contrário, as paixões variam de ser humano para ser humano, sofrem influência da educação e da formação de cada um. Esses dois fatores podem conduzir o homem a agir de modo diferente, para o bem ou para o mal. Por isso, surgem “diversidades de paixões em homens diferentes”, posto que o homem não possui o controle das paixões.

Para Weffort, o entendimento da teoria política desenvolvida por Hobbes, antes de qualquer ponderação, deve ser analisado tomando como premissa o que denominou “estado de natureza”.

Hobbes constrói um estado de natureza com características bem peculiares, no qual o homem se caracteriza pelo individualismo e pela insegurança, sendo comparado a um animal. Sustenta que no estado de natureza todos os homens são iguais, ao tempo em que são dotados de poder e força pessoal para defender a vida. Consagra o estado natural como uma fase primitiva da existência humana, em que o homem enfrenta a “luta de todos contra todos”. Defende a ideia de que a sociedade passa a existir após o pacto que institui o Estado. Embora a vida humana tenha sua existência anterior ao Estado, não havia sociedade.

Acrescenta o autor de *Leviatã* que o estado de natureza não contempla espaço para o injusto. A bem da verdade, não há que se falar em justiça num período da existência humana no qual não há sociedade civil. Na ausência do Estado, o homem acaba agindo pelas paixões: o medo da morte, o desejo de possuir bens e a esperança de galgá-los pelo fruto do seu esforço. O homem tenta fugir do caminho que lhe parece desfavorável, com o perigo iminente, a insegurança e a violência. Não lhe resta outro caminho senão o uso da força na autodefesa.

No estado de natureza, todos têm direito a tudo, podendo acontecer de a disputa recair no objeto da cobiça do outro. Nessa hipótese, os meios usados na defesa do bem desejado são de só menos importância. O uso da força irá definir as regras do jogo, com a possível subtração da vida do inimigo. Desse modo, o estado natural sugere os mais primitivos comportamentos, inclusive ceifar a vida do outro. A guerra está declarada, na qual vale tudo. A vitória tornou-se o principal objetivo, sem qualquer vínculo com os meios utilizados para galgá-la:

Hobbes acredita que a igualdade entre os homens faz emergir a competição natural, a disputa pelo mesmo objeto. Essa situação fomenta a inimizade entre eles, pois o homem impõe o seu próprio poder, impera pela força, numa rivalidade que não tem limite. Na igualdade consiste a insegurança do homem, posto que todos têm o direito sobre as mesmas coisas. Nessa formação primitiva, o homem potencializa sua intenção de obter a coisa desejada a qualquer preço, ainda que seja pela morte violenta do outro:

Pela teoria política Hobbesiana, a igualdade confere aos homens um nivelamento perfeito, que os coloca no mesmo patamar, abstraindo qualquer resquício de superioridade:

Para Strauss, nas sociedades políticas hobbesianas, a igualdade fomenta a competição entre os homens, na medida em que disputam o mesmo bem. Na disputa, o seu olhar está direcionado à finalidade, e nunca aos meios a serem utilizados para galgar o seu intento. Pode ser levado a matar ou morrer pela garantia da sua existência, mas não abdica de perseguir o que considera sublime.

Hobbes ainda elenca três causas principais de desarmonia entre os seres humanos: a competição, a desconfiança e a glória, que acirram as desavenças na vida solitária, levando à destruição do homem pelo homem. No individualismo, o homem procura se cercar de todas as armas possíveis, busca antever prováveis investidas do opositor, desconfiar até da sombra como forma de defesa. Com o objetivo de autopreservação, sente-se compelido a usar a força e a criatividade para vencer o inimigo, pois está num clima de selvageria que o inclina à autodefesa:

A teoria política Hobbesiana estabelece a distinção entre a lei natural e a lei civil. Na primeira, o homem age pela razão, sem qualquer preocupação com o bem ou o mal. A racionalidade será a mola propulsora capaz de nortear as ações do homem com vistas à consecução da paz. A segunda se expressa pela manifestação da vontade do homem na defesa da vida e da liberdade. As leis civis tornam as leis naturais obrigatórias. O pano de fundo das leis civis são as leis naturais, que não têm caráter obrigatório.

Hobbes vai além das proposições esboçadas na sua filosofia política com o propósito de construir uma sociedade racional que seja levada a abdicar da liberdade natural pela garantia da paz. E, para torná-la mais evidente, propõe a seguinte definição de liberdade:

Para Quentin Skinner (2010, p.129), com a nova definição de liberdade, Hobbes consegue finalmente distinguir “liberdade e poder”, muito embora, para chegar a essa conclusão, tenha que se contrapor à linha de raciocínio por ele esboçada até então.

Ante os argumentos que conduziram Hobbes a rever a conceituação de liberdade, pode, então, afirmar: “Considero realmente que todos os atos voluntários são livres e que todos os atos livres são voluntários.” (HOBBS, 2010, p.133)

A teoria política Hobbesiana estrutura-se no estado de natureza, no qual não há segurança alguma para o homem. Nesse sentido, a primeira lei da natureza preconiza que o homem deve procurar preservar a paz, embora necessite sair do estado de natureza. Assim, o homem, com o uso da razão, firma um pacto no qual renuncia a todos os direitos, especialmente à liberdade. Pela vontade dos homens, o Estado foi instituído com poder e autoridade para obrigar, fazer cumprir a sua finalidade. Seu poder de coação está simbolizado pela espada do Leviatã.

Após a celebração do acordo, os homens transferem a um soberano o direito de governá-los. Corolário, o soberano goza de plena autoridade sobre os súditos que transferem seus direitos pelo pacto social, embora dele não tenha o soberano participado. Assim, a monarquia absoluta mostra-se como única solução para afastar os conflitos e as desavenças decorrentes do estado de guerra.

No pensamento Hobbesiano, o pacto dota o Estado de um “poder comum”, o qual se apresenta centralizado nas mãos de “um homem ou assembleia de homens”. Desse modo, o súdito deve se sujeitar à vontade do soberano, embora o soberano não esteja compelido a atender aos anseios dos súditos, sem que isso implique em perda da soberania.

Para Ribeiro, o poder do soberano precisa munir-se de força para manter a ordem no Estado, com a preservação da segurança dos súditos, sendo “Jean Bodin, no século XVI, o primeiro teórico a afirmar que no Estado deve haver um poder soberano, isto é, um foco de autoridade que possa resolver todas as pendências e arbitrar qualquer decisão.” (RIBEIRO, 2001, p.61)

No estado hobbesiano, estabeleceu-se um poder absoluto, centralizado e imperativo. A sociedade civil era subordinada à vontade do monarca, que detém os direitos dos indivíduos. Hobbes não faz reflexão sobre as leis. Nesse corolário, não havia proteção jurídica da cidadania, com garantia de direitos.

O conceito primitivo da cidadania teve sua origem na Antiguidade, com o filósofo Aristóteles. Para ele, a terminologia deriva de cidade. Ao longo do tempo, o termo vem sofrendo mudanças, com a transformação dos povos e das instituições jurídicas.

Para a compreensão da teoria do Estado Moderno, especialmente no que pertine às relações de poder desenhadas no Leviatã, trazemos as contribuições do Professor Josênio Parente, no primoroso artigo “A Construção da Ordem Liberal: II. Hobbes: nasce uma teoria do Estado Moderno”.

Para Parente, Hobbes viveu um momento que “preconizava uma modificação significativa no ‘Antigo Regime’”. Por isso, “A Soberania tinha que ser absoluta a fim de evitar o caos”. (2001, p.07)

A turbulência histórica inglesa fez de Hobbes um visionário, na concepção do Mestre Josênio:

A teoria de Hobbes rompe com tradições que estavam arraigadas no feudalismo e percebe as questões que serão postas pela modernidade. Além de ter teorizado sobre a Soberania e sobre a secularização do poder, uma necessidade para época, ele rompe também com o conceito aristotélico de cidade. (PARENTE, 2001, p.07)

Para Aristóteles, na pré-história, o ser humano vivia tranquilamente em sociedade, sem nenhum risco de ser atacado, numa situação invejável comparado aos dias atuais. No pensamento do filósofo, havia sociedade sem a figura do Estado e das leis, num cenário diferente, caracterizado pela segurança plena em relação à vida, distante de qualquer ameaça aos seres humanos. A percepção de Aristóteles confronta-se com o estado de natureza defendido por Hobbes, no qual há a predominância da guerra.

Parente acrescenta que a divergência do conceito consiste em dois elementos: no “Primeiro Estado” e na “ideia de que o direito é o útil” (2001, p.08). O contrato social em Hobbes funciona como condição essencial para a criação do Estado, corolário para a consecução da paz. A ausência do pacto político implica na inexistência do Estado e, ao mesmo tempo, da sociedade. Enquanto o Estado Hobbesiano tinha um objetivo específico, o direito em seu caráter utilitarista estava a serviço das pessoas na garantia deste fim: a paz.

O autor registra o empenho do filósofo inglês em resguardar a ordem social, fato compreensível por ter vivenciado um panorama histórico conflituoso na Inglaterra.

O mestre Josênio traz à colação o pensamento político de Hobbes, que, na obra *Leviatã*, cria uma figura artificial representativa do Estado, que detém o poder político, após receber dos súditos o direito de representá-los em todas as circunstâncias, sempre na defesa da segurança e da paz. No entanto, ao abdicarem da sua liberdade e do seu direito de defesa, os súditos permitem a concentração do poder nas mãos de um homem ou de uma assembleia e, em ato contínuo, assumem uma postura de obediência ampla e ilimitada ao soberano.

Numa lógica em que o Estado político resulta da vontade de todos os indivíduos, livremente considerados, ao mesmo tempo, obriga os súditos a se submeterem às ordens do monarca, como resultante da própria convenção que o institui. Os súditos não podem deixar de reconhecer a legitimidade dos atos praticados pelo Estado, que objetivam garantir a ordem no seio social. Ademais, os súditos não podem celebrar outro pacto, transferindo poderes a outrem para defendê-lo da morte, sem licença do monarca.

Para Hobbes, o poder soberano goza de legitimidade, na medida em que o soberano recebeu os poderes do súdito para falar em nome dele, ancorado na sua autodefesa. Considerando que a submissão do súdito ao governante resulta da própria convenção que institui o Estado, não se pode deixar de reconhecer a legitimidade dos atos praticados pelo soberano, menos ainda de obedecer a ele. No entanto, o último não está obrigado a cumprir as leis civis que ele próprio elabora, aplica e revoga. Seria ilógico que o soberano fosse compelido a cumprir a lei que ele mesmo faz, até porque não participou do pacto que erigiu o Estado.

Feitas essas considerações sobre o *Leviatã*, vamos tentar seguir a linha de raciocínio do mestre Josênio para entender em que medida Hobbes pode ser considerado um liberal: “Por fim, para caracterizar um Hobbes que rompe com as amarras feudais, ele destrói a ideia de hierarquia natural e toda uma justificativa para uma sociedade de casta apregoando que ‘é uma lei da natureza que todo homem reconheça os outros como seus iguais.’” (2001, p.08)

Em Hobbes, se é correto afirmar que a lei da natureza pressupõe que os homens são iguais, comungam das mesmas necessidades, num universo em que há uma compatibilidade de liberdade e necessidade, “[...] igualmente as ações praticadas voluntariamente pelos homens, tendo em vista que derivam de sua vontade, derivam da liberdade [...]” (HOBBS, 2014, p.171); é correto considerar que o contrato social deriva da liberdade; é correto concluir que o Estado é livre.

Parente consegue perceber com lucidez todas as nuances que integram a teoria política hobbesiana, mormente os meandros que envolvem o poder político, a soberania e o Estado finalista, que está a serviço de finalidade que vai além dos seus limites, para beneficiar os súditos na preservação da paz. Nesse aspecto, o Estado hobbesiano alcança a ideia de liberdade.

Dialogando com um vasto apanhado de pensadores renomados, Parente faz um enlace com o pensamento de Oliveiros S. Ferreira, para concluir que o filósofo inglês foi um liberal, “Hobbes se contrapõe às teorias que limitam o poder”. (2001, p.12)

Hobbes e Locke foram os maiores pensadores do liberalismo europeu na Idade Moderna, tendo construído os fundamentos para a sociedade civil e desenvolvido a ideia de Estado laico no século XVII, o que representou um avanço expressivo, numa tradição que considerava o poder do monarca como oriundo de Deus.

Dumont (1993) reconhece a supremacia da Igreja sobre a sociedade cristã na sociedade ocidental da Idade Média, que guardava traços semelhantes à sociedade holista indiana, tendo o Papa como representante supremo do poder. Com o surgimento do Estado Moderno, houve a separação da Igreja, e o indivíduo ganhou autonomia. Dumont explica que:

Para os modernos, sob a influência do individualismo cristão e estóico, aquilo a que se chama direito natural (por oposição ao direito positivo) não trata de seres sociais mas de indivíduos, ou seja, de homens que se bastam a si mesmos enquanto feitos à imagem de Deus e enquanto depositários da razão. Daí resulta que, na concepção dos juristas, em primeiro lugar, os princípios fundamentais da constituição do Estado (e da sociedade) devem ser extraídos, ou deduzidos, das propriedades e qualidades inerentes ao homem, considerado como um ser autônomo, independentemente do todo e qualquer vínculo social ou político. (1993, p.87)

Nobert Elias considera a transição do clã e da tribo para o Estado como uma mudança significativa da individualização:

O legado ideológico do conceito de sociedade provocou, indubitavelmente, muita confusão. A frente que assim se formou contra o Estado retardou por tempo demais o reconhecimento de que os Estados são instituições sociais encarregadas de certas funções e de que os processos de constituição dos Estados são processos sociais como quaisquer outros. (2014, p.191)

Numa análise desses processos sociais que se sucederam ao longo do tempo, deparamo-nos com algumas incongruências, numa dinâmica que envolve

avanços e retrocessos. O indivíduo Hobbesiano sai do estado de natureza para o estado civil, na perspectiva de superar a “guerra de todos contra todos”. Diante de muita luta e derramamento de sangue, o indivíduo assume a defesa dos seus direitos frente ao poder estatal, galga o centro das preocupações do estado com o individualismo, passa a ter direitos e garantias na ordem jurídica, afigura-se protagonista da sua história.

No entanto, o panorama atual se desenvolve numa esfera em que a igualdade ganha força e a liberdade parece desaparecer no estado protecionista que demonstra haver perdido o controle da situação, numa violência generalizada e desenfreada. Os indivíduos conseguiram garantir o direito de ir e vir, mas preferem ficar em casa numa esperança de experimentar um pouco de segurança. Vivem amedrontados com o trânsito, a ação dos meliantes, o terror, que lhes deixam intranquilos e na incerteza de que conseguirão voltar para casa. Abalados, lotam os consultórios dos psicólogos e psiquiatras.

A despeito das transformações ocorridas, num universo de inúmeras tecnologias e conquistas sociais, temos a nítida visão de que Hobbes faz história no indivíduo contemporâneo que vive a “guerra de todos contra todos”, com uma violência sem precedentes.

2.2 LOCKE

John Locke nasceu na aldeia de Somerset, em Wrington, Inglaterra, em 1632, vindo a falecer em 1704. Filho de um funcionário do Tribunal e capitão do exército parlamentar, cursou a Westminster School. Conseguiu entrar para a Christ Church College, em Oxford, no ano de 1652. Recebeu o bacharelado em Artes em 1656. Estudou Medicina e Ciências naturais. Tornou-se membro da Academia Científica da Sociedade Real de Londres no ano de 1668. Teve a oportunidade de estudar as obras de Descartes, Thomas Hobbes e Francis Bacon e interessou-se pelo estudo da filosofia.

Tornou-se amigo do Lord Ashley Cooper, futuro chanceler na Inglaterra, de quem recebeu várias missões diplomáticas. Ocupou parte da sua vida em viagens, principalmente para Montpellier, na França. Em 1683, refugiou-se na

Holanda até Guilherme III ser proclamado rei, em virtude de o Lord Ashley ter sido acusado da tentativa de morte do Rei Charles II.

No exílio na Holanda, escreveu sua obra “Cartas Sobre Tolerância”. Destacou-se na discussão sobre a teoria do conhecimento, tendo escrito “Ensaio sobre o Entendimento Humano” em 1690. Na seara política, o autor corou êxito com a obra “Dois Tratados Sobre o Governo Civil”, em 1690.

Considerado o fundador do empirismo filosófico, contribuiu para o desenvolvimento do Liberalismo com sua teoria política, especialmente a noção do Estado de direito. Tornou-se o teórico da revolução liberal inglesa, cujas ideias refletiram por todo o século XVIII, fundamentando as revoluções na Europa e nas Américas. (Fonte: www.e-biografias.net/jonh_locke)

O pensamento político Lockeano perpassa a conjuntura social e política para rebater doutrinas que se confrontam com as ideias do filósofo inglês. No Primeiro Tratado, contraria as teses em favor da monarquia absoluta. No Segundo Tratado, encarrega-se do poder político e da sociedade. Por isso, “Dois Tratados Sobre o Governo Civil” consagrou-se como a principal obra que reúne as ideias da teoria política de John Locke.

Para Locke, a pedra de toque do pensamento político reside no estado de natureza, da mesma forma que em Hobbes. No entanto, a grande diferença entre o pensamento dos autores nominados consiste na condição em que se encontra o indivíduo em relação ao outro antes da celebração do contrato social.

Locke entende que o estado de natureza confere aos indivíduos uma condição natural capaz de torná-los livres e iguais uns aos outros. Nessa situação, goza de liberdade e de igualdade de direitos, sendo dono dos seus atos e dos seus bens. Com perfeita liberdade, o indivíduo pode praticar qualquer ato, sem que tenha que pedir licença ao outro, desde que faça uso da razão. A racionalidade impede que o indivíduo pratique ações que prejudiquem os outros, funcionando como balizador capaz de definir até onde pode avançar. De fato, o caminho do bem nem sempre é perseguido por todos, há indivíduo que extrapola no seu direito de liberdade, prejudica ou tenta eliminar o outro. Nessa circunstância, deve ser eliminado, sem nenhuma tolerância. Locke acrescenta que o estado de natureza sofre uma ruptura quando o indivíduo passa a ser superior ao outro.

O estado de natureza em Locke prescreve a paz e a harmonia entre os indivíduos. Vale lembrar que o estado de natureza para Hobbes assemelha-se a

uma guerra, em que predominam a inimizade e a violência. Nessa categoria, reside a diferença entre os pensamentos dos autores clássicos mencionados.

Locke manifesta fundado receio da anarquia e da desordem no estado de natureza, por se configurar num estado de liberdade. Entende o autor que o indivíduo necessita de leis que possam conter os possíveis excessos e, ao mesmo tempo, conservar e ampliar a liberdade de que é detentor. Através delas, o indivíduo pode administrar sua vida e seus bens sem ter que se submeter à vontade de outrem. A lei natural, na concepção do autor, reveste-se de uma base moral que impede o indivíduo de prejudicar o outro com o uso exacerbado da liberdade.

Para o autor, no estado de natureza, os indivíduos são iguais, não havendo qualquer restrição; encontram-se no mesmo patamar, seja nas relações sociais, morais, políticas ou jurídicas. E desse nivelamento decorre a autopreservação como direito à sua própria existência e, ao mesmo tempo, como dever de manter a existência do outro.

Pelo princípio da igualdade, os indivíduos são detentores de direitos naturais, como o direito à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade. Nessa última categoria, Locke inclui o trabalho, por intermédio do qual o indivíduo extrai da natureza o produto da sua sobrevivência; com esforço pessoal, o indivíduo consegue retirar da terra os recursos naturais.

Em Locke há a compreensão de que a doutrina dos direitos naturais pressupõe uma concepção individualista da sociedade e, obviamente, do Estado, no sentido de valorização do indivíduo, ente que integra o Estado.

No pensamento Lockeano, o trabalho legitima a propriedade. A natureza permite que o indivíduo a explore livremente. Com o esforço pessoal, o indivíduo torna a terra mais produtiva.

Para Locke, a propriedade é inerente ao indivíduo, posto que a sua origem está no exato momento em que o indivíduo passa a existir, tornando-se proprietário de si mesmo. A utilização da natureza deve ter destinação própria, prover a sobrevivência e o conforto do indivíduo, sem permitir desperdício ou destruição dessa dádiva de Deus.

Pelo pensamento Lockeano, o indivíduo percebe que, no estado de natureza, nem sempre estaria protegido das violações ao seu direito de propriedade, por isso, decide aderir ao pacto social e passar do estado de natureza para a sociedade política.

Em Locke, o contrato social resulta do consentimento dos indivíduos, que, reunindo as condições, decidem formar a sociedade civil com a finalidade de proteger os seus direitos naturais.

A partir do consentimento do indivíduo, desenvolve-se uma cadeia que franqueia a realização do contrato social, a formação da sociedade política e a constituição do Estado, em que se estabelece o governo, com a finalidade de elaborar e cumprir as leis civis oriundas do corpo político com essas funções.

Nessa ordem de ideias, a pedra de toque da sociedade política está no consentimento do indivíduo para que passem a existir as demais entidades políticas. Em Locke, apesar de todos os direitos de que o homem goza no estado de natureza, procura se desvencilhar desse estado o mais depressa possível, posto que o exercício desses direitos desenvolve-se precariamente, num clima de muita tensão. Por isso, o principal motivo da união dos homens em comunidades sociais deve-se ao fato de quererem preservar a sua propriedade: “O grande objetivo dos homens quando entram em sociedade é desfrutar de sua propriedade pacificamente e sem riscos, e o principal instrumento e os meios de que se servem são as leis estabelecidas nesta sociedade.” (LOCKE, 2002, p.71). Locke inspirou os primeiros legisladores do direito positivo.

No sentido político, o filósofo inglês define a lei como um instrumento capaz de expressar o interesse coletivo de um corpo político, através de regras que visam regular a vida do homem na comunidade civil, com a defesa dos seus direitos.

No pensamento filosófico-político Lockeano, a lei classifica-se em três espécies: a lei divina, a lei civil e a lei da opinião ou reputação. A primeira modalidade engloba todos os regramentos de conduta existentes no estado natural oriundos de Deus, bem como, algumas leis reveladas pelo Criador à humanidade, num entendimento muito particular vinculado à fé cristã.

A lei da reputação remete o corpo social a realizar um juízo de valor capaz de expressar a aceitação ou reprovação diante de uma ação ou omissão do indivíduo. Assim, pode ser virtuosa ou viciosa, o que externa sua preocupação com a moralidade humana. Por isso, define as leis naturais, as leis civis e as leis da opinião ou reputação no propósito de estabelecer parâmetros que devem nortear a conduta humana.

Locke coloca a liberdade como o primeiro bem do indivíduo, com o qual sempre demonstrou preocupação em preservar. Entende que o poder político deve

ser fruto do consentimento do corpo social, mas limitado pelo pacto, a fim de que a autoridade do governante seja legítima.

Na teoria Lockeana, o princípio da liberdade deve nortear a escolha do governante, sendo a condição de vida digna para o povo. Diante de uma escolha justa, caso o escolhido não corresponda aos anseios da comunidade, tem esta legitimidade para retirar o governo do poder:

O Estado deriva do consenso daqueles indivíduos que optaram pela sua formação e, ao mesmo tempo, vincula-se à garantia dos direitos naturais. Por isso, os governantes devem exercer o poder dentro do limite que lhes foi atribuído pelos indivíduos que formaram o pacto social. Pelo pensamento Lockeano, o poder do Estado deve ser limitado, sendo contrário ao poder absoluto do rei, que, apesar de deter nas mãos o poder, não representa os interesses do povo.

Para Locke, o Estado consiste numa instituição política e administrativa capaz de conceber a sublimação de uma sociedade política, com a proteção do indivíduo e a prevalência dos seus direitos. O autor entende que a execução das leis elaboradas pela sociedade deve seguir a defesa dos interesses de cada membro do corpo político. Para dar fluidez a essa atividade administrativa do Estado, foi instituído o governo.

No entanto, o governo funciona como o guardião da propriedade, seja qual for o modelo adotado, e a comunidade pode ser governada por um, por poucos ou por muitos, conforme a Teoria Aristotélica: monarquia, oligarquia ou democracia.

O governo em Locke consiste no comando político erigido para preservar a propriedade privada. Nessa hipótese, o Estado assume a função de legitimador das leis que estabelecem os limites da propriedade do homem, na garantia da igualdade de direito.

O filósofo inglês estrutura o poder num sistema representativo composto pelo Legislativo, Executivo e Federativo da Comunidade, com as funções de elaborar as leis, executá-las e representar o Estado, respectivamente.

Em Locke, o poder supremo, o legislativo, forma-se pela escolha dos membros do corpo político, por meio de representação majoritária, a quem compete elaborar as leis da comunidade civil dentro dos limites e no estrito cumprimento da sua função de proteger a propriedade. Os demais poderes estão subordinados ao poder supremo, sendo o Poder Executivo exercido pelo príncipe e o Poder Federativo incumbido das relações exteriores.

No pensamento político Lockeano, a monarquia parlamentar encontra uma defesa fervorosa. Nessa ideia, os poderes do rei são limitados, com a submissão do monarca ao Parlamento, o governo civil deveria ser exercido pelo clero, pela alta burguesia ou pela classe comerciante.

O autor posiciona-se nitidamente contra o absolutismo monárquico. De outro modo, coloca-se a serviço do desenvolvimento capitalista representado pela alta burguesia e nobreza.

O filósofo inglês influenciou exitosamente na Revolução Gloriosa. Vamos lembrar que, durante o século XVII, a Inglaterra viveu um período de conflitos entre a monarquia e o Parlamento. As causas das divergências apontavam para atividades mercantilistas que estavam sendo prejudicadas nos seus interesses, devido às medidas autoritárias da monarquia Stuart no sentido de manter um rígido controle sobre o livre mercado e a circulação de mercadorias, mormente, com elevação da carga tributária.

Com a vitória da Revolução Gloriosa, a monarquia absoluta cede lugar à monarquia constitucional, com a submissão do rei à declaração de direitos (Bill of Rights), que o obrigava a respeitar as decisões das Câmaras dos Lordes e dos Comuns.

Esses ideais liberais eclodiram na Europa, vindo a fornecer fundamento para a Revolução Francesa e para a Declaração dos Direitos dos Estados Unidos.

Locke deixa um legado substancial na teoria política, na filosofia e na educação. A atualidade das ideias de Locke evidencia-se pelas nações democráticas que respeitam os direitos humanos. Do mesmo modo, o pensamento do autor ecoa nas sociedades capitalistas mundiais.

No estado Lockeano, o indivíduo não transfere todos os seus direitos, ao contrário, permanece titular dos seus direitos naturais: a vida, a liberdade e a propriedade, mas faz uma seção de direitos, ele é titular dos seus direitos naturais.

John Locke é considerado o pai do individualismo liberal, que exprime a afirmação do indivíduo ante a sociedade e o Estado. Para Louis Dumont, o nacionalismo está sedimentado no individualismo como valor:

Alguém opõe ao individualismo o nacionalismo, sem explicação. Sem dúvida, é preciso entender que o nacionalismo corresponde a um sentimento de grupo que se opõe ao sentimento "individualista". Na realidade, nação, no sentido preciso e moderno do termo, e o nacionalismo – distinto do simples patriotismo – estão historicamente vinculados ao

individualismo como valor. A nação é precisamente o tipo de sociedade global correspondente ao reino do individualismo como valor. Não só ela o acompanha historicamente, mas a interdependência entre ambos impõe-se, de sorte que se pode dizer que a nação é a sociedade global composta de pessoas que se consideram como indivíduos. (DUMONT, 1993, p.21)

O pensamento liberal tem como expoente a defesa dos direitos dos indivíduos, enquanto o Estado Liberal incumbe-se da valorização do individualismo, entendido como a construção social do sujeito, parafraseando Bobbio: “sem individualismo não há liberalismo” (BOBBIO, 1995, p.16). Nesse raciocínio, inclui-se o pensamento Lockeano de que a doutrina dos direitos humanos tem como fundamento a concepção individualista da sociedade.

Inobstante o substancial legado deixado por Locke, o indivíduo contemporâneo busca incessantemente “desfrutar da sua propriedade pacificamente e sem riscos”, posto que, as leis e as instituições estatais mostram-se frágeis no controle da violência absurda.

2.3 ROUSSEAU

Rousseau nasceu em Genebra, Suíça, em 1712 e morreu no ano de 1778. Filho de um relojoeiro, ficou na orfandade de mãe logo que nasceu. Foi educado por um pastor protestante. Aos dezesseis anos de idade, foi para Savóia, na Itália, após ficar órfão de pai, em 1722. No entanto, enfrentou dificuldade para prover o seu sustento. Por isso, decidiu procurar uma instituição católica, manifestando a vontade de se converter. Mas logo resolveu voltar para Genebra, onde retornou ao protestantismo. Foi relojoeiro, pastor e gravador. No entanto, demonstrou forte tendência à leitura e à música.

Após passar a residir em Paris, no ano de 1742, teve a oportunidade de conhecer alguns filósofos, dentre os quais Diderot. Publicou “Discurso sobre as Ciências e as Artes (1749), que lhe rendeu medalha de ouro pela Academia de Dijon, e “Discurso sobre a Origem e os Fundamentos da Desigualdade Entre os Homens” (1755). No entanto, as publicações “Emílio, ou da Educação” e “O Contrato Social” foram as obras consideradas subversivas, pelo que veio a ser preso. Sofreu perseguição dos protestantes, refugiou-se na Inglaterra, atendendo a um convite do filósofo inglês David Hume. Retornou à França em 1767, vindo a se casar com Thérèse Lavasseur. Suas ideias liberais inspiraram a Revolução Francesa. Foi escritor, filósofo social e teórico político. Consagrou-se como o mais popular filósofo

do Iluminismo, movimento intelectual do século XVIII. (Fonte: www.e-biografias.net/jean_jacques_rousseau)

Na tentativa de conferir legitimidade ao poder fundado no contrato social, Rousseau traz contribuição expressiva, ao distinguir os conceitos de soberano e governo, conferindo ao povo a soberania.

Na sua obra “Discurso sobre a Origem e os Fundamentos da Desigualdade Entre os Homens”, constrói um estado natural hipotético da humanidade, que se desvincula de qualquer outra descrição até então elaborada pelos filósofos da sua época. Nesse posicionamento, o autor pressupõe um ser humano ideal, que não sente a necessidade de estabelecer relações sociais, políticas e econômicas compatíveis com a existência humana e não conhece a desigualdade. Na sua imaginação, constrói um estado de natureza no qual concebe o indivíduo pré-social essencialmente bom e feliz, na busca pela sobrevivência.

Segundo Rousseau, tal assertiva afasta a noção de que o indivíduo teria inclinação à violência. De outro modo, a sociabilidade deriva exclusivamente da tomada de decisão do próprio indivíduo, contrariando o filósofo grego Aristóteles, que entende o homem como ser essencialmente social.

O modelo hipotético criado por Rousseau para justificar a formação do Estado teve duração ínfima. A vida do bom selvagem parece não durar muito, só perdurou até o instante em que foram criadas a propriedade privada e as leis. A partir de então, predominou a desigualdade entre os indivíduos, com a preponderância do mais forte sobre o mais fraco. A escravidão e a miséria passaram a fazer parte do cotidiano do ser humano. Nesse contexto, o poder corrompe o ser humano, e a violência potencializa seus efeitos: “O homem nasce livre, e em toda parte se encontra sob ferros.” (ROUSSEAU, 2002, p.10).

Rousseau destina um olhar especial para a problemática da desigualdade humana, que imagina poder solucionar com o uso da racionalidade. Entende que, se o homem com uso da razão foi capaz de criar a desigualdade, com fundamento na razão é que encontrará a solução.

Para Rousseau, o homem nasce livre, sendo a liberdade natural é inerente ao ser humano. Corolário desse pensamento, a lei da natureza estabelece que os homens são guardiões de sua própria vida. Nesse resguardo, o ser humano necessita equilibrar as forças entre a defesa do direito de autopreservação e o dever de zelar pela vida do outro, mediante o uso da razão.

Assim, a liberdade natural consiste no direito de preservar a sua própria existência, sem perder de vista a preservação da vida dos outros, num estado de natureza em que os homens são livres e iguais.

Rousseau faz uma releitura do contrato social, para considerá-lo ilegítimo, na medida em que retira a liberdade do ser humano e o mantém acorrentado. Nesse momento, o modelo hipotético da humanidade cede lugar a uma construção filosófica-política com base no dever ser, que estabelece a liberdade e a igualdade como fundamentos.

Para Rousseau, após haver o indivíduo percebido que unindo forças seria mais fácil vencer os perigos que permeavam a sua existência, franqueia seu consentimento para a formação do pacto social.

O autor exterioriza as condições de um pacto legítimo, que tenha origem no consentimento de cada associado, capaz de reunir o povo sob uma só vontade e considera que a liberdade e a igualdade devem coexistir, posto que, entre iguais não há superior, nem preponderância da força. O exercício de um direito não pressupõe o uso da força: “Convenhamos, pois, que força não faz direito, e que não se é obrigado a obedecer senão às autoridades legítimas.” (ROUSSEAU, 2002, p.31)

Rousseau propõe a criação de um Estado cujo sistema legislativo represente a defesa da liberdade e da igualdade. A realização da sua proposta política torna-se factível através do pacto social, pois a conquista da liberdade pelo ser humano pressupõe as convenções como fonte de direito.

Em Rousseau, a liberdade individual só pode existir concomitantemente à liberdade coletiva, nas convenções realizadas pelos indivíduos para estabelecer direitos. São os seres humanos regendo coletivamente as relações que conectam os diversos eixos da existência. Por isso, ao obedecer à lei, o povo obedece a si mesmo, como ato de liberdade.

A defesa da igualdade e da liberdade representa a finalidade do sistema legislativo de Rousseau. Nesse, a lei é empregada sob dois sentidos: *lato sensu* e *stricto sensu*. No primeiro, estão as leis que designam a vontade de Deus. No segundo, as leis políticas ou fundamentais, as leis civis, as leis penais e as leis morais.

Para Rousseau, o contrato social tem sua base assentada na alienação total dos indivíduos, que estabelece a igualdade entre os integrantes do pacto social, ao tempo em que os integra ao corpo político: “Cada um de nós põe em comum sua

pessoa e toda a sua autoridade, sob o supremo comando da vontade geral, e recebemos em conjunto cada membro como parte indivisível do todo.” (ROUSSEAU, 2002, p.25-26)

No pensamento filosófico-político Rousseauiano, a vontade geral legitima o pacto social. Para esclarecer, a vontade geral expressa o interesse comum de um corpo social, diferentemente da vontade de todos, que está atrelada aos vários interesses privados envolvidos, nem sempre coincidentes com o interesse comum. A vontade individual representa a defesa dos interesses particulares e a gestão dos seus bens. Por isso, o corpo político reúne as condições para o funcionamento da máquina política, pois representa a vontade geral.

Para Rousseau, o estado civil traz modificações significativas no homem, dentre elas, confere justiça e moralidade às ações humanas. Vale lembrar que, no estado natural, não há que falar em moral.

No estado de sociedade, considerado o mais recente estágio da humanidade em Rousseau, há a essencialidade da participação efetiva do povo para a garantia do bem comum e no exercício dos direitos do indivíduo.

Para melhor compreensão da teoria política de Rousseau, vale lembrar a diferença entre Estado e Soberano. O povo reunido em assembleia para deliberar sobre seus direitos constitui o Soberano, ao passo que o Estado forma-se pelo corpo político com a finalidade de fazer o povo executar o que ele mesmo decidiu em convenção. Na primeira condição, o homem recebe a denominação de súdito, enquanto que, na segunda, surge a figura do cidadão.

Para Rousseau, o pacto social reúne as condições necessárias ao cumprimento do seu fim, na exata medida em que o povo exerce as duas posições, súdito e soberano, enquanto ato de liberdade civil.

Mais uma vez, o filósofo de Genebra demonstra sua preocupação com a legitimidade, que deve ser demonstrada não apenas na origem do contrato social, mas nas diversas etapas da existência do corpo político. Desse modo, deve estar presente na administração do Estado.

A teoria política Rousseauiana proclama que o Estado existe por si próprio, enquanto o governo tem a sua existência vinculada ao soberano. Daí a necessidade de os membros do corpo do governo compreenderem a sua existência e a sua destinação, para facilitar o seu resguardo de resultados nocivos derivados da confusão entre as finalidades desses institutos.

Para Rousseau, o governo consiste num corpo permanente que executa as leis, também denominado de suprema administração, encarregado do Poder Executivo, enquanto o homem que exerce a arte de governar recebe o nome de príncipe ou magistrado.

Rousseau, no intuito de reforçar a distinção entre as competências do legislativo e do executivo, vale-se da fisiologia humana, para facilitar a distinção de cada um desses poderes.

Na teoria política de Rousseau, qualquer forma de governo que venha a ser adotada pelo Estado está submetida ao poder do soberano. Tal poder deriva do pacto social, que concede ao corpo político um poder absoluto. Desse modo, qualquer que seja a forma clássica de governo – a monarquia, a aristocracia e a democracia –, não teria de fato maior relevância, posto que deveria estar a serviço do povo.

Rousseau adverte para a questão do afrouxamento da soberania, que ocorre sempre que o corpo social exerce intensa supervisão sobre o poder executivo ou até permite a maior independência do governo perante o poder legislativo. A razão está no fato de que, quanto mais magistrados, mais enfraquece o poder do governo. Recomenda, então, que, quanto maior seja o povo, maior deve ser a força repressiva do governo. Por isso, insiste na concentração da autoridade quando a população é grande.

No pensamento político Rousseauiano, a vontade geral legitima toda a máquina política, que se instaura com o pacto social. Todavia, defende a participação direta do povo na elaboração das leis, assim como a participação ativa no processo político com a interferência de todos os cidadãos do Estado.

Nesse sentido, não há que se falar em representação da vontade de um cidadão para o outro. Para o autor, essa contingência contempla a defesa do interesse do representante, que provavelmente não coincide com o que seria o desejo do representado. Assim, soberania expressa a vontade geral no resguardo do bem comum, tendo como características a inalienabilidade e a indivisibilidade.

Para Rousseau, a representatividade no poder deriva da ideia de superioridade, que surge da cultura adquirida pelos homens de estabelecerem comparações uns com os outros; mesmo que saibam de antemão que se trata de uma batalha em que não haverá vencedores, posto que não poderão superar o outro em todos os aspectos. O amor próprio funciona como a máquina motriz que inclina o

ser humano a ir além das suas potencialidades, e, nesse particular, repousa a causa da sua infelicidade. O autor inspirou-se na sociedade de sua época, que valorizava demasiadamente a posição social, em detrimento dos valores pessoais, provavelmente por haver sentido na pele a discriminação social, vez que teve origem humilde.

Em Rousseau, a liberdade é o grande princípio defendido, posto que o corpo político formado pelo pacto social não se sujeita à vontade de terceiros. Por isso, a vontade geral precisa ser preservada.

O ser humano não poderia permitir que outro atuasse no soberano. Caso contrário, estaria pondo a cabeça à forca, na medida em que não teria a garantia da sua sobrevivência, especialmente pela multiplicidade de visões sobre o tema em debate. Percebe que, o mesmo problema pode ser analisado de outra forma, a depender da lente pela qual está sendo visualizado. Por isso, o ser humano precisa abstrair-se das posições que o conduzem a abrir mão de resguardar a vontade geral.

Para o filósofo de Genebra, os participantes do Estado deveriam estar presentes nas deliberações, como manifestação da vontade geral, o que não implicaria obrigatoriamente na unanimidade de votos, mas no voto de cada um dos participantes da convenção. Desse modo, o corpo político estaria efetivamente exercendo o seu papel na defesa da liberdade.

Na filosofia política Rousseauiana, não há espaço para o instituto da representatividade no poder que advém da sociedade civil corrompida: “Encontrar uma forma de associação que defenda de toda força comum a pessoa e os bens de cada associado, e pela qual, cada um, unindo-se a todos, não obedeça portanto a si mesmo, e permaneça tão livre como anteriormente.” (ROUSSEAU, 2002, p.24)

Rousseau admite a representação no tocante à execução das leis, que se insere numa representação ao nível do governo, da administração. Vamos lembrar que a função administrativa será exercida por pessoas escolhidas no seio do corpo político. Nessa hipótese, diz o autor que o poder executivo exerce a função de funcionário do soberano, enquanto os indivíduos naturais são pessoas morais que, pelo pacto, adquiriram a vontade geral como corpo moral coletivo.

Rousseau entende que representar vincula-se à expressão da vontade do representado, ao contrário de substituir, que se refere a ficar no lugar do outro. Portanto, admite a democracia direta, ou seja, cada integrante do corpo social

participando ativamente das deliberações. Obviamente, tal entendimento difere do sentido empregado pelas nações que adotam a democracia representativa, na qual, o governante representa a soberania popular, enquanto os indivíduos transferem os direitos naturais e aceitam perder a liberdade para adquirir a cidadania.

Rousseau contribuiu para a gênese do Estado Moderno, que se legitimou por garantir as liberdades individuais e a proteção do indivíduo, contemplando uma organização social que visa manter a ordem e defender os interesses individuais. Por outro lado, pressupõe a democracia e a equidade como formas de coibir as desigualdades sociais, que suprimem gradativamente a liberdade dos indivíduos.

Para Dumont, a sociedade moderna é individualista, sendo o indivíduo percebido como um ser moral, num modelo resultante do processo de desenvolvimento capaz de modificar a visão holística que marcou a sociedade medieval, para permitir o incremento do individualismo, sinal característico da sociedade atual. Para o autor, num retrospecto histórico e estabelecendo uma comparação entre a sociedade moderna e as sociedades tradicionais, houve uma transição entre o “indivíduo-fora-do-mundo” para o “indivíduo-no-mundo”, como resultado de uma transformação na primeira noção do indivíduo.

Nessa esteira de raciocínio, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 aflora a pujança do individualismo. A partir desse marco, o indivíduo passa a receber a proteção do Estado, sendo inseridos nos textos constitucionais os direitos e as garantias fundamentais.

Vamos lembrar que esses direitos tiveram como precedente um conjunto de doutrinas, especialmente o jusnaturalismo, que reconhece direitos inatos do ser humano. No entanto, os direitos do homem foram primeiramente teorizados pelos pensadores Locke e Rousseau, sendo propagados na consciência do povo como valores desejáveis, para eclodirem na Revolução Francesa e serem positivados em um documento formal.

Os dois pensadores clássicos mencionados, e também Hobbes, integram a teoria contratualista que explica a gênese do Estado Moderno, o qual se legitimou por garantir as liberdades individuais e a proteção do indivíduo. Por suas ideias liberais, o pensamento contratualista inspirou a Revolução Francesa que cobre o indivíduo pelo manto do Liberalismo, sendo atribuída ao Estado a defesa dos seus direitos, sem qualquer distinção. Analogicamente, o indivíduo é o ator no palco da

sociedade, tendo no Estado o fiador de seus direitos assegurados na Constituição Federal.

No entanto, o indivíduo contemporâneo nem sempre consegue obter do Estado a propagada proteção de direitos, especialmente quando alcançado por uma desigualdade social, por falta de reconhecimento, que lhe torna invisível. Estamos nos reportando à falta de registro civil de nascimento e suas consequências.

Vamos lembrar que, o registro civil das pessoas naturais assume configuração de direito humano personalíssimo, concretiza o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, além de funcionar como essencial instrumento de cidadania, por meio do qual, o indivíduo adquire um nome, pode exercer sua identidade, passa a existir na sociedade e ter visibilidade perante o Estado.

Para Nibert Elias, o *habitus* ou a composição social do indivíduo consiste no ambiente do qual emanam as características pessoais dos indivíduos que os fazem diferentes uns dos outros numa mesma sociedade. O *habitus* social da pessoa composta pela “identidade eu” privilegia a pessoa isolada, distante dos grupos tradicionais, como clã e família, com ênfase à individualização caracterizada pelo registro civil de nascimento:

As sociedades nacionais atingem um nível de desenvolvimento em que a organização já avançou a tal ponto que toda criança recém-nascida tem que ser registrada perante o Estado para ser posteriormente reconhecida como cidadão do país e precisa da certidão de nascimento em muitas ocasiões de seu crescimento e durante a vida adulta. Nessas sociedades, a resposta mais elementar à questão da identidade-eu do indivíduo, à pergunta 'Quem sou eu?', é o nome-símbolo com que ele é registrado ao nascer. (ELIAS, 2014, p.151)

Por ser o primeiro documento formal, faz brotar a cidadania e torna-se condição necessária ao exercício de direitos na ordem civil e na participação da vida política com instrumentos legais, como: ação popular, referendo, plebiscito e iniciativa popular de leis. Inegavelmente, faz parte do cotidiano de todos nós e serve de pré-requisito para a pessoa obter a documentação básica.

A multifuncionalidade dessa ferramenta apresenta sua importância nas mais diversas situações da sua vida e em muitos momentos, até mesmo na morte, para o sepultamento. Num corpo social que vive a era da informação, as tecnologias têm alargado o campo do conhecimento, as transformações ocorrem rapidamente, as necessidades avolumam-se, crescem as cobranças por instituições estatais mais eficientes.

A sociedade brasileira clama pela concretização dos direitos individuais dos que se encontram excluídos, à falta do registro civil de nascimento e são alcançados pela desigualdade, que lhes nega existência social. Esses indivíduos são invisíveis ao Estado e à sociedade. Na concepção de Dumont, encontram-se “fora do mundo”, embora tenham existência física.

No novo desenho institucional, a efetividade dos direitos humanos pelo Estado pressupõe um sistema de ações que reproduzam a construção social do indivíduo, com valores individualistas cultuados no seio social. Nessa lógica, o Estado precisa estabelecer prioridade na formação social do indivíduo, potencializando o registro civil das pessoas naturais para aqueles que se sentem oprimidos por viverem no anonimato e sem dignidade.

O problema atinente ao sub-registro espalha seus efeitos danosos nos setores da sociedade das mais inusitadas formas e situações. Tal fato está atrelado ao valor que o documento representa na vida de cada indivíduo, agravado pela dimensão continental do Brasil e pela elevada desigualdade social.

Na análise dessa questão, dois aspectos causam-nos inquietação e merecem ser expostos. Apesar da sua magnitude, com uma abrangência de 12,5% da Região Norte e 11,9% da Região Nordeste, segundo o IBGE em 2014, e consideradas as suas consequências maléficas na vida das pessoas, essa causa segue imperceptível pelo senso comum. Uma boa parte das pessoas não alcança a realidade brasileira nesse particular. Paradoxalmente, a profusão de políticas públicas criadas por lei no sentido de possibilitar a emissão do registro civil das pessoas naturais de forma rápida e gratuita ainda caminha a passos lentos na contensão do problema.

3 REGISTRO CIVIL DAS PESSOAS NATURAIS

O Estado desempenha a sublime missão de proteger os indivíduos, numa ordem constitucional que preconiza direitos e garantias fundamentais. Nesse contexto, o princípio da dignidade da pessoa humana é a pedra angular no desenvolvimento da sua atividade de promover a eficácia social, com o exercício da cidadania.

No âmbito de competência do Estado, como provedor dos direitos de cada ser humano, cumpre-lhe assegurar a sua individualização como atributo da personalidade. A Carta Política de 1988 prevê o Princípio do Estado Democrático de Direito (art. 1º, caput), que confere a coexistência do Estado de Direito e da Democracia na República Federativa do Brasil. Submete as pessoas e os poderes ao comando legal e coloca nas mãos do povo o poder público, franqueando o exercício através dos seus representantes. Consubstancia os direitos e as garantias fundamentais, além da participação popular no exercício do poder.

Para o Estado alcançar o seu desiderato, precisa adotar uma agenda descentralizadora, direcionada à resolução das demandas sociais, por meio de políticas públicas que cumpram a finalidade de dar efetividade às normas constitucionais.

Nessa ordem de ideias, o direito ao registro civil de nascimento insere-se entre os direitos humanos, na medida em que possibilita ao indivíduo relacionar-se com o Estado brasileiro, conferindo-lhe cidadania. Todavia, para que o Estado reconheça o ser humano como capaz de direitos, há a imperiosa exigência do registro civil de nascimento. Do contrário, não existe para a sociedade, sendo seu nascimento completamente ignorado pelo Estado. Esses seres humanos passam a compor estatística que evidencia uma dura realidade a ser enfrentada pelo Poder Público: o sub-registro civil de nascimento.

3.1 ASPECTOS HISTÓRICOS

Numa retrospectiva, temos a percepção de que, ao longo da história, houve o crescimento da sociedade, associado a um aumento dos negócios, considerando, também, a maior complexidade das transações comerciais. Tais fatos desencadearam a necessidade de tornar públicos os atos e negócios jurídicos, a fim

de lhes conferir efeito entre os indivíduos, eficácia, autenticidade e segurança jurídica.

O registro civil teve sua gênese na Idade Média, pela prática estabelecida pela Igreja Católica de registrar os batismos, os casamentos e os óbitos dos fiéis, sendo que as pessoas de outra religião não eram alcançadas pelos atos registraes desenvolvidos na esfera católica.

No século XIX, o Estado brasileiro mostrou preocupação com as deficiências que envolviam os registros civis, os quais haviam sido entregues à Igreja pelo Concílio de Trento, no século XVI. Naquela época, Estado e Igreja tinham uma relação muito intensa. A Igreja correspondia a uma extensão do Estado, tendo se preocupado com o controle sobre os registros, a princípio, para manter a unidade do sistema.

Com o movimento reformista, encabeçado por Lutero, o Estado passa a enfrentar dificuldade de controlar o sistema registral. Surge o sistema laico como forma de tornar efetivo o controle sobre os atos da vida civil sujeitos ao registro. Segundo Max Fleiuss, em 1851, o registro civil perde o caráter religioso, sendo mandado executar o regulamento de registro dos nascimentos e óbitos. Em 1861, a Igreja deixa de ser detentora exclusiva da celebração matrimonial com o Decreto-Legislativo nº 1.144, de 11 de setembro de 1861, que confere efeitos civis aos casamentos celebrados fora da esfera católica, além de determinar a regulação do registro e das provas desses casamentos, bem como de óbitos e nascimentos.

Em 1870, a Lei nº 1.829 consolidou a organização dos registros pelo Estado, criando a Diretoria Geral de Estatística, órgão incumbido de coletar dados sobre nascimentos, óbitos e casamentos, além de realizar censos demográficos a cada dez anos, conforme regramento internacional. Porém, a regulamentação dos registros civis ficou a cargo do Decreto nº 9.886, de 7 de março de 1888.

No Brasil, o Decreto Federal nº 181, de 24 de fevereiro de 1890, instituiu o Registro Civil. Com o advento do regime republicano e, conseqüentemente, a separação da Igreja do Estado, surge o casamento civil. Desse modo, o Registro Civil ficou anexado ao cartório de paz durante muito tempo, embora provisoriamente. No entanto, por determinação legal, cartório de paz e juízo de paz deixaram de existir, dando lugar aos Cartórios do Registro Civil e aos juizes de casamentos.

O Registro Civil com dispositivos expressos e bem definidos opera-se no Código Civil de 1º de janeiro de 1917, que traz em seu bojo o capítulo das pessoas

naturais. Embora haja o citado diploma legal instituído a autenticidade dos Registros Públicos, o Decreto Federal nº 4.827, de 7 de fevereiro de 1924, regulou a nominada autenticidade. Por sua vez, o Decreto Federal nº 18.542, de 24 de dezembro de 1928, encarregou-se de melhor distribuir os encargos do Registro Civil das pessoas naturais. Todavia, a Constituição Federal de 10 de novembro de 1937 acrescentou novos preceitos de proteção à família, ficando o registro de nascimento, casamento e óbito no capítulo das pessoas naturais.

3.2 ATOS DO REGISTRO CIVIL

Os atos jurídicos, em sua maioria, necessitam ter o seu assentamento lavrado no cartório de registro, para que lhes seja conferida existência, autenticidade, segurança e eficácia.

Os registros públicos têm o condão de dar publicidade, autenticidade, segurança e eficácia ao ato jurídico. Tratando sobre o regime dos serviços registraes, a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, no art. 1.º, preceitua:

Os artigos concernentes aos Registros Públicos, estabelecidos pela legislação civil para autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos, ficam sujeitos ao regime estabelecido nesta lei.

§ 1.º Os registros referidos neste artigo são os seguintes:

- I- o registro civil de pessoas naturais;
- II- o registro civil de pessoas jurídicas;
- III- o registro de títulos e documentos;
- IV o registro de imóveis.

§ 2.º Os demais registros rege-se-ão por leis próprias.

A finalidade dos registros públicos apresenta-se mais ampla do que indica o caput do citado dispositivo legal. Nos atos em que a lei considera o registro público como obrigatório, para adquirirem o efeito *erga omnes*, há a imperiosa necessidade do registro no cartório de registro civil. Esse efeito permite que o ato possa ser objetado, reclamado entre os homens. Caso contrário, não poderá ser exigido em relação a terceiros. Além de ser oponível contra terceiros, também ganha eficácia entre as partes envolvidas no ato registrado. O registro público faz com que o ato passe ao conhecimento de todos, obtenha publicidade.

Vale lembrar a essencialidade do registro de imóvel no cartório competente para que se estabeleça a propriedade e venha a gerar os efeitos decorrentes do ato registral.

O Código Civil encarrega-se da matéria, elencando atos que devem ter seu registro público lançado em livro próprio:

Art. 9.º- Serão inscritos em registro público:

I - os nascimentos, casamentos, e óbitos;

II- a emancipação por outorga dos pais ou por sentença do juiz;

III- a interdição por incapacidade absoluta ou relativa;

IV- a sentença declaratória da ausência e da morte presumida.

São averbadas em registro público: a) as sentenças que decretarem nulidade ou anulação do casamento, o divórcio, a separação judicial e o restabelecimento da sociedade conjugal; b) os atos judiciais ou extrajudiciais que declararem ou reconhecerem a filiação; c) a adoção quer seja judicial ou extrajudicial. A averbação consiste em anotar no livro ao lado do registro as alterações havidas no estado da pessoa natural, de forma permanente.

A Constituição Federal restringe a competência para legislar em matéria de registros públicos à União. Por sua especificidade, o registro civil das pessoas naturais está regulamento na Lei de Registros Públicos, nº 6.015/73, nos arts. 29 a 113. Existem outras leis que cuidam do registro civil: o Estatuto da Criança e do Adolescente, art. 102, §1º c/c art. 62 da LRP, trata do registro de menor abandonado; o Decreto-Lei n.º 7.845/45, que cuida do registro de nascimento para fins eleitorais; o Decreto-Lei n.º 5.860/43, que dispõe sobre a expulsão de estrangeiro do território nacional por falsa declaração perante o Cartório de Registro Civil; a Lei n.º 3.764/60, que dispõe sobre o rito sumaríssimo para retificações de registro civil.

Vale lembrar que o Brasil é um dos únicos países em que o Poder Judiciário regula a atividade registral. A lavratura dos registros públicos vem sendo exercida por Oficial do Registro das Pessoas Naturais, em virtude de delegação do Poder Público, inserida no art. 236 da CF/88. O dispositivo constitucional confere aos notários e registradores a qualidade de agentes públicos.

Como agentes delegados encarregados de um serviço público, notários e registradores estão sujeitos às regras de Direito Público, especialmente ao princípio da legalidade, previsto no art. 37, caput, da CF/88, segundo o qual os atos daqueles devem seguir os ditames legais quanto à atividade fim. Devem, ainda, respeitar os princípios da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, que também estão contidos no citado comando legal.

A atividade registral encontra-se regulamentada pela Lei Federal nº 8.935/94; a nível estadual, pelo Código de Normas do Serviço Notarial e Registral do Estado do Ceará, através do Provimento nº 08/ 2014 da Corregedoria-Geral da Justiça, que traz os procedimentos referentes aos notários, registradores e distribuidores das serventias extrajudiciais do Estado do Ceará. Tal provimento veio implantar procedimentos, adequando os estatutos legais às mudanças dos registros públicos no Brasil, permitindo maior eficiência.

A Lei nº 8.935/94, no art. 1º, preceitua as principais finalidades dos serviços notariais e registrais: “Serviços notariais e registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos.”.

A LNR destina-se a estabelecer direitos e responsabilidade dos notários e registradores, ao tempo em que cuida das relações dos registradores com seu corpo de auxiliares.

A autenticidade decorre da fé pública do oficial registrador, que concede certeza qualificada do conteúdo dos registros por ele realizados, permitindo que as relações e os negócios adquiram segurança jurídica. Por isso, o registro, para ser autêntico, deve ser realizado pelo oficial registrador, a quem a lei outorga poderes para receber, conferir e transpor para livros apropriados as declarações verbais ou escritas sobre fatos e negócios jurídicos.

O oficial registrador qualifica o documento apresentado, para aferir sobre sua legalidade, antes de lançar as informações no assento. De igual modo, as declarações prestadas e os atos praticados pela parte interessada passam pelo oficial registrador, que qualifica a parte e verifica a legalidade, antes de formalizar o seu assento. No que concerne às declarações prestadas pelo registrador, são realizadas por meio de certidões, que atestam a autenticidade e a legalidade.

O sistema jurídico registral tem destinação profícua: outorgar segurança jurídica ao ato que foi levado a termo.

A segurança jurídica refere-se à confiança que o ato registrado vai disseminar no corpo social, tanto dos que formalizaram o ato, quanto daqueles que venham a firmar negócios jurídicos a partir das informações nele existentes, até porque tende a conter o maior número de informações relativas ao ato trasladado. Esse princípio decorre do art. 1.º da CF/88, que, ao dispor sobre a República Federativa do Brasil ser um Estado Democrático de Direito, revela que a segurança

deve nortear o ordenamento jurídico. Na Carta Magna, está consagrada a segurança jurídica por vários institutos, sendo os Registros Públicos parte que integra.

O arcabouço jurídico tem por escopo regular a sociedade nas mais diversas relações interpessoais. Na dinâmica das relações entre as pessoas, cabe ao direito estabelecer a ordem social, definindo direitos e obrigações.

Diz o Código Civil, no art. 1º: “Toda pessoa é capaz de direitos e deveres na ordem civil.” Estatui que a pessoa natural caracteriza-se como um ente capaz de direitos e obrigações. No art. 2º, refere-se à personalidade civil: “A personalidade civil da pessoa começa do nascimento com vida; mas a lei põe a salvo, desde a concepção, os direitos do nascituro.”.

Por isso, basta que o ser humano tenha nascido com vida para que lhe seja atribuída personalidade, ou seja, para que seja considerado sujeito de direitos. A personalidade consiste na disposição natural para adquirir direitos e contrair obrigações que cada ser humano apresenta nas suas mais diversas formas de se relacionar com a outra pessoa.

Vale lembrar que o Estatuto Civil põe a salvo os direitos do nascituro, numa proteção ao embrião, como sujeito de alguns direitos. Para ser sujeito de direitos, há necessidade de nascer com vida, que pode ser aferida pela respiração. Assim, nasceu a criança e respirou, será considerado o nascimento com vida. O entendimento tem desdobramento, pois a criança pode nascer com vida e vir a falecer logo em seguida. Nessa situação, teria adquirido personalidade jurídica e pode ter contraído direitos. Tal circunstância desperta interesse especialmente pelo direito sucessório.

O Estatuto Civil, além de haver fixado o início da pessoa natural, com a qual começou a personalidade jurídica, encarregou-se de estabelecer o seu término: “art. 6º A existência da pessoa natural termina com a morte; presume-se esta, quanto aos ausentes, nos casos em que a lei autoriza a abertura de sucessão definitiva.” Com a morte, a pessoa natural tem o desaparecimento jurídico, com consequências no mundo das relações interpessoais: dissolve-se a sociedade conjugal, encerram-se as relações de parentesco, sucessão hereditária, rescisão de contratos eventualmente firmados pelo *de cuius*, dentre outras.

Do mesmo modo que o nascimento é comprovado mediante a apresentação da certidão de nascimento, a morte também necessita ser confirmada

pela certidão de óbito. Na falta do documento hábil, o art. 88 da Lei de Registros Públicos possibilita a justificação judicial da morte:

Art. 88 Poderão os juízes togados admitir justificação para o assento de óbito de pessoas desaparecidas em naufrágio, inundação, incêndio, terremoto ou qualquer outra catástrofe, quando estiver provada a sua presença no local do desastre e não for possível encontrar-se o cadáver para exame.

Nessa hipótese, a prova do falecimento é feita indiretamente, pela presunção da morte naquela circunstância fatídica. Não há que se confundir a prova indireta com a morte presumida, na qual a única certeza reside no desaparecimento, o que, por si só, não traz a convicção de certeza do óbito:

CC. Art. 7º Pode ser declarada a morte presumida, sem decretação de ausência:

I - se for extremamente provável a morte de quem estava em perigo de vida;
II - se alguém desaparecido em campanha ou feito prisioneiro, não for encontrado até dois anos após o término da guerra.

Parágrafo único. A declaração da morte presumida nesses casos, somente poderá ser requerida depois de esgotadas as buscas e averiguações, devendo a sentença fixar a data provável do falecimento.

A prova do momento em que se deu a morte interessa ao mundo jurídico, posto que, com a morte, termina a personalidade jurídica e geram-se efeitos. Por isso, o arcabouço jurídico brasileiro protege a pessoa natural, que possui direitos inerentes à sua própria essência, como atributos da sua personalidade. Desde o início da sua existência, o ser humano torna-se sujeito de direito na ordem civil. Surge, então, a precípua necessidade de ser individualizado e identificado.

Na dinâmica da sociedade, as relações entre os integrantes do grupo social sofrem variações, ora são motivadas pela atividade que desempenham, ora decorrem das relações afetivas, por exemplo. Essa aptidão desenvolvida pela pessoa nas relações sociais denomina-se estado de pessoa. Assim, o estado de pessoa sofre mudanças conforme o caráter da relação estabelecida: político, individual e familiar.

O doutrinador Carlos Roberto Gonçalves faz referência à definição de estado para Clóvis Beviláqua: “é o modo de existir. É uma situação jurídica resultante de certas qualidades inerentes à pessoa.” (GONÇALVES, 2006, p.138)

O estado das pessoas apresenta características próprias, que trazem repercussões no contexto jurídico pelos efeitos que produzem. Assim, os atributos inerentes à pessoa no trato social guardam caráter de:

- a) Indivisibilidade: refere-se à unidade do estado das pessoas, que as impede de pertencer a dois estados no mesmo cânone, quer seja político, individual ou familiar. Qualquer alteração no estado de pessoas deve ser precedida de disposição legal, e mais, o ingresso no estado seguinte tem como condição essencial a saída do estado anterior.
- b) Indisponibilidade: o estado das pessoas, como qualidade da personalidade, não pode ser objeto de transação comercial. Em consequência, adquire dois outros aspectos: a inalienabilidade e a irrenunciabilidade. Portanto, a pessoa não pode renunciar ao estado em que está inserido, de igual modo, não pode abrir mão do estado em que se encontra.
- c) Imprescritibilidade: o estado permanece inalterado independentemente do decurso do tempo. Ainda que passe muito tempo, em nada influencia, caso seja reivindicado.

Pelo estado político, as pessoas são brasileiras ou estrangeiras; na primeira situação, podem ser natas ou naturalizadas. A distinção tem sua essencialidade vinculada ao exercício e gozo de direitos, que variam para brasileiros natos, naturalizados e estrangeiros.

No tocante ao estado familiar, a pessoa adquire a postura de cônjuge ou de parente. O vínculo matrimonial cria estado de cônjuge em relação ao outro. No entanto, em relação aos parentes do cônjuge, nasce o parentesco por afinidade. Quanto aos seus familiares, torna-se parente desde o nascimento, pelos vínculos sanguíneos. O estado familiar alcança, ainda, o estado civil, devido ao enlace matrimonial, em razão do qual a pessoa pode ser solteira, casada, separada judicialmente, divorciada ou viúva. Tem sua proteção legal atrelada aos efeitos jurídicos que produz.

O estado individual é caracterizado pela idade, que revela ser a pessoa maior ou menor de idade; pelo sexo, que distingue o homem da mulher; e pela saúde, que esclarece se a pessoa sofre de alguma doença impeditiva de exercer os atos da vida civil. Esse estado qualifica a pessoa quanto à sua constituição física, no que influencia na capacidade civil.

O domicílio da pessoa natural também dissemina suas consequências nas relações jurídicas. Por ser considerado o lugar onde a pessoa pode ser

localizada para responder por suas obrigações, todas as pessoas devem ter um local determinado para esse fim, o domicílio. O professor Carlos Roberto Gonçalves traz a definição de domicílio da pessoa natural para Clóvis Beviláqua: “o lugar onde ela, de modo definitivo, estabelece a sua residência e o centro principal da sua atividade.” (GONÇALVES, 2006, p.143)

Para efeito legal, na hipótese de a pessoa natural ter mais de uma residência ou mais de um local de trabalho, qualquer um deles onde for localizado pode ser considerado como domicílio. De outro modo, no caso de a pessoa natural não possuir residência fixa ou exercer atividade laborativa que lhe obrigue a realizar constantes viagens, o seu domicílio será considerado como o lugar em que for encontrado. Noutras situações, o domicílio é fixado por disposição da lei, como: o incapaz tem o mesmo domicílio do seu representante; o servidor público, no lugar onde exerce suas atividades; o militar, onde servir; se da Marinha ou Aeronáutica, a sede do comando a que for subordinado; preso, onde cumpre a sentença. Há uma atenção do legislador em especificar as diversas circunstâncias, de modo a permitir a localização da pessoa natural.

O registro civil da pessoa natural constitui uma das espécies que integram o gênero registros públicos. Além de trazer em seu bojo a finalidade inerente ao registro público em geral, consagra uma especificidade: o registro civil da pessoa natural comprova a sua existência no seio da sociedade, confere reconhecimento legal e social à pessoa natural.

Apesar de adquirir personalidade a partir do nascimento com vida, a pessoa natural necessita formalizar sua existência mediante o registro civil do seu nascimento. Do contrário, não existe para o mundo, não recebe a proteção do Estado, não pode praticar os atos jurídicos na sociedade. É um morto-vivo. Um ser sem nenhuma representatividade.

O registro de nascimento destaca-se como o primeiro ato civil da pessoa natural, por meio do qual adquire um nome e passa a ter visibilidade na vida pública. Desse modo, pode exercer os seus direitos civis, políticos, econômicos e sociais. Funciona, ainda, como pré-requisito para que a pessoa possa obter a documentação básica, e com ela poder se cadastrar nos programas sociais, matricular-se na escola etc.

Todo nascimento deve ser registrado, nos exatos termos do art. 50 da Lei de Registros Públicos:

Todo nascimento que ocorrer no território nacional deve ser dado a registro, no lugar em que tiver ocorrido o parto ou no lugar da residência dos pais, dentro do prazo de 15 (quinze) dias, que será ampliado em até 3 (três) meses para os lugares distantes mais de 30 (trinta) quilômetros da sede do cartório.

O registro civil da pessoa natural precisa ser realizado dentro de quinze dias do nascimento, no local do parto ou da residência dos pais. A lei concede uma exceção, ampliando o prazo para três meses quando os pais morarem em locais situados a mais de trinta quilômetros da sede do cartório. Pela inteligência do art. 1.604 do CC, ninguém pode exigir estado contrário ao que consta do registro de nascimento, a menos que prove a existência de erro ou falsidade.

O nascimento deve ser registrado até mesmo nas hipóteses de natimorto ou criança que vem a óbito durante o parto, nos termos do art. 53 da Lei de Registros Públicos:

Art. 53. No caso de ter a criança nascido morta ou de ter morrido na ocasião do parto, será, não obstante, feito o assento com os elementos que couberem e com remissão ao do óbito.

§ 1.º No caso de ter a criança nascido morta, será o registro feito no livro “C Auxiliar” com os elementos que couberem.

§ 2.º No caso de a criança morrer na ocasião do parto, tendo, entretanto, respirado, serão feitos os dois assentos, o de nascimento e de óbito, com os elementos cabíveis e com remissões recíprocas.

Para a criança que nasceu morta, o registro deve ser lavrado com os dados possíveis, dentre os elencados no art. 54 da LRP. Cabe, ainda, ao oficial registrador substituir o nome pela indicação: feto. Vale lembrar que o nome do pai do feto no assento depende da declaração do pai, no caso em que os pais biológicos não sejam casados civilmente.

Pela lei civil, há nascimento com vida quando a criança respira. Nesse caso, o nascimento com vida deve ser aferido pelo médico, pela parteira ou por quem tiver assistido à parturiente, nos partos sem assistência médica. A exigência tem uma razão de ser: se a criança falece durante o parto, devem ser feitos o assento de nascimento e de óbito. A mesma providência deve ser adotada na situação prevista no §1.º do art. 77 da LRP. Na lavratura do óbito de criança com menos de um ano, o oficial registrador deve ter a cautela de indagar se houve registro do nascimento daquela, pois, em caso negativo, deve ser procedido aos assentos do nascimento e do óbito.

Por sua vez, o art. 52 da LRP estabelece a ordem das pessoas que são obrigadas a fazer a declaração de nascimento: a) os pais, b) o parente mais próximo, c) os administradores de hospitais ou médicos e parteiras, d) pessoa idônea da casa onde houver ocorrido o parto, e) pessoa encarregada da guarda do recém-nascido.

Para facilitar a compreensão do procedimento a ser seguido para o assento de nascimento da criança:

- a) Se os pais forem civilmente casados, basta o comparecimento de um deles ao cartório de registro.
- b) Se os pais não forem casados ou casados eclesiasticamente apenas, ambos devem comparecer ao cartório.
- c) Se a mãe não tiver a procuração pública do pai reconhecendo a paternidade da criança, ela fará o registro apenas no seu nome, podendo, entretanto, indicar o suposto pai, que poderá vir ao cartório e fazer a declaração espontânea de paternidade.
- d) Se os pais forem menores de 18 anos, necessitam da presença dos seus pais ou representante legal ao cartório de registro.
- e) Se um dos pais for falecido, e ambos tiverem sido casados, o sobrevivente deverá apresentar certidão de casamento e óbito.

O legislador põe a salvo os casos em que o oficial de registro civil das pessoas naturais tiver dúvida da declaração prestada para lavratura do registro: poderá ir à residência do recém-nascido; exigir atestado médico ou à parteira que assistiu ao parto; ou, finalmente, exigir duas testemunhas que tiverem visto o recém-nascido, conforme predispõe o parágrafo primeiro do art. 52 da Lei de Registros Públicos.

Por menos que se possa imaginar, a lavratura do registro civil da pessoa natural ainda contém muitos erros, às vezes, imperfeições elementares. Por isso, é de bom alvitre que o declarante forneça os dados com precisão. Não deve abdicar da atenção necessária nas informações prestadas na lavratura do registro de nascimento, sob nenhum pretexto. Tal providência evita que o registrador incorra em erro. O declarante jamais pode pensar que qualquer imperfeição será facilmente

corrigida pelo oficial registrador posteriormente. Nessas situações, há a essencialidade de uma retificação judicial, ou seja, um processo judicial.

Vale lembrar, ainda, que o interessado deixa para procurar o Poder Judiciário quando está precisando usar o documento corrigido, embora, muitas vezes, tivesse conhecimento do erro há algum tempo. Surge um impasse, se, por um lado, o interessado tem pressa para resolver; pelo outro, o processo demanda um determinado tempo para se desenvolver regularmente. É perceptível que boa parte dessas situações poderiam ser evitadas se houvesse uma mudança de cultura do nosso povo.

A declaração orbita em torno dos elementos constitutivos do assento de nascimento:

Art. 54. O assento do nascimento deverá conter:

- 1.º) o dia, mês, ano e lugar do nascimento e a hora certa, sendo possível determiná-la, ou aproximada;
- 2.º) o sexo do registrando;
- 3.º) o fato de ser gêmeo, quando assim tiver acontecido;
- 4.º) o nome e o prenome, que forem postos à criança;
- 5.º) a declaração de que nasceu morta, ou morreu no ato ou logo depois do parto;
- 6.º) a ordem de filiação de outros irmãos do mesmo prenome que existem ou tiverem existido;
- 7.º) os nomes e prenomes, a naturalidade, a profissão dos pais, o lugar e cartório onde se casaram, a idade da genitora, do registrando em anos completos, na ocasião do parto, e o domicílio ou residência do casal;
- 8.º) os nomes e prenomes dos avós paternos e maternos;
- 9.º) os nomes e prenomes, a profissão e a residência das duas testemunhas do assento, quando se tratar de parto ocorrido sem assistência médica em residência ou fora de unidade hospitalar ou casa de saúde.

O registro civil de nascimento contém o nome completo da pessoa natural, que engloba: prenome mais sobrenome ou patronímico.

O nome figura como instrumento que identifica e individualiza o ser humano, sendo parte intrínseca da sua personalidade. Funciona como o elo que permite ao ser humano se identificar no meio social. Essa garantia decorre do seu registro de nascimento.

O primeiro estudioso do nome civil no Brasil, I Spencer Vampré (1935, p.38) leciona:

Quando pronunciamos, ou ouvimos um nome, transmitimos ou recebemos, um conjunto de sons, que desperta nosso espírito, e no de outrem, a idéia da pessoa indicada, com seus atributos físicos, morais, jurídicos, econômicos, etc. Por isso, é lícito afirmar que constitui o nome a mais simples, a mais geral e a mais prática forma de identificação. (*online*)

Membro de destaque da Comissão Revisora do Anteprojeto do Código Civil, o Prof. Caio Mário (1966, p.151-153) externa, em referência ao projeto, a opinião seguinte:

Não obstante o silêncio do Código Civil de 1916, em reflexo da concepção do autor do seu projeto, entendemos que existe um direito ao nome, participando com caráter pessoal e não patrimonial da integração da personalidade. Envolve ele, simultaneamente, um direito individual e um interesse social. É um direito e um dever. O que não se pode negar é a sua existência como direito e para tanto deve-se atentar em que não se pode recusar a um indivíduo a faculdade de usar o seu nome, como se lhe permitir o poder de reprimir a usurpação do mesmo por outrem. E, com prazer, votamos pela inserção da sua disciplina como feita no novo Código. (*online*)

O direito ao nome caracteriza-se como direito público subjetivo, que alberga a proteção do Estado aos direitos da personalidade, como forma de franquear ao ser humano integrar-se ao mundo. Como direito personalíssimo e fundamental, encontra-se previsto no Código Civil brasileiro pelos arts. 16 a 19 e na Lei de Registros Públicos nº 6.015/73, nos arts. 29 a 113.

A existência da pessoa natural está atrelada ao seu nascimento, mas o registro civil de nascimento confere-lhe reconhecimento legal e social. Por isso, todo nascimento precisa ser registrado, considerados também os casos de natimorto e morte durante ou logo após o parto.

O nome tem duas acepções: pública e privada. No primeiro aspecto, o nome visa distinguir uma pessoa da outra nas relações sociais; enquanto o segundo refere-se à simbologia que o nome representa para o ser humano, na sociedade e na família, para que possa ser identificado em suas relações, sendo personalíssimo e definitivo. Vale lembrar que, tanto na esfera pública quanto na privada, o nome desempenha a função primordial de identificar a pessoa.

A Lei de Registros Públicos adotou como regra a imutabilidade do nome civil, com previsão de alteração do nome apenas em casos excepcionais. A regra tem por escopo preservar a segurança jurídica do registro civil contra atos lesivos, impedindo fraudes ou descumprimento de responsabilidade civil ou penal pelos beneficiários desse instituto.

Art. 57. Qualquer alteração posterior ao nome, somente por exceção e motivadamente, após a 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.

No entanto, essa limitação não é absoluta, conforme o caput do art. 58 da LRP: “O prenome será definitivo, admitindo-se, todavia, a sua substituição por apelidos públicos notórios.”

O princípio da imutabilidade do nome sofre relativização para permitir alterações apenas nos casos expressos em Lei, conforme previsão do art. 57 da LRP.

O nome que expõe o portador ao ridículo pode ser alterado. Nesse caso, o portador do nome tem a faculdade de ingressar em juízo para alterar o prenome por lhe causar situação vexatória. A exceção está prevista nos arts. 55 e 58, caput, da LRP, mas requer cautela na aplicação pelo magistrado, para evitar alteração que não atenda ao espírito da lei e seja concedida apenas por mera preferência da pessoa.

O legislador protege a pessoa natural de nome que lhe cause constrangimento por preconizar que o oficial do registro civil não deve registrar os nomes que expõem o portador ao ridículo. A recusa somente poderá incidir sobre o prenome, não cabendo ao oficial impugnar nomes de família. Em caso de não concordância dos pais do registrando à recusa do oficial, poderão recorrer ao juiz corregedor para dirimir a dúvida.

Outra possibilidade de mudança do nome refere-se à adoção do apelido público e notório. Vem albergar situações corriqueiras na sociedade brasileira, em que há a identificação da pessoa com um nome diverso do inscrito no seu assento de nascimento, por ser o fato de conhecimento público.

Há outras hipóteses de alteração do nome que apresentam menor repercussão social, mas não menos implicação jurídica. Passaremos a demonstrar em que consistem.

Com o advento da Lei nº 9.708/98, a correção do nome por erro de grafia na Lei de Registros Públicos foi franqueada pelo art. 213: “A requerimento do interessado, poderá ser retificado o erro constante do registro, desde que tal retificação não acarrete prejuízo a terceiro.” Assim, a alteração do prenome tem por escopo corrigir pequenos erros de grafia.

Pode, ainda, haver a alteração do nome pelo interessado no primeiro ano em que atingir a maioridade. Nesses casos, o titular do nome tem o prazo iniciado no primeiro dia em que completar dezoito anos, o qual se exaure no último dia do mesmo ano, para ingressar com o pedido judicial.

A lei também prevê a mudança do nome em razão da adoção e do reconhecimento de filho fora do casamento. O instituto da adoção está previsto nos arts. 1.618 a 1.629 do Código Civil e no Estatuto da Criança e do Adolescente, que torna obrigatório ao adotado acrescer ao seu nome o sobrenome dos adotantes. Caso o adotado seja menor de idade, pode ser modificado o prenome também.

A modificação do prenome será concedida pelo juiz competente para apreciar o pedido de adoção, fazendo constar no mandado judicial, para que o oficial registrador cumpra a determinação do juiz. O registro anterior será cancelado. No registro do adotado constará o sobrenome dos adotantes como pais, além da ascendência paterna dos adotantes.

O reconhecimento de filho fora do casamento consiste em causa de alteração do nome. Pelo reconhecimento, o filho passa a ter o direito de usar o sobrenome do pai, pelo vínculo de parentesco. A Lei nº 8.560/92 dispõe sobre a investigação de paternidade, e, ao reconhecer o filho, pode o pai incluir no registro de nascimento do filho o seu sobrenome.

Com o casamento, o nubente pode acrescer ao seu nome o sobrenome do outro. O CC, no art. 1.565, §1º, preceitua: “Qualquer dos nubentes, querendo, poderá acrescer ao seu o sobrenome do outro”. Antes, a Lei do Divórcio, nº 6.515/77, admitia apenas acrescer o nome do marido ao da mulher.

O diploma legal também faculta ao cônjuge conservar o nome de casado se for declarado inocente na sentença que decretou a separação judicial. No entanto, pode renunciar ao direito de usar o nome do outro cônjuge a qualquer momento. Em caso de separação consensual, pode haver a manutenção do nome do outro cônjuge.

Quanto ao Divórcio, a regra estabelecida pelo art. 25 da Lei nº 6.515/77 possibilita ao cônjuge permanecer usando o nome de casado, mesmo após a dissolução do vínculo matrimonial, para evitar algum prejuízo ao cônjuge.

Em virtude dos novos arranjos ou configurações sociais, o parágrafo segundo do art. 57 da Lei de Registros Públicos autoriza que a mulher em união estável há pelo menos cinco anos, ou se já tiver filhos advindos da união, requeira judicialmente a averbação do sobrenome do seu companheiro no seu registro de nascimento, desde que haja a expressa concordância do companheiro.

A interpretação desse dispositivo legal deve ser feita de forma sistêmica, em consonância com a Constituição Federal e o Código Civil, de modo a permitir que o homem inclua o sobrenome da companheira.

A Lei nº 9.807/99 alterou o parágrafo único do art. 58 da LRP para permitir a mudança do nome completo pelas pessoas que se acham acobertadas pelo manto do princípio fundamental de proteção à testemunha, à vítima e a seus familiares, por colaborarem com as investigações policiais ou em processos judiciais. A proteção legal expande-se aos familiares dos colaboradores, que podem alterar o nome por determinação judicial.

Com relação ao estrangeiro admitido no Brasil, deverá se registrar no Ministério da Justiça com o nome e a nacionalidade constantes no documento de origem, conforme art. 30 da Lei nº 6.815/80.

3.3 O REGISTRO CIVIL DE NASCIMENTO E O PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

Os direitos da personalidade são inerentes à pessoa humana, atrelados a valores pessoais imbricados ao direito natural, como o direito à vida, à liberdade, ao nome, à imagem, à honra. Embora a personalidade civil da pessoa natural tenha seu início no nascimento com vida, a concretização do direito ao nome torna-se factível com o registro civil de nascimento.

Mesmo sendo sujeito de direitos na ordem social e jurídica, para exercê-los, o indivíduo necessita materializar a sua existência, mediante o registro civil do seu nascimento. O ser humano reúne uma série de aspirações na sua vida, mas, para interagir com o mundo, carece de ser reconhecido pelo Estado. Para postular os direitos de que se tornou detentor, necessita apresentar um documento que o identifique: a certidão de nascimento. O nome identifica e individualiza a pessoa natural.

Toda pessoa natural tem direito à identidade pessoal, a ser reconhecida na sociedade por denominação própria. A despeito de a CF/88 ser profusa na tutela dos direitos fundamentais, a realidade brasileira nos remete a uma reflexão sobre o caminho a ser percorrido, para que o nosso povo vislumbre a efetividade de tais direitos.

O Brasil tem enfrentado desafios, objetivando mudar a estrutura social que reproduziu a desigualdade, mediante a criação de políticas públicas que, antes de qualquer coisa, confirmam existência social à pessoa, como a gratuidade do registro civil de nascimento.

Nessa ordem de ideias, o Estado Democrático de Direito brasileiro necessita romper as fronteiras político-institucionais para concretizar os direitos fundamentais, enfrentando os problemas estruturais da sociedade, a desigualdade e a pobreza. O Estado do bem-estar social precisa comprometer-se com as políticas públicas que visem à inclusão social. De igual modo, a sociedade necessita participar mais ativamente na defesa dos seus direitos, na elaboração e no acompanhamento dessas ações positivas do Poder Público.

Os princípios fundamentais da República brasileira funcionam como holofotes a nortear toda a ordem política, jurídica e social, na garantia constitucional dos direitos fundamentais do ser humano.

Os princípios supra referidos constituem a estrutura do Estado brasileiro, compõem a espinha dorsal da República Federativa do Brasil, na qual assentam-se a forma do Estado e do governo, além do regime político e da garantia da separação dos poderes. Nessa linha, o Brasil adota a federação, a república, a democracia e constitui-se em Estado de Direito.

O princípio da dignidade da pessoa humana exige o reconhecimento e a proteção dos direitos fundamentais, por ser o valor que confere unidade aos direitos fundamentais. Tal princípio é o fundamento constitucional que orienta o arcabouço jurídico brasileiro na defesa dos direitos da personalidade. Por ser um valor inerente a todo ser humano, a dignidade precisa ser concretizada. Para Bulos, o princípio da dignidade da pessoa humana caracteriza-se como núcleo fundamentador do Estado Democrático de Direito.

O princípio da dignidade da pessoa humana está inserido na dinâmica de promover a justiça social. Na medida em que o Estado confere dignidade a uma pessoa, está também cumprindo o seu objetivo social. Do mesmo modo que compete ao Estado impedir a violação da dignidade pessoal, cabe-lhe garantir o registro civil de nascimento a todas as pessoas.

Nessa linha de raciocínio, o direito ao registro civil de nascimento insere-se entre os direitos humanos, possibilita ao indivíduo relacionar-se com o Estado brasileiro, dando-lhe dignidade e cidadania.

Dallari define cidadania como “um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar da vida e do governo de seu povo”. (1998, p.14)

O autor nos leva a afirmar a dimensão do registro civil de nascimento como ferramenta de integração do indivíduo na sociedade, garantindo a sua identidade. O registro civil funciona como uma ponte que liga a pessoa natural ao universo, à inclusão nas políticas de Estado, a ter uma vida digna, a adquirir um nome, que lhe permite ser identificada na vida pública e privada, assim como conferir-lhe cidadania.

No Ceará, o serviço está sendo ofertado nas maternidades de mais de 20 comarcas do interior e nas principais da Capital, como Gastroclínica, Hospital Regional da Unimed, Hospital Antônio Prudente, Hospital Geral de Fortaleza e Dr. Cesar Cals de Oliveira, com o objetivo de facilitar o registro logo após o nascimento. Todos os cartórios de Registro Civil de Fortaleza realizam registro civil das pessoas naturais.

3.4 SUB-REGISTRO CIVIL DE NASCIMENTO

O sub-registro civil retrata a diferença do número de registros de nascimentos lavrados em relação ao número de nascimentos oficializados pelas Declarações de Nascido Vivo. Conforme definição do IBGE (2010), “entende-se o conjunto de nascimentos ocorridos no ano [...] e não registrados no próprio ano ou até o fim do primeiro trimestre do ano subsequente.”

Em linhas gerais, temos o desenho do cenário brasileiro no que concerne ao sub-registro civil das pessoas naturais como problema social grave. Seus efeitos são disseminados no seio social de forma perversa e indiscriminada. De outro modo, franqueia a injustiça de reconhecimento, por negar identidade ao indivíduo.

Vale lembrar que a ausência do registro civil de nascimento coloca as crianças em situação de vulnerabilidade ao trabalho infantil, à exploração sexual, ao aliciamento para o crime e ao tráfico de drogas. A atual conjuntura reclama do Estado a implantação de ações afirmativas de enfrentamento, no propósito de erradicar o sub-registro civil de nascimento.

O ordenamento constitucional brasileiro assegura ao ser humano direitos políticos, econômicos e sociais. Os textos constitucionais albergam comandos normativos que consagram esses direitos fundamentais. A conquista de direitos pela

sociedade brasileira contempla avanços significativos. A batalha foi vitoriosa, mas a guerra continua. Desta feita, para garantir a efetividade desses direitos.

Nesse contexto, insere-se o registro civil de nascimento da pessoa natural como ponte capaz de ligar o ser humano ao Estado. Na ausência desse documento, o ser humano não pode ser visto pelo Estado, não é reconhecido como detentor de direitos, não pode exercer a sua cidadania.

O registro civil da pessoa natural funciona como vetor para a efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana, assegurando o pleno exercício da cidadania, com a materialização dos Direitos Humanos, por intermédio das políticas públicas.

A certidão de nascimento consiste na pedra angular para a inclusão do ser humano nas políticas públicas, como ações afirmativas do Estado na concretização dos direitos fundamentais do ser humano. A apresentação desse documento torna possível o atendimento nos serviços públicos e gozar de benefícios concedidos pelo Estado. De igual modo, o documento franqueia a inclusão do ser humano em estatísticas capazes de alimentar bancos de dados que irão embasar a implementação de ações concretas de desenvolvimento econômico e social.

Dentre as principais causas do sub-registro no Brasil, podemos elencar a ausência de políticas públicas de enfrentamento direto da problemática por um longo período, agravada pela estrutura geográfica do Brasil, com dimensão continental e, especialmente, com uma desigualdade na distribuição renda, que abstrai boa parte da população de se conscientizar do valor do registro civil de nascimento e de ter acesso aos cartórios, muitas vezes distantes da residência dos pais do recém-nascido.

3.4.1 Estimativas do sub-registro de nascimentos

O Banco Interamericano de Desenvolvimento realizou estimativas do sub-registro de nascimentos no Brasil, para quantificar o problema no período de 1993 a 2001, em função da idade dos nascidos vivos, isto é, do número de anos de atraso no registro, do ano calendário de registro e da coorte de nascimento; utilizando dados sobre nascimentos do registro civil e informações sobre filhos tidos como nascidos vivos, declarados pelas mulheres nos Censos Demográficos de 1991 e

2000 e em pesquisas domiciliares por amostra de domicílios (Pnads de 1991 a 1999 e 2001).

Nesse apanhado, o Banco Interamericano de Desenvolvimento utilizou os dados do registro civil dos anos de 1993 a 2002 emitidos pelos cartórios do registro civil de pessoas naturais no Brasil e coletados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, para o cálculo do nível e do padrão de atraso nos registros de nascimentos.

A análise dos resultados vem mostrar que a taxa de registro é muito alta no primeiro ano de vida; são cerca de 80 registros a cada 100 crianças. Esses são os registros considerados sem atraso, tanto as taxas de registro observadas por idade como por período ou coortes de nascimentos. A partir do primeiro ano de vida, as taxas reduzem rapidamente, atingindo um nível de cerca de 10-15 registros em cada cem crianças. Vale lembrar que essas taxas são específicas para as crianças que permanecem a cada idade, sem documentação.

Os dados revelam que cerca de 90% dos nascidos vivos são registrados até o sétimo ano de vida no Brasil.

A pesquisa sugere que as taxas de registro por idade estão aumentando nos períodos mais recentes quando comparadas aos anos anteriores. A análise indica que há variações nas taxas ano a ano, mas, em geral, é possível concluir que está havendo, de fato, um aumento nas taxas de registros ao longo do tempo.

Na comparação realizada, considerando as taxas dos anos de 2001 e as de 1993, observou-se que as taxas de 2001 são maiores. Situação similar ocorre com as taxas por coorte, embora, nesse caso, os resultados sejam um pouco menos evidentes.

Os resultados por idade indicam um padrão muito próximo daquele gerado com dados observados, taxas mais altas nas primeiras idades, que reduzem rapidamente para um nível relativamente constante e baixo a partir do quarto ano de vida.

Os resultados por período não indicam um padrão nítido. Levam-nos à percepção de que cerca de 50% nas taxas de registro ocorreram nos anos mais recentes, em relação ao início da década de 1990; ainda, os testes estatísticos não sinalizam para diferenças expressivas no período sob análise.

Em relação às estimativas de coortes, a análise indica uma forte tendência de aumento da taxa de registro para as coortes mais novas, confirmada

por testes de significância estatística – o que, em princípio, sugere que efeitos estruturais de longo prazo, tais como melhorias na educação e campanhas de mobilização, são importantes.

Para o Banco Interamericano de Desenvolvimento, testes da razão de máxima verossimilhança enquadram-se no melhor modelo, pois incorporam os três efeitos simultaneamente (IPC). Tal modelo supera qualquer outra especificação mais simples, até porque a análise permite a inclusão de efeitos dois a dois. Desse modo, possibilita a percepção de cada efeito numa análise que engloba dois efeitos conjuntamente.

Os resultados do modelo IPC indicam que não há mudanças importantes em relação ao padrão identificado com os dados observados e com o modelo que inclui apenas idade. Além disso, os coeficientes apresentados demonstram que há, de fato, uma variação estatisticamente significativa entre as diversas idades.

Esses dados apontam para um bom nível de certeza de que há uma relação evidente entre taxa de registro de nascimento e idade ao registro, com uma alta tendência ao registro nos primeiros três anos de vida.

O mesmo estudo aponta que as taxas médias por ano de registro não evidenciam uma tendência de crescimento no curso do tempo em vertência.

O estudo também demonstra um efeito positivo moderado em anos pares, fato que pode ser decorrente do processo eleitoral municipal, estadual e federal nos respectivos anos, nos quais cresce entre os candidatos o interesse em tirar os documentos do seu eleitorado, como forma de obter voto.

Por outro lado, não conseguimos detectar, nas estimativas, nenhum efeito de políticas específicas adotadas no combate ao sub-registro.

No que se refere às taxas médias por coorte, permanece a tendência de taxas maiores para coortes mais novas, o que revela que o modelo mais simples tenha sido mais utilizado, enquanto o efeito de coorte tenha sido menos usado estatisticamente.

A análise por coorte indica que o sub-registro no País tem sido reduzido de forma lenta e associada a ações de longo prazo, o que provavelmente é fruto da redução de dificuldades estruturais, tais como investimentos em educação, conscientização e acesso aos cartórios de registro.

O sub-registro civil afeta também a América Latina, em que, segundo dados da UNICEF, dois milhões de nascimentos não são registrados e 18% das crianças com idade inferior a cinco anos não possuem registro civil de nascimento.

No Brasil, pelos números do IBGE, anualmente, cerca de 370 mil crianças não são registradas ao nascer. Um percentual de 11,5% das crianças que nascem todos os anos é invisível para o Poder Público e para a sociedade. Essas crianças não constam nas estatísticas sociais e são desconhecidas pelos serviços públicos de um modo geral.

A partir dos dados apresentados, o estudo realizado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento consegue aferir que o Brasil tem uma das maiores economias do mundo, mas, ao mesmo tempo, sua população vive desigualdade social e econômica em larga escala. Estamos diante de um dos países mais povoados do mundo, numa posição de desvantagem quanto à dimensão da pobreza ou qualquer outro indicador de vulnerabilidade, pois, ainda que tenha índice relativamente menor que em um número importante de países, extrapola os sete dígitos com facilidade. Um exemplo elucidativo é o da população em idade escolar fora do sistema educacional; em que pese a quase universalidade da assistência escolar, o número de crianças não matriculadas supera a casa de um milhão.

Em 2005, pelo IBGE, o percentual de crianças nascidas no Brasil e que não tiveram seu registro lavrado apresenta os maiores índices nas regiões Norte e Nordeste. Roraima, com 37,1%; Amapá, com 32,1%; Maranhão, com 23,9%; e Ceará, com 21,2%.

Em 2014, o Norte e o Nordeste apresentaram indicadores de 12,5% e 11,9%, respectivamente, de sub-registro civil de nascimento, segundo divulga o IBGE, com base no relatório do Registro Civil.

Conforme o último Censo de 2010 realizado no Ceará, existiam 9,8 mil crianças, de até dez anos de idade, sem registro de nascimento.

No que tange a Fortaleza, o Censo 2010 do IBGE mostra que, num universo de 385.791 menores de até dez anos de idade que moram em residências particulares, 2.578 não dispõem de registro de nascimento, dentre as quais 1.975 estão na faixa etária de 0 a 3 anos de idade, enquanto 603 são crianças de 4 a 10 anos.

O Ceará não logrou melhor sorte, ocupa o quinto lugar no País em número de menores de um ano de idade sem o alcance do registro civil de

nascimento, contando com 4.806 menores de um ano de idade sem registro num universo de 126.035. No cômputo geral, contabiliza 1.509.150 milhão de habitantes, sendo que 9.866 não possuem registro de nascimento pelo Censo 2010 do IBGE.

O Governo do Estado, por meio da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS), tem realizado campanha numa interação das esferas Federal e Municipal, visando erradicar o sub-registro civil. Nessa linha, o projeto de mobilização pela certidão de nascimento no Ceará prioriza quarenta municípios onde foi verificado o maior índice de sub-registros: Acaraú, Amontada, Aquiraz, Aracati, Aracoiaba, Baturité, Beberibe, Boa Viagem, Camocim, Caririaçu, Cascavel, Catarina, Caucaia, Coreaú, Crato, Euzébio, Fortaleza, Iguatu, Ipu, Ipueiras, Itapipoca, Jaguaribe, Juazeiro do Norte, Limoeiro do Norte, Maracanaú, Maranguape, Massapê, Pacajus, Pacatuba, Quixadá, Quixeramobim, Russas, Santa Quitéria, Santana do Acaraú, Senador Pompeu, Sobral, Tianguá, Uruburetama, Várzea Alegre, Viçosa do Ceará.

A problemática poderá ser percebida pelo panorama a seguir esboçado, por meio de estimativas indiretas realizadas com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), que indicam a ocorrência de aproximadamente 3,4 milhões de nascimentos por ano no Brasil, embora o número venha sofrendo diminuição nos últimos apanhados.

As estimativas indiretas com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios são comprovadas pelos dados coletados no Sistema de Informações de Nascidos Vivos (Sinasc), fornecidos pelos hospitais quando do registro de nascimento efetuado na Unidade.

Para o Sinasc, no início desta década, ocorreram pouco mais de três milhões de nascimentos por ano no Brasil. A divergência de resultado, na comparação dos dados, explicou-se devido ao fato de que o Sinasc ainda se encontrava em fase de implantação e com cobertura inferior a 100%.

Os índices do sub-registro no Brasil resultam da comparação entre as estimativas de nascimentos e os dados do Registro Civil, como forma de suprir a lacuna deixada pelo Estado, posto que o governo federal não conhece os números de brasileiros vivendo sem registro.

Tomando por base as declarações feitas no ano de nascimento, percebe-se um número de nascimentos igual ou menor que 2,8 milhões. Estima-se que

apenas 82% dos nascidos vivos registraram-se no ano de seu nascimento no ano de 2004.

Levando-se em conta os registros realizados no ano, e não apenas os registros efetuados no ano de nascimento, a quantidade de nascimentos é próxima ao obtido segundo as estimativas indiretas, o que induz à conclusão de que boa parte da população obteve o registro do nascimento, embora não o tenha feito por ocasião do nascimento ou nos primeiros anos de vida, mas em algum momento da vida.

Vale lembrar que o grau de cobertura do Registro Civil está atrelado ao nível de desenvolvimento socioeconômico da região a ser pesquisada, fato que induz à ideia de que a cobertura será mais baixa nas localidades menos favorecidas do País. Pelas desigualdades predominantes nas regiões brasileiras, os números bem demonstram a nossa realidade.

Na comparação do percentual de registros de pessoas de todas as idades, por região, as regiões Nordeste e Norte encabeçaram os números com o dobro da proporção de atrasados em relação à média encontrada no País, com percentual de 50% para 25%.

Nas regiões Sul e Sudeste, a situação é bem mais favorável, com proporção de registros atrasados que atingem quase a metade da média do País, com 15% aproximadamente.

Com base em dados fornecidos pelos Cartórios de Registro Civil de Pessoas Naturais, mencionado Instituto vem divulgando as informações atinentes ao Registro Civil desde 1974, prestando um serviço significativo à sociedade e ao Poder Público.

O IBGE (2010) adverte que “o sub-registro de nascimentos e de óbitos ainda é um fator limitador para os cálculos diretos dos indicadores demográficos” (2007). Aponta as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste como detentoras dos mais acentuados números nacionais, para um registro de 12,7% de sub-registro no país.

O Censo divulgou que um levantamento feito pela Corregedoria Geral da Justiça do Maranhão, referente ao ano de 2007, apontou que havia no estado 74 municípios sem cartório ou postos de serviço para emissão do registro civil de nascimento, correspondendo a 778.015 habitantes desses municípios. Essa parte da população maranhense não tinha acesso aos serviços de registros civis. Esses

dados, dentre outros, evidenciam prejuízos significativos enfrentados pela população brasileira.

O Plano de Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento teve como responsável a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH/PR), que conclamou os outros poderes a assinarem o termo de adesão ao Compromisso Nacional de Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e ampliação do acesso à documentação básica. Mediante a assinatura do referido termo, o Distrito Federal, os estados e os municípios assumem o compromisso de criarem e instalarem os comitês gestores, com competência para planejar, executar, apoiar e monitorar as ações inseridas no Plano.

Inicialmente, foram enumeradas prioridades, com o objetivo de atender às áreas com maior índice de sub-registro, segundo dados do IBGE, como a Amazônia Legal, com meta estabelecida para 2008; seguida das regiões Nordeste e Centro Oeste, com meta para 2009.

Os comitês gestores também ficaram encarregados de ações prioritárias em favor de indígenas, quilombolas, ciganos, ribeirinhos, trabalhadores rurais, moradores de rua, catadores de material reciclável, populações de baixa renda, pessoas que estão internadas por longo espaço de tempo, crianças não registradas que estão em abrigo, entre outros grupos excluídos.

Pelos dados do IBGE, essas ações contribuíram para a queda no índice de sub-registro de nascidos vivos de 20,9%, em 2002, para 8,9%, em 2008; ressaltada a diminuição de 12,2% em 2007 para 8,9% em 2008.

Pelo SIS do IBGE, no ano de 2010, sobre o sub-registro civil de nascimento no Brasil, verificamos queda entre os anos de 2000 e 2010, com variação das estimativas de 21,9% em 2000 para 6,6% em 2010.

Inobstante tenha ocorrido elevação do índice para 23,0% em 2001, constatamos o declínio nos anos que se sucederam até 2010.

Na comparação realizada, considerando os anos de 2010 e 2009, houve uma redução de 1,6%, com a evolução dos registros de nascimentos no período compreendido entre 2000 e 2010.

Considerando a ampliação da qualidade das informações, os dados por lugar de residência da mãe, para o ano de 2010, demonstram que as regiões Sudeste e Sul apresentam predominância de crescimento comparado ao ano anterior.

A região Centro-Oeste do país, na pesquisa a partir de dados por lugar de residência da mãe, para o ano de 2010, teve crescimento inferior às regiões Sudeste e Sul, na comparação com o ano de 2009.

Para efeito de estatística, os registros de nascimento lavrados fora do prazo legal passam a compor as Estatísticas do Registro Civil nos anos subsequentes, na qualidade de registros extemporâneos. Embora esse tipo de registro de nascimento tenha reduzido a cada ano, atinge ainda as regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste.

Por razões de ordem socioeconômica, cultural, geográfica e político-institucional, os estudos para níveis geográficos menores, como municípios, demonstram deficiência de cobertura, apesar da tendência de crescente melhoria. Todavia boa parte dos registros de nascimentos não realizados em tempo hábil conseguem ser lavrados no ano seguinte ao nascimento.

A pesquisa apresenta 209.903 registros extemporâneos, no ano de 2010, na análise dos dados por lugar de residência da mãe. Tais dados revelam significativa redução no total desse tipo de registro no Brasil, com índice menor do número de pessoas sem registro de nascimento.

Nas estatísticas divulgadas pelo IBGE referentes ao Censo Demográfico de 2010, 98,1% da população de até 10 anos de idade tinha o registro civil de nascimento, apresentando coberturas mais deficitárias nos dois primeiros anos de vida. O resultado positivo sugere a ampliação das ações de combate ao sub-registro de nascimento nessas áreas.

De 2000 a 2007, as reduções dos registros fora do prazo foram observadas no Maranhão e no Piauí, que declinaram, respectivamente, de 73,1% para 20,0%, e de 71,6% para 13,4%.

De 2005 a 2010, os estados de São Paulo, Paraná e Santa Catarina apresentaram as menores proporções de registros fora do prazo, 1,2%, 1,8% e 1,8% respectivamente. No mesmo período, os estados do Amazonas e do Pará tiveram percentuais mais elevados, 28,0% e 26,5%, respectivamente.

A análise dos resultados de 2010 revela o declínio do sub-registro civil de nascimento em todas as unidades da Federação, considerada a redução do número de registros fora do prazo.

Para o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Brasil representa uma fonte de pesquisa capaz de enriquecer os estudos comparativos na América

Latina, mormente por dois motivos: por ser o Brasil um país de dimensões continentais e por ter uma população gigantesca, com aproximadamente 190 milhões de habitantes em 2006, o que equivale a cerca de um terço da população total da América Latina e do Caribe.

De outro modo, o Brasil apresenta desigualdade socioeconômica expressiva, encabeçando o *ranking* mundial com uma das mais altas desigualdades na distribuição de renda. Na década passada, registrou PIB médio anual compatível com R\$ 1,48 trilhão, tendo alcançado R\$ 1,94 trilhão em 2005, o equivalente a US\$ 796 bilhões. O volume impressiona, consagrando ao Brasil a 11^a posição na economia do mundo, e a primeira na América Latina. Apresenta desequilíbrio no processo de distribuição de riqueza no espaço territorial. Percebemos uma nítida concentração de renda na zona meridional, ao passo que a região Nordeste e as fronteiras do Norte mostram maior pobreza.

A dimensão do espaço territorial brasileiro vai além dos 8,5 milhões de km; se comparado aos Estados Unidos, seria aproximadamente 90% da extensão total da área daquele País. A situação geográfica das regiões Norte e Nordeste está acima da linha equatorial na floresta amazônica, uma proporção importante da zona meridional situa-se bastante abaixo do Trópico de Capricórnio.

A partir dos dados apresentados, o estudo realizado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento consegue aferir que o Brasil tem uma das maiores economias do mundo, mas, ao mesmo tempo, sua população vive desigualdade social e econômica em larga escala. Estamos diante de um dos países mais povoados do mundo, uma realidade que o coloca numa posição de desvantagem quando se trata da dimensão da pobreza ou qualquer outro indicador de vulnerabilidade, pois, ainda que tenha índice relativamente menor que em um número importante de países, extrapola os sete dígitos com facilidade. Um exemplo elucidativo é o da população em idade escolar fora do sistema educacional: em que pese a quase universalidade da assistência escolar, o número de crianças não matriculadas supera a casa de um milhão.

4 POLÍTICAS DE ESTADO

Neste capítulo, discutiremos as políticas públicas como ferramenta essencial na erradicação do sub-registro de nascimento e os critérios de implantação, avaliação e acompanhamento necessários a inserir eficiência ao processo.

A Carta Política garante os preceitos e as normas fundamentais ao povo brasileiro e assegura-lhe o pleno exercício da cidadania. Todavia, a materialização dos Direitos Humanos e a efetivação do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana tornam-se factíveis por intermédio das políticas públicas.

O desafio consiste em estabelecer políticas públicas eficientes num país de dimensão continental, com uma das maiores economias do mundo, mas, adversamente, com uma das maiores desigualdades na distribuição de renda. Certamente, não há solução única capaz de responder positivamente ao panorama desenhado.

4.1 POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE COMBATE AO PROBLEMA DO SUB-REGISTRO

A nossa Carta da República vem garantindo uma profusão de direitos, embora a sociedade aspire que parte dos artigos preconizadores de direitos deixem de ser letra morta. Essas pessoas querem do Estado a adoção de providências no sentido de materializar esses direitos essenciais à sua existência.

O Texto Constitucional de 1988 traz em seu bojo que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito, numa demonstração nítida de que os direitos fundamentais e a democracia são institutos imbricados. Numa percepção de que devem coexistir, pois, o reconhecimento de direitos configura a essência de qualquer processo democrático.

As políticas públicas surgem como instrumento de cidadania, que tem sua pedra angular na Constituição Federal. Na esteira das ações governamentais estão o combate às desigualdades e a promoção do desenvolvimento econômico, providências necessárias para assegurar uma existência digna aos cidadãos.

Essa desigualdade reflete uma série de elementos econômicos, políticos e culturais. Para Nancy Fraser (2012, p.01), “Historicamente, a luta pela redução das desigualdades se fundamentou na partilha justa da riqueza”. Temos a r

percepção de que a questão estava sendo visualizada apenas sob o cânone econômico, quando tem uma amplitude bem maior. Nessa linha, a autora destaca a necessidade do reconhecimento das minorias e o respeito às diferenças, além do combate às discriminações.

Segundo o pensamento de Fraser (2012, p.01), o “reconhecimento” corresponde a um conceito trazido do filósofo Hegel, para utilização quando “o capitalismo acelera os contatos transculturais, destrói sistemas de interpretação e politiza identidades”.

Para Fraser, a problemática da injustiça social apresenta duas causas principais, a saber: de cunho econômico, baseada na má distribuição da renda, e a de caráter cultural ou simbólico, decorrente de modelo social de representação que se caracteriza pela exclusão. Desse modo, a injustiça econômica acarreta a injustiça cultural, na medida em que serve de barreira à produção cultural, com normas instituídas pela dominação econômica estabelecida no Estado.

Com propriedade, Nancy Fraser verbera que a redistribuição corretiva de caráter social contribui para sedimentar as diferenças. Mas o reconhecimento corretivo busca assegurar o respeito às minorias, sem mudar o quadro que as origina. Pelo fato de não atacarem as estruturas que causam as desigualdades sociais e de raça, acabam evidenciando as diferenças existentes ou até mesmo criando outras injustiças pela ausência de reconhecimento.

Nessa ordem de ideias, podemos aferir que a falta do registro civil de nascimento pode ser caracterizada como uma grave injustiça de reconhecimento, por negar identidade ao ser humano. Caracteriza-se como um problema social de longo alcance, pois coloca o ser vivente numa posição de inexistência para a vida civil, negando-lhe direitos e deveres na ordem constitucional.

Suas consequências disseminam-se na vida, até porque o ser humano não consegue ser visto pelo Estado, apesar de ter respirado ao nascer. No caso, tem vida física e social, mas não tem existência jurídica. Parece-nos estranha, mas é a realidade dessas pessoas que se acham impedidas de exercer qualquer ato da vida civil. As estatísticas demonstram que a maior parte reside nas regiões Norte e Nordeste, especialmente nas zonas rurais e de difícil acesso, com nível cultural baixo.

Vale lembrar que, nessas áreas, concentram-se os mais elevados índices de sub-registro. No entanto, em menor proporção, existem também nas grandes

metrópoles. Por essas informações passarem despercebidas pela sociedade, em boa medida, a problemática deixa de ser tratada com o devido zelo.

Na última semana, tivemos a oportunidade de atender a uma pessoa sem registro civil de nascimento, com 52 anos de idade, residente no Mucuripe, em Fortaleza. Uma história de vida estarrecedora, dependente química, filha de pai ignorado e de mãe alcoólatra. No início da vida, ainda trabalhou em barracas na Praia do Futuro, mas, sem haver sido registrada, não tinha documentos e, assim, não pôde contrair vínculo empregatício. Impossibilitada de trabalhar, com problemas de saúde, tuberculose inclusive, depende da mísera aposentadoria da sua genitora. Tem enorme dificuldade de tratar a saúde, posto que o Sistema Único de Saúde não quer atender pessoas sem documentos. Essa é apenas uma amostra da situação de privações pela qual passam as pessoas sem registro civil de nascimento.

Inobstante a Declaração de Nascido Vivo representar o primeiro documento do indivíduo, tem apenas caráter social capaz de comprovar o seu nascimento. Todavia, a sua identidade formal está vinculada ao registro do nascimento perante o Cartório de Registro Civil.

O direito ao registro civil das pessoas naturais insere-se entre os direitos humanos, na medida em que possibilita ao indivíduo relacionar-se com o Estado brasileiro, garantindo-lhe cidadania.

A consolidação democrática no Brasil vem se afirmando com o passar dos anos, até porque somos jovens nesse aspecto. Mesmo assim, o neoconstitucionalismo coloca-nos noutra horizonte, na cobrança por efetividade dos direitos fundamentais, que foram postergados pela estrutura administrativa no longo período da nossa História.

As ações do governo precisam ser mais dinâmicas, no sentido de superar as desigualdades sociais e tornar factível o crescimento econômico. Tais prestações positivas do Estado estão a exigir dos gestores uma modernização na forma de administrar, de gerenciamento da coisa pública, com planejamento e transparência nos gastos públicos.

A democracia representativa ganha novo contorno, numa arquitetura formada por mecanismos de participação, deliberação e representação, em abstração do modelo de procedimentos e instituições tradicionais. Nessa ótica, a participação popular extrapola os limites da expressão do voto, para adotar mecanismos bastante disseminados nos setores das políticas públicas.

A democracia materializa-se pelas políticas públicas, na medida em que as ações governamentais são capazes de implantar projetos nos campos político, econômico e social que sejam expressão dos desejos populares. Essas prestações afirmativas são os meios ou instrumentos que tornam factível a concretização dos direitos fundamentais.

Nesse sentido, Alexis de Tocqueville (2001, p.168), na sua obra clássica “A Democracia na América”, defende uma democracia baseada em instituições legítimas e na ação política do povo. Para o autor, o povo é o titular da soberania, sendo a participação popular essencial na vida pública. Credita na igualdade de condições o caminho que conduz ao fortalecimento democrático, ao tempo em que demonstra preocupação com a possível supressão da liberdade. Espelhando-se na realidade sócio-política dos Estados Unidos, o autor relata com admiração sobre a liberdade de que goza o povo americano na formação do Estado, escolhendo seus representantes, seja o que faz a lei, seja o que executa a lei ou administra.

Para o autor, aquele povo consegue oxigenar as instituições democráticas, inibindo o abuso do poder. Mas adverte para a necessidade de proteger a liberdade como categoria essencial ao aperfeiçoamento do processo democrático, por considerá-la frágil. Aponta insistentemente dois grandes perigos que atormentam os regimes democráticos: o despotismo e a tirania da maioria. No primeiro, há a centralização do poder nas mãos de um só indivíduo, enquanto, no segundo, o poder se afirma na preponderância da vontade da maioria em detrimento dos interesses da minoria, sem respaldo na lei, nem na razão.

Percebemos que a concepção Tocquevilleana de democracia transcende o tempo, para considerar a participação popular instrumento de ação da coletividade na defesa dos seus interesses. A força da democracia está exatamente na ação e na participação da sociedade nos destinos da nação.

A sociedade brasileira precisa assumir o seu protagonismo na postulação de anseios, na busca de acabar com o fosso que se estabeleceu entre a realidade social e a realidade constitucional, numa dinâmica que se direciona no sentido de que os direitos fundamentais, garantidos pelo Estado Democrático de Direito, sejam vivenciados no seu dia a dia.

De forma muito objetiva, surge a essencialidade da sociedade nas instituições participativas – IPs, que apresentam capacidade de influenciar as ações e decisões do Estado. Obviamente, a participação não é um fim em si mesma. Há

que a sociedade associar o debate sobre deliberação com práticas deliberativas específicas em instituições específicas.

Para Avritzer (2003; 2009), a sociedade civil se torna pré-condição para um desenho deliberativo exitoso, enquanto Fung e Wright (2003) sustentam que a sociedade civil é entendida como resultado da própria efetividade das IPs.

As duas linhas de pensamento visam avaliar em que medida uma instituição apresenta-se mais deliberativa que outra. Para Avritzer, dois pontos têm despertado a atenção dos pesquisadores da área da participação: a relação entre participação e políticas públicas no Brasil e a preocupação teórica com a deliberação.

Diante do quadro apresentado, os autores tentaram identificar elementos deliberativos nas instituições participativas mais importantes, como estudos em diversos conselhos, e também questionar os elementos deliberativos dos conselhos ou algumas posições apresentadas nessa teoria.

Tratando da deliberação e da efetividade da participação, verbera Avritzer que o objetivo desse estudo é mudar o enfoque do debate democrático, inserindo duas questões: a importância da qualidade do processo deliberativo em detrimento do processo agregativo (COHEN, 1997). Nessa discussão, Cohen enfoca a vontade política como elemento central, ao tempo em que inclui o elemento institucional, afirmando que a preferência por uma instituição democrática vai depender da conexão entre a democracia e os seus resultados. Em outras palavras, as pessoas interessam-se mais em participar de instituições exitosas.

Avritzer aponta uma gama de estudos sobre participação e deliberação no Brasil, sendo alguns no sentido de comparar as IPs e outros de tentar mostrar os déficits deliberativos dessas instituições. Essas literaturas trazem o debate sobre efetividade em dois momentos da participação deliberativa: o momento da discussão e deliberação no interior das instituições, a exemplo dos conselhos e OPs, que agregam atores da sociedade civil e atores estatais, com forte poder deliberativo; e outro, marcado pelos atores estatais, na implantação das decisões pelo Estado.

Utilizando-se do debate sobre efetividade deliberativa e da literatura sobre avaliação e impactos das políticas públicas, Avritzer tenta mostrar a importância dos momentos deliberativos nas políticas públicas, relacionando-os com a efetividade das IPs. Considerando a possibilidade de a deliberação vir a ocorrer em momentos diversos, conclui o autor que a sua efetividade pode se apresentar em diferentes

momentos ou aspectos da participação. Todavia, entende que o momento deliberativo deve ser avaliado em sintonia com outros momentos institucionais menos deliberativos envolvidos na política participativa.

Os estudos direcionam-se no sentido de avaliar as políticas públicas participativas sob duas vertentes: a primeira insere-se na noção de causalidade; a segunda concentra a preocupação em comparar os resultados no tempo, estabelecendo uma proporcionalidade com a população.

A sociedade brasileira vem galgando avanços na sua estrutura de participação, por meio das associações e dos órgãos de classe, dos sindicatos e das entidades da sociedade civil. Nesse aspecto, a Constituição Cidadã ampliou a participação popular nos destinos da Nação, instituindo, no art. 14, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, também como direitos políticos. Insere-se na institucionalidade participativa a criação de Conselhos, Conferências, Orçamentos Participativos e Planos Diretores Municipais. A sociedade organizada alarga a participação, por meio das associações e dos órgãos de classe, dos sindicatos e das entidades da sociedade civil.

As Conferências funcionam como vetor capaz de estabelecer as diretrizes das políticas públicas, dando-lhes um horizonte. Por sua vez, os Conselhos encarregam-se de criar e referendar diretrizes das políticas públicas da sua área de atuação, a partir das reivindicações populares, para levá-las ao crivo das Conferências, nas quais são discutidas e aprimoradas. Os Conselhos de políticas públicas são obrigatórios, fazem parte do processo de implantação dessas políticas, funcionam como condição para o repasse dos recursos federais.

O Estado precisa adotar uma agenda descentralizadora, direcionada à resolução das demandas sociais, por meio de políticas públicas que cumpram a finalidade de dar efetividade às normas constitucionais atinentes aos direitos sociais. Na arquitetura das políticas públicas, a sociedade civil necessita ser a protagonista da sua própria história, assumir a direção das ações estatais, com participação, deliberação e acompanhamento das políticas públicas, a fim de permitir ajustes pontuais no desenvolvimento da política, na busca de um resultado exitoso.

Para fomentar políticas públicas capazes de promover resultados satisfatórios no combate ao sub-registro, torna-se imprescindível a produção de indicadores em estatísticas sobre o registro civil de nascimento. À míngua desses dados, torna-se complexo avaliar as políticas públicas. O monitoramento é o vetor

que possibilita uma análise e os ajustes necessários, no sentido de retroalimentar a política pública.

Com a modernização da Administração Pública, o Estado passou a focar na eficiência do gasto público, na qualidade da gestão e, especialmente, na efetividade das suas ações. Nesse contexto, inserem-se a avaliação e o monitoramento como instrumentos essenciais do planejamento estatal, na aferição da eficácia e do impacto das políticas públicas. A avaliação objetiva a eficiência na gestão pública com ampliação do cânone social.

No cenário internacional, a década de 1960 teve a marca de uma ampla expansão dos programas sociais associada ao desejo de avaliar o funcionamento e o impacto desses programas. Especialmente nas democracias avançadas, houve uma forte tendência em instituir a função avaliativa no governo, com uma reflexão da avaliação em suas dimensões políticas, organizacionais e epistemológicas.

No Brasil, o fomento à avaliação passa a despontar na década de 1990, o que demonstra retardamento expressivo comparado à esfera internacional, devido ao regime ditatorial, que durou vinte anos (31 de março de 1964 a 15 de janeiro de 1985). Nesse período, a sociedade nem cogitava exigir dos governantes a responsabilidade e transparência de suas ações. Por outro lado, as políticas sociais eram restritas a questões pontuais, sendo reprimidos os movimentos e as manifestações sociais.

A despeito de uma nítida desvantagem no âmbito do debate sobre avaliação na esfera internacional, nos últimos anos, o Brasil desperta o interesse pela avaliação de programas governamentais, tanto no campo acadêmico quanto na gestão pública. Nesse aspecto, a avaliação permite a orientação de políticas mais consistentes, com melhores resultados, produzindo mudanças econômicas e sociais.

Inobstante o contexto histórico suprarreferido, na seara governamental, o debate tem se distanciado da agenda de reformas que prestigiem o processo avaliativo. Embora exista um quadro acadêmico favorável, apenas uma parte dos gestores públicos tem se mostrado interessada em avaliar os programas, como forma de possibilitar um salto qualitativo nas políticas públicas e na governança. Em consequência, não há uma integrada absorção de teorias, modelos e técnicas de avaliação desenvolvidas no exterior.

A avaliação vem sendo exercitada de forma tímida, embora os governantes reconheçam a existência de relação entre avaliação e ação, no sentido

de relacionar a tomada de providência, ante a identificação do problema no ciclo avaliativo.

A resistência dos gestores públicos à realização de avaliações de suas ações decorre de uma cultura arraigada a processos que não coadunam com o Estado Democrático de Direito brasileiro.

Outro óbice à efetividade da avaliação encontra-se relacionado a uma percepção de avaliação desconectada de juízo de valor, apenas como mero coletor de informações, desprovidas do vetor de utilização. Nessa linha de entendimento, a avaliação tem o seu objetivo prejudicado.

Para Serapioni, o processo avaliativo engloba uma gama de possibilidades, utilizando uma metodologia que permite ao leitor entender a complexidade que permeia o assunto. A partir de pressupostos teórico-metodológicos da avaliação em saúde, consegue explanar de forma minudente o campo da avaliação e os elementos do processo avaliativo, inserindo no debate as etapas do ciclo de avaliação.

O processo de avaliação teve sua origem empírica há mais de mil anos, nas dinastias imperiais da China, do Egito e do Japão. Tendo surgido como disciplina na década de 1960, a avaliação experimenta um momento de maturação nos aspectos conceitual e metodológico.

Serapioni registra o conceito de avaliação de Bezzi (2003, p.395) como “uma criança com sapatos de salto alto da mãe que se olha no espelho para se ver mais crescida”, para classificá-la como disciplina em desenvolvimento que precisa se firmar nos aspectos teórico e metodológico, numa nítida demonstração de que ainda precisa avançar. Desse modo, o autor reporta-se às divergências encontradas na literatura sobre organização e classificação do processo avaliativo, face à existência de várias linhas de pensamento entre estudiosos do assunto, mas enriquece o debate trazendo as definições de avaliação defendidas por estudiosos internacionais amplamente conhecidos, como Patton e Weiss, assim como definições de avaliação em saúde, dentre elas as dos autores Donabedian e Holland.

A título conclusivo, o autor elenca três elementos encontrados na maior parte das definições analisadas, tanto referentes à avaliação de programas e políticas sociais e educacionais quanto em avaliação em saúde: a avaliação como juízo de valor, o rigor na coleta de dados e a avaliação como ferramenta para a tomada de decisão.

O processo avaliativo, para cumprir sua finalidade, requer um planejamento que possibilite ajustes ao longo de sua trajetória, na medida em que vão sendo identificados pontos vulneráveis. Mesmo devido ao vetor de ligação existente entre a conclusão das etapas e a perda de oportunidade de empreender mudanças que poderão fazer toda a diferença, dando relevo à qualidade do serviço ou programa.

Serapioni faz referência a Patton, para descrever a utilização como foco primordial da abordagem da avaliação. Entende que a avaliação precisa atender às necessidades da informação dos seus usuários potenciais, ou seja, os *stakeholders*. Nesses moldes, a utilização dos resultados figura como um dos critérios de qualidade da avaliação. A utilização das informações produzidas na avaliação de políticas e programas deve promover a mudança social desejada. As avaliações internas funcionam como mecanismo identificador das melhores estratégias para a garantia do uso, obtidas por meio das perguntas avaliativas úteis.

A avaliação objetiva apropriar-se dos resultados para transformá-los em benefícios para a saúde dos atores envolvidos, a partir da utilização de ferramentas e tecnologias que facilitem a identificação dos problemas e a reorientação de ações e serviços desenvolvidos, o atendimento do usuário com a redução dos custos. Nessa ordem de ideias, o autor verbera que há intervenções no ciclo avaliativo com impacto direto na qualidade do serviço, possibilitando a sua materialização ao custo mais baixo para a organização (OVRETVEIT, 1996, p.17).

Serapioni, a partir do momento de realização, propõe a seguinte classificação, assim denominadas conforme a sua incidência no processo avaliativo: avaliação *ex-ante*; avaliação *in itinere* e avaliação *ex-post*.

A avaliação *ex-ante*, realizada na fase de planejamento do programa ou serviço, pode subsidiar a implantação ou não do programa, tendo como elemento central o diagnóstico.

A avaliação *in itinere* ocorre durante a implantação do programa, visando à tomada de decisões, à aferição se o programa deve continuar ou não. A decisão sobre a manutenção ou interrupção da ação está a depender dos resultados obtidos naquela fase cíclica. Pode, ainda, influenciar na inserção de ajustes ou reformulações, entendidos como necessários pela análise dos dados.

A avaliação *ex-post* tem seu uso após o término da intervenção, vislumbrando unicamente saber se o programa, o serviço ou a política de saúde cumpriu seu desiderato.

Conforme o modo de avaliar os desfechos de uma intervenção, recebe as seguintes denominações: Realizações (*outputs*); Resultados (*outcomes*) e Impactos (*impacts*). As realizações ocorrem logo após a intervenção, como forma de suprir alguma deficiência detectada. Por sua vez, os resultados são aferidos com base nos efeitos de curto ou médio prazo, decorrentes da ingerência imediata à intervenção. Os Impactos abrangem os efeitos positivos e negativos, benéficos e adversos, diretos e indiretos de longo prazo provenientes de uma intervenção, refletidos na sociedade.

Vale lembrar a necessidade de um apanhado meticuloso de dados, com o emprego de métodos de coleta de informação fidedignos, capazes de embasar recomendações mais acertadas. Nesse momento, um simples dado pode ser valioso para a análise e a elaboração de um plano de trabalho, estabelecendo critérios ou indicadores de monitoramento do programa.

Assim, o sistema de monitoramento e avaliação leva à concretização das recomendações apresentadas, retroalimentando a política adotada. São cuidados que caminham na direção da adequada alocação de recursos e da definição de responsabilidade dos gestores públicos, nos moldes da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A participação da sociedade é a pedra angular desse processo, que se inicia com a elaboração da política pública e se amplia na efetivação e avaliação. A eficiência na atuação estatal vai depender de cada uma dessas etapas, que precisa ser devidamente monitorada. A finalidade do acompanhamento será fazer ajustes pontuais no sentido de retroalimentar o ciclo, possibilitando o sucesso da política pública adotada.

O Estado assume a atribuição de implantar políticas públicas que sejam ferramentas valiosas na tarefa de conferir cidadania. Afinal de contas, essas ações destinam-se a atender os interesses do cidadão. Nesse sentido, a sociedade civil necessita assumir o seu protagonismo, dialogar com o governo. Os cidadãos precisam se sentir parte desse processo, que visa consolidar os objetivos do Estado.

A sociedade irá enriquecer o debate, trazer à baila especificidades que são mais do seu cotidiano. Poderá fornecer com detalhes os meandros que norteiam

o problema e se valer de argumentos robustos na tentativa de que sua demanda seja aceita satisfatoriamente.

Nesse mesmo diálogo, a administração pública tenderá a entender toda a configuração da questão, coletando subsídios que podem levar ao convencimento do gestor de qual a melhor alternativa. Aquela que atender mais aos interesses do Poder Público com menor alocação de recursos pelo governo.

O exercício de uma efetiva cidadania ocorre no espaço público. Cidadania e espaço público são instrumentos atrelados um ao outro. Na esfera pública, materializa-se a verdadeira formação de cidadãos, por meio da ação e do discurso. A sociedade brasileira não pode relegar a outro plano a oportunidade de contribuir ativamente para o fortalecimento democrático.

O debate cria um ambiente favorável às deliberações que expressem os legítimos interesses da coletividade. Por isso, as políticas públicas construídas no espaço público, pela troca de experiências nas audiências públicas, espelham o cânone democrático. Não existe vácuo de poder; nos momentos em que o povo deixa de ocupar o seu espaço, abre a guarda para governos totalitários.

As ações afirmativas do Estado precisam refletir a ordem constitucional, até porque a sua implantação vai exigir uma estrutura que envolve recursos públicos. Esses recursos reclamam uma atenção especial antes da liberação pelo gestor. A sociedade brasileira não pode abdicar do direito de cobrar do gestor, zelando pela coisa pública.

Estado e sociedade necessitam caminhar de mãos dadas, em prol da cidadania. Muitas são as possibilidades de colaborar na construção de políticas públicas que representem suas reais necessidades, além de direcionar prioridades de um corpo político. A medida dessa participação irá depender da melhor organização das instituições sociais.

No processo de elaboração de políticas públicas, outras providências são recomendadas ao governo, dentre as quais uma equipe com capacidade técnica no assunto a ser tratado. Não se pode prescindir do conhecimento específico na administração pública. Mais uma vez, reforçamos a ideia de que aquela decisão vai importar em gasto, que deve passar por uma primorosa administração financeira. Por isso, a formação da equipe deve seguir o critério meritório.

Outro ponto a ser observado, não menos relevante, reside no poder de impactar no resultado, que se avoluma numa assessoria com preparo compatível

com envergadura da ação governamental. No sentido, uma política pública tem mais probabilidade de ser exitosa se for mais bem elaborada.

Para que a iniciativa do governo reúna condições necessárias à sua execução, deve ser planejada. A elaboração de um projeto torna-se imprescindível, ainda que a ação administrativa seja de menor abrangência e envolva menor numerário. Esse projeto deve ser analisado, para a tomada de decisão sobre a sua viabilidade, sustentabilidade e prioridade. Ainda que compile as duas primeiras características, não poderá ser implantada naquele momento. Deverá aguardar a oportunidade própria.

No âmbito do planejamento, incumbe-nos asseverar que a administração pública necessita romper com paradigmas tradicionais que confrontam o princípio da eficiência, numa perspectiva da elaboração de plano, com unidade em todo território nacional, e ainda que tenha seu curso normal, independentemente da alternância de poder. Não há sentido que cada estado federativo adote medidas diferenciadas na sua essência, partindo do mesmo pressuposto constitucional. Inusitado conceber que gestores públicos interrompam um ciclo que atende bem à sociedade e está em consonância com os princípios que embasam a administração pública.

A gestão pública precisa seguir o modelo republicano como afirmação da cidadania. Baseia-se no princípio da legalidade e pressupõe a construção de processos de gestão dissociados do clientelismo e do patrimonialismo. Também deve estabelecer nítida diferenciação entre o interesse público e o interesse privado. Essa medida visa evitar os desvios da coisa pública com a promoção do interesse privado em detrimento do público.

A eficiência das políticas públicas está, em boa medida, vinculada ao nível de cidadania ativa que os agentes governamentais consigam reunir no espaço público. Mais uma vez, ganha força a participação popular. No caso brasileiro, os gestores públicos ainda contam com baixos níveis. Essa cultura precisa mudar para tornar factível aos governantes responder positivamente às demandas sociais, com prestações afirmativas que promovam o bem comum.

Diante dessas considerações, podemos aferir que o sucesso de uma política pública está atrelado a múltiplos fatores, de engajamento dos atores e comprometimento com o interesse coletivo. Seja qual for a destinação específica da ação governamental, deve reproduzir os fundamentos do Estado Democrático de Direito brasileiro.

Na ordem constitucional, insere-se o direito a uma vida digna, que se torna factível com o registro civil de nascimento, instrumento capaz de conferir cidadania, permitir a proteção estatal. No Brasil, a certidão de nascimento é um direito de todos os brasileiros de forma gratuita. Considerada uma política pública de abrangência em todo o território nacional, sem nenhum ônus para o beneficiário, associada a tantas outras que demonstraremos a seguir, o Estado brasileiro ainda não superou o problema do sub-registro nas regiões Norte e Nordeste.

4.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTADO NA ERRADICAÇÃO DO SUB-REGISTRO

Para facilitar a compreensão das ações governamentais no que concerne a erradicar o sub-registro de nascimento no Brasil, o ano de 1999 foi um divisor de águas com importantes intervenções. Como relata o Banco Interamericano de Desenvolvimento, antes do referido ano, ocorreram ações pontuais, como veremos.

O Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, instituído pela Lei nº 8.069 no dia 13 de julho de 1990, é o marco legal e regulatório dos direitos da criança e do adolescente. O ECA tem como escopo a proteção da criança e do adolescente, inspirado na Constituição Federal de 1988, contendo uma série de normativas internacionais: Declaração dos Direitos da Criança; Regras das Nações Unidas para administração da Justiça da Infância e da Juventude; Diretrizes das Nações Unidas para prevenção da Delinquência Juvenil. O Estatuto estabelece a obrigatoriedade dos hospitais fornecerem a declaração de nascimento dos seus recém-nascidos, a chamada Declaração de Nascido Vivo. O Estatuto vem, ao longo dos anos, galgando algum êxito na defesa dos interesses da criança e do adolescente. Todavia, não logrou melhor sorte no que se refere à erradicação do sub-registro.

Sobre a implantação do Sistema de Informações de Nascidos Vivos – Sinasc: O GEVIMS, em parceria com os técnicos da SNABS, compilaram as informações para o sistema, abrangendo a elaboração do documento-padrão, o manual de instrução para seu preenchimento e o fluxo de destino das vias do documento. Criado em janeiro de 1990, o Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos – Sinasc vem adotando como documento-padrão a Declaração de Nascido Vivo – DN.

No entanto, a sua implantação foi ocorrendo de forma gradual entre as Unidades Federativas. Em 1994, com funcionamento em vários municípios, foi constatado um maior número de registros do que os divulgados pelo IBGE, com base nos dados informados pelos cartórios de registro civil.

Vale lembrar que o Sinasc baseia-se em dados fornecidos pelos nascimentos ocorridos em hospitais. O Sinasc é uma fonte independente do número de nascimentos, que obedece primordialmente às demandas do setor da saúde, além de formar indicadores úteis para o planejamento e a gestão da saúde no Brasil.

Pela sistemática implantada, o próprio hospital encarrega-se do registro do nascimento da criança, além de entregar uma das vias do Documento de Nascido Vivo, a via amarela, à genitora do recém-nascido. A partir daí, a criança nascida num sistema de saúde passa a ter como comprovar o nascimento junto ao cartório de registro civil das pessoas naturais, no qual terá que registrar o nascimento.

Todavia, há a necessidade de o hospital orientar os familiares do recém-nascido que a Declaração de Nascido Vivo não tem validade legal. Para que a criança adquira cidadania, precisa registrar o nascimento, embora a Declaração de Nascido Vivo deva ser apresentada no ato da lavratura do registro civil para comprovar o nascimento.

No que se refere à cobertura do Sinasc, vem acompanhando a ampliação da atenção médica ao parto. Desse modo, quanto mais pessoas são atendidas pela atenção qualificada no pré-natal e no parto, mais tem se estendido o Sinasc.

Note-se que os nascimentos registrados pelo Sinasc apontam uma cobertura significativa, passando do percentual de 75%, no início da década de 1990, para atingir cerca de 90% nos anos de 2000, devido a o número de partos realizados em centros de saúde ter superado a marca de 90%, conforme estatísticas do Banco Interamericano. Os dados revelam uma maior conscientização das pessoas envolvidas no processo sobre o valor das estatísticas no planejamento e na gestão da saúde, fato que se reflete no registro civil de nascimento, com maior número de registros realizados.

O Balcão de Direitos consistiu num programa de políticas públicas que levava cidadania a todas as pessoas, garantindo seus direitos constitucionais e resgatando sua dignidade. Teve sua origem no Rio de Janeiro, através da ONG Viva Rio, em 1996. O Programa passou a ser de âmbito federal em 2005, apoiado pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), sendo suprimido do orçamento

em 2010. Com abrangência em mais da metade das Unidades Federativas, espalhado pelos estados mais densamente povoados, mas alcançando também regiões menos habitadas e longínquas situadas na Amazônia.

O Balcão de Direitos prestava assistência jurídica, social e psicológica, relacionada à segregação racial, à violência e à violação dos direitos humanos e da cidadania. Apesar de ter servido de vetor na orientação das pessoas para emissão da Certidão de Nascimento, o Balcão de Direitos não focou diretamente nesse serviço. De igual modo, não contribuiu para a erradicação do sub-registro nos anos 1990, conforme demonstram as estatísticas.

Tivemos a oportunidade de conhecer de perto o funcionamento de Balcões de Direitos em cidades do interior do estado do Ceará, que eram expressão da cidadania. Essas instituições concediam empoderamento aos seus beneficiários na concretização dos seus direitos constitucionalmente assegurados. Destinavam-se ao atendimento de pessoas de baixo poder aquisitivo, com as mais diversas postulações e que, em boa parte, jamais conseguiriam galgar um espaço, devido à ausência do Estado.

Os serviços oferecidos variavam da documentação básica ao assessoramento jurídico, incluindo interposição de ações perante o Poder Judiciário. O setor jurídico tratava de causas cíveis e criminais, na primeira instância, sem nenhum ônus para os usuários. Certamente, era uma política pública que permitia à pessoa adquirir cidadania, com a expedição de documentos. Ao mesmo tempo, conferia dignidade ao seu público-alvo na medida em que servia de vetor de acesso à Justiça.

Os Balcões de Direitos demonstram com nitidez que o Poder Público vem possibilitando a afirmação de direitos fundamentais, por meio de políticas públicas que estão minimamente trazendo oportunidade ao cidadão de reivindicar direitos que por muito tempo deixaram de ser exercidos. São experiências exitosas que necessitam ser replicadas.

Desde a metade da década de 1990, foram se tornando concretas as ações no sentido de erradicar o sub-registro. Nesse sentido, foram dados os primeiros passos para a gratuidade do registro de nascimento e de óbito. O Programa Comunidade Solidária encampou a luta, até porque trabalhava a importância do registro civil das pessoas naturais como vetor de cidadania. A criação veio com a Lei nº 9.534/1997, que alterou o art. 30 da Lei nº 6.015/73, para garantir

a gratuidade universal do Registro Civil do nascimento e do assento de óbito, embora o inciso LXXVII do art. 5º da CF/88 já tivesse sido regulamentado pela Lei nº 9.265/96, dispondo sobre a gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania.

A medida, apesar de beneficiar a população, criou um desconforto entre os cartórios, pois não previa o ressarcimento das prestações de serviços realizados pelos cartórios de registro civil. Sem recursos para os registradores sustentarem as serventias, a Lei estava fada ao insucesso e, num primeiro momento, poderia representar um desserviço à população, com um retrocesso no combate ao sub-registro.

Os cartórios iriam assimilar os prejuízos e quiçá até fechar, especialmente pequenos cartórios no interior, que ficaram sem receita. Foi pensada, então, uma forma de compensar os cartórios pelos gastos oriundos da emissão de certidões. Houve uma mobilização intensa dos registradores em todo o país, com a participação do Ministério da Saúde e do Poder Legislativo, para legitimar a gratuidade do Registro Civil. Até que, no ano de 2000, foi criada a Lei Federal nº 10.169/2000, que delegava poderes a cada Estado da Federação para estabelecer critérios de compensação aos registradores civis, a fim de que a atividade prestada não se torne inviável. Surge a ideia de criar um fundo que permitisse um mecanismo de compensação aos Cartórios de Registro Civil, o que veio oxigenar as relações entre os cartórios, o governo e as demais instituições envolvidas no processo.

Mesmo assim, os cartórios de registro civil das pessoas naturais trabalhavam praticamente sem recursos, posto que a maioria dos atos praticados pelas serventias era gratuita. Dirimido esse impasse, com a criação do fundo de custeio, os atos gratuitos puderam ser praticados sem representar um ônus aos registradores. Então, os cartórios de Registro Civil tiveram como se engajar nas ações sociais que visavam reduzir o número de sub-registro no Brasil.

Vale lembrar que o Decreto nº 18.542/1928 previa a gratuidade do registro civil das pessoas naturais para os reconhecidamente pobres. Por sua vez, a Lei de Registros Públicos manteve o benefício, no art. 40 da Lei nº 4.857/39 e, atualmente, na Lei nº 6015/73, art. 30.

No ano de 1999, foram registradas iniciativas do Ministério da Saúde para o registro civil, dentre as quais podemos citar um estudo sobre mortalidade infantil, da autoria de Celso Simões, que foi divulgado entre as políticas de saúde e

evidenciou que cerca de trinta por cento dos nascimentos ocorridos na década de 1990 não tiveram seus registros lavrados. A estimativa veio demonstrar a atenção que o Registro Civil reclamava naquele momento.

Diante do fato, o Ministério da Saúde, contando com a assessoria de Ana Goretti K. Maranhão, despertou para a questão e passou a entender os benefícios que poderiam advir da cobertura precisa do registro de nascimentos ocorridos no país para embasar um planejamento no âmbito da saúde da criança e da gestante.

Apesar de contar com o apoio da Dra. Goretti no Ministério da Saúde, a luta pela eliminação do sub-registro de nascimento teve seus desdobramentos. Foi necessário superar o desconforto com os cartórios, devido à gratuidade do registro para pessoas declaradamente pobres, e, ao mesmo tempo, convencer os Senadores a saírem em defesa da causa.

A divulgação da questão do sub-registro civil repercutiu nas esferas legislativa e executiva, motivando a elaboração do Boletim do Conselho Nacional da Saúde, fundamentado no documento “O Direito de ter um nome”, que contou com a participação de representantes do Unicef, do Ministério da Saúde e da Sociedade Brasileira de Pediatria. O Boletim tinha por escopo recomendar o cumprimento da gratuidade no registro civil de nascimento e óbito e, também, conclamar instituições e representantes da sociedade a se engajarem na campanha. E não parou por aí, englobou atividades de conscientização da sociedade e de instituições sobre o valor da certidão de nascimento para o exercício da cidadania.

O Ministério da Saúde e a Área Técnica da Saúde da Criança da Secretaria de Políticas de Saúde empreenderam esforços para promover ações que visassem diminuir a incidência do sub-registro no país. Empenharam-se também na mesma causa a Comissão de Direitos Humanos, a Casa Civil da Presidência da República, o Unicef, a Sociedade Brasileira de Pediatria e deputados federais e senadores.

Numa ação conjunta, organizaram uma Comissão Nacional Executiva que encara a problemática sob outro olhar, através de um plano de ação para o lançamento da Campanha Nacional de Registro de Nascimento. A ação destinava-se a divulgar a gratuidade do registro civil, assim como conclamar as entidades públicas e privadas a participarem efetivamente dessa campanha para realização do registro de nascimento, ancorada num direito legitimado pela lei. O Banco Interamericano de Desenvolvimento faz referência ao IBGE: “A campanha nacional

do registro civil, de 1999, teve por finalidade a propagação da importância desses registros e do direito de adquiri-los gratuitamente e a mobilização da população para efetuar esses assentamentos” (IBGE, 2010)

A pedra fundamental da Campanha foi lançada em grande estilo, no mês de novembro de 1999, no plenário do Superior Tribunal de Justiça - STJ, em Brasília. Contou com representantes dos diversos segmentos da sociedade, governadores, deputados federais e estaduais, secretários estaduais e municipais, juízes, desembargadores, procuradores da República, técnicos dos diferentes ministérios participantes e representantes da sociedade civil, entre outros.

Numa certeza de que a sociedade organizada reúne as condições necessárias à conquista dos seus ideais, a Campanha foi exitosa e prolongou-se até novembro de 2000. Para que se tivesse uma noção da amplitude da Campanha, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (2007, p.18) cita:

Verdadeiro mutirão pela cidadania foi formado em todo o País, sendo exemplos deste trabalho os Estados de Maranhão, do Rio Grande do Sul, do Amazonas, de Santa Catarina [...]. Cartazes, camisetas, vídeos [...] e todo o material necessário à campanha foram financiados pelo Ministério da Saúde e distribuídos nacionalmente (entre esses, dois mil livros de registro de nascimento aos cartórios não informatizados, dos quais a metade foi doada pela Empresa Brasileira de Correios). [...] A maioria dos governadores, por meio de atos legais próprios, constituiu comissões estaduais para agilizar a campanha nos seus estados. No dia 14 de dezembro de 1999, realizou-se, no Palácio do Planalto, a primeira reunião técnica para avaliação da campanha nacional de registro de nascimento como a presença de 25 coordenadores estaduais [...]. (Relatório: Campanha Nacional de Registro de Nascimento – Registro de Nascimento para as crianças de 0 a 12 anos de idade. s/d – Ministério da Saúde – Secretaria de Políticas de Saúde – Departamento de Ações Programáticas Estratégicas-Área Técnica da Saúde da Criança).

Os cartórios, através do Sindicato dos Notários e Registradores do Estado de São Paulo – Sinoreg – SP, da Associação dos Registradores de Pessoas Naturais do Estado de São Paulo – Arpen – SP e da Associação dos Notários e Registradores do Brasil – Anoreg, empenharam-se em encontrar uma forma que pudesse atender à população, sem que a falta de verba para prover os registros gratuitos representasse um caos na atividade registral. Ainda assim, foi atribuída aos cartórios parte da culpa pelo sub-registro no Brasil.

As opiniões dividem-se, e algumas instâncias entendem que a campanha nacional do registro civil de 1999 teve um caráter pontual, como registra o Banco Interamericano de Desenvolvimento: “[...] a iniciativa propiciou uma melhoria

significativa na cobertura dos registros de nascimentos naquele ano, mas a descontinuidade da ação resultou no crescimento do sub-registro nos anos posteriores” (IBGE, 2002).

A campanha nacional do registro civil oportunizou uma melhoria na cobertura dos registros civis de nascimento em todo o país naquele ano. Ocorre que os índices estatísticos demonstram que o sub-registro voltou a tomar dimensão nos anos posteriores, facilmente explicado pela descontinuidade da ação. Por outro modo, o efeito midiático da campanha atua diretamente na conscientização da população para a necessidade de exercer sua cidadania, com o registro de nascimento, com reflexos ao longo do tempo.

Para o Banco Interamericano de Desenvolvimento (2007, p.18), a campanha nacional do registro civil foi a pedra de toque que franqueou um aumento na cobertura do Registro Civil na década seguinte, com índices aproximados de 90% dos registros de nascimentos, principalmente entre as crianças:

Concebida como uma campanha – mutirão pelo registro de nascimento –, a mobilização transformou-se em uma estratégia de rotina em muitos estados e municípios. (Relatório: Campanha Nacional de Registro de Nascimento – Registro de Nascimento para as crianças de 0 a 12 anos de idade. s/d – Ministério da Saúde – Secretaria de Políticas de Saúde – Departamento de Ações Programáticas Estratégicas – Área Técnica da Saúde da Criança).

Os efeitos da campanha foram visualizados pela mobilização do Ministério da Saúde e de entidades, da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, da Casa Civil, da Secretaria de Estado da Assistência Social e do Ministério da Justiça, em defesa da causa do sub-registro, após o término da campanha. Essas instituições criaram um projeto no âmbito do registro civil que não se concretizou por falta de investimentos suficientes para fazê-lo florescer. A despeito de não haver sido possível implantar o projeto, a união de forças pelas instituições gerou outros frutos, como formalização dos postos avançados de Registro de Nascimento nas maternidades e nos hospitais.

A título de avaliação dos resultados da Campanha, o registro do nascimento nos hospitais tornou-se uma experiência exitosa, na medida em que pode ser realizado com o apoio de todos os envolvidos. Vale lembrar que o procedimento segue um critério de qualificação do ato, para evitar fraudes. O maior benefício foi facilitar o registro do nascimento da criança, logo após o parto, de forma segura e, ainda, contribuir para a coleta de dados estatísticos. Esses motivos

contribuíram para a implantação dos Postos Avançados de Registro de Nascimento nas maternidades em todo o país, numa parceria que permanece gerando bons resultados até os dias atuais.

No ano de 2002, visando consolidar ainda mais o funcionamento dos Postos Avançados de Registro de Nascimento nas maternidades, o Ministério da Saúde criou incentivo financeiro, no valor de R\$5,00, para cada Registro Civil de recém-nascidos em hospitais do SUS. A medida vem estimular a ação do Ministério da Saúde, na tarefa de dar dignidade ao recém-nascido ainda nas primeiras horas da sua vida, antes da alta hospitalar da mãe. Para ter direito ao incentivo, o hospital inclui o número do registro do recém-nascido na Autorização de Internação Hospitalar. Apesar de haver sido criada a medida através de portaria do Ministério da Saúde, a ação ganha força no país.

Para que a Unidade Interligada de Registro Civil das Pessoas Naturais cumprisse a sua finalidade de permitir que o recém-nascido deixasse a maternidade com a certidão de nascimento, houve a necessidade de ajustar a legislação ao modelo, de modo a regulamentar as relações e as peculiaridades de cada ator envolvido:

- Lei nº 9.812 (1999), que trata das penalidades aos cartórios, na hipótese de ofensa à lei da gratuidade, variando desde advertência até multa, no caso de insistência. Para reincidência, o cartório terá a licença suspensa por 90 dias. Se ainda persistir na cobrança indevida do registro de nascimento, terá seus registros cassados definitivamente.
- Lei nº 9.997 (2000), que dispensa testemunhas para o registro de nascimento quando o parto ocorrer em estabelecimentos hospitalares.
- Lei nº 10.169 (2000), que regulamenta as formas de compensação aos registradores civis de pessoas naturais (nascimentos).
- Lei nº 10.215 (2001), que dispõe sobre registros públicos, excluindo do pagamento de multa os pais que registrarem seus filhos fora do prazo legal.

Na continuidade do esforço de mobilização do Ministério da Saúde, no início da década de 2000, os programas de transferência de renda expandiram-se em todo o território nacional. Dentre eles, o programa Bolsa Alimentação foi um dos

primeiros a enfrentar o problema de falta de documentação. Criado pelo Ministério da Saúde, visa à promoção da saúde e da nutrição de gestantes, mães amamentando seus filhos e crianças de seis meses a seis anos e onze meses de idade, pertencentes a família sem renda ou que possuam renda de até R\$ 90,00 *per capita*.

Numa ação interligada visando à erradicação do sub-registro, a Área Técnica da Saúde da Criança era chamada a intervir sempre que aglomerados de pessoas ficavam fora do Programa, à míngua de documentos de identidade. Graças à mobilização daquele setor da Saúde, inúmeras pessoas foram beneficiadas com a lavratura do seu registro de nascimento, numa parceria bem sucedida.

No ano de 2003, com a sucessão presidencial, coube à Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH) prosseguir com ações que buscam a erradicação do sub-registro. Num primeiro momento, a SEDH idealizou a implantação de um Plano Nacional para o Registro Civil de Nascimento. Mais uma vez, as instituições se empenharam no compromisso de colaborar com a eliminação dos efeitos prejudiciais à população gerados pela falta de registro de nascimento. Na tentativa de tornar factível uma maior cobertura, cada entidade contribuiu com ações direcionadas a públicos específicos, como mulheres da zona rural, quilombolas dentre outros.

Apontando na direção das ações estabelecidas na grande Campanha de 1999, foi organizada uma Comissão Nacional Executiva com a estratégia de elaborar um plano de ação para o lançamento da Campanha Nacional de Registro de Nascimento.

Foi desencadeado um movimento, com fulcro num intenso esforço de articulação de órgãos nos três níveis administrativos do Estado, nos diversos poderes da República e em entidades não governamentais. O documento que descreve essa estratégia é o “Encontro do Plano Nacional para o Registro Civil de Nascimento”. O movimento de mobilização nacional foi deflagrado em 2003, embora tenha dado início às suas atividades em 2004, e estabeleceu os objetivos para orientar as ações a serem desenvolvidas para o registro civil de nascimento.

O Plano contemplava objetivos de curto, médio e longo prazo, programado para ter o seu término em 2006. Foi um pacto interinstitucional para a erradicação do sub-registro de nascimento, num compromisso firmado entre a Secretaria Especial de Direitos Humanos – SEDH e as instituições representativas

do Poder Público, dos órgãos delegados do registro civil de pessoas naturais e dos movimentos sociais de defesa dos direitos humanos, presentes no Encontro. Revestiu-se de cunho informativo à população sobre o direito ao registro de forma gratuita, além de articular as instituições públicas e privadas para o combate ao problema, com ações concretas visando emitir o maior número de registro, considerada a valia desse documento na vida do ser humano.

Definiu como objetivo principal: “estabelecer orientações gerais para um conjunto de ações articuladas que permita garantir a certidão de nascimento a todos os brasileiros, erradicar o sub-registro de nascimento até outubro de 2006 e fortalecer o sistema brasileiro de registro civil” (SEDH, 2004, p.5).

O Plano estabelecia como meta que todas as Unidades da Federação deveriam atingir um índice de sub-registro inferior a 5% no segundo semestre de 2006. Para o Banco Interamericano de Desenvolvimento, a fim de atender a meta colocada no Plano, foram postas ações operacionais por balizadores estratégicos direcionados à população e a grupos específicos, como descritos na sequência:

Dia Nacional para o Registro Civil de Nascimento, em 25/10/2003, ampla campanha de rádio e organização de mutirões;

Dia de Mobilização Rural para o Registro Civil de Nascimento, em 06/08/2004, através de campanha pelo rádio e organização de mutirões, articulados ao Programa de Documentação da Trabalhadora Rural/MDA e Incra) – com a participação do Movimento dos Sem Terra (MST), da Comissão Pastoral da Terra (CPT), do Movimento de Pequenos Agricultores (MPA), do Movimento das Mulheres Camponesas (MMC), e da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (Contag), entre outros;

Dia de Mobilização – foram realizadas duas edições – em 06/11/2004 e 10/09/2005 desta feita por meio de campanha midiática e organização de mutirões, em articulação com o Sesi. Teve como público alvo principalmente as capitais e grandes centros urbanos, a campanha integrou-se com a Ação Global Nacional, em parceria com o Sesi;

A campanha de sensibilização para o registro civil via rádio, de duração de um ano, desenvolvida em articulação com a Radiobrás, acontecendo de 25 de outubro de 2005 até 25 de outubro de 2006;

A campanha nacional de sensibilização realizada pelo Unicef e Rede Globo, lançada em articulação com a SEDH em 13/03/2006; (2007, p.21)

O Plano nacional contou com mobilizações estaduais para potencializar capacidades e envolver a população em mutirões comunitários, ações globais que incluem atividades de cultura, lazer e saúde pública, assim como organização do “Balcão de Direitos” e de projetos itinerantes. Entre as ações de longo prazo, foram instaladas agências cartoriais nas unidades hospitalares que fazem partos, sob a coordenação de entidades do Ministério da Saúde.

A estratégia que foi mais bem sucedida foram os mutirões, nos quais as entidades públicas ficaram responsáveis pela coordenação, em parceria com a comunidade e a iniciativa privada. Desse modo, tornou-se factível formar uma cultura de inclusão a partir da documentação civil, mormente nas regiões menos favorecidas no aspecto socioeconômico, nas quais as estatísticas indicam maiores índices do sub-registro.

O Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural – PNDTR, que propicia o protagonismo da trabalhadora rural, fortalecendo a produção feminina no campo, tem como objetivo emitir documentos básicos para garantir às trabalhadoras rurais acesso a programas do Governo Federal. Sem a documentação básica, a trabalhadora rural também está fora do Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar.

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra tem facilitado o acesso dessas mulheres a outras políticas, como é o caso do Bolsa Família e dos benefícios previdenciários, como aposentadoria rural e auxílio-maternidade. Por isso, em 2004, através do Ministério do Desenvolvimento Agrário, implantou o Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural - PNDTR. Nessa ação, trabalhadoras rurais e familiares podem tirar documentos civis e trabalhistas de forma gratuita: o Registro de Nascimento, o Cadastro de Pessoa Física - CPF, a Carteira de Identidade, a Carteira de Trabalho, o registro no INSS e a carteira de pescador. Além disso, as beneficiárias também têm contas bancárias constituídas e orientações sobre direitos e políticas públicas.

Para a execução do PNDTR, foram articulados órgãos dos governos federal, estaduais e municipais, além dos movimentos sociais de mulheres, como o Programa de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia do MDA. Conta também com um Comitê Gestor Nacional, que tem como membro a Secretaria de Políticas para as Mulheres. Por meio do Comitê, ocorre a execução do Programa de documentação, com participação do Incra. O contrato de cooperação entre os parceiros fica a cargo do Ministério de Desenvolvimento Agrário.

O Programa tem por finalidade promover a cidadania e a autonomia econômica às mulheres trabalhadoras rurais. Numa iniciativa pioneira, órgãos governamentais e representantes da sociedade civil articulam-se no campo, com iniciativas voltadas à inclusão econômica e social.

As atividades visam também emitir orientação educativa, e o objetivo final é a reforma agrária e o cultivo. O PNDTR traduz-se como uma política pública que converge para o desafio de transformar em conquista as lutas das trabalhadoras por reconhecimento e construção da igualdade. O Programa é inovador por ser apartidário, tendo autonomia no que se refere à estrutura permanente de recursos humanos e base de dados. Com o advento dos comitês gestores estaduais e nacional, foi possível estabelecer instrumentos de planejamento, participação e controle social por parte desses movimentos nas três esferas do país.

Nessa política pública, o MDA e o Incra pretendem promover ações educativas participativas, no sentido de esclarecer sobre as exigências e os pré-requisitos para emissão de documentos, mas, especialmente, tentar mudar a cultura dos beneficiários para a importância da documentação básica na sua vida. A atividade educativa mostra o valor da documentação desde o nascimento até o final da vida. As orientações dadas à mulher do meio rural não se resumem à documentação básica, mas como desenvolver a atividade laborativa, produzir com eficiência e obter financiamentos.

O Programa focou em informações sobre seus direitos, sobre os prontuários para solicitar cobertura social e aposentadoria rural, e sobre arrecadação de impostos, de modo que a aposentadoria rural fosse um direito possível de ser alcançado.

A execução do PNDRT foi realizada por meio de mutirões comunitários que acontecem nas proximidades da moradia das trabalhadoras rurais. Os mutirões atuaram no combate à falta de reconhecimento social e à ausência de autoconhecimento do trabalho das mulheres como trabalhadoras rurais, além dos procedimentos mais comuns, que são aqueles destinados a obter gratuitamente a documentação civil básica, como a Certidão de Nascimento.

Numa parceria exitosa, as Secretarias de Administração estaduais encarregam-se da expedição das Carteiras de Identidade, enquanto os Cartórios Eleitorais emitem Título de Eleitor, segunda via do Título e consulta pertinente ao processo eleitoral, e os Cartórios de Registro Civil cuidam da expedição de segundas vias de certidões de casamento e de nascimento para os registrados no município. Nessa articulação, coube à Secretaria de Ação Social encaminhar para o Setor Jurídico da prefeitura os casos em que não foi emitida segunda via da certidão

de nascimento, para que sejam devidamente acompanhados até a obtenção do documento respectivo.

As estatísticas acusam que o PNDTR possibilitou a expedição de 140.858 documentos, entre carteiras de identidade, registros de nascimento, Cadastros de Pessoa Física, carteiras de trabalho, carteiras de pescador e registros no INSS, no ano de 2005, num universo de 96.820 documentos emitidos nos Mutirões de Documentação para aproximadamente de 75 mil mulheres. Os dados demonstram que foram lavrados 6.975 registros de nascimentos, num percentual de perto de 5% do total de procedimentos. Desse total, a cada quatro assentos de nascimento, três foram para mulheres.

Os mutirões se realizam, por exemplo, nos sindicatos de trabalhadores rurais de cada município e nas escolas e igrejas durante todo o dia. São voltados às mulheres da zona rural, mas homens, jovens ou adultos, também são atendidos.

Para Leonídia França (2007, p.25), gerente da Célula de Desenvolvimento Territorial do BNB-SE: “O programa de documentação promove, além de um resgate da cidadania das mulheres trabalhadoras rurais, o aumento da possibilidade de inserção delas no mercado de trabalho.”.

O PNDTR não focou no registro civil da população negra, embora estivesse integrado ao “Programa Brasil Quilombola”, que objetiva favorecer a condição cidadã daquela população, possibilitando o acesso às políticas públicas, numa sintonia voltada ao resgate dos seus valores culturais.

O Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural teve como público alvo as mulheres trabalhadoras rurais, possibilitando reconhecimento social e autoconhecimento da atividade rural, além do caráter pedagógico sobre a importância da documentação.

A iniciativa de desenvolver uma cultura pela documentação vem beneficiar a família daquelas trabalhadoras rurais, especialmente com o registro civil de nascimento dos seus filhos. Tal atitude aponta na direção do combate ao sub-registro no Brasil.

A Secretaria Especial de Direitos Humanos desencadeia ação para garantir o direito e o acesso dos povos indígenas ao registro civil no Brasil, em agosto de 2006, através do programa social “Colóquio do Registro Civil de Nascimento para Povos Indígenas”.

A Súmula 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT, ratificada pelo Brasil e em vigor desde 2003, estabelece que “o registro de nascimento do índio é opcional, ou seja, deve ser feita uma consulta prévia com os próprios índios para que o registro vigore”. O tema central da discussão orbitou em torno da Súmula 169, tendo em vista que pouca é a participação de indígenas no processo de planejamento e decisão referente aos serviços e às políticas públicas.

De outro modo, a legislação que regula os povos indígenas brasileiros está discriminada pela Lei nº 6.001/1973 (Estatuto do Índio) e regula as políticas voltadas para os cerca de 220 povos indígenas que vivem no país, não elegendo o registro civil como prioridade para eles, pois isso não seria da alçada da Fundação Nacional do Índio – Funai.

Por sua vez, o “Projeto Rondon” tem sua atividade dedicada, em boa parte, às áreas ocupadas pelos povos indígenas, mas suas ações não sinalizam no sentido de colaborar com a erradicação do sub-registro naquela etnia.

As conquistas dos anos finais da primeira década do século XXI e os direitos inscritos na CF/88 asseguram aos povos indígenas propor ao Estado brasileiro a agenda da diversidade étnica, como vetor de superação das relações institucionais fragmentadas e pouco efetivas. Nesse sentido, um dos representantes das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira – Coiab (2007, p.27) listou os problemas a enfrentar para erradicar o sub-registro entre os povos indígenas:

[...] a falta de defensorias públicas em alguns municípios para informar aos indígenas como obter o registro civil; as barreiras geográficas que impõem a necessidade de atravessar longas distâncias; as diferentes línguas faladas, o que dificulta a comunicação entre os indígenas e os servidores dos cartórios; e a discriminação contra o indígena, reforçada por sua dificuldade em falar bem o português e por sua condição socioeconômica.

O Seminário tentou despertar as lideranças indígenas para a necessidade do engajamento dos estados e municípios nas alternativas de solução das dificuldades indígenas, com diferentes políticas setoriais, sempre respeitando as diferenças. Nesse sentido, a superação do sub-registro entre os indígenas depende da interação de diferentes instituições para a proposição de ações articuladas.

Em 2004, seguindo a linha do Ministério da Educação em conjunto com a Secretaria Especial de Recursos Humanos, num esforço de mobilização por meio dos programas de educação para adultos, foi lançado um movimento com a perspectiva de erradicar o sub-registro. A campanha objetivava garantir o direito da

pessoa de ser reconhecida na sua individualidade, o que se torna factível com a documentação básica. Nesse sentido, houve a necessidade de se efetivarem ações orientadas aos adultos analfabetos para erradicar o sub-registro.

Prioritariamente, foi desenvolvida uma estratégia, a elaboração e distribuição nacional de uma cartilha direcionada a aproximadamente 70 mil analfabetos voluntários inscritos no Ministério da Educação, cujo conteúdo interessava diretamente a esse público, explicando a importância do registro de nascimento das pessoas naturais. A campanha foi mais além, envolveu os gestores municipais na tentativa de consolidar e institucionalizar a cultura do registro de nascimento.

Nos termos do coordenador responsável pela campanha (2007, p.27):

Estamos colocando nas mãos de todos os alfabetizadores do Programa Brasil Alfabetizado uma cartilha que pretende ser mais uma arma contra a exclusão. [...] A cartilha vai orientar os alfabetizadores sobre como ajudar seus alunos a obter documentos que são símbolos da inclusão e, mais importante, da cidadania.

A cartilha caiu como uma luva, no processo pedagógico de esclarecer aos alunos qual caminho a ser seguido na busca do registro civil de nascimento e de outros documentos: carteira de identidade, de trabalho etc. O público-alvo foram os jovens e adultos em fase de alfabetização. A cartilha ensina que todo ser humano tem direito ao registro de nascimento, ainda que reconhecidamente pobre, como assegura a Lei. Essa política pública de gratuidade do registro civil possibilita a inclusão social, confere dignidade àquele jovem ou adulto em processo de alfabetização. Além da cartilha, o Ministério da Educação adotou outra medida, distribuiu um questionário entre os educadores do País, pedindo que eles reproduzissem as informações obtidas na sala de aula sobre o número de alunos que possuíam os documentos básicos listados na cartilha, o número de alunos sem documentos e quantos gostariam de obtê-los.

Ocorre que os formulários não tiveram a esperada atenção, apenas 10%, aproximadamente, dos educadores enviaram os formulários respondidos, conforme a solicitação do Ministério da Educação. Os dados disponibilizados não conseguem retratar quase 100 mil alfabetizadores, nem quase dois milhões de alunos. Os resultados, de qualquer maneira, indicam que 7,5% dos adultos que frequentavam esse Programa, e cujos professores preencheram o formulário, não possuíam certidão de nascimento.

A análise dos dados, se se considerar a distribuição por UFs, representa a presença do programa de alfabetização, ao invés da situação da população, fato que vem explicar, por exemplo, o perfil obtido no Distrito Federal. No entanto, os dados reafirmam que o sub-registro tem maior incidência nas UFs do Norte e Nordeste.

O programa teve sua vulnerabilidade atrelada à falta de informações sobre as perguntas inscritas no formulário. Em razão do fato, não foi possível saber ao certo o número de certidões ou outros documentos que foram expedidos, embora os coordenadores do programa asseverem que a alfabetização é mais valorizada pelos que não têm documentos, pois buscam aprender a ler e escrever para assinar o nome.

Seguindo a mesma estratégia, uma segunda campanha foi realizada em 2006. Numa perspectiva de fazer ajustes considerados necessários, os coordenadores da campanha acenderam os holofotes para o retorno dos formulários, a fim de viabilizar um melhor acompanhamento dos resultados.

Vejamos a proporção de alunos do Programa de Alfabetização de Adultos que não possuem Registro Civil (2004-2005): Total - 7,5% 0,0 5,0 10,0 15,0 20,0
Fonte: Pesquisa (Secad/MEC-2006) – Dados de circulação restrita.

O Ministério da Saúde, através do Sistema Único de Saúde, implantou um sistema de cadastro único – Cadsus no ano de 2001. O Cadsus é um sistema de informação de base nacional que permite a identificação dos usuários nas ações e nos serviços de saúde por intermédio de um número, único para cada cidadão, com validade em todo o território nacional. O Cadsus objetiva compilar as informações sobre os pacientes que utilizam os seus serviços, tendo como meta atingir uma cobertura de 100% em todo o país. A captura de dados de identificação individual dos usuários de todo o país tornou-se uma missão complexa, em virtude da dimensão do Brasil. A sua operacionalidade foi passando por ajustes ao longo do tempo.

O cadastramento é feito através do preenchimento de um formulário com informações pessoais básicas. Para o preenchimento do formulário, a pessoa interessada no cadastramento precisa apresentar documento de identificação. Então, a condição necessária para o cadastramento será o registro de nascimento. Por isso, a pessoa que não tinha o documento teria que se documentar para realizar a inscrição no Cadsus. A exigência do documento fez aumentar a procura pela

expedição da documentação básica. As prefeituras ficaram responsáveis pelo cadastramento de seus munícipes e ganharam um incentivo financeiro para cada cadastro realizado. A partir de então, o impacto do cadastramento do SUS sobre o sub-registro de nascimentos depende, em grande medida, do interesse e da eficiência das prefeituras. Os formulários são enviados para o Ministério da Saúde, onde são processados e validados.

Num operacional avançado, após o cadastramento, a população recebe um cartão magnético que lhe faculta o uso pela rede de atendimento na marcação de consultas e procedimentos hospitalares. A ideia consiste em que o uso do cartão permita a consolidação e o processamento das informações de saúde de forma mais centralizada e eficiente.

O cartão SUS torna-se obrigatório para a marcação de procedimentos de alta complexidade, entretanto a população pode ser atendida em consulta e de urgência na rede SUS sem o cadastramento. As crianças também gozam da faculdade de serem atendidas sem a obrigatoriedade de ter o cartão ou de apresentar o registro civil.

No que se refere à cobertura do programa, as diversidades brasileiras se repetem. Tem municípios que apresentam uma cobertura de quase 100%, mas, em média, cerca de 70% da população brasileira cadastrou-se. Não houve como comparar os dados a ponto de estabelecer uma relação direta entre o atendimento no SUS ou a emissão do cartão magnético e o registro civil. Tal fato operou-se em razão de o SUS prescindir de as prefeituras informarem quantas novas certidões foram geradas a partir do cadastramento e da implantação do cartão. Considerando que é correto afirmar que os usuários do SUS, em média, possuem renda mais baixa, é correto admitir que essa clientela está mais exposta ao risco de não ter um registro de nascimento, e é correto, também, aferir que o cadastramento contribuiu para a redução do número de municípios sem registro, principalmente entre os adultos.

Considerando que em torno de 90% da população brasileira conseguiu lavrar o seu registro de nascimento, embora cerca de 70% têm o cartão SUS, os efeitos do cadastramento sobre o sub-registro serão mais demonstrados quando a cobertura do programa atingir índices superiores a 90%. Vale lembrar que o objetivo do Sistema Único de Saúde no Brasil não é franquear a realização do registro civil

de nascimento, mas o faz de forma indireta, em consequência da parceria estabelecida pelo Ministério da Saúde para prestar esse relevante serviço social.

Com relação à exclusão social, vêm sendo desenvolvidas políticas públicas de transferência de renda, com o objetivo de minimizar os efeitos desse problema. A partir do governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, são criados programas que cuidam de distribuição de renda, com ampliação nos governos petistas do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva e da atual presidente Dilma Rousseff.

Pela própria natureza desse tipo de programa social, requer o preenchimento de requisitos que garantam a segurança da política pública. Devido ao fato, sua implantação requer um sistema burocrático e de controle que contempla a identificação das pessoas beneficiadas com reflexos positivos na erradicação do sub-registro.

O Programa Bolsa Alimentação foi o primeiro a ser implantado no Brasil, nessa linha de distribuição de renda, com condicionantes, que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza. Sendo o pioneiro, teve de superar a dificuldade inerente à falta de documentação da população acobertada pelo programa. Mais uma vez, a ausência de dados estatísticos impede-nos de avaliar, quantitativamente, a pressão que o Programa exerceu para auxiliar os seus pretensos beneficiários a obter documentos de identificação pessoal como condição essencial ao atendimento.

O Programa Bolsa Escola foi criado pelo Governo Federal para atender famílias em estado de pobreza e de extrema pobreza. Não existe mais, foi substituído pelo Programa Bolsa Família. Também não teve reflexo na erradicação do sub-registro, até porque nenhuma criança podia ser impedida de realizar matrícula na escola pela falta do registro civil de nascimento. Por se tratar de direito assegurado pela Constituição Federal, o acesso à escola pública não pode ser postergado pela ineficiência do Estado em criar condições possíveis para a lavratura do registro civil das pessoas naturais.

A despeito de o sub-registro de nascimento ser um fenômeno corriqueiro, a falta de registro é relativizada para permitir que outros tipos de documentos sejam aceitos para matrícula dos alunos, ou, até mesmo, franquear a matrícula de pessoas sem nenhum documento. Nessa hipótese, vai depender muito do bom senso do diretor de cada escola, na análise do caso concreto. Há algumas escolas que

facultaram a apresentação do cartão de vacinação para permitir a matrícula do interessado, a exemplo das escolas do distrito de Santa Tereza, no município pernambucano de Água Preta, e de outras cidades do Nordeste.

Em 2003, o Governo Federal criou o Programa Fome Zero em substituição ao Programa Comunidade Solidária, que foi instituído pelo Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995, para enfrentamento da fome e da miséria. Através desse Programa, foi possível colher dados estatísticos, como os reproduzidos no estudo de Frei Betto (2007, p.31): “A meta no Piauí era implantar, em 180 dias, dois comitês gestores. Em 120 dias são 24. Documentação completa, de certidão de nascimento a CPF, já foi entregue a 337 pessoas.”.

Esse Programa também foi substituído, sem que fosse possível colher outros dados estatísticos de acompanhamento. Assim como o Vale-Gás e o Bolsa Escola, foram embutidos no programa Bolsa Família, o qual teve como finalidade o atendimento dos beneficiários em todo o ciclo vital. Pela sua amplitude de atuação, foi marcado pela complexidade.

4.3 FLUXO DOS REGISTROS CIVIS DE NASCIMENTO REALIZADOS EM FORTALEZA NO ANO DE 2015

Para o IBGE (2010), a mobilização nacional da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério da Saúde, com o apoio dos Ministérios da Justiça, da Educação, da Previdência e Assistência Social, do Congresso Nacional e do Conselho da Comunidade Solidária, em parceria com organizações não governamentais, organismos internacionais e governos estaduais, com engajamento da sociedade civil, não surtiu efeitos imediatos no ano de 1999, em seu lançamento. Associada a outras iniciativas e a longo prazo, contribuiu para a queda acentuada no sub-registro civil de nascimento, caindo de 21,9% para 6,6%, entre os anos de 2000 e 2010.

Uma das ações estratégicas do Governo Federal para o combate do sub-registro de nascimento consistiu na implantação das unidades interligadas em hospitais. Em Fortaleza, o serviço está disponível na Gastroclínica, no Hospital Regional da Unimed, no Hospital Antônio Prudente, no Hospital Geral de Fortaleza e no Hospital Dr. César Cals de Oliveira.

Segundo o FERMOJU, Fundo Especial de Reaparelhamento e Modernização do Poder Judiciário Cearense, através de informações das serventias extrajudiciais ao FERMOJU, pelo Sistema Sisguia Extrajudicial Online, foram registradas 46.419 (quarenta e seis mil, quatrocentos e dezenove) pessoas no ano de 2015 em Fortaleza.

A planilha contém dados apurados por meio de códigos de atos de registros, conforme tabela de emolumentos do TJCE, registros de nascimentos realizados nas dez serventias extrajudiciais de Registro Civil da Capital Cearense, com referências aos registros proferidos dentro do prazo legal e fora do lapso temporal fixado pela Lei, e, ainda, faz referência aos havidos em Unidade Interligada.

No universo de 46.419 (quarenta e seis mil, quatrocentos e dezenove) registros de nascimentos feitos em Fortaleza no ano de 2015, o correspondente a 32.337 (trinta e dois mil, trezentos e trinta e sete) aproveitaram o prazo legal, enquanto o número de 13.542 (treze mil, quinhentos e quarenta e dois) foram lavrados fora do prazo.

O documento informa os registros de nascimentos dentro do prazo legal por serventia: Cartório de 1º Ofício de Registro Civil com 1.258 (hum mil, duzentos e cinquenta e oito); Cartório de 2º Ofício de Registro Civil com 1.722 (hum mil, setecentos e vinte e dois); Cartório de 3º Ofício de Registro Civil com 3.571 (três mil, quinhentos e setenta e um); Cartório de 4º Ofício de Registro Civil com 5.736 (cinco mil, setecentos e trinta e seis) ; Cartório de 5º Ofício de Registro Civil com 3.439 (três mil, quatrocentos e trinta e nove); Cartório de Registro Civil do Distrito de Parangaba com 8.476 (oito mil, quatrocentos e setenta e seis); Cartório de Registro Civil do Distrito de Messejana com 5.924 (cinco mil, novecentos e vinte e quatro); Cartório de Registro Civil do Distrito de Mondubim com 622 (seiscentos e vinte e dois); Cartório de Registro Civil do Distrito de Mucuripe com 1.589 (hum mil, quinhentos e oitenta e nove).

Vale lembrar que o Cartório de Registro Civil do Distrito de Antonio Bezerra não realizou assento de nascimento no prazo legal, embora tenha feito 10.959 (dez mil, novecentos e cinquenta e nove) registros de nascimento fora do prazo.

Conforme a planilha suprarreferida, as serventias extrajudiciais apresentam registros de nascimentos fora do prazo: Cartório de 1º Ofício de

Registro Civil com 876 (oitocentos e setenta e seis); Cartório de 2º Ofício de Registro Civil com 639 (seiscentos e trinta e nove); Cartório de 3º Ofício de Registro Civil com 143 (cento e quarenta e três); Cartório de Registro Civil do Distrito de Parangaba com 36 (trinta e seis); Cartório de Registro Civil do Distrito de Mondubim com 867 (oitocentos e sessenta e sete); Cartório de Registro Civil do Distrito de Mucuripe com 22 (vinte e dois).

O Cartório de 4º Ofício de Registro Civil, o Cartório de 5º Ofício de Registro Civil e o Cartório de Registro Civil do Distrito de Messejana não realizaram registro de nascimento fora do prazo legal, segundo a fonte responsável pelos dados coletados e reproduzidos no presente trabalho.

Dentre os dados estão 540 (quinhentos e quarenta) registros de nascimento lavrados nas Unidades Interligadas de Fortaleza no ano de 2015. Trata-se de postos avançados de atendimento instalados em hospitais, que visam lavrar os assentos de nascimento na própria maternidade, com sistema interligado ao Cartório de Registro Civil que permite o envio das informações para os cartórios, assim como o recebimento da certidão de nascimento para ser impressa no hospital e entregue aos genitores do recém-nascido.

A iniciativa traz a possibilidade de a criança ter firmada a sua existência perante a sociedade e o Estado nos primeiros instantes de vida, com praticidade para seus genitores, que obtém a certidão de nascimento na maternidade onde houver nascido seu filho, sem burocracia, o que representa um avanço significativo no processo registral do Brasil.

Os cartórios de registro civil das pessoas naturais funcionam também como fontes coletoras de dados que mantêm o Poder Público informado sobre os índices de Sub-registro de nascimento, para tomada de decisão no intuito de implantar políticas públicas mais abrangentes e eficientes.

5 CONCLUSÃO

Neste trabalho de caráter analítico-bibliográfico, buscamos demonstrar a formação do indivíduo moderno, num universo de transformações ocorridas ao longo do tempo, capazes que possibilitar a conquista dos direitos e garantias fundamentais, com ênfase no registro civil das pessoas naturais.

O indivíduo moderno é sucedâneo de inúmeras mudanças nas instituições e no modo de vida da modernidade, às quais, serviram de base ao surgimento de uma sociedade capaz de colocar o indivíduo no centro do debate, rompendo paradigmas e admitindo um estado que consagra valores jurídicos possíveis a partir do individualismo.

Para Dumont, a sociedade moderna é individualista, sendo o indivíduo percebido como um ser moral, num modelo resultante do processo de desenvolvimento capaz de modificar a visão holística que marcou a sociedade medieval, para permitir o incremento do individualismo, sinal característico da sociedade atual. Num retrospecto histórico e estabelecendo uma comparação entre a sociedade moderna e as sociedades tradicionais, houve uma transição entre o “indivíduo-fora-do-mundo” para o “indivíduo-no-mundo”, como resultado do avanço na primeira noção do indivíduo.

Com a adesão do indivíduo ao contrato social e as mudanças operadas nas instituições, especialmente com o individualismo, o Estado Moderno ganha o desenho institucional de defensor dos direitos e das liberdades.

A partir de então, a proteção do indivíduo constitui o fundamento do Estado moderno, que num primeiro momento tem deveres em relação ao indivíduo, enquanto este tem direitos perante o Estado. Mas, não podemos perder de vista que, foi exatamente esse ideal de indivíduo concebido na modernidade que embasou a formação de uma série de teorias que contribuíram para a construção do direito moderno. Dentre essas teorias, podemos relacionar o Contratualismo, do qual nos fazemos algumas considerações no primeiro capítulo, invocando os clássicos Hobbes, Locke e Rousseau.

O Estado moderno desenvolveu-se num período marcado pelos interesses dos grupos sociais em conflito, na disputa pela preservação da aristocracia feudal com o novo grupo burguês em ascendência, desencadeando o

afastamento do Estado da Igreja e a derrota da Nobreza, sendo formadas as monarquias nacionais.

Embora Hobbes não tenha feito reflexão sobre as leis, mesmo tendo criado um estado que não contemplasse proteção jurídica à cidadania, com garantia de direitos, sobressaiu-se como um dos maiores pensadores do liberalismo europeu na Idade Moderna, com a base filosófica para a formação da sociedade civil e tendo desenvolvido a ideia de Estado laico no século XVII, o que representou um avanço expressivo numa tradição que considerava o poder do monarca como oriundo de Deus.

Em Locke, há a compreensão de que a doutrina dos direitos naturais pressupõe uma concepção individualista da sociedade e, obviamente, do Estado, no sentido de valorização do indivíduo, ente que integra o Estado. Locke inspirou os primeiros legisladores do direito positivo.

Rousseau e Locke foram os pensadores que primeiramente teorizaram os direitos do homem, para serem propagados na consciência do povo como valores desejáveis e, finalmente, eclodirem na Revolução Francesa para serem positivados em um documento formal.

Nessa esteira de raciocínio, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 aflora a pujança do individualismo, considerada um momento histórico de exaltação do indivíduo frente ao poder estatal, que precisa ser limitado ao ponto de impedir ofensa a direitos individuais.

A partir desse marco, o indivíduo passa a receber a proteção do Estado, sendo inseridos nos textos constitucionais os direitos e as garantias fundamentais, estabelecendo intrínseca relação entre o direito moderno e o indivíduo. Por isso, o Estado moderno deve respeitar e defender o indivíduo, sem qualquer distinção, reproduzindo os seus direitos. Tais direitos decorrem exatamente das garantias do cidadão frente ao Estado.

Nessa sociedade moderna formada de indivíduos impõe-se aos seus integrantes uma postura recorrente de identificação no espaço público, nas mais diversas situações do cotidiano, manifestadas em rituais, neles incluídas as formalidades burocráticas legais que comprovam a existência civil de uma pessoa.

Nessa seara, destaca-se o registro civil das pessoas naturais como documento essencial para a identificação das pessoas, em muitos momentos da vida, até mesmo na morte, para o sepultamento.

O registro civil das pessoas naturais tem o condão de materializar a existência da pessoa, assegurando-lhe a individualização, e serve como vetor de visibilidade da pessoa perante o Estado e a sociedade. Por ser o primeiro documento formal, o registro civil das pessoas naturais torna-se condição *sine qua non* ao exercício de direitos na ordem civil e pré-requisito para a pessoa obter a documentação básica. Adquire, ainda, a configuração de direito humano personalíssimo.

Num corpo social que vive a era da informação, as tecnologias têm alargado o campo do conhecimento, as transformações ocorrem rapidamente, as necessidades avolumam-se, cresceram também as cobranças por instituições estatais mais eficientes, por isso, exsurge a inexorabilidade do registro civil de nascimento, como instrumento de cidadania, a qual se afirma no espaço público, cenário ideal à formação do cidadão.

Nessa ordem de ideias, o registro civil de nascimento apresenta multifuncionalidade na vida de cada cidadão, pelo que se explica sua essencialidade como canal de ligação do indivíduo ao Estado, a fim de que possa receber as benesses a que lhe faz jus, como ações afirmativas no sentido de lhe conferir uma vida digna.

No novo desenho institucional, a efetividade dos direitos humanos pelo Estado pressupõe um sistema de ações que reproduzam a construção social do indivíduo, com valores individualistas cultuados no seio social. Nessa lógica, o Estado precisa estabelecer prioridade na formação social do indivíduo, potencializando o registro civil das pessoas naturais para aqueles que se sentem oprimidos por viverem no anonimato e sem dignidade.

A sociedade brasileira clama pela concretização dos direitos individuais daqueles que se encontram excluídos, à falta do registro civil de nascimento e alcançados pela desigualdade, que lhes nega existência social. Esses indivíduos são invisíveis ao Estado e à sociedade. Na concepção de Dumont (1993), encontram-se “fora do mundo”, embora tenham existência física.

Trata-se de um problema social de longo alcance, pelo valor que o documento representa na vida de cada pessoa, agravado pela dimensão continental do Brasil e pela elevada desigualdade social. Esses fatores concorrem para que o sub-registro tenha maiores índices nas Regiões Norte e Nordeste, com predominância na zona rural e entre pessoas de baixo poder aquisitivo.

O sub-registro civil retrata a diferença do número de registros de nascimentos lavrados em relação ao número de nascimentos oficializados pelas Declarações de Nascido Vivo, conforme definição do IBGE, “entende-se o conjunto de nascimentos ocorridos no ano [...] e não registrados no próprio ano ou até o fim do primeiro trimestre do ano subsequente.”.

No combate ao sub-registro, o Estado precisa construir políticas públicas com fomento na população, mediante a troca de experiências com a própria beneficiária da ação, criando um ambiente favorável às deliberações que venham a enfrentar a questão num modelo de governança que passa por transformações, no sentido de perseguir novos paradigmas, para prestar serviços com eficiência, posto que as políticas públicas mais exitosas são em boa medida, vinculadas ao nível de cidadania ativa que os agentes governamentais conseguem reunir no espaço público.

Na análise dessa questão, dois aspectos causam-nos inquietação e merecem ser expostos. Apesar da sua magnitude, com uma abrangência de 12,5% da Região Norte e 11,9% da Região Nordeste, segundo o censo do IBGE em 2014, e consideradas as suas consequências maléficas na vida das pessoas, o sub-registro civil de nascimento segue imperceptível pelo senso comum. Uma boa parte das pessoas não alcança a realidade brasileira nesse particular. Paradoxalmente, a profusão de políticas públicas criadas por leis no sentido de possibilitar a emissão do registro civil das pessoas naturais de forma rápida e gratuita ainda caminha a passos lentos na contensão do problema nas regiões elencadas.

Considerando que o sucesso de uma política pública está atrelado a múltiplos fatores de engajamento e comprometimento dos atores envolvidos, apresenta-se razoável supor que a ação governamental seja reproduza em várias frentes, de modo a concretizar os direitos fundamentais e o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana como fundamentos do Estado Democrático de Direito brasileiro.

REFERÊNCIAS

- AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: NAZARRO, Z (ORG). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortes, 2003.
- BATISTA, Gustavo Araújo. **O naturalismo e o contratualismo em John Locke e em Jean-Jacques Rousseau**. Curitiba: CRV, 2010.
- BEZZI, Claudio. **Il disegno della ricerca valutativa**. Milano: Angeli, 2003.
- BID - Banco Interamericano de desenvolvimento. **O sub-registro de nascimento no Brasil**. Abril/2007. Disponível em: <http://www.mprj.mp.br/documents/112957/13538828/BID_MG.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2016.
- BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. **Encontro do plano nacional para o registro civil de nascimento**. 2004.
- BULOS, UadiLammêgo. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- CAMARGO NETO, Mario de Carvalho; OLIVEIRA, Marcelo Salaroli de. **Registro civil das pessoas naturais II**. Habilitação e registro de casamento, registro de óbito e livro "E". 1 ed. 2 tiragem. São Paulo: Saraiva, 2014.
- CEARÁ. **Código de normas do serviço notarial e registral do estado do Ceará**. Corregedoria-geral de Justiça. Provimento nº 08/2014/CGJ-CE.
- CENEVIVA, Walter. **Lei dos Registros Públicos Comentada**. 19 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- COHEN, J. Procedure and substance in deliberative democracy. In: DANS, M. J. B.; REHG, W. (Dir. Publ.). **Deliberative democracy**. Cambridge: MIT Press, 1997.
- DUMONT, Louis. **O individualismo: uma perspectiva antropológica da sociedade moderna**. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.
- ELIAS, Norbert. **A Sociedade dos Indivíduos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.
- FLEIUSS, Max. **História Administrativa do Brasil**. São Paulo: Melhoramentos, 1922.
- FRASER, Nancy. **Igualdade, identidades e Justiça social**. 2012. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1199>>. Acesso em: 15 mar. 2016.
- GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**. vol. 01. 3 ed. ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. 2 ed. 6 reim. São Paulo: Martin Claret, 2014.

LENZA, Pedro; CERQUEIRA, Thales Tacito. **Direito Eleitoral Esquemático**. São Paulo: Saraiva, 2011.

LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o governo civil**. São Paulo: Club do Livro Liberal, 2002.

OVRETT, John. **La qualita nel servizio sanitario**. Napoli: Edises, 1996.

PARENTE, Francisco Josenio Camelo. **A Construção da ordem liberal: Il Hobbes: nasce uma teoria do Estado Moderno**. Revista Anima, Faculdade Integrada do Ceará, v. 1, p. 41-52, 2001.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado**. 6 ed. Rio de Janeiro: Editora Método, 2010.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. São Paulo: Ridendo Castigat Mores, 2002.

SERAPIONE, Mauro. **Avaliação da qualidade em saúde: a contribuição da sociologia da saúde para superação da polarização entre a visão dos usuários e as perspectivas dos profissionais**. Saúde em debate, 53, p.81-92.

SKINNER, Quentin. **Hobbes e a liberdade republicana**. São Paulo: Unesp, 2010.

STRAUSS, Leo; CROPSEY, Joseph. **História da Filosofia Política**. Rio de Janeiro: Gen, 2013.

VICENTINO, Cláudio. **História Geral**. São Paulo: Scipione, 2002.

ANEXOS

ANEXO I

Lei nº 60 115/73 (Dispõe sobre Registros Públicos)

Arts. 29 a 113

Art. 23. Todas as diligências judiciais e extrajudiciais que exigirem a apresentação de qualquer livro, ficha substitutiva de livro ou documento, efetuar-se-ão no próprio cartório. (Redação dada pela Lei nº 6.216, de 1974)

Art. 24. Os oficiais devem manter em segurança, permanentemente, os livros e documentos e respondem pela sua ordem e conservação.

Art. 25. Os papéis referentes ao serviço do registro serão arquivados em cartório mediante a utilização de processos racionais que facilitem as buscas, facultada a utilização de microfilmagem e de outros meios de reprodução autorizados em lei.

Art. 26. Os livros e papéis pertencentes ao arquivo do cartório ali permanecerão indefinidamente.

Art. 27. Quando a lei criar novo cartório, e enquanto este não for instalado, os registros continuarão a ser feitos no cartório que sofreu o desmembramento, não sendo necessário repeti-los no novo ofício.

Parágrafo único. O arquivo do antigo cartório continuará a pertencer-lhe.

CAPÍTULO VI

Da Responsabilidade

Art. 28. Além dos casos expressamente consignados, os oficiais são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que, pessoalmente, ou pelos prepostos ou substitutos que indicarem, causarem, por culpa ou dolo, aos interessados no registro.

Parágrafo único. A responsabilidade civil independe da criminal pelos delitos que cometerem.

TÍTULO II

Do Registro de Pessoas Naturais

CAPÍTULO I

Disposições Gerais

Art. 29. Serão registrados no registro civil de pessoas naturais:

- I - os nascimentos; (Regulamento)
- II - os casamentos; (Regulamento)
- III - os óbitos; (Regulamento)
- IV - as emancipações;
- V - as interdições;
- VI - as sentenças declaratórias de ausência;
- VII - as opções de nacionalidade;
- VIII - as sentenças que deferirem a legitimação adotiva.

§ 1º Serão averbados:

- a) as sentenças que decidirem a nulidade ou anulação do casamento, o desquite e o restabelecimento da sociedade conjugal;
- b) as sentenças que julgarem ilegítimos os filhos concebidos na constância do casamento e as que declararem a filiação legítima;
- c) os casamentos de que resultar a legitimação de filhos havidos ou concebidos anteriormente;
- d) os atos judiciais ou extrajudiciais de reconhecimento de filhos ilegítimos;
- e) as escrituras de adoção e os atos que a dissolverem;
- f) as alterações ou abreviaturas de nomes.

§ 2º É competente para a inscrição da opção de nacionalidade o cartório da residência do optante, ou de seus pais. Se forem residentes no estrangeiro, far-se-á o registro no Distrito Federal.

Art. 30. Não serão cobrados emolumentos pelo registro civil de nascimento e pelo assento de óbito, bem como pela primeira certidão respectiva. (Redação dada pela Lei nº 9.534, de 1997)

§ 1º Os reconhecidamente pobres estão isentos de pagamento de emolumentos pelas demais certidões extraídas pelo cartório de registro civil. (Redação dada pela Lei nº 9.534, de 1997)

§ 2º O estado de pobreza será comprovado por declaração do próprio interessado ou a rogo, tratando-se de analfabeto, neste caso, acompanhada da assinatura de duas testemunhas. (Redação dada pela Lei nº 9.534, de 1997)

§ 3º A falsidade da declaração ensejará a responsabilidade civil e criminal do interessado. (Incluído pela Lei nº 9.534, de 1997)

§ 3º A Comprovado o descumprimento, pelos oficiais de Cartórios de Registro Civil, do disposto no *caput* deste artigo, aplicar-se-ão as penalidades previstas nos arts. 32 e 33 da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994. (Incluído pela Lei nº 9.812, de 1999)

§ 3º-B Esgotadas as penalidades a que se refere o parágrafo anterior e verificando-se novo descumprimento, aplicar-se-á o disposto no art. 39 da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994. (Incluído pela Lei nº 9.812, de 1999)

§ 3º-C. Os cartórios de registros públicos deverão afixar, em local de grande visibilidade, que permita fácil leitura e acesso ao público, quadros contendo tabelas atualizadas das custas e emolumentos, além de informações claras sobre a gratuidade prevista no caput deste artigo. (Incluído pela Lei nº 11.802, de 2008).

§ 4º É proibida a inserção nas certidões de que trata o § 1º deste artigo de expressões que indiquem condição de pobreza ou semelhantes. (Incluído pela Lei nº 11.789, de 2008)

§ 5º (VETADO) (Incluído pela Lei nº 9.534, de 1997)

§ 6º (VETADO) (Incluído pela Lei nº 9.534, de 1997)

§ 7º (VETADO) (Incluído pela Lei nº 9.534, de 1997)

§ 8º (VETADO) (Incluído pela Lei nº 9.534, de 1997)

Art. 31. Os fatos concernentes ao registro civil, que se derem a bordo dos navios de guerra e mercantes, em viagem, e no exército, em campanha, serão imediatamente registrados e comunicados em tempo oportuno, por cópia autêntica, aos respectivos Ministérios, a fim de que, através do Ministério da Justiça, sejam ordenados os assentamentos, notas ou averbações nos livros competentes das circunscrições a que se referirem.

Art. 32. Os assentos de nascimento, óbito e de casamento de brasileiros em país estrangeiro serão considerados autênticos, nos termos da lei do lugar em que forem feitos, legalizadas as certidões pelos cônsules ou quando por estes tomados, nos termos do regulamento consular.

§ 1º Os assentos de que trata este artigo serão, porém, transladados nos cartórios de 1º Ofício do domicílio do registrado ou no 1º Ofício do Distrito Federal, em falta de domicílio conhecido, quando tiverem de produzir efeito no País, ou, antes, por meio de segunda via que os cônsules serão obrigados a remeter por intermédio do Ministério das Relações Exteriores.

§ 2º O filho de brasileiro ou brasileira, nascido no estrangeiro, e cujos pais não estejam ali a serviço do Brasil, desde que registrado em consulado brasileiro ou não registrado, venha a residir no território nacional antes de atingir a maioridade, poderá requerer, no juízo de seu domicílio, se registre, no livro "E" do 1º Ofício do Registro Civil, o termo de nascimento.

§ 3º Do termo e das respectivas certidões do nascimento registrado na forma do parágrafo antecedente constará que só valerão como prova de nacionalidade brasileira, até quatro (4) anos depois de atingida a maioridade.

§ 4º Dentro do prazo de quatro anos, depois de atingida a maioridade pelo interessado referido no § 2º deverá ele manifestar a sua opção pela nacionalidade brasileira perante o juízo federal. Deferido o pedido, proceder-se-á ao registro no livro "E" do Cartório do 1º Ofício do domicílio do optante.

§ 5º Não se verificando a hipótese prevista no parágrafo anterior, o oficial cancelará, de ofício, o registro provisório efetuado na forma do § 2º.

CAPÍTULO II Da Escrituração e Ordem de Serviço

Art. 33 Haverá, em cada cartório, os seguintes livros, todos com 300 (trezentas) folhas cada um: (Redação dada pela Lei nº 6.216, de 1974)

I - "A" - de registro de nascimento; (Redação dada pela Lei nº 6.216, de 1974)

II - "B" - de registro de casamento; (Redação dada pela Lei nº 6.216, de 1974)

III - "B Auxiliar" - de registro de casamento Religioso para Efeitos Cíveis; (Redação dada pela Lei nº 6.216, de 1974)

IV - "C" - de registro de óbitos; (Redação dada pela Lei nº 6.216, de 1974)

V - "C Auxiliar" - de registro de natimortos; (Incluído pela Lei nº 6.216, de 1974)

VI - "D" - de registro de proclama. (Incluído pela Lei nº 6.216, de 1974)

Parágrafo único. No cartório do 1º Ofício ou da 1ª subdivisão judiciária, em cada comarca, haverá outro livro para inscrição dos demais atos relativos ao estado civil, designado sob a letra "E", com cento e cinquenta folhas, podendo o juiz competente, nas comarcas de grande movimento, autorizar o seu desdobramento, pela natureza dos atos que nele devam ser registrados, em livros especiais. (Redação dada pela Lei nº 6.216, de 1974)

Art. 34. O oficial juntará, a cada um dos livros, índice alfabético dos assentos lavrados pelos nomes das pessoas a quem se referirem.

Parágrafo único. O índice alfabético poderá, a critério do oficial, ser organizado pelo sistema de fichas, desde que preencham estas os requisitos de segurança, comodidade e pronta busca.

Art. 35. A escrituração será feita seguidamente, em ordem cronológica de declarações, sem abreviaturas, nem algarismos; no fim de cada assento e antes da subscrição e das assinaturas, serão ressalvadas as emendas, entrelinhas ou outras

circunstâncias que puderem ocasionar dúvidas. Entre um assento e outro, será traçada uma linha de intervalo, tendo cada um o seu número de ordem.

Art. 36. Os livros de registro serão divididos em três partes, sendo na da esquerda lançado o número de ordem e na central o assento, ficando na da direita espaço para as notas, averbações e retificações.

Art. 37. As partes, ou seus procuradores, bem como as testemunhas, assinarão os assentos, inserindo-se neles as declarações feitas de acordo com a lei ou ordenadas por sentença. As procurações serão arquivadas, declarando-se no termo a data, o livro, a folha e o ofício em que foram lavradas, quando constarem de instrumento público.

§ 1º Se os declarantes, ou as testemunhas não puderem, por qualquer circunstâncias assinar, far-se-á declaração no assento, assinando a rogo outra pessoa e tomando-se a impressão dactiloscópica da que não assinar, à margem do assento.

§ 2º As custas com o arquivamento das procurações ficarão a cargo dos interessados.

Art. 38. Antes da assinatura dos assentos, serão estes lidos às partes e às testemunhas, do que se fará menção.

Art. 39. Tendo havido omissão ou erro de modo que seja necessário fazer adição ou emenda, estas serão feitas antes da assinatura ou ainda em seguida, mas antes de outro assento, sendo a ressalva novamente por todos assinada.

Art. 40. Fora da retificação feita no ato, qualquer outra só poderá ser efetuada nos termos dos arts. 109 a 112 desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 12.100, de 2009).

Art. 41. Reputam-se inexistentes e sem efeitos jurídicos quaisquer emendas ou alterações posteriores, não ressalvadas ou não lançadas na forma indicada nos artigos 39 e 40.

Art. 42. A testemunha para os assentos de registro deve satisfazer às condições exigidas pela lei civil, sendo admitido o parente, em qualquer grau, do registrado.

Parágrafo único. Quando a testemunha não for conhecida do oficial do registro, deverá apresentar documento hábil da sua identidade, do qual se fará, no assento, expressa menção.

Art. 43. Os livros de proclamas serão escriturados cronologicamente com o resumo do que constar dos editais expedidos pelo próprio cartório ou recebidos de outros, todos assinados pelo oficial.

Parágrafo único. As despesas de publicação do edital serão pagas pelo interessado.

Art. 44. O registro do edital de casamento conterà todas as indicações quanto à época de publicação e aos documentos apresentados, abrangendo também o edital remetido por outro oficial processante.

Art. 45. A certidão relativa ao nascimento de filho legitimado por subsequente matrimônio deverá ser fornecida sem o teor da declaração ou averbação a esse respeito, como se fosse legítimo; na certidão de casamento também será omitida a referência àquele filho, salvo havendo em qualquer dos casos, determinação judicial, deferida em favor de quem demonstre legítimo interesse em obtê-la.

CAPÍTULO III Das Penalidades

Art. 46. As declarações de nascimento feitas após o decurso do prazo legal serão registradas no lugar de residência do interessado. (Redação dada pela Lei nº 11.790, de 2008).

§ 1º O requerimento de registro será assinado por 2 (duas) testemunhas, sob as penas da lei. (Redação dada pela Lei nº 11.790, de 2008).

§ 2º (Revogado pela Lei nº 10.215, de 2001)

§ 3º O oficial do Registro Civil, se suspeitar da falsidade da declaração, poderá exigir prova suficiente. (Redação dada pela Lei nº 11.790, de 2008).

§ 4º Persistindo a suspeita, o oficial encaminhará os autos ao juízo competente. (Redação dada pela Lei nº 11.790, de 2008).

§ 5º Se o Juiz não fixar prazo menor, o oficial deverá lavrar o assento dentro em cinco (5) dias, sob pena de pagar multa correspondente a um salário mínimo da região.

Art. 47. Se o oficial do registro civil recusar fazer ou retardar qualquer registro, averbação ou anotação, bem como o fornecimento de certidão, as partes prejudicadas poderão queixar-se à autoridade judiciária, a qual, ouvindo o acusado, decidirá dentro de cinco (5) dias.

§ 1º Se for injusta a recusa ou injustificada a demora, o Juiz que tomar conhecimento do fato poderá impor ao oficial multa de um a dez salários mínimos da região, ordenando que, no prazo improrrogável de vinte e quatro (24) horas, seja feito o registro, a averbação, a anotação ou fornecida certidão, sob pena de prisão de cinco (5) a vinte (20) dias.

§ 2º Os pedidos de certidão feitos por via postal, telegráfica ou bancária serão obrigatoriamente atendidos pelo oficial do registro civil, satisfeitos os emolumentos devidos, sob as penas previstas no parágrafo anterior.

Art. 48. Os Juizes farão correição e fiscalização nos livros de registro, conforme as normas da organização Judiciária.

Art. 49. Os oficiais do registro civil remeterão à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, dentro dos primeiros oito dias dos meses de janeiro, abril, julho e outubro de cada ano, um mapa dos nascimentos, casamentos e óbitos ocorridos no trimestre anterior. (Redação dada pela Lei nº 6.140, de 1974)

§ 1º A Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística fornecerá mapas para a execução do disposto neste artigo, podendo requisitar aos oficiais do registro que façam as correções que forem necessárias. (Redação dada pela Lei nº 6.140, de 1974)

§ 2º Os oficiais que, no prazo legal, não remeterem os mapas, incorrerão na multa de um a cinco salários mínimos da região, que será cobrada como dívida ativa da União, sem prejuízo da ação penal que no caso couber. (Redação dada pela Lei nº 6.140, de 1974)

§ 3º No mapa de que trata o caput deverá ser informado o número da identificação da Declaração de Nascido Vivo. (Redação dada pela Lei nº 12.662, de 2012)

§ 4º Os mapas dos nascimentos deverão ser remetidos aos órgãos públicos interessados no cruzamento das informações do registro civil e da Declaração de Nascido Vivo conforme o regulamento, com o objetivo de integrar a informação e promover a busca ativa de nascimentos. (Incluído pela Lei nº 12.662, de 2012)

§ 5º Os mapas previstos no caput e no § 4º deverão ser remetidos por meio digital quando o registrador detenha capacidade de transmissão de dados. (Incluído pela Lei nº 12.662, de 2012)

CAPÍTULO IV Do Nascimento

Art. 50. Todo nascimento que ocorrer no território nacional deverá ser dado a registro, no lugar em que tiver ocorrido o parto ou no lugar da residência dos pais, dentro do prazo de quinze dias, que será ampliado em até três meses para os lugares distantes mais de trinta quilômetros da sede do cartório. (Redação dada pela Lei nº 9.053, de 1995)

§ 1º Quando for diverso o lugar da residência dos pais, observar-se-á a ordem contida nos itens 1º e 2º do art. 52. (Incluído pela Lei nº 9.053, de 1995)

§ 2º Os índios, enquanto não integrados, não estão obrigados a inscrição do nascimento. Este poderá ser feito em livro próprio do órgão federal de assistência aos índios. (Renumerado do § 1º, pela Lei nº 9.053, de 1995)

§ 3º Os menores de vinte e um (21) anos e maiores de dezoito (18) anos poderão, pessoalmente e isentos de multa, requerer o registro de seu nascimento. (Renumerado do § 2º, pela Lei nº 9.053, de 1995)

§ 4º É facultado aos nascidos anteriormente à obrigatoriedade do registro civil requerer, isentos de multa, a inscrição de seu nascimento. (Renumerado do § 3º, pela Lei nº 9.053, de 1995)

§ 5º Aos brasileiros nascidos no estrangeiro se aplicará o disposto neste artigo, ressalvadas as prescrições legais relativas aos consulados. (Renumerado do § 4º, pela Lei nº 9.053, de 1995)

Art. 51. Os nascimentos ocorridos a bordo, quando não registrados nos termos do artigo 65, deverão ser declarados dentro de cinco (5) dias, a contar da chegada do navio ou aeronave ao local do destino, no respectivo cartório ou consulado. (Renumerado do art. 52, pela Lei nº 6.216, de 1975).

Art. 52. São obrigados a fazer declaração de nascimento: (Renumerado do art. 53, pela Lei nº 6.216, de 1975).

1º) o pai ou a mãe, isoladamente ou em conjunto, observado o disposto no § 2º do art. 54; (Redação dada pela Lei nº 13.112, de 2015)

2º) no caso de falta ou de impedimento de um dos indicados no item 1º, outro indicado, que terá o prazo para declaração prorrogado por 45 (quarenta e cinco) dias; (Redação dada pela Lei nº 13.112, de 2015)

3º) no impedimento de ambos, o parente mais próximo, sendo maior achando-se presente;

4º) em falta ou impedimento do parente referido no número anterior os administradores de hospitais ou os médicos e parteiras, que tiverem assistido o parto;

5º) pessoa idônea da casa em que ocorrer, sendo fora da residência da mãe;

6º) finalmente, as pessoas (VETADO) encarregadas da guarda do menor. (Redação dada pela Lei nº 6.216, de 1975).

§ 1º Quando o oficial tiver motivo para duvidar da declaração, poderá ir à casa do recém-nascido verificar a sua existência, ou exigir a atestação do médico ou parteira que tiver assistido o parto, ou o testemunho de duas pessoas que não forem os pais e tiverem visto o recém-nascido.

§ 2º Tratando-se de registro fora do prazo legal o oficial, em caso de dúvida, poderá requerer ao Juiz as providências que forem cabíveis para esclarecimento do fato.

Art. 53. No caso de ter a criança nascido morta ou no de ter morrido na ocasião do parto, será, não obstante, feito o assento com os elementos que couberem e com remissão ao do óbito. (Renumerado do art. 54, com nova redação, pela Lei nº 6.216, de 1975).

§ 1º No caso de ter a criança nascido morta, será o registro feito no livro "C Auxiliar", com os elementos que couberem. (Incluído pela Lei nº 6.216, de 1975).

§ 2º No caso de a criança morrer na ocasião do parto, tendo, entretanto, respirado, serão feitos os dois assentos, o de nascimento e o de óbito, com os elementos cabíveis e com remissões recíprocas. (Incluído pela Lei nº 6.216, de 1975).

Art. 54. O assento do nascimento deverá conter: (Renumerado do art. 55, pela Lei nº 6.216, de 1975).

1º) o dia, mês, ano e lugar do nascimento e a hora certa, sendo possível determiná-la, ou aproximada;

2º) o sexo do registrando; (Redação dada pela Lei nº 6.216, de 1975).

3º) o fato de ser gêmeo, quando assim tiver acontecido;

4º) o nome e o prenome, que forem postos à criança;

5º) a declaração de que nasceu morta, ou morreu no ato ou logo depois do parto;

6º) a ordem de filiação de outros irmãos do mesmo prenome que existirem ou tiverem existido;

7º) Os nomes e prenomes, a naturalidade, a profissão dos pais, o lugar e cartório onde se casaram, a idade da genitora, do registrando em anos completos, na ocasião do parto, e o domicílio ou a residência do casal.

8º) os nomes e prenomes dos avós paternos e maternos;

9º) os nomes e prenomes, a profissão e a residência das duas testemunhas do assento, quando se tratar de parto ocorrido sem assistência médica em residência

ou fora de unidade hospitalar ou casa de saúde.(Redação dada pela Lei nº 9.997, de 2000)

10) número de identificação da Declaração de Nascido Vivo - com controle do dígito verificador, ressalvado na hipótese de registro tardio previsto no art. 46 desta Lei. (Incluído pela Lei nº 12.662, de 2012)

§ 1º Não constituem motivo para recusa, devolução ou solicitação de retificação da Declaração de Nascido Vivo por parte do Registrador Civil das Pessoas Naturais: (Incluído pela Lei nº 12.662, de 2012)

I - equívocos ou divergências que não comprometam a identificação da mãe; (Incluído pela Lei nº 12.662, de 2012)

II - omissão do nome do recém-nascido ou do nome do pai; (Incluído pela Lei nº 12.662, de 2012)

III - divergência parcial ou total entre o nome do recém-nascido constante da declaração e o escolhido em manifestação perante o registrador no momento do registro de nascimento, prevalecendo este último; (Incluído pela Lei nº 12.662, de 2012)

IV - divergência parcial ou total entre o nome do pai constante da declaração e o verificado pelo registrador nos termos da legislação civil, prevalecendo este último; (Incluído pela Lei nº 12.662, de 2012)

V - demais equívocos, omissões ou divergências que não comprometam informações relevantes para o registro de nascimento. (Incluído pela Lei nº 12.662, de 2012)

§ 2º O nome do pai constante da Declaração de Nascido Vivo não constitui prova ou presunção da paternidade, somente podendo ser lançado no registro de nascimento quando verificado nos termos da legislação civil vigente. (Incluído pela Lei nº 12.662, de 2012)

§ 3º Nos nascimentos frutos de partos sem assistência de profissionais da saúde ou parteiras tradicionais, a Declaração de Nascido Vivo será emitida pelos Oficiais de Registro Civil que lavrarem o registro de nascimento, sempre que haja demanda das Secretarias Estaduais ou Municipais de Saúde para que realizem tais emissões. (Incluído pela Lei nº 12.662, de 2012)

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. (Renumerado do art. 56, pela Lei nº 6.216, de 1975).

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.

Art. 56. O interessado, no primeiro ano após ter atingido a maioridade civil, poderá, pessoalmente ou por procurador bastante, alterar o nome, desde que não prejudique os apelidos de família, averbando-se a alteração que será publicada pela imprensa. (Renumerado do art. 57, pela Lei nº 6.216, de 1975).

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. (Redação dada pela Lei nº 12.100, de 2009).

§ 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. (Incluído pela Lei nº 6.216, de 1975).

§ 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. (Incluído pela Lei nº 6.216, de 1975).

§ 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. (Incluído pela Lei nº 6.216, de 1975).

§ 5º O aditamento regulado nesta Lei será cancelado a requerimento de uma das partes, ouvida a outra. (Incluído pela Lei nº 6.216, de 1975).

§ 6º Tanto o aditamento quanto o cancelamento da averbação previstos neste artigo serão processados em segredo de justiça. (Incluído pela Lei nº 6.216, de 1975).

§ 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. (Incluído pela Lei nº 9.807, de 1999)

§ 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 madrasta, desde que haja expressa concordância destes, sem prejuízo de seus apelidos de família. (Incluído pela Lei nº 11.924, de 2009)

Art. 58. O prenome será definitivo, admitindo-se, todavia, a sua substituição por apelidos públicos notórios. (Redação dada pela Lei nº 9.708, de 1998)

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. (Redação dada pela Lei nº 9.807, de 1999)

Art. 59. Quando se tratar de filho ilegítimo, não será declarado o nome do pai sem que este expressamente o autorize e compareça, por si ou por procurador especial, para, reconhecendo-o, assinar, ou não sabendo ou não podendo, mandar assinar a seu rogo o respectivo assento com duas testemunhas. (Renumerado do art. 60, pela Lei nº 6.216, de 1975).

Art. 60. O registro conterá o nome do pai ou da mãe, ainda que ilegítimos, quando qualquer deles for o declarante. (Renumerado do art. 61, pela Lei nº 6.216, de 1975).

Art. 61. Tratando-se de exposto, o registro será feito de acordo com as declarações que os estabelecimentos de caridade, as autoridades ou os particulares comunicarem ao oficial competente, nos prazos mencionados no artigo 51, a partir do achado ou entrega, sob a pena do artigo 46, apresentando ao oficial, salvo motivo de força maior comprovada, o exposto e os objetos a que se refere o parágrafo único deste artigo. (Renumerado do art. 62, pela Lei nº 6.216, de 1975).

Parágrafo único. Declarar-se-á o dia, mês e ano, lugar em que foi exposto, a hora em que foi encontrado e a sua idade aparente. Nesse caso, o envoltório, roupas e quaisquer outros objetos e sinais que trouxer a criança e que possam a todo o tempo fazê-la reconhecer, serão numerados, alistados e fechados em caixa lacrada e selada, com o seguinte rótulo: "Pertence ao exposto tal, assento de fls..... do livro....." e remetidos imediatamente, com uma guia em duplicata, ao Juiz, para serem recolhidos a lugar seguro. Recebida e arquivada a duplicata com o competente recibo do depósito, far-se-á à margem do assento a correspondente anotação.

Art. 62. O registro do nascimento do menor abandonado, sob jurisdição do Juiz de Menores, poderá fazer-se por iniciativa deste, à vista dos elementos de que dispuser e com observância, no que for aplicável, do que preceitua o artigo anterior. (Renumerado do art 63, pela Lei nº 6.216, de 1975).

Art. 63. No caso de gêmeos, será declarada no assento especial de cada um a ordem de nascimento. Os gêmeos que tiverem o prenome igual deverão ser inscritos com duplo prenome ou nome completo diverso, de modo que possam distinguir-se. (Renumerado do art. 64, pela Lei nº 6.216, de 1975).

Parágrafo único. Também serão obrigados a duplo prenome, ou a nome completo diverso, os irmãos a que se pretender dar o mesmo prenome.

Art. 64. Os assentos de nascimento em navio brasileiro mercante ou de guerra serão lavrados, logo que o fato se verificar, pelo modo estabelecido na legislação de marinha, devendo, porém, observar-se as disposições da presente Lei. (Renumerado do art. 65, pela Lei nº 6.216, de 1975).

Art. 65. No primeiro porto a que se chegar, o comandante depositará imediatamente, na capitania do porto, ou em sua falta, na estação fiscal, ou ainda, no consulado, em se tratando de porto estrangeiro, duas cópias autenticadas dos assentos referidos no artigo anterior, uma das quais será remetida, por intermédio do Ministério da Justiça, ao oficial do registro, para o registro, no lugar de residência dos pais ou, se não for possível descobri-lo, no 1º Ofício do Distrito Federal. Uma terceira cópia será entregue pelo comandante ao interessado que, após conferência na capitania do porto, por ela poderá, também, promover o registro no cartório competente. (Renumerado do art. 66, pela Lei nº 6.216, de 1975).

Parágrafo único. Os nascimentos ocorridos a bordo de quaisquer aeronaves, ou de navio estrangeiro, poderão ser dados a registro pelos pais brasileiros no cartório ou consulado do local do desembarque.

Art. 66. Pode ser tomado assento de nascimento de filho de militar ou assemelhado em livro criado pela administração militar mediante declaração feita pelo interessado ou remetido pelo comandante da unidade, quando em campanha. Esse assento será publicado em boletim da unidade e, logo que possível, trasladado por cópia autenticada, exofficio ou a requerimento do interessado, para o cartório de registro civil a que competir ou para o do 1º Ofício do Distrito Federal, quando não puder ser conhecida a residência do pai. (Renumerado do art. 67, pela Lei nº 6.216, de 1975).

Parágrafo único. A providência de que trata este artigo será extensiva ao assento de nascimento de filho de civil, quando, em consequência de operações de guerra, não funcionarem os cartórios locais.

CAPÍTULO V

Da Habilitação para o Casamento

Art. 67. Na habilitação para o casamento, os interessados, apresentando os documentos exigidos pela lei civil, requererão ao oficial do registro do distrito de residência de um dos nubentes, que lhes expeça certidão de que se acham habilitados para se casarem. (Renumerado do art. 68, pela Lei nº 6.216, de 1975).

§ 1º Autuada a petição com os documentos, o oficial mandará afixar proclamas de casamento em lugar ostensivo de seu cartório e fará publicá-los na imprensa local, se houver, Em seguida, abrirá vista dos autos ao órgão do Ministério Público, para manifestar-se sobre o pedido e requerer o que for necessário à sua regularidade, podendo exigir a apresentação de atestado de residência, firmado por autoridade policial, ou qualquer outro elemento de convicção admitido em direito. (Redação dada pela Lei nº 6.216, de 1975).

§ 2º Se o órgão do Ministério Público impugnar o pedido ou a documentação, os autos serão encaminhados ao Juiz, que decidirá sem recurso.

§ 3º Decorrido o prazo de quinze (15) dias a contar da afixação do edital em cartório, se não aparecer quem oponha impedimento nem constar algum dos que de ofício deva declarar, ou se tiver sido rejeitada a impugnação do órgão do Ministério Público, o oficial do registro certificará a circunstância nos autos e entregará aos nubentes certidão de que estão habilitados para se casar dentro do prazo previsto em lei.

§ 4º Se os nubentes residirem em diferentes distritos do Registro Civil, em um e em outro se publicará e se registrará o edital.

§ 5º Se houver apresentação de impedimento, o oficial dará ciência do fato aos nubentes, para que indiquem em três (3) dias prova que pretendam produzir, e remeterá os autos a juízo; produzidas as provas pelo oponente e pelos nubentes, no prazo de dez (10) dias, com ciência do Ministério Público, e ouvidos os interessados e o órgão do Ministério Público em cinco (5) dias, decidirá o Juiz em igual prazo.

§ 6º Quando o casamento se der em circunscrição diferente daquela da habilitação, o oficial do registro comunicará ao da habilitação esse fato, com os elementos necessários às anotações nos respectivos autos. (Incluído pela Lei nº 6.216, de 1975).

Art. 68. Se o interessado quiser justificar fato necessário à habilitação para o casamento, deduzirá sua intenção perante o Juiz competente, em petição circunstanciada indicando testemunhas e apresentando documentos que comprovem as alegações. (Renumerado do art. 69, pela Lei nº 6.216, de 1975).

§ 1º Ouvidas as testemunhas, se houver, dentro do prazo de cinco (5) dias, com a ciência do órgão do Ministério Público, este terá o prazo de vinte e quatro (24) horas para manifestar-se, decidindo o Juiz em igual prazo, sem recurso.

§ 2º Os autos da justificação serão encaminhados ao oficial do registro para serem anexados ao processo da habilitação matrimonial.

Art. 69. Para a dispensa de proclamas, nos casos previstos em lei, os contraentes, em petição dirigida ao Juiz, deduzirão os motivos de urgência do casamento, provando-a, desde logo, com documentos ou indicando outras provas para demonstração do alegado. (Renumerado do art. 70, pela Lei nº 6.216, de 1975).

§ 1º Quando o pedido se fundar em crime contra os costumes, a dispensa de proclamas será precedida da audiência dos contraentes, separadamente e em segredo de justiça.

§ 2º Produzidas as provas dentro de cinco (5) dias, com a ciência do órgão do Ministério Público, que poderá manifestar-se, a seguir, em vinte e quatro (24) horas, o Juiz decidirá, em igual prazo, sem recurso, remetendo os autos para serem anexados ao processo de habilitação matrimonial.

CAPÍTULO VI Do Casamento

Art. 70 Do matrimônio, logo depois de celebrado, será lavrado assento, assinado pelo presidente do ato, os cônjuges, as testemunhas e o oficial, sendo exarados: (Renumerado do art. 71, pela Lei nº 6.216, de 1975).

- 1º) os nomes, prenomes, nacionalidade, data e lugar do nascimento, profissão, domicílio e residência atual dos cônjuges;
- 2º) os nomes, prenomes, nacionalidade, data de nascimento ou de morte, domicílio e residência atual dos pais;
- 3º) os nomes e prenomes do cônjuge precedente e a data da dissolução do casamento anterior, quando for o caso;
- 4º) a data da publicação dos proclamas e da celebração do casamento;
- 5º) a relação dos documentos apresentados ao oficial do registro;
- 6º) os nomes, prenomes, nacionalidade, profissão, domicílio e residência atual das testemunhas;
- 7º) o regime de casamento, com declaração da data e do cartório em cujas notas foi tomada a escritura ante-nupcial, quando o regime não for o da comunhão ou o legal que sendo conhecido, será declarado expressamente;
- 8º) o nome, que passa a ter a mulher, em virtude do casamento;
- 9º) os nomes e as idades dos filhos havidos de matrimônio anterior ou legitimados pelo casamento.

10º) à margem do termo, a impressão digital do contraente que não souber assinar o nome. (Incluído pela Lei nº 6.216, de 1975).

Parágrafo único. As testemunhas serão, pelo menos, duas, não dispendo a lei de modo diverso.

CAPÍTULO VII

Do Registro do Casamento Religioso para Efeitos Civis

Art. 71. Os nubentes habilitados para o casamento poderão pedir ao oficial que lhe forneça a respectiva certidão, para se casarem perante autoridade ou ministro religioso, nela mencionando o prazo legal de validade da habilitação. (Renumerado do art. 72 pela Lei nº 6.216, de 1975).

Art. 72. O termo ou assento do casamento religioso, subscrito pela autoridade ou ministro que o celebrar, pelos nubentes e por duas testemunhas, conterà os requisitos do artigo 71, exceto o 5º. (Renumerado do art. 73, pela Lei nº 6.216, de 1975).

Art. 73. No prazo de trinta dias a contar da realização, o celebrante ou qualquer interessado poderá, apresentando o assento ou termo do casamento religioso, requerer-lhe o registro ao oficial do cartório que expediu a certidão. (Renumerado do art. 74, pela Lei nº 6.216, de 1975).

§ 1º O assento ou termo conterà a data da celebração, o lugar, o culto religioso, o nome do celebrante, sua qualidade, o cartório que expediu a habilitação, sua data, os nomes, profissões, residências, nacionalidades das testemunhas que o assinarem e os nomes dos contraentes. (Redação dada pela Lei nº 6.216, de 1975).

§ 2º Anotada a entrada do requerimento o oficial fará o registro no prazo de 24 (vinte e quatro) horas. (Redação dada pela Lei nº 6.216, de 1975).

§ 3º A autoridade ou ministro celebrante arquivará a certidão de habilitação que lhe foi apresentada, devendo, nela, anotar a data da celebração do casamento.

Art. 74. O casamento religioso, celebrado sem a prévia habilitação, perante o oficial de registro público, poderá ser registrado desde que apresentados pelos nubentes, com o requerimento de registro, a prova do ato religioso e os documentos exigidos pelo Código Civil, suprindo eles eventual falta de requisitos nos termos da celebração. (Renumerado do art. 75, pela Lei nº 6.216, de 1975).

Parágrafo único. Processada a habilitação com a publicação dos editais e certificada a inexistência de impedimentos, o oficial fará o registro do casamento religioso, de

acordo com a prova do ato e os dados constantes do processo, observado o disposto no artigo 70.

Art. 75. O registro produzirá efeitos jurídicos a contar da celebração do casamento. (Renumerado do art. 76, pela Lei nº 6.216, de 1975).

CAPÍTULO VIII

Do Casamento em Iminente Risco de Vida

Art. 76. Ocorrendo iminente risco de vida de algum dos contraentes, e não sendo possível a presença da autoridade competente para presidir o ato, o casamento poderá realizar-se na presença de seis testemunhas, que comparecerão, dentro de 5 (cinco) dias, perante a autoridade judiciária mais próxima, a fim de que sejam reduzidas a termo suas declarações. (Renumerado do art. 77, com nova redação pela Lei nº 6.216, de 1975).

§ 1º Não comparecendo as testemunhas, espontaneamente, poderá qualquer interessado requerer a sua intimação.

§ 2º Autuadas as declarações e encaminhadas à autoridade judiciária competente, se outra for a que as tomou por termo, será ouvido o órgão do Ministério Público e se realizarão as diligências necessárias para verificar a inexistência de impedimento para o casamento.

§ 3º Ouvidos dentro em 5 (cinco) dias os interessados que o requerem e o órgão do Ministério Público, o Juiz decidirá em igual prazo.

§ 4º Da decisão caberá apelação com ambos os efeitos.

§ 5º Transitada em julgado a sentença, o Juiz mandará registrá-la no Livro de Casamento.

CAPÍTULO IX

Do Óbito

Art. 77 - Nenhum sepultamento será feito sem certidão, do oficial de registro do lugar do falecimento, extraída após a lavratura do assento de óbito, em vista do atestado de médico, se houver no lugar, ou em caso contrário, de duas pessoas qualificadas que tiverem presenciado ou verificado a morte. (Renumerado do art. 78 com nova redação, pela Lei nº 6.216, de 1975).

§ 1º Antes de proceder ao assento de óbito de criança de menos de 1 (um) ano, o oficial verificará se houve registro de nascimento, que, em caso de falta, será previamente feito. (Redação dada pela Lei nº 6.216, de 1975).

§ 2º A cremação de cadáver somente será feita daquele que houver manifestado a vontade de ser incinerado ou no interesse da saúde pública e se o atestado de óbito houver sido firmado por 2 (dois) médicos ou por 1 (um) médico legista e, no caso de morte violenta, depois de autorizada pela autoridade judiciária. (Incluído pela Lei nº 6.216, de 1975).

Art. 78. Na impossibilidade de ser feito o registro dentro de 24 (vinte e quatro) horas do falecimento, pela distância ou qualquer outro motivo relevante, o assento será lavrado depois, com a maior urgência, e dentro dos prazos fixados no artigo 50. (Renumerado do art. 79 pela Lei nº 6.216, de 1975).

Art. 79. São obrigados a fazer declaração de óbitos: (Renumerado do art. 80 pela Lei nº 6.216, de 1975).

- 1º) o chefe de família, a respeito de sua mulher, filhos, hóspedes, agregados e fâmulos;
- 2º) a viúva, a respeito de seu marido, e de cada uma das pessoas indicadas no número antecedente;
- 3º) o filho, a respeito do pai ou da mãe; o irmão, a respeito dos irmãos e demais pessoas de casa, indicadas no nº 1; o parente mais próximo maior e presente;
- 4º) o administrador, diretor ou gerente de qualquer estabelecimento público ou particular, a respeito dos que nele faleceram, salvo se estiver presente algum parente em grau acima indicado;
- 5º) na falta de pessoa competente, nos termos dos números anteriores, a que tiver assistido aos últimos momentos do finado, o médico, o sacerdote ou vizinho que do falecimento tiver notícia;
- 6º) a autoridade policial, a respeito de pessoas encontradas mortas.

Parágrafo único. A declaração poderá ser feita por meio de preposto, autorizando-o o declarante em escrito, de que constem os elementos necessários ao assento de óbito.

Art. 80. O assento de óbito deverá conter: (Renumerado do art. 81 pela Lei nº 6.216, de 1975).

- 1º) a hora, se possível, dia, mês e ano do falecimento;
- 2º) o lugar do falecimento, com indicação precisa;
- 3º) o prenome, nome, sexo, idade, cor, estado, profissão, naturalidade, domicílio e residência do morto;
- 4º) se era casado, o nome do cônjuge sobrevivente, mesmo quando desquitado; se viúvo, o do cônjuge pré-defunto; e o cartório de casamento em ambos os casos;
- 5º) os nomes, prenomes, profissão, naturalidade e residência dos pais;
- 6º) se faleceu com testamento conhecido;
- 7º) se deixou filhos, nome e idade de cada um;

8º) se a morte foi natural ou violenta e a causa conhecida, com o nome dos atestantes;

9º) lugar do sepultamento;

10º) se deixou bens e herdeiros menores ou interditos;

11º) se era eleitor.

12º) pelo menos uma das informações a seguir arroladas: número de inscrição do PIS/PASEP; número de inscrição no Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, se contribuinte individual; número de benefício previdenciário - NB, se a pessoa falecida for titular de qualquer benefício pago pelo INSS; número do CPF; número de registro da Carteira de Identidade e respectivo órgão emissor; número do título de eleitor; número do registro de nascimento, com informação do livro, da folha e do termo; número e série da Carteira de Trabalho. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001)

Parágrafo único. O oficial de registro civil comunicará o óbito à Receita Federal e à Secretaria de Segurança Pública da unidade da Federação que tenha emitido a cédula de identidade, exceto se, em razão da idade do falecido, essa informação for manifestamente desnecessária. (Incluído pela Lei nº 13.114, de 2015)

Art. 81. Sendo o finado desconhecido, o assento deverá conter declaração de estatura ou medida, se for possível, cor, sinais aparentes, idade presumida, vestuário e qualquer outra indicação que possa auxiliar de futuro o seu reconhecimento; e, no caso de ter sido encontrado morto, serão mencionados esta circunstância e o lugar em que se achava e o da necropsia, se tiver havido. (Renumerado do art. 82 pela, Lei nº 6.216, de 1975).

Parágrafo único. Neste caso, será extraída a individual dactiloscópica, se no local existir esse serviço.

Art. 82. O assento deverá ser assinado pela pessoa que fizer a comunicação ou por alguém a seu rogo, se não souber ou não puder assinar. (Renumerado do art. 83 pela, Lei nº 6.216, de 1975).

Art. 83. Quando o assento for posterior ao enterro, faltando atestado de médico ou de duas pessoas qualificadas, assinarão, com a que fizer a declaração, duas testemunhas que tiverem assistido ao falecimento ou ao funeral e puderem atestar, por conhecimento próprio ou por informação que tiverem colhido, a identidade do cadáver. (Renumerado do art. 84 pela Lei nº 6.216, de 1975).

Art. 84. Os assentos de óbitos de pessoas falecidas a bordo de navio brasileiro serão lavrados de acordo com as regras estabelecidas para os nascimentos, no que lhes for aplicável, com as referências constantes do artigo 80, salvo se o enterro for no porto, onde será tomado o assento. (Renumerado do art. 85 Lei nº 6.216, de 1975).

Art. 85. Os óbitos, verificados em campanha, serão registrados em livro próprio, para esse fim designado, nas formações sanitárias e corpos de tropas, pelos oficiais da corporação militar correspondente, autenticado cada assento com a rubrica do respectivo médico chefe, ficando a cargo da unidade que proceder ao sepultamento o registro, nas condições especificadas, dos óbitos que se derem no próprio local de combate. (Renumerado do art. 86, pela Lei nº 6.216, de 1975).

Art. 86. Os óbitos a que se refere o artigo anterior, serão publicados em boletim da corporação e registrados no registro civil, mediante relações autenticadas, remetidas ao Ministério da Justiça, contendo os nomes dos mortos, idade, naturalidade, estado civil, designação dos corpos a que pertenciam, lugar da residência ou de mobilização, dia, mês, ano e lugar do falecimento e do sepultamento para, à vista dessas relações, se fizerem os assentamentos de conformidade com o que a respeito está disposto no artigo 66. (Renumerado do art. 87 pela Lei nº 6.216, de 1975).

Art. 87. O assentamento de óbito ocorrido em hospital, prisão ou outro qualquer estabelecimento público será feito, em falta de declaração de parentes, segundo a da respectiva administração, observadas as disposições dos artigos 80 a 83; e o relativo a pessoa encontrada acidental ou violentamente morta, segundo a comunicação, ex officio, das autoridades policiais, às quais incumbe fazê-la logo que tenham conhecimento do fato. (Renumerado do art. 88, pela Lei nº 6.216, de 1975).

Art. 88. Poderão os Juízes togados admitir justificação para o assento de óbito de pessoas desaparecidas em naufrágio, inundação, incêndio, terremoto ou qualquer outra catástrofe, quando estiver provada a sua presença no local do desastre e não for possível encontrar-se o cadáver para exame. (Renumerado do art. 89 pela Lei nº 6.216, de 1975).

Parágrafo único. Será também admitida a justificação no caso de desaparecimento em campanha, provados a impossibilidade de ter sido feito o registro nos termos do artigo 85 e os fatos que convençam da ocorrência do óbito.

CAPÍTULO X

Da Emancipação, Interdição e Ausência

Art. 89. No cartório do 1º Ofício ou da 1ª subdivisão judiciária de cada comarca serão registrados, em livro especial, as sentenças de emancipação, bem como os atos dos pais que a concederem, em relação aos menores nela domiciliados. (Renumerado do art 90 pela Lei nº 6.216, de 1975).

Art. 90. O registro será feito mediante traslado da sentença oferecida em certidão ou do instrumento, limitando-se, se for de escritura pública, as referências da data,

livro, folha e ofício em que for lavrada sem dependência, em qualquer dos casos, da presença de testemunhas, mas com a assinatura do apresentante. Dele sempre constarão: (Renumerado do art. 91 pela Lei nº 6.216, de 1975).

1º) data do registro e da emancipação;

2º) nome, prenome, idade, filiação, profissão, naturalidade e residência do emancipado; data e cartório em que foi registrado o seu nascimento;

3º) nome, profissão, naturalidade e residência dos pais ou do tutor.

Art. 91. Quando o juiz conceder emancipação, deverá comunicá-la, de ofício, ao oficial de registro, se não constar dos autos haver sido efetuado este dentro de 8 (oito) dias. (Renumerado do art 92 pela Lei nº 6.216, de 1975).

Parágrafo único. Antes do registro, a emancipação, em qualquer caso, não produzirá efeito.

Art. 92. As interdições serão registradas no mesmo cartório e no mesmo livro de que trata o artigo 89, salvo a hipótese prevista na parte final do parágrafo único do artigo 33, declarando-se: (Renumerado do art. 93 pela Lei nº 6.216, de 1975).

1º) data do registro;

2º) nome, prenome, idade, estado civil, profissão, naturalidade, domicílio e residência do interdito, data e cartório em que forem registrados o nascimento e o casamento, bem como o nome do cônjuge, se for casado;

3º) data da sentença, nome e vara do Juiz que a proferiu;

4º) nome, profissão, estado civil, domicílio e residência do curador;

5º) nome do requerente da interdição e causa desta;

6º) limites da curadoria, quando for parcial a interdição;

7º) lugar onde está internado o interdito.

Art. 93. A comunicação, com os dados necessários, acompanhados de certidão de sentença, será remetida pelo Juiz ao cartório para registro de ofício, se o curador ou promovente não o tiver feito dentro de oito (8) dias. (Renumerado do art. 94 pela Lei nº 6.216, de 1975).

Parágrafo único. Antes de registrada a sentença, não poderá o curador assinar o respectivo termo.

Art. 94. O registro das sentenças declaratórias de ausência, que nomearem curador, será feita no cartório do domicílio anterior do ausente, com as mesmas cautelas e efeitos do registro de interdição, declarando-se: (Renumerado do art. 95 pela Lei nº 6.216, de 1975).

1º) data do registro;

2º) nome, idade, estado civil, profissão e domicílio anterior do ausente, data e cartório em que foram registrados o nascimento e o casamento, bem como o nome do cônjuge, se for casado;

- 3º) tempo de ausência até a data da sentença;
- 4º) nome do promotor do processo;
- 5º) data da sentença, nome e vara do Juiz que a proferiu;
- 6º) nome, estado, profissão, domicílio e residência do curador e os limites da curatela.

CAPÍTULO XI Da Legitimação Adotiva

Art. 95. Serão registradas no registro de nascimentos as sentenças de legitimação adotiva, consignando-se nele os nomes dos pais adotivos como pais legítimos e os dos ascendentes dos mesmos se já falecidos, ou sendo vivos, se houverem, em qualquer tempo, manifestada por escrito sua adesão ao ato (Lei nº 4.655, de 2 de junho de 1965, art. 6º). (Renumerado do art. 96 pela Lei nº 6.216, de 1975).

Parágrafo único. O mandado será arquivado, dele não podendo o oficial fornecer certidão, a não ser por determinação judicial e em segredo de justiça, para salvaguarda de direitos (Lei n. 4.655, de 2-6-65, art. 8º, parágrafo único).

Art. 96. Feito o registro, será cancelado o assento de nascimento original do menor. (Renumerado do art. 97 pela Lei nº 6.216, de 1975).

CAPÍTULO XII Da Averbação

Art. 97. A averbação será feita pelo oficial do cartório em que constar o assento à vista da carta de sentença, de mandado ou de petição acompanhada de certidão ou documento legal e autêntico, com audiência do Ministério Público. (Renumerado do art. 98 pela Lei nº 6.216, de 1975).

Art. 98. A averbação será feita à margem do assento e, quando não houver espaço, no livro corrente, com as notas e remissões recíprocas, que facilitem a busca. (Renumerado do art. 99 pela Lei nº 6.216, de 1975).

Art. 99. A averbação será feita mediante a indicação minuciosa da sentença ou ato que a determinar. (Renumerado do art. 100 pela Lei nº 6.216, de 1975).

Art. 100. No livro de casamento, será feita averbação da sentença de nulidade e anulação de casamento, bem como do desquite, declarando-se a data em que o Juiz a proferiu, a sua conclusão, os nomes das partes e o trânsito em julgado. (Renumerado do art. 101 pela Lei nº 6.216, de 1975).

§ 1º Antes de averbadas, as sentenças não produzirão efeito contra terceiros.

§ 2º As sentenças de nulidade ou anulação de casamento não serão averbadas enquanto sujeitas a recurso, qualquer que seja o seu efeito.

§ 3º A averbação a que se refere o parágrafo anterior será feita à vista da carta de sentença, subscrita pelo presidente ou outro Juiz do Tribunal que julgar a ação em grau de recurso, da qual constem os requisitos mencionados neste artigo e, ainda, certidão do trânsito em julgado do acórdão.

§ 4º O oficial do registro comunicará, dentro de quarenta e oito horas, o lançamento da averbação respectiva ao Juiz que houver subscrito a carta de sentença mediante ofício sob registro postal.

§ 5º Ao oficial, que deixar de cumprir as obrigações consignadas nos parágrafos anteriores, será imposta a multa de cinco salários-mínimos da região e a suspensão do cargo até seis meses; em caso de reincidência ser-lhe-á aplicada, em dobro, a pena pecuniária, ficando sujeito à perda do cargo.

Art. 101. Será também averbado, com as mesmas indicações e efeitos, o ato de restabelecimento de sociedade conjugal. (Renumerado do art. 102 pela Lei nº 6.216, de 1975).

Art. 102. No livro de nascimento, serão averbados: (Renumerado do art. 103 pela Lei nº 6.216, de 1975).

- 1º) as sentenças que julgarem ilegítimos os filhos concebidos nas constância do casamento;
- 2º) as sentenças que declararem legítima a filiação;
- 3º) as escrituras de adoção e os atos que a dissolverem;
- 4º) o reconhecimento judicial ou voluntário dos filhos ilegítimos;
- 5º) a perda de nacionalidade brasileira, quando comunicada pelo Ministério da Justiça.
- 6º) a perda e a suspensão do pátrio poder. (Incluído pela Lei nº 8.069, de 1990)

Art. 103. Será feita, ainda de ofício, diretamente quando no mesmo cartório, ou por comunicação do oficial que registrar o casamento, a averbação da legitimação dos filhos por subsequente matrimônio dos pais, quando tal circunstância constar do assento de casamento. (Renumerado do art. 104 pela Lei nº 6.216, de 1975).

Art. 104. No livro de emancipações, interdições e ausências, será feita a averbação das sentenças que puserem termo à interdição, das substituições dos curadores de interditos ou ausentes, das alterações dos limites de curatela, da cessação ou mudança de internação, bem como da cessação da ausência pelo aparecimento do ausente, de acordo com o disposto nos artigos anteriores. (Renumerado do art. 105 pela Lei nº 6.216, de 1975).

Parágrafo único. Averbar-se-á, também, no assento de ausência, a sentença de abertura de sucessão provisória, após o trânsito em julgado, com referência especial ao testamento do ausente se houver e indicação de seus herdeiros habilitados. (Renumerado com nova redação pela Lei nº 6.216, de 1975).

Art. 105. Para a averbação de escritura de adoção de pessoa cujo registro de nascimento haja sido fora do País, será trasladado, sem ônus para os interessados, no livro "A" do Cartório do 1º Ofício ou da 1ª subdivisão judiciária da comarca em que for domiciliado o adotante, aquele registro, legalmente traduzido, se for o caso, para que se faça, à margem dele, a competente averbação. (Renumerado do art. 106 pela Lei nº 6.216, de 1975).

CAPÍTULO XIII Das Anotações

Art. 106. Sempre que o oficial fizer algum registro ou averbação, deverá, no prazo de cinco dias, anotá-lo nos atos anteriores, com remissões recíprocas, se lançados em seu cartório, ou fará comunicação, com resumo do assento, ao oficial em cujo cartório estiverem os registros primitivos, obedecendo-se sempre à forma prescrita no artigo 98. (Renumerado do art. 107 pela Lei nº 6.216, de 1975).

Parágrafo único. As comunicações serão feitas mediante cartas relacionadas em protocolo, anotando-se à margem ou sob o ato comunicado, o número de protocolo e ficarão arquivadas no cartório que as receber.

Art. 107. O óbito deverá ser anotado, com as remissões recíprocas, nos assentos de casamento e nascimento, e o casamento no deste. (Renumerado do art. 108 pela Lei nº 6.216, de 1975).

§ 1º A emancipação, a interdição e a ausência serão anotadas pela mesma forma, nos assentos de nascimento e casamento, bem como a mudança do nome da mulher, em virtude de casamento, ou sua dissolução, anulação ou desquite.

§ 2º A dissolução e a anulação do casamento e o restabelecimento da sociedade conjugal serão, também, anotadas nos assentos de nascimento dos cônjuges.

Art. 108. Os oficiais, além das penas disciplinares em que incorrerem, são responsáveis civil e criminalmente pela omissão ou atraso na remessa de comunicações a outros cartórios. (Renumerado do art. 109 pela Lei nº 6.216, de 1975).

CAPÍTULO XIV

Das Retificações, Restaurações e Suprimentos

Art. 109. Quem pretender que se restaure, supra ou retifique assentamento no Registro Civil, requererá, em petição fundamentada e instruída com documentos ou com indicação de testemunhas, que o Juiz o ordene, ouvido o órgão do Ministério Público e os interessados, no prazo de cinco dias, que correrá em cartório. (Renumerado do art. 110 pela Lei nº 6.216, de 1975).

§ 1º Se qualquer interessado ou o órgão do Ministério Público impugnar o pedido, o Juiz determinará a produção da prova, dentro do prazo de dez dias e ouvidos, sucessivamente, em três dias, os interessados e o órgão do Ministério Público, decidirá em cinco dias.

§ 2º Se não houver impugnação ou necessidade de mais provas, o Juiz decidirá no prazo de cinco dias.

§ 3º Da decisão do Juiz, caberá o recurso de apelação com ambos os efeitos.

§ 4º Julgado procedente o pedido, o Juiz ordenará que se expeça mandado para que seja lavrado, restaurado e retificado o assentamento, indicando, com precisão, os fatos ou circunstâncias que devam ser retificados, e em que sentido, ou os que devam ser objeto do novo assentamento.

§ 5º Se houver de ser cumprido em jurisdição diversa, o mandado será remetido, por ofício, ao Juiz sob cuja jurisdição estiver o cartório do Registro Civil e, com o seu "cumpra-se", executar-se-á.

§ 6º As retificações serão feitas à margem do registro, com as indicações necessárias, ou, quando for o caso, com a trasladação do mandado, que ficará arquivado. Se não houver espaço, far-se-á o transporte do assento, com as remissões à margem do registro original.

Art. 110. Os erros que não exijam qualquer indagação para a constatação imediata de necessidade de sua correção poderão ser corrigidos de ofício pelo oficial de registro no próprio cartório onde se encontrar o assentamento, mediante petição assinada pelo interessado, representante legal ou procurador, independentemente de pagamento de selos e taxas, após manifestação conclusiva do Ministério Público. (Redação dada pela Lei nº 12.100, de 2009).

§ 1º Recebido o requerimento instruído com os documentos que comprovem o erro, o oficial submetê-lo-á ao órgão do Ministério Público que o despachará em 5 (cinco) dias. (Redação dada pela Lei nº 12.100, de 2009).

§ 2º Quando a prova depender de dados existentes no próprio cartório, poderá o oficial certificá-lo nos autos. (Redação dada pela Lei nº 12.100, de 2009).

§ 3º Entendendo o órgão do Ministério Público que o pedido exige maior indagação, requererá ao juiz a distribuição dos autos a um dos cartórios da circunscrição, caso em que se processará a retificação, com assistência de advogado, observado o rito sumaríssimo. (Redação dada pela Lei nº 12.100, de 2009).

§ 4º Deferido o pedido, o oficial averbará a retificação à margem do registro, mencionando o número do protocolo e a data da sentença e seu trânsito em julgado, quando for o caso. (Redação dada pela Lei nº 12.100, de 2009).

Art. 111. Nenhuma justificação em matéria de registro civil, para retificação, restauração ou abertura de assento, será entregue à parte. (Renumerado do art. 112 pela Lei nº 6.216, de 1975).

Art. 112. Em qualquer tempo poderá ser apreciado o valor probante da justificação, em original ou por traslado, pela autoridade judiciária competente ao conhecer de ações que se relacionarem com os fatos justificados. (Renumerado do art. 113 pela Lei nº 6.216, de 1975).

Art. 113. As questões de filiação legítima ou ilegítima serão decididas em processo contencioso para anulação ou reforma de assento. (Renumerado do art. 114 pela Lei nº 6.216, de 1975).