

A política nacional de erradicação do sub-registro civil de nascimento e do registro tardio: uma análise das ações implementadas pelos poderes públicos no Estado do Maranhão a partir da Meta 16.9 da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas

Paulo Sérgio Velten PEREIRA*

Pedro Bergê CUTRIM FILHO**

Rodrigo Dutra da SILVA***

RESUMO: Este artigo pretende compreender e analisar a Política Nacional de Erradicação do Sub-Registro Civil de Nascimento e do Registro Tardio promovida no Brasil, observado, em especial, o Estado do Maranhão. Para tanto, a partir da ideia de que o registro de nascimento representa um direito à visibilidade, apresenta o desenvolvimento da questão no país e em outros lugares da América Latina, a fim de, assim, compreender particularidades das políticas de erradicação do sub-registro de nascimento realizadas no contexto maranhense, considerando a atuação dos Poderes Executivo e Legislativo, da Defensoria Pública e, principalmente, do Poder Judiciário. O estudo é de particular relevo porque o combate ao sub-registro é imperativo e urgente, porquanto se reputa inconcebível que muitos indivíduos vivam ainda à margem da sociedade pela ausência de um mero ato registral, tolhidos de direitos básicos e de cidadania plena. Trata-se de pesquisa qualitativa que se utiliza do método dedutivo para construção dos argumentos, com procedimento diagnóstico e fontes estritamente bibliográficas e estatísticas. Ao final, conclui-se que as ações coordenadas realizadas no Estado do Maranhão resultaram na efetiva melhora dos indicadores sociais, mas não afastam a necessidade de esforços contínuos para o aperfeiçoamento da política pública, tudo para lograr resultados ótimos e a definitiva erradicação do sub-registro e do registro tardio de nascimento.

PALAVRAS-CHAVE: Registro civil; direitos fundamentais; política pública, sub-registro; cooperação interinstitucional.

SUMÁRIO: 1. Introdução; – 2. Uma breve história do registro civil e o contexto brasileiro; – 3. Registro de nascimento como um direito fundamental à visibilidade; – 4. O registro civil de nascimento de pessoas naturais na América Latina; – 5. As causas e as primeiras políticas de erradicação do sub-registro civil no Brasil; – 6. A Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas e o dever de erradicação do sub-registro civil no Brasil; – 7. As ações do Poder Público maranhense para o cumprimento da meta 16.9 da Agenda 2030; – 8. A atuação do Poder Judiciário do Estado do Maranhão e o combate ao sub-registro e ao registro tardio de nascimento de pessoas naturais; – 9. Considerações finais; – Referências bibliográficas.

TITLE: *The National Policy to Eradicate Civil Under-Registration of Birth and Late Registration: An Analysis of the Actions Implemented by Public Authorities in the State of Maranhão Based on Target 16.9 of the United Nations 2030 Agenda*

ABSTRACT: *This article aims to understand and analyze the National Policy for the Eradication of Civil Under-Registration of Birth and Late Registration promoted*

* Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor adjunto da Universidade Federal do Maranhão. Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão. E-mail: paulovelten@uol.com.br. Lattes: lattes.cnpq.br/6050740864470423.

** Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça da Universidade Federal do Maranhão. E-mail: pedroberge@gmail.com. Lattes: lattes.cnpq.br/5586542145379813.

*** Mestre em Direito e Instituições do Sistema de Justiça da Universidade Federal do Maranhão. E-mail: rodrigodutrasilva@hotmail.com. Lattes: lattes.cnpq.br/5317314484930299.

in Brazil, looking in particular at the state of Maranhão. To this end, based on the idea that birth registration represents a right to visibility, it presents the development of the issue in the country and elsewhere in Latin America, in order to understand the particularities of the policies to eradicate under-registration of birth carried out in the context of Maranhão, considering the actions of the Executive and Legislative Branches, the Public Defender's Office and, above all, the Judiciary. The study is particularly important because the fight against under-registration is imperative and urgent, as it is considered inconceivable that many individuals still live on the margins of society due to the absence of a mere registration act, deprived of basic rights and full citizenship. This is a qualitative study that uses the deductive method to construct its arguments, with a diagnostic procedure and strictly bibliographical and statistical sources. In the end, it is concluded that the coordinated actions carried out in the state of Maranhão have resulted in an effective improvement in social indicators, but this does not rule out the need for continuous efforts to improve public policy, all in order to achieve optimum results and the definitive eradication of under-registration and late birth registration.

KEYWORDS: Civil registration; fundamental rights; public policy; under-registration; inter-institutional cooperation.

CONTENTS: 1. Introduction; – 2. A brief history of civil registration and the Brazilian context; – 3. Birth registration as a fundamental right to visibility; – 4. Civil registration of the birth of natural persons in Latin America; – 5. The causes and the first policies to eradicate civil under-registration in Brazil; – 6. The 2030 Agenda of the United Nations and the duty to eradicate under-registration in the country; – 7. The actions of the public authorities in Maranhão to comply with target 16.9 of the 2030 Agenda; – 8. The actions of the Judiciary in the state of Maranhão and the fight against under-registration and late registration of births of natural persons; – 9. Final considerations; – Bibliographical references.

1. Introdução

Conforme conceito apresentado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sub-registro é um fenômeno social caracterizado pela ausência de registro formal, no mesmo ano de nascimento ou em até três meses do ano subsequente, de pessoas nascidas com vida.¹ A conceituação reproduz o prazo legal máximo, previsto no art. 50 da Lei de Registros Públicos (Lei n. 6.015/1973), para a prática do ato de registro aos que residem em locais que distem mais de 30 (trinta) quilômetros da sede de onde está instalado o Cartório de Registro Civil de Pessoas Naturais mais próximo.

No entanto, falar de sub-registro é mais do que tratar de números ou formalidades, como é de se supor, mas do acesso a direitos e deveres que correspondem a elementos básicos de uma vida cidadã. O ato de registro tem uma importância substancial, portanto. É que sua privação implica grave invisibilidade do indivíduo perante a comunidade política e o

¹ BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Nota técnica 01/2019 - Esclarecimentos sobre Sub-Registro de Nascimento*. Rio de Janeiro, 2019.

Estado, assim como a consequente negação e/ou restrição de direitos fundamentais elementares, tais como nome individualizado, saúde, educação, trabalho e propriedade.

Não sem razão, aliás, o tratamento da questão se tornou uma bússola para o aperfeiçoamento qualitativo dos Estados Democráticos de Direito, consolidando-se com a assinatura da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), no ano de 2015.

No Brasil, o sub-registro é um problema relevante que se evidencia em estatísticas, indiciárias das supracitadas violações de direitos: somente no ano de 2022 ocorreram 2.574.776 (dois milhões, quinhentos e setenta e quatro mil, setecentos e setenta e seis) nascimentos no Brasil, dos quais 1,31%, equivalente a 33.726 (trinta e três mil, setecentos e vinte e seis), não foram seguidos do respectivo registro.²

E, vale ressaltar, tais levantamentos estatísticos costumam retratar apenas uma parte do problema veiculado, tudo indicando a existência de quotas não percebidas, além da necessidade de tratamento da questão pelos Poderes Públicos.

Nesse contexto, cientes de que a mera garantia legal de acesso ao registro e a ampliação do número de serventias extrajudiciais são insuficientes para dar conta do problema, mercê das estatísticas oficiais, os poderes públicos brasileiros realizaram políticas públicas voltadas para a erradicação dos indicadores de sub-registro de pessoas naturais.

A partir de então, acanhadas tentativas de combate aos índices existentes deram lugar a políticas públicas melhor coordenadas, planejadas e executadas com o objetivo de viabilizar, na prática, aos nascidos em solo pátrio o acesso a um nome e à individualização.

Destaca-se, nesse ínterim, a atuação do Poder Judiciário brasileiro, que incorporou os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Agenda 2030 da ONU, ao seu próprio planejamento estratégico, com especial enfoque para a Meta n. 16.9, correspondente ao combate ao sub-registro civil de nascimento.

Com efeito, revela-se importante compreender a nova Política Nacional de Erradicação do Sub-registro Civil e Registro Tardio, objeto deste estudo, a fim de verificar suas

² BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Sistema de Estatísticas Vitais: Estatísticas Experimentais - Tabela 2022 (Nascidos Vivos)*. IBGE. Rio de Janeiro, 2022.

nuances e resultados imediatos, com o fulcro de estimular discussões que redundem no aperfeiçoamento das instituições e das políticas públicas ligadas ao tema.

Quanto aos objetivos gerais, o estudo pretende apresentar a mencionada política, dando enfoque especial às ações do Poder Judiciário, sobretudo do Estado do Maranhão, visando compreendê-la e analisá-la em termos sucintos.

Os objetivos específicos são: a) compreender o registro de nascimento como um direito à visibilidade, através de um breve estudo sobre registro civil no Brasil; b) apresentar as políticas de erradicação do sub-registro realizadas no Brasil, com breve verificação do que tem sido realizado também em países da América Latina; e, c) analisar os efeitos dessa política pública no Estado do Maranhão, considerando a atuação do Poder Executivo, da Defensoria Pública e, principalmente, do Poder Judiciário.

Trata-se de pesquisa qualitativa e bibliográfica, realizada com o auxílio de literatura e de artigos científicos especializados, todos oriundos de repositórios reconhecidos, além de dados estatísticos disponibilizados pelo IBGE. No que toca aos caminhos metodológicos, utilizar-se-á o método dedutivo para construção do argumento, através de procedimento diagnóstico e da análise do acervo bibliográfico, observados também os aludidos dados estatísticos oficiais.

2. Uma breve história do registro civil e o contexto brasileiro

A história do sistema de registro de nascimento remete a civilizações antigas e clássicas, como Grécia, Roma, China e Inca,³ que já desenvolviam técnicas de registro de sua população. Inobstante isso, em termos de influência geral, deve-se reconhecer a fundamentalidade do modelo desenvolvido durante a Revolução Francesa, momento a partir do qual os registros de nascimento e outros se tornaram laicos, públicos e mais bem sistematizados, ampliando o papel e o controle do Estado sobre os indivíduos, seguidas das inovações do Código Napoleônico, que influenciaram todos os sistemas registraes europeus.⁴

³ BRASILEIRO, Tula Vieira. *“Filho de”*: um estudo sobre o sub-registro de nascimento na cidade do Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em Educação). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: 2008, p. 217-219.

⁴ BRASILEIRO, Tula Vieira. *“Filho de”*: um estudo sobre o sub-registro de nascimento na cidade do Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em Educação). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: 2008, p. 219.

Mais de século depois, a questão foi novamente desenvolvida com afinco, desta vez pela *Declaração Universal dos Direitos Humanos* (1948), ocasião em que se reconheceu o direito de todo ser humano a ser reconhecido como pessoa perante a lei (art. 6º).⁵ Ato seguido, fortemente influenciada pela supracitada declaração internacional, a *Declaração dos Direitos da Criança* (1959) convencionou que cada criança teria direito a um nome, sobrenome e nacionalidade desde o nascimento (Princípio 3),⁶ princípio este consagrado, também, no art. 24 inciso 2 do *Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos* (1966).⁷

O elastecimento e robustez do direito se verifica com a formalização do *Pacto de São José da Costa Rica* (1969), segundo o qual a todos é dado prenome e sobrenome, inclusive fictício (art. 18º), como meios essenciais à garantia e exercício de direitos relativos ao reconhecimento da personalidade jurídica (art. 3º).

Porém, importa esclarecer, somente a Convenção Sobre os Direitos da Criança (1989) afirmou expressamente que o registro de nascimento é um direito a ser tutelado, tratando-o também como um instituto jurídico a ser fomentado diretamente pelos estados nacionais.

Por sua vez, no Brasil, a trajetória histórica do registro civil se confunde, num primeiro momento, com a estrutura da sociedade do período colonial, em que a preocupação com a demografia brasileira foi essencialmente voltada para a defesa do território, sendo os registros de batismos, casamentos e óbitos encargo exclusivo da Igreja Católica,⁸ que protagonizou o primeiro Censo brasileiro, realizado em 1776, em conjunto com autoridades civis.⁹

Logo, durante a maior parte da história brasileira, o controle de nascimentos, óbitos e casamentos foi descentralizado e realizado pela Igreja Católica, que, desde o Concílio de Trento, tornou-se a única responsável pela manutenção e efetivação de assentos tais.¹⁰

⁵ ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: unicef.org/.

⁶ ONU. *Declaração dos Direitos da Criança*. Disponível em: camara.leg.br/.

⁷ BRASIL. *Decreto nº 592*, de 06 de julho de 1992. Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos de 1966.

⁸ MAKRAKIS, Solange. *O registro civil no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Administração). Rio de Janeiro: FGV, 2000, p. 13-16 e 28.

⁹ JUNIOR, Rodolpho Telarolli. A secularização do registro dos eventos vitais no Estado de São Paulo. São Paulo. *Revista Brasileira Estudos de População - REBEP*, 1993, vol. 10, p. 145-159.

¹⁰ ESCÓCIA, Fernanda Melo da. *Invisíveis: uma etnografia sobre identidade, direitos, e cidadania nas trajetórias de brasileiros sem documento*. Tese (Doutorado em História, Política e Bens Culturais). Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2019, p. 4.

O registro eclesiástico perdurou até o ano de 1874, quando o Decreto n. 5.604/1874 estabeleceu a competência exclusiva do Estado para os registros de nascimento, casamento e óbito, movimento pela laicidade da questão que se consolidou com o Decreto n. 9.886/1888, que unificou toda a matéria de registro civil, mantendo a competência estatal para a efetivação dos assentos civis.

Essa tendência foi replicada pela Lei de Registros Públicos (Lei n. 6.015/1973), que, dentre outras inovações, ampliou para 15 dias o prazo para o registro de nascimento, contado do parto, prazo alargado para três meses em determinadas hipóteses (art. 50), consolidando ainda o direito do nascituro ser registrado no local de seu nascimento ou no local da residência dos seus pais.

Contudo, ao contrário do que se pode supor, apenas no ano de 1997 os registros de nascimento e óbito passaram a ser serviço gratuito, livre do pagamento de emolumentos, o que se deu por força da Lei n. 9.534/97. A referida lei, como se verá adiante, representa ainda medida relevante para a democratização e ressignificação do registro civil no país, fazendo com que a preocupação com a ampliação do acesso ao serviço registral se tornasse uma constante desde então.

Já no ano de 2000, o Brasil se tornou signatário da Declaração do Milênio das Nações Unidas, uma importante convenção internacional que dispôs sobre a criação de um sistema organizado com o fim de possibilitar o registro civil de todas as crianças desde o momento do nascimento com vida, de sorte a lhes garantir os direitos ao nome e à nacionalidade, observadas as leis de cada país signatário, evidentemente.

Em síntese, o desenvolvimento da discussão, observado o contexto social e normativo, indica a gradual ampliação da preocupação com a universalidade do acesso ao registro civil e com a absorção da referida responsabilidade pelos estados nacionais, isto em favor da garantia do direito correspondente, o que se replicou no caso brasileiro.¹¹

Ocorre que o Brasil ainda não assegura, com a devida amplitude e generalidade, o direito ao registro civil de sua população, conforme evidenciam os índices do sub-registro apurados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE),¹² que demonstram os descompassos e caminhos a serem percorridos para a erradicação dos indicadores negativos, conforme se abordará adiante.

¹¹ CHRISPINO, Raquel Santos Pereira. *Sub-registro e indocumentados no Brasil: a exclusão documental vista a partir da (des)organização do Estado*. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2021.

¹² Para acesso às informações apuradas no Censo do IBGE: ibge.gov.br/.

3. Registro de nascimento como um direito fundamental à visibilidade

O registro civil de nascimento, além de ser a primeira identificação formal do indivíduo, é o modo pelo qual o Estado individualiza e reconhece as pessoas nascidas em seu território, o que implica, por conseguinte, o reconhecimento dos direitos e deveres inerentes à condição de sujeito e de cidadão. Por isso, é ato solene, seguro, público, autêntico, eficaz contra terceiros e perpétuo,¹³ materializado nos assentamentos registrai públicos, constantes em livros zelados, no Brasil, por delegatários do Poder do Estado.

Dessa forma, o Cartório de Registro Civil de Pessoas Naturais (RCPN) é a porta de entrada do sujeito para diversos direitos individuais e relativos à cidadania, na medida em que, através do assento do nascimento civil com vida, reconhece-se a existência formal das pessoas para torná-las aptas a exercer os direitos próprios da vida civil,¹⁴ dentre os quais educação, saúde, trabalho formal e moradia, além do acesso à carteira de identidade, carteira de trabalho, carteira de acesso ao Serviço Único de Saúde, atos formais outros que também permitem o gozo de direitos fundamentais.

O registro de nascimento, em especial, pela agremiação de dados capazes de individualizar as pessoas perante os demais membros da comunidade política, reforçam também o senso de autoidentificação, sendo primordial, nesse passo, para a construção da própria individualidade e personalidade de cada membro da sociedade.¹⁵

Por isso observada sua incontroversa essencialidade, o registro civil das pessoas naturais é procedimento garantido de forma ampla, universal e gratuita no Brasil, orientando, inclusive, o controle demográfico, a compreensão de variáveis sociais¹⁶ e a formatação das mais variadas políticas públicas.¹⁷

Logo, como é possível inferir, a ausência de registro civil de nascimento redundará numa experiência de vida subalterna, difícil e invisibilizada para as pessoas, impedidas de se

¹³ PESSOA, Jäder Lúcio de Lima. *Registro Civil de Nascimento: direito fundamental e pressuposto para o exercício da cidadania*. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito de Campos dos Goytacazes. Rio de Janeiro, 2006, p. 31.

¹⁴ FERNANDES, Regina de Fátima Marques. *Registro Civil das Pessoas Naturais*. Porto Alegre: Norton, 2005, p. 31-32.

¹⁵ PESSOA, Jäder Lúcio de Lima. *Registro Civil de Nascimento: direito fundamental e pressuposto para o exercício da cidadania*. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito de Campos dos Goytacazes. Rio de Janeiro, 2006, p. 51.

¹⁶ FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015, p. 49.

¹⁷ PEIRANO, Mariza G. S. De que serve um documento? In: BARREIRA, César; PALMEIRA, Moacir (Org.). *Política no Brasil: visões de antropólogos*. Rio de Janeiro: Relume Durará, 2006, p. 25-49.

qualificar para várias atividades da vida cotidiana,¹⁸ bem como do acesso aos mais variados serviços que materializam uma existência digna.¹⁹ Em resumo: a ausência do registro de nascimento implica ser invisível perante a sociedade e o Estado, relegando o indivíduo à odiosa condição de cidadão de segunda classe.

4. O registro civil de nascimento de pessoas naturais na América Latina

Antes de adentrar ao exame do quadro brasileiro, é oportuno compreender que a estruturação das políticas públicas de registro civil de pessoas naturais é essencialmente variada. Logo, a observância dessas variações pode importar aprendizados a partir de uma perspectiva comparada, em especial se o referencial são os países vizinhos do Brasil, com os quais o país compartilha diversas similaridades e, evidentemente, distinções. Esse é o escopo da exposição deste capítulo.

A Bolívia, por exemplo, apresenta-se como um Estado Plurinacional, com pouco mais de um milhão de quilômetros quadrados, que atribui a responsabilidade do registro civil de nascimento não a delegatários aprovados em concurso público, como o Brasil, mas ao *Servicio de Registro Cívico - SEREC*, subordinado ao *Tribunal Supremo Electoral*,²⁰ nos termos do art. 70 da *Ley n. 18 del Órgano Electoral*.²¹

O censo demográfico boliviano, realizado em 2015, constatou que a inserção de crianças na educação básica do país era significativa, o que foi enxergado como uma oportunidade de viabilizar políticas públicas de erradicação do sub-registro. Assim nasceu o projeto intitulado “Escola Zero Indocumentada”, que priorizou a capacitação dos profissionais de educação e dos oficiais para que, tão logo identificassem crianças sem registro de nascimento, priorizassem seu atendimento imediato, conferindo às escolas que atingissem a marca de 100% de alunos registrados uma certificação própria. O projeto desenvolveu, ainda, ações educativas junto aos alunos e seus responsáveis para conscientizá-los da importância do registro de nascimento.²²

¹⁸ PEIRANO, Mariza G. S. De que serve um documento? In: BARREIRA, César; PALMEIRA, Moacir (Org.). *Política no Brasil: visões de antropólogos*. Rio de Janeiro: Relume Durará, 2006, p. 34.

¹⁹ CARACAS, Jaqueline Reis. *Sub-registro e Agenda 2030: a (in)eficácia das unidades interligadas do Estado do Maranhão*. Dissertação (Mestrado em Direito) - Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados. Brasília, 2023, p. 37.

²⁰ Informação coletada junto ao sítio eletrônico do Tribunal Supremo Electoral da Bolívia. Disponível em: <https://www.oep.org.bo/registro-civico>. Acesso em: 24 abr. 2024.

²¹ BOLÍVIA. *Ley n. 18*, de 16 de junio de 2010. *Ley del Órgano Electoral*. La Paz: Palacio de Gobierno de la ciudad de La Paz, 2010.

²² UNICEF. *Annual Report 2015*: Bolivia. United Nations, 2015.

O Chile, por sua vez, possui a maior taxa de pessoas registradas na América Latina e Caribe.²³ O modelo chileno está sob a responsabilidade do Ministério da Justiça e Secretaria do Interior, notadamente à cargo do Serviço de Registro Civil e Identificação do Chile (SRCel), que possui 470 escritórios em todo o país, todos conectados a um sistema centralizado que contém duas bases de dados que interoperam entre si: uma concernente ao registo civil e a outra aos serviços de identificação.²⁴

A referida política de organização do registro civil de nascimento foi iniciada em 1942, quando o governo chileno decretou a unificação do Registro Civil e da Identificação Civil, possibilitando, mais tarde, em 1973, a instituição do Registro Único Nacional,²⁵ com o qual cada cidadão recebe um número único de identificação no momento do nascimento.²⁶ Esse programa possibilitou ao país a consulta rápida e ágil a qualquer registro do cidadão.

O Peru, país fronteiriço com o Brasil ao noroeste, criou o seu sistema de Registro Nacional de Identificação de Registro Civil (RENIEC) no ano de 1995, atribuindo-lhe, desde então, a tarefa de emitir de certidões de nascimento, casamento, óbito e documento de identidade nacional. Trata-se de entidade autônoma, com independência constitucional, que sucedeu o antigo sistema descentralizado de registro civil e identificação mantido pelos governos municipais.²⁷

Já a experiência do México, semelhante ao Brasil, teve gênese no período colonial, com a atuação da Igreja Católica, que mantinha os nomes das pessoas convertidas ao cristianismo em seus livros paroquiais. Esta situação perdurou até a instituição do Registro Civil laico, considerada a regulação do Código Civil do Estado de Oaxaca (1827). Em 1956, por força do novo Código Civil mexicano, a competência registral passou a ser exclusivamente estatal, redundando, desde então, em maior segurança jurídica,²⁸ ficando a identificação civil e o registro a cargo de um órgão central, a *Secretaría de*

²³ HARBITZ, Mia; BOEKLE-GIUFFRIDA, Bettina. *Gobernabilidad democrática, ciudadanía e identidad legal*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2009, p. 36. Disponível em: publications.iadb.org/.

²⁴ HARBITZ, Mia; ARCOS AXT, Iván. *Identification and Governance Policies: The Legal, Technical, and Institutional Foundations that Influence the Relations and Interactions of the Citizen with the Government and Society*. Washington, DC: InterAmerican Development Bank, 2011.

²⁵ VENDRAMIN JUNIOR, Luis Carlos. Registro civil chileno: um modelo a ser seguido. *Revista da ARPEN/SP*. Ano 19, n. 189, jul/ago de 2019.

²⁶ MIZON, Patricio. Civil registration and identification services in Chile. *Workshop on Train the Trainers on Civil Registration and Vital Statistics Systems*. Bangkok, 13-24 September 1999. United Nations, 2021.

²⁷ WORLD BANK. 2016. *ID4D Country Diagnostic: Peru*. Washington, DC: World Bank License: Creative Commons Attribution 3.0 IGO (CC BY 3.0 IGO). 2018.

²⁸ Dados obtidos do sítio eletrônico do Governo do México. Disponível em: registrocivil.edomex.gob.mx/antecedentes.

Gobernación (SEGOB), subordinada à *Dirección General del Registro Civil*, embora a Constituição do país dispusesse que a referida tarefa fosse das 32 entidades federativas.

O México, como o Brasil, possui uma variedade de documentos que identificam seus cidadãos, dentre eles o Código Exclusivo de Registro de População (CURP) e o registro de nascimento, imprescindíveis para a aquisição dos demais documentos, assim como para o acesso aos programas de saúde pública e de seguridade social.²⁹ Conforme informação disponível no sítio eletrônico do Governo Mexicano, a pessoa é registrada ao nascer perante um Oficial de Registro, podendo, desde logo, solicitar o CURP.³⁰

O país tem implementado algumas políticas públicas para a erradicação do sub-registro, tais como o programa *Que tu Primer Regalo sea su Nombre*, que, funcionando em todos os hospitais do Instituto de Saúde do Estado do México (ISEM), pretende que todos os recém-nascidos saiam das maternidades com cópia autenticada da certidão de nascimento. Outro programa destaque é o *Registro de Nacimiento de Adultos Mayores EDOMÉX*, que consiste na confecção tardia de registro de nascimento para pessoas maiores de 60 anos, observado um trâmite rápido, seguro e gratuito.³¹

5. As causas e as primeiras políticas de erradicação do sub-registro civil no Brasil

Diversos fatores concorrem para que o sub-registro de nascimento seja fenômeno incômodo para os estados nacionais, especialmente os periféricos, como os países latino-americanos. Isso porque o problema em apreço, na verdade, transcende a discussão sobre a ausência de normas e ao problema concorrente da eventual insuficiência quantitativa de unidades registrais, sendo multifatorial em suas razões causais.

Tula Brasileiro, em sua tese de doutoramento, constatou que as pessoas deixavam de registrar seu filhos no Brasil por diversas causas, dentre elas: (1) a inércia dos genitores sobre os quais recai a responsabilidade de realizar o registro; (2) o desapeço pelo registro de nascimento decorrente das experiências de vida de pais não registrados; (3) a crença de que o registro depende de prévio pagamento; (4) a falta de tempo ou atenção prioritária de outras demandas cotidianas; (5) dúvidas quanto à paternidade; (6)

²⁹ BARBOSA, Alexandre; CARVALHO, Celina; MACHADO, Claudio; COSTA, Janaina. *Good ID da América Latina: fortalecendo usos apropriados da identidade digital na região*. 2020. Disponível em: itsrio.org/.

³⁰ Informação obtida no sítio eletrônico do Governo Mexicano. Disponível em: registrocivil.edomex.gob.mx/captura-correcciones-acta. Acesso em: 25 abr. 2024.

³¹ Informações coletadas junto ao sítio eletrônico da Dirección General del Registro Civil. Disponível em: registrocivil.edomex.gob.mx. Acesso em: 20 abr. 2024.

insuficiência de recursos para pagamento de transporte até ao cartório; (7) negativa paterna de reconhecimento de filiação e, conseqüentemente, os constrangimentos maternos disso decorrentes perante filho e sociedade; (8) o sentimento de vergonha dos genitores pela própria condição de analfabetos.³²

Esse diagnóstico é digno de reflexão, na medida em que revela que a eficácia das políticas públicas de sub-registro depende não apenas da mera disponibilização de estruturas físicas para comportar os serviços registrais, mas de atenção às causas concorrentes que, alicerçadas inclusive em crenças difundidas culturalmente, acabam por instituir barreiras simbólicas e desajustes que influem negativamente no comportamento individual e no sucesso das políticas estatais.

O contexto brasileiro é exemplificativo. A Lei de Registros Públicos (Lei n. 6.015/73), ao entrar em vigor, tinha como regra geral a necessidade do pagamento de emolumentos para obtenção da certidão de nascimento, sendo a gratuidade acessível somente àqueles que comprovassem exaustivamente sua condição de hipossuficiência. Isso, por evidente, somado à distância percorrida para acesso aos serviços registrais e à morosidade do atendimento, afastou os destinatários mais sensíveis e necessitados do registro, servindo de desestímulo à promoção de sua importância e, conseqüentemente, ao seu acesso universal.

Mesmo com a previsão de gratuidade de emolumentos, relativos ao registro e à primeira certidão, decorrentes da Lei n. 9.534/97, a benesse só ganhou eficácia social a partir dos anos de 2000, quando a Lei n. 10.169/2000 previu a compensação dos atos praticados pelos cartórios respectivos, visto que até então, não raro, delegatários brasileiros resistiam à prática dos atos gratuitos previstos em lei.³³

As impressões negativas decorrentes do contexto supramencionado impregnaram na cultura popular a crença na dispensabilidade do registro, estigmatizando ainda os serviços cartorários, circunstâncias que, somadas ao desconhecimento sobre a importância da medida e à própria ineficácia das políticas públicas outras para as quais o ato registral se fazia relevante, explicam as raízes mais profundas do problema do sub-registro.

³² BRASILEIRO, Tula Vieira. “*Filho de*”: um estudo sobre o sub-registro de nascimento na cidade do Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em Educação). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: 2008, p. 211.

³³ RODRIGUES, Débora Alcântara. *A Defensoria Pública como empreendedora de políticas públicas: o Plano Institucional da Defensoria Pública do Estado do Maranhão para erradicação do sub-registro de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica*. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal Fluminense, 2023, p. 58.

Nesse sentido, os dados estatísticos divulgados pelo IBGE, no ano de 2018, confirmam que, mesmo com a gratuidade instituída em 1997, as causas principais do problema ainda estão ligadas a aspectos relacionados com a exclusão social, vulnerabilidades de segmentos específicos da população e distâncias a serem percorridas até os cartórios de registro civil.³⁴

O primeiro movimento nacional efetivamente organizado, em diversas frentes, para a erradicação do sub-registro civil de nascimento no Brasil surgiu nos idos de 2007, com a edição do Decreto n. 6.289/2007. Esse ato normativo estabeleceu que os entes federativos atuariam em colaboração entre si, articulados com os demais Poderes da República e com a sociedade civil organizada, a fim de potencializar os esforços para ampliar o acesso à documentação civil básica para todos os brasileiros.

A política surgiu basicamente porque, à época, o país apresentava uma constrangedora taxa de sub-registro de nascimento civil de 12,2%, com destaques negativos para as regiões Norte e Nordeste, com os piores índices nacionais, observada ainda a existência de taxas alarmantes de registros tardios,³⁵ tudo a evidenciar a insuficiência de políticas públicas voltadas apenas à gratuidade do ato registral e ao ressarcimento dos delegatários do Poder Público.³⁶ Veja-se:

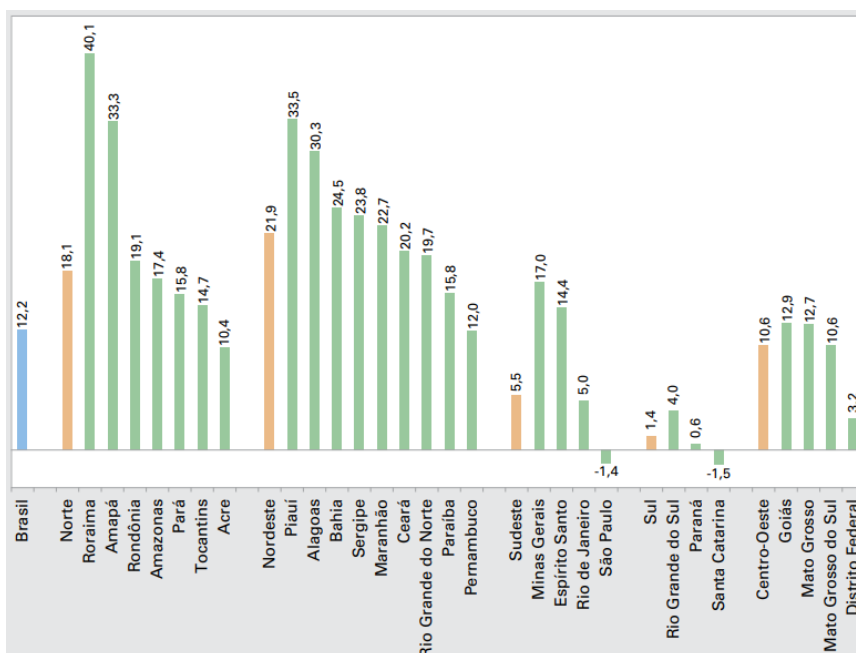


Figura 1 – Estimativa de sub-registros de nascimentos, segundo as Grandes Regiões e Unidades da Federação – 2007. Fonte: IBGE, 2007.

³⁴ BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Estimativas de sub-registro*: tabelas 2017. Rio de Janeiro: IBG, 2018. Disponível em: ibge.gov.br/.

³⁵ BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Estimativas de sub-registro*: tabelas 2007. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. biblioteca.ibge.gov.br/.

³⁶ BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Sistema de Estatísticas Vitais*: tabelas 2019. Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: ibge.gov.br/.

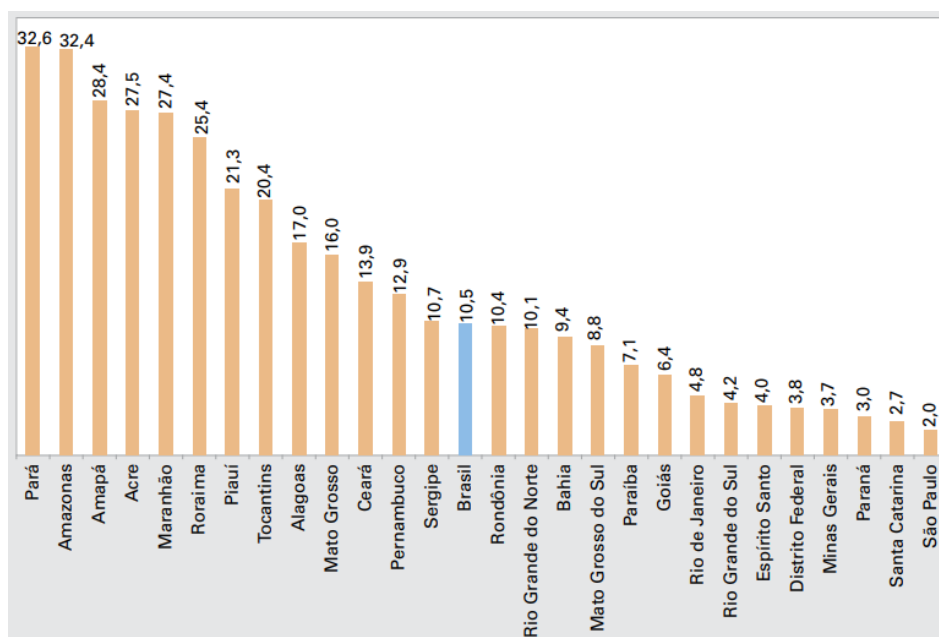


Figura 2 – Proporção de registros extemporâneos, segundo as Unidades da Federação em ordem decrescente – 2007. Fonte: IBGE, 2007.

Antes, em 2002, o Censo do IBGE revelou que, em média, 98% dos bebês brasileiros nasceram em maternidades, impulsionando o Ministério da Saúde a criar, em parceria com os Cartórios de Registro Civil de Pessoas Naturais, um projeto chamado de “Unidades Interligadas”.³⁷ A ideia consistia basicamente na instalação de uma unidade avançada desses cartórios nas maternidades e hospitais espalhados pelo país, permitindo que os recém-nascidos já saíssem do local devidamente registrados.

Em 2010, observados os esforços da nova política nacional coordenada (2007), o Poder Judiciário, por meio do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), editou o Provimento n. 13/2010, ampliando a visibilidade da ideia das unidades interligadas e regulando a instalação destas em hospitais e maternidades no território nacional.

As unidades interligadas, conforme definição do provimento, são postos de remessa, recepção de dados e impressão de certidão de nascimento, conectados em rede informatizada a todas as demais serventias de registro civil de pessoas naturais brasileiras,³⁸ facilitando às pessoas, por isso, o registro na cidade de sua residência, caso estejam longe dela.

³⁷ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Provimento n. 13*, de 3 de setembro de 2010. Dispõe sobre a emissão de certidão de nascimento nos estabelecimentos de saúde que realizam partos. DJe de 6/9/2010.

³⁸ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Provimento n. 28*, de 5 de fevereiro de 2013. Dispõe sobre o registro tardio de nascimento, por Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais, nas hipóteses que disciplina. DJe de 82/2013.

Por fim, no ano de 2013, o CNJ editou o Provimento n. 28/2013, regulamentando o procedimento de registro tardio de nascimento, que passou a ser extrajudicial, e desonerando o Poder Judiciário desse tipo de demanda, dantes judicializada.³⁹

Esses primeiros esforços foram essenciais para instituir e capilarizar as políticas públicas relativas à questão em diversos locais do Brasil, bem como para, por meio da experiência, indicar aos gestores públicos, atores privados e acadêmicos caminhos que ampliassem sua eficácia setorial.

6. A Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas e o dever de erradicação do sub-registro civil no Brasil

No ano de 2015, a Organização das Nações Unidas (ONU) formalizou o maior compromisso global já realizado com vistas a adotar um plano de ação para a promoção da dignidade humana e do desenvolvimento sustentável dos povos. Os 193 países signatários consentiram com *17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável* (ODS), assumindo o compromisso de alcançá-los até o ano de 2030 (Agenda 2030), visando assim a construção de sociedades pacíficas, livres, justas e igualitárias.⁴⁰

Em resumo, a Agenda 2030 é um plano de ação que convida governos, setor privado, sociedade civil e todos os cidadãos do mundo, a um esforço conjunto para que a humanidade logre condições mais igualitárias e sustentáveis até o ano de 2030.⁴¹

Dentre os ODS, está o de n. 16, qual seja, a promoção de sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, o acesso à justiça para todos e a construção de instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis. Em seus desdobramentos, destaca-se a meta 16.9, relativa especificamente ao fornecimento de identidade legal para todos, incluindo o registro de nascimento. O objetivo em questão, no contexto latino-americano, passou a ser monitorado pela *Economic Commission for Latin America and the Caribbean* (ECLAC), criada pelo Conselho Econômico e Social da ONU.⁴²

³⁹ ONU. *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. Brasil, 2021. Disponível em: brasil.un.org/.

⁴⁰ BLACK, Kenneth. A busca pela perfeição na América Latina: como os esforços da região para alcançar a Agenda Sustentável 2030 da ONU está rapidamente se tornando o novo padrão que outros países devem seguir. *Carolina do Norte Journal of International Law*, 2018, p. 191-216.

⁴¹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Como se deu o histórico de institucionalização da Agenda 2030 no Poder Judiciário?* Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/>.

⁴² PESSOA, Flávia Moreira Guimarães; SOBRAL, Wilde Pereira. Desenvolvimento sustentável, agenda 2030 e atuação do CNJ para redução da desigualdade de gênero. *Revista Eletrônica CNJ*, Brasília, v. 5, n. 1, p. 92-103, 2021.

A Agenda 2030 teve imediato impacto nas prioridades e formatação das políticas públicas realizadas no Brasil. De pronto, foi promulgada a Lei n. 13.257/2016, que, tratando de medidas voltadas à primeira infância, alterou o art. 5º da Lei n. 12.662/2012 a fim de determinar a criação de unidades interligadas em todos os estabelecimentos de saúde que realizam partos no país. Através do Decreto n. 10.063/2019, o Governo Federal ainda dispôs sobre o Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento, assim como acerca da ampliação do acesso à documentação básica, criando o Comitê Gestor Nacional do Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação da Documentação Básica. Instituiu-se, também, a Semana Nacional de Mobilização para o Registro Civil de Nascimento e a Documentação Básica.

Por sua vez, o CNJ, através da Portaria n. 133/2018, criou comitê interinstitucional com a responsabilidade de acompanhar, fiscalizar e integrar as metas institucionais àquelas dos ODS, sendo, assim, o primeiro Poder Judiciário do mundo a incluir os objetivos globais no seu próprio planejamento estratégico.⁴³ Depois disso, providências outras foram tomadas pelo Poder Judiciário brasileiro com o objetivo de implementar a Agenda 2030 em sua atuação, dentre as quais a Resolução n. 325/2020, por meio da qual se definiu a Estratégia Nacional do Poder Judiciário para o período compreendido entre 2021 e 2026, em inteira integração com os ODS.⁴⁴

Relativamente à meta n. 16.9, no ano de 2019, o CNJ editou o Provimento n. 85,⁴⁵ determinando a adoção dos objetivos da Agenda 2030 pelas Corregedorias Estaduais ligadas ao Serviço Extrajudicial do país.⁴⁶ Editou ainda a Resolução 470/2022, que institui a Política Judiciária para a Primeira Infância, estabelecendo o registro civil de nascimento como pressuposto para a garantia dos direitos da criança à filiação e à convivência familiar.⁴⁷

No ponto, vale dizer, o engajamento do Poder Judiciário se faz particularmente oportuno, considerando que, no contexto brasileiro, as serventias extrajudiciais de

⁴³ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 325*, de 29 de junho de 2020. Dispõe sobre a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026 e dá outras providências. DJe de 306/2020.

⁴⁴ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Provimento n. 140*, de 22 de fevereiro de 2023. Estabelece, no âmbito do Poder Judiciário, o Programa de Enfrentamento ao Sub-registro Civil e de Ampliação ao Acesso à Documentação Básica por Pessoas Vulneráveis; institui a Semana Nacional do Registro Civil e dá outras providências. DJe de 232/2023.

⁴⁵ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 470*, de 31 de agosto de 2022. Institui a Política Judiciária Nacional para a Primeira Infância. DJe de 19/2022.

⁴⁶ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Provimento n. 85*, de 19 de agosto de 2019. Dispõe sobre a adoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, da Agenda 2030, pelas Corregedorias do Poder Judiciário e pelo Serviço Extrajudicial.

⁴⁷ GONZÁLEZ, Ludwig Guendel. Políticas públicas y derechos humanos. *Revista de Ciencias Sociales*, [S. l.], n. 97, p. 105–12, 2023.

registro se subordinam, em termos normativos e de fiscalização, diretamente à Autoridade Judiciária.

Desse processo resultou, em 2023, o Programa de Enfrentamento ao Sub-registro Civil e de Ampliação ao Acesso à Documentação Básica por Pessoas Vulneráveis, além da Semana Nacional do Registro Civil, formatados pelo CNJ através do Provimento n. 140,⁴⁸ os quais consubstanciam o dever estatal de solucionar os índices negativos de sub-registro e registro tardio brasileiros,⁴⁹ tudo através da ação integrada de diversos órgãos e instituições, incluindo os Poderes da República, as Defensorias Públicas e o Ministério Público.⁵⁰

7. As ações do Poder Público maranhense para o cumprimento da meta 16.9 da Agenda 2030

O engajamento do Poder Executivo maranhense remonta ao ano de 2008, quando foi editado o Decreto Estadual n. 24.962/2008, que instituiu o Comitê Gestor Estadual para Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica. Após, o Poder Legislativo Estadual aprovou a Lei Complementar Estadual n. 130/2009, criadora do Fundo Especial das Serventias de Registro Civil de Pessoas Naturais do Estado do Maranhão (FERC), com o fim de compensar os atos gratuitos praticados pelos registradores vinculados ao Poder Judiciário do Maranhão.

Inobstante os aludidos esforços, grande parte da população maranhense se encontra ainda sem acesso à documentação básica, visto que, embora parte dos documentos básicos possam ser emitidos pela internet, relevante parcela da população não possui sequer certidão de nascimento e está excluída digitalmente.⁵¹

Em função de tal diagnóstico, a Defensoria Pública do Estado do Maranhão (DPE/MA) implementou um plano institucional para a erradicação do sub-registro de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica, com a criação de uma rede

⁴⁸ HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. *Política pública, seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p. 5.

⁴⁹ Conforme informação constante no sítio do Poder Executivo do Estado do Maranhão. Disponível em: www.ma.gov.br/noticias/campanha-nacional-de-registro-civil-e-lancada-no-maranhao-e-a-sedihpop-assina-termo-de-cooperacao-tecnica-para-erradicacao-do-sub-registro.

⁵⁰ RODRIGUES, Débora Alcântara. *A Defensoria Pública como empreendedora de políticas públicas: o Plano Institucional da Defensoria Pública do Estado do Maranhão para erradicação do sub-registro de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica*. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal Fluminense, 2023, p. 78-79.

⁵¹ RIOS, Sadraque Oliveira; MENDES, Vera Lúcia Peixoto Santos. Liderança para o Judiciário: contribuições dos estudos organizacionais. *Cuadernos de Derecho Actual*, n. 11, Espanha, 2019, p. 89-101.

interinstitucional de atendimento que conta com vários atores, dentre os quais agentes de saúde, educadores e funcionários públicos, e com a instalação de Comitês Gestores em diversos municípios maranhenses.

O referido plano da DPE/MA funciona em vários eixos, que contemplam desde a capacitação técnica dos agentes até campanhas educativas e mutirões, com a adesão de 120 municípios ao plano institucional e a criação de 58 comitês gestores, tudo para possibilitar a detecção de pessoas sem documentação e a ótima regularização da situação, além do incentivo e auxílio à instalação de unidades interligadas em hospitais e maternidades, sendo já instaladas 6 unidades por articulação da Defensoria Estadual.

Soma-se aos esforços dos Poderes Executivo e Legislativo, e da Defensoria Pública Estadual, a iniciativa e participação do Poder Judiciário e da sociedade civil maranhense, redundando disso a assinatura de termo de cooperação técnica, firmado durante a 1ª Semana Nacional do Registro Civil (8-12/5/2023), para a erradicação do sub-registro e, ainda, para a ampliação do acesso à documentação básica, com a promoção de atendimentos itinerantes em todo o Estado do Maranhão.⁵²

8. A atuação do Poder Judiciário do Estado do Maranhão e o combate ao sub-registro e ao registro tardio de nascimento de pessoas naturais

Como visto, o combate ao sub-registro e ao registro tardio de nascimento deve ser uma missão interinstitucional com o fulcro de, envolvendo diversos atores sociais relevantes, promover uma política pública efetiva, permanente e sólida.

No que concerne ao Poder Judiciário, não é diferente. A instituição deve, sem relegar a segundo plano sua missão de julgar os casos judicializados, tratar com zelo os serviços extrajudiciais colocados sob sua tutela, afastando o viés arcaico, burocrático, ineficiente, acastelado e avesso às transformações correntes, a fim de integrar às benesses sociais os indivíduos sistematicamente excluídos por vicissitudes históricas. A incorporação da Agenda 2030 ao planejamento estratégico institucional orienta nesse exato sentido.

O engajamento do Poder Judiciário do Estado do Maranhão com a Política Nacional para a Erradicação do Sub-Registro de Nascimento e Registro Tardio se inicia, de fato, no ano

⁵² RODRIGUES, Débora Alcântara. *A Defensoria Pública como empreendedora de políticas públicas: o Plano Institucional da Defensoria Pública do Estado do Maranhão para erradicação do sub-registro de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica*. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal Fluminense, 2023, p. 119.

de 2013, quando da edição do Provimento n. 20/2013,⁵³ que disciplina a instalação e o funcionamento das Unidades Interligadas do Serviço de Registro Civil de Pessoas Naturais (UIRCPN) nos estabelecimentos de saúde maranhenses.

A medida refletia a preocupação de capilarizar os serviços extrajudiciais, contornar os motivos do sub-registro e garantir, progressivamente, o acesso à política pública nos pontos de maior vulnerabilidade do Estado, observadas as alarmantes taxas locais de sub-registro (15,4%) e de registros tardios (26,3%).⁵⁴

Contudo, a primeira unidade somente foi instalada no ano de 2019, na cidade de Açailândia, momento a partir do qual a atuação da Corregedoria Geral da Justiça (CGJ/MA) se tornou mais consistente em prol da ampliação do projeto.⁵⁵⁻⁵⁶ Apesar disso, as 36 unidades iniciais, instaladas todas no ano de 2019, tinham o infortúnio de não serem interligadas com outras serventias, o que impossibilitava, em vários casos, o registro dos nascidos no local da residência de seus pais. A situação só restou contornada quando a CGJ/MA, no ano de 2020, converteu os 36 postos avançados existentes em Unidades Integradas.

Também em 2020, por meio do Provimento n. 52/2020,⁵⁷ a CGJ/MA instalou o Núcleo de Registro Civil, com a atribuição de fomentar a instalação de novas unidades interligadas, articulando o avanço da política pública. Esse núcleo, em conjunto com a Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP), Secretaria de Estado da Saúde (SES/MA), representantes das serventias extrajudiciais e de outras entidades da sociedade civil, elaborou o projeto da Lei Complementar Estadual n. 233/2021,⁵⁸ que atribuiu ao Estado do Maranhão e aos municípios o dever de disponibilizar as estruturas necessárias para o funcionamento de unidades interligadas

⁵³ MARANHÃO. Corregedoria-Geral da Justiça do Estado do Maranhão. *Provimento n. 20*, de 3 de dezembro de 2013. Disciplina a instalação e o funcionamento de Unidade Interligada (U.I) do Serviço de Registro Civil de Pessoas Naturais (RCPN) em estabelecimentos de saúde do Estado do Maranhão. DJe/MA de 3/2/2023. Disponível em: tjma.jus.br/.

⁵⁴ BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Estimativas de sub-registro*: tabelas 2013. Rio de Janeiro: IBG, 2013. Disponível em: biblioteca.ibge.gov.br/

⁵⁵ MARANHÃO. Corregedoria-Geral da Justiça do Estado do Maranhão. Cidadania: Unidade Interligada de Registro Civil é instalada no Hospital Municipal de Açailândia. *Portal do Poder Judiciário do Estado do Maranhão*. Maranhão, 2019. Disponível em: tjma.jus.br/.

⁵⁶ MARANHÃO. Corregedoria-Geral da Justiça do Estado do Maranhão. Combate ao sub-registro: Maranhão vai ampliar Unidades Interligadas de Registro Civil. *Portal do Poder Judiciário do Estado do Maranhão*. Maranhão, 2020. Disponível em: tjma.jus.br/.

⁵⁷ MARANHÃO. Corregedoria-Geral da Justiça do Estado do Maranhão. *Provimento n. 52*, de 5 de outubro de 2020. Cria o Núcleo de Registro Civil e Acesso à Documentação Básica do Maranhão no âmbito da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado do Maranhão e estabelece sua composição e atribuições. Disponível em: tjma.jus.br/.

⁵⁸ MARANHÃO. Assembleia Legislativa do Maranhão. *Lei Complementar n. 233*, de 2 de julho de 2021. Estabelece medidas para a promoção da erradicação do sub-registro civil de nascimento no Estado do Maranhão e dá outras providências. Disponível em: tjma.jus.br/.

em todas as maternidades maranhenses, tudo para assegurar a emissão do registro até a alta hospitalar.

No ano de 2021, com o Provimento n. 7/2021,⁵⁹ a CGJ/MA regulamentou a instalação de unidades em estabelecimentos de saúde que realizem partos, obrigando os cartórios à apresentação de relatórios mensais dos dados de registros de nascimentos. Afora isso, atribuiu ao Núcleo de Registro Civil o dever de monitoramento das unidades interligadas (Provimento n. 26/2022⁶⁰). Os resultados das ações articuladas foram muito positivos.

No ano de 2022, o Estado do Maranhão, além de orientar a instalação⁶¹ (Provimento n. 17/2022⁶²), alcançou a marca de 111 unidades interligadas em pleno funcionamento,⁶³ todas integradas com a generalidade dos demais cartórios do Brasil mediante sistemas informatizados, como o “Sistema Justiça Aberta para unidades interligadas” e o “Sistema Central de Registro Civil” (CRC).

Assim, ao final de 2023, 118 unidades integradas funcionavam no território maranhense, colocando o Estado na segunda posição nacional em número de instalações, quantia esta que, em abril de 2024, aumentou para 122.⁶⁴ A posição relativa do Estado do Maranhão melhora ainda mais se se considerar sua extensão territorial e população.⁶⁵

Há de se ressaltar que houve o fomento de políticas paralelas, em conjunto com a DPE/MA e Municípios, com vistas à erradicação do sub-registro civil de nascimento, notadamente campanhas educativas e mutirões.⁶⁶

⁵⁹ MARANHÃO. Corregedoria-Geral da Justiça do Estado do Maranhão. *Provimento n. 7*, de 22 de fevereiro de 2021. Regula o procedimento para o registro tardio de nascimento nas serventias extrajudiciais do Estado do Maranhão. Maranhão. Disponível em: tjma.jus.br/.

⁶⁰ MARANHÃO. Corregedoria-Geral da Justiça do Estado do Maranhão. *Provimento n. 26*, de 2 de junho de 2022. Modifica a composição e as atribuições do Núcleo de Registro Civil e Acesso à Documentação Básica. Disponível em: tjma.jus.br/.

⁶¹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. MA: Guia orienta instalação de unidades interligadas de Registro Civil. *Portal do Conselho Nacional de Justiça*. Disponível em: cnj.jus.br/.

⁶² MARANHÃO. Corregedoria-Geral da Justiça do Estado do Maranhão. *Provimento n. 17*, de 28 de abril de 2022. Instalação de Unidades Interligadas como ação de combate ao sub-registro do Poder Judiciário do Estado do Maranhão. Disponível em: tjma.jus.br/.

⁶³ MARANHÃO. Corregedoria-Geral da Justiça do Estado do Maranhão. Maranhão chega a 101 unidades interligadas em funcionamento. *Portal do Poder Judiciário do Estado do Maranhão*. Maranhão, 2022. Disponível em: tjma.jus.br/.

⁶⁴ MARANHÃO. Corregedoria-Geral da Justiça do Estado do Maranhão. Judiciário inaugura Unidade Interligada de Registro Civil em Igarapé do Meio. *Portal do Poder Judiciário do Estado do Maranhão*. Maranhão, 2024. Disponível em: tjma.jus.br/.

⁶⁵ Conforme dados do IBGE, datados do ano de 2022, o Maranhão é o 17º estado brasileiro com a maior densidade demográfica (20,56 hab/km²), sendo o 12º mais populoso. BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Cidades: 2022*. Rio de Janeiro, 2022.

⁶⁶ RODRIGUES, Débora Alcântara. *A Defensoria Pública como empreendedora de políticas públicas: o Plano Institucional da Defensoria Pública do Estado do Maranhão para erradicação do sub-registro de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica*. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal Fluminense, 2023, p. 93.

Os resultados das ações implementadas não permitem concluir pela sua suficiência, mas, sem dúvidas, denotam a melhora dos indicadores sociais. Isso porque houve, entre os anos de 2015 e 2022, uma queda dos índices de sub-registro no Estado do Maranhão, que, em termos percentuais, decresceu de 12,16% para 3,3%:⁶⁷

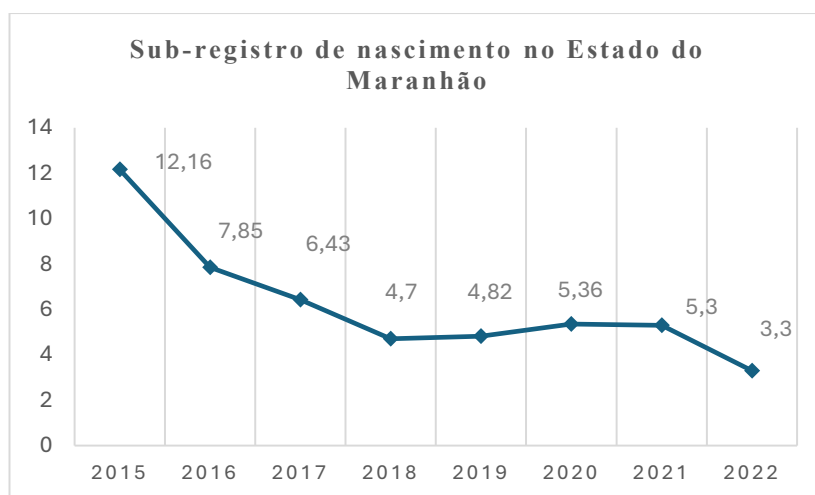


Figura 3– Sub-registro de nascimento no Estado do Maranhão no período de 2015 a 2022. Gráfico idealizado pelos autores utilizando os dados fornecidos pelo IBGE, 2022.

Apesar das supracitadas melhoras percentuais acompanharem o avanço das novas políticas públicas, denotando uma relação de causa e efeito, importa salientar que ainda há uma parcela significativa da sociedade maranhense que jamais logrou acesso ao registro de nascimento. Em 2022, por exemplo, 3,3% do total de 99.074 nascimentos não foi registrado, significando que 3.269 crianças permanecem, por assim dizer, invisibilizadas.⁶⁸ Disso resulta a constante necessidade de aperfeiçoamento da política de combate ao sub-registro em todos os níveis e, quiçá, a necessidade de maior integração também com o sistema educacional para alcançar um avanço ainda mais significativo nos índices sociais.

9. Considerações finais

No atual momento histórico, o combate ao sub-registro civil de nascimento e ao registro tardio é um imperativo que não depende apenas da mera garantia legal ou da boa estruturação das sedes de serventias extrajudiciais, sem descuidar da importância de tais

⁶⁷ BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Sistema de Estatísticas Vitais: Estatísticas Experimentais - Tabela 2022 (Nascidos Vivos)*. Rio de Janeiro, 2022.

⁶⁸ CARACAS, Jaqueline Reis. *Sub-registro e agenda 2030: a (in)eficácia das unidades interligadas do Estado do Maranhão*. Dissertação (Mestrado em Direito), 2023, p. 80-81. Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados.

garantias e estruturas, mas de esforços contínuos das instituições para aproximar as políticas públicas da realidade das pessoas.

A Política Nacional de Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Registro Tardio, que tem como parceiros o Poder Público e a sociedade civil, representa um esforço coordenado para a superação de índices negativos e visa articular e implementar ações que, com a devida assertividade, promovam o direito ao registro e à identificação a todos os cidadãos, garantindo-lhes visibilidade e acesso a direitos fundamentais básicos.

A política nacional está em conformidade com a Agenda 2030, da Organização das Nações Unidas, e com suas metas específicas, como a Meta de n. 16.9, de sorte que os objetivos globais integram o próprio planejamento estratégico do Poder Judiciário, inclusive em relação ao fornecimento dos serviços das serventias extrajudiciais do país

No Estado do Maranhão, a política pública decorre da coordenação entre diversos atores sociais relevantes, como o Poder Executivo, Poder Legislativo, Poder Judiciário, Defensoria Pública Estadual e sociedade civil.

Os resultados positivos nos dados oficiais refletem o avanço e a eficácia das ações implementadas, como a instalação de dezenas de unidades interligadas em maternidades públicas e privadas, mas não se mostraram capazes de solucionar o problema social, cujas raízes são mais profundas do que o senso comum é capaz de supor, talvez demandando uma atuação em conjunto com outros agentes da sociedade, com capilaridade social relevante, como as escolas e instituições privadas, a exemplo do que fazem outros países latino-americanos.

Com efeito, combater o sub-registro de nascimento e o registro tardio permanece sendo uma luta urgente da sociedade brasileira, porquanto não se concebe, tampouco se pode conceber, que parcela relevante da população nacional permaneça marginalizada dos direitos básicos que consubstanciam uma vida cidadã. Esse é um dever de nossas comunidades, sendo, em suma, um necessário empreendimento coletivo.

Referências bibliográficas

BARBOSA, Alexandre; CARVALHO, Celina; MACHADO, Claudio; COSTA, Janaina. *Good ID da América Latina: fortalecendo usos apropriados da identidade digital na região*. 2020. Disponível em: itsrio.org/.

BLACK, Kenneth. A busca pela perfeição na América Latina: como os esforços da região para alcançar a Agenda Sustentável 2030 da ONU está rapidamente se tornando o novo padrão que outros países devem seguir. *Carolina do Norte Journal of International Law*, 2018.

BRASILEIRO, Tula Vieira. “Filho de”: um estudo sobre o sub-registro de nascimento na cidade do Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em Educação). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: 2008.

CARACAS, Jaqueline Reis. *Sub-registro e agenda 2030: a (in)eficácia das unidades interligadas do Estado do Maranhão*. Dissertação (Mestrado em Direito), 2023. Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados.

CHRISPINO, Raquel Santos Pereira. *Sub-registro e indocumentados no Brasil: a exclusão documental vista a partir da (des)organização do Estado*. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2021.

ESCÓCIA, Fernanda Melo da. *Invisíveis: uma etnografia sobre identidade, direitos, e cidadania nas trajetórias de brasileiros sem documento*. Tese (Doutorado em História, Política e Bens Culturais). Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2019.

FAGGION, Maria Cândida Baptista. *O registro civil*. Belo Horizonte: Água Branca, 2000.

FERNANDES, Regina de Fátima Marques. *Registro Civil das Pessoas Naturais*. Porto Alegre: Norton, 2005.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015.

GONZÁLEZ, Ludwig Guendel. Políticas públicas y derechos humanos. *Revista de Ciencias Sociales*, [S. l.], n. 97, p. 105–125, 2023.

HARBITZ, Mia; ARCOS AXT, Iván. *Identification and Governance Policies: The Legal, Technical, and Institutional Foundations that Influence the Relations and Interactions of the Citizen with the Government and Society*. Washington, DC: InterAmerican Development Bank, 2011.

HARBITZ, Mia; BOEKLE-GIUFRIDA, Bettina. *Gobernabilidad democrática, ciudadanía e identidad legal*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2009.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. *Política Pública, seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

MAKRAKIS, Solange. *O registro civil no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Administração). Rio de Janeiro: FGV, 2000.

MIZON, Patricio. Civil registration and identification services in Chile. *Workshop on Train the Trainers on Civil Registration and Vital Statistics Systems*, Bangkok, 13-24 September 1999. United Nations, 2021.

PEIRANO, Mariza G. S. De que serve um documento? In: BARREIRA, César; PALMEIRA, Moacir (Org.). *Política no Brasil: visões de antropólogos*. Rio de Janeiro: Relume Durará, 2006.

PESSOA, Flávia Moreira Guimarães; SOBRAL, Wilde Pereira. Desenvolvimento sustentável, agenda 2030 e atuação do CNJ para redução da desigualdade de gênero. *Revista Eletrônica CNJ*, Brasília, v. 5, n. 1, p. 92-103, 2021.

PESSOA, Jäder Lúcio de Lima. *Registro Civil de Nascimento: direito fundamental e pressuposto para o exercício da cidadania*. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito de Campos dos Goytacazes. Rio de Janeiro, 2006.

RIOS, Sadraque Oliveira; MENDES, Vera Lúcia Peixoto Santos. Liderança para o Judiciário: contribuições dos estudos organizacionais. *Cuadernos de Derecho Actual*, n. 11, Espanha, 2019, p. 89-101.

RODRIGUES, Débora Alcântara. *A Defensoria Pública como empreendedora de políticas públicas: o Plano Institucional da Defensoria Pública do Estado do Maranhão para erradicação do sub-registro de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica*. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal Fluminense, 2023.

TELAROLLI JUNIOR, Rodolpho. A secularização do registro dos eventos vitais no Estado de São Paulo. São Paulo, *Revista Brasileira Estudos de População - REBEP*, 1993, vol. 10, p. 145-159.

VENDRAMIN JUNIOR, Luis Carlos. Registro civil chileno: um modelo a ser seguido. *Revista da ARPEN/SP*. Ano 19, n. 189, jul/ago de 2019.

Como citar:

PEREIRA, Paulo Sérgio Velten; CUTRIM FILHO, Pedro Bergê; SILVA, Rodrigo Dutra da. A política nacional de erradicação do sub-registro civil de nascimento e do registro tardio: uma análise das ações implementadas pelos poderes públicos no Estado do Maranhão a partir da Meta 16.9 da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas. **Civilistica.com**. Rio de Janeiro, a. 14, n. 2, 2025. Disponível em: <<https://civilistica.emnuvens.com.br/redc>>. Data de acesso.



civilistica.com

Recebido em:

17.3.2025

Aprovado em:

29.8.2025