



Universidade Federal Fluminense
Programa de Pós-graduação em Direito Constitucional

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

DÉBORA ALCÂNTARA RODRIGUES

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

Niterói
2023

DÉBORA ALCÂNTARA RODRIGUES

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 de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense para qualificação como requisito parcial para obtenção do título de Mestra em Direito.

Linha de pesquisa: Instituições políticas, administração pública e jurisdição constitucional.

Orientadora: Clarissa Maria Beatriz Brandão de Carvalho Kowarski

Niterói
2023

Ficha catalográfica automática - SDC/BFD
Gerada com informações fornecidas pelo autor

R696d 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. / Débora Alcântara Rodrigues. - 2023.
174 f.

Orientador: Clarissa Maria Beatriz Brandão de Carvalho Kowarski.
Dissertação (mestrado)-Universidade Federal Fluminense, Faculdade de Direito, Niterói, 2023.

1. Estatísticas vitais. 2. Política pública. 3. Defensoria Pública. 4. Produção intelectual. I. Kowarski, Clarissa Maria Beatriz Brandão de Carvalho, orientadora. II. Universidade Federal Fluminense. Faculdade de Direito. III. Título.

CDD - XXX

DÉBORA ALCÂNTARA RODRIGUES

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 de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense para qualificação como requisito parcial para obtenção do título de Mestra em Direito.

BANCA EXAMINADORA

Clarissa Maria Beatriz Brandão de Carvalho Kowarski (Orientadora)
PPGDC/UFF

Prof. Dr. Marco Aurélio Lagreca Casamasso
PPGDC/UFF

Profª. Dra. Amanda Silva Madureira
PPGDC/UFF

AGRADECIMENTOS

A dissertação ora apresentada é resultado do trabalho de inúmeras pessoas. De tantas que lutam há décadas pela erradicação do sub-registro de nascimento no Brasil e no Maranhão, que me inspiraram no trabalho acadêmico e profissional. Algumas tive o enorme prazer de conhecer pessoalmente no decorrer da pesquisa, como Tula Brasileiro, Raquel Chrispino e Fátima Saraiva. Com outras tenho o grande privilégio de atuar conjuntamente para modificar a realidade maranhense, em parceria interinstitucional, como Graça Moreira e Jaqueline Caracas.

Esse trabalho é também fruto da construção do plano institucional da Defensoria Pública do Estado do Maranhão para erradicação do sub-registro de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica. A elaboração e a execução do plano se confundem com a própria pesquisa, fundindo as posições de defensora pública e de pesquisadora. Nesse percurso acadêmico e profissional, pude contar com a colaboração, o trabalho e o entusiasmo de inúmeras pessoas. Gostaria de nomear algumas, mesmo sabendo que corro o risco de faltar com tantas outras que contribuíram para o êxito do plano e da pesquisa acadêmica.

Inicialmente, gostaria de agradecer ao meu amigo, compadre e chefe Gabriel Furtado, que dividiu comigo a inquietação acerca da invisibilidade de tantos maranhenses, lançou o desafio de lutarmos pela erradicação do sub-registro de nascimento e em seguida me proporcionou absolutamente todos os meios que estavam ao alcance da Defensoria Pública do Estado do Maranhão para que pudéssemos difundir nos municípios maranhenses a política pública voltada para o acesso à documentação básica.

Agradeço imensamente àqueles que fizeram parte da equipe focal para elaboração do plano institucional: Lila, Yasmin, Maylon, Nathália, Joanderson, Ana Júlia e Cleudes. Essa equipe, composta por pessoas de formações e funções diversas, demonstrou a grandiosidade do trabalho conjunto e intersetorial.

A execução do plano ficou a cargo de uma equipe igualmente maravilhosa que ousou levá-lo a todos os municípios maranhenses. Jamais imaginei que em um ano seríamos capazes de capacitar todos os municípios maranhenses e criar quase 60 comitês gestores municipais. Obrigada, Keila, Sofia, Maurício, Gláucia e Alana. O alcance do plano foi ainda potencializado por outra equipe que viabiliza as ações itinerantes da Defensoria Pública. Rosicléia, Álvaro, Alana, Andressa e Manuel, não tenho palavras para agradecer todo o empenho para garantir que a defensoria chegue a quem mais necessita.

No âmbito acadêmico, gostaria de agradecer enormemente todos os Professores

do Mestrado Interinstitucional da Universidade Federal Fluminense pelos ensinamentos e por ampliarem significativamente meus horizontes. Em especial, agradeço minha orientadora, Profa. Dra. Clarissa Brandão, pela disponibilidade em assumir minha orientação quando o período de aulas já estava próximo ao fim. Obrigada pela enorme generosidade e pela compreensão de tantas ausências minhas.

Agradeço ainda ao Prof. Dr. Siddharta Legale, que participou de minha banca de qualificação, e ao Prof. Dr. Marco Casamasso, que gentilmente aceitou o convite de compor a banca de defesa da dissertação. À Profa. Dra. Amanda Madureira, muito obrigada por participar das duas bancas e, especialmente, por indicar bibliografia de políticas públicas e inclusive me emprestar tantos livros essenciais para a escrita dessa dissertação.

Por também me guiar no estudo de políticas públicas, agradeço ao amigo Manoel Timbó, que me indicou textos extraordinários que foram decisivos na definição do recorte dessa pesquisa. Aos colegas do Minter, obrigada por dividirem a dupla jornada de mestrandos e defensores. A partilha de experiências foi engrandecedora.

Agradeço, por fim, à minha família e aos meus amigos, que tanto vibraram com meu projeto de pesquisa, que torceram pelo sucesso do plano e que compreenderam minhas ausências, especialmente meus pais, minhas irmãs e sobrinhos. Obrigada pelo amor e apoio constantes.

Às tantas pessoas que ainda vivem sem que suas existências sejam reconhecidas pelo Estado, deixo meu compromisso de continuar trabalhando para garantir que todos terão acesso ao registro de nascimento e à documentação básica.

“De Donana só sabíamos que a chamavam assim, nem sabíamos o nome que sua mãe ou seu pai haviam lhe dado. Minha mãe apenas dizia que deveria ser Ana. Quando morreu, não tinha sequer documento, e como foi enterrada no cemitério da Viração, ninguém reclamou”.

Itamar Vieira Júnior

RESUMO

A Defensoria Pública depara-se cotidianamente com a deficiência de políticas públicas que afetam seus assistidos, sendo imperioso problematizar o papel que a instituição deve desempenhar na elaboração e implementação de políticas públicas essenciais. Dentre as muitas políticas públicas deficitárias, está a voltada para a erradicação do sub-registro de nascimento e para ampliação do acesso à documentação básica. A Defensoria Pública do Estado do Maranhão, compreendendo seu papel de agente de transformação social, elaborou um plano institucional para modificar a realidade maranhense, que, segundo dados do IBGE (Brasil, 2022), possui um índice de 5,36% de sub-registro de nascimento, sendo o estado do Nordeste com o pior índice. O presente estudo propõe-se a analisar o papel da Defensoria Pública como empreendedora de políticas públicas e a retratar a realidade maranhense no que toca ao sub-registro de nascimento e ao acesso à documentação básica. Descreve ainda a experiência da Defensoria Pública do Estado do Maranhão na garantia do registro civil de nascimento e de documentação básica para todos e propõe diretrizes a serem replicadas em outros estados.

Palavras-chave: Políticas públicas. Defensoria Pública. Sub-registro de nascimento. Acesso à documentação básica.

ABSTRACT

The Public Defender's Office is usually faced with public policies' deficiency which affects its users. It is mandatory to analyze the institution's role in policy making. Among many feeble public policies, it is possible to emphasize the one that aims to eradicate birth sub-registration and to expand access to documents. The Public Defender's Office of Maranhão, conscious of its role of social transformation, has assembled a plan to transform the reality of the state. According to IBGE (Brazil, 2022), Maranhão has the worst indicator of birth sub-registration in the Northeast of Brazil with 5,36%. The purpose of this study is to analyze the Public Defender's Office's role as a policy entrepreneur and to capture the reality of birth sub-registration and lack of access to documents in Maranhão. It also describes the experience of the Public Defender's Office of Maranhão to guarantee birth registration and access to documents to all and proposes some guidelines that can be replicated in other states.

Keywords: Public policy. Public Defender's Office. Birth sub-registration. Access to documents.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 -	Histórico sub-registro de nascimento - 2015 a 2020.....	46
Gráfico 2 -	Municípios com o sub-registro de nascimento inferior a 1% - 2020.....	46
Gráfico 3 -	Municípios com os piores índices de sub-registro de nascimento - 2020	47
Gráfico 4 -	Distribuição de famílias sem registro civil por UF.....	50
Gráfico 5 -	Distribuição de pessoas sem registro civil por UF.....	51
Gráfico 6 -	Registros tardios de nascimento - 2015 a 2021 – Brasil (números absolutos).....	53
Gráfico 7 -	Registros tardios de nascimento - 2015 a 2021 - Brasil (percentual do total de registros no ano)	53
Gráfico 8 -	Registros tardios de nascimento - 2021.....	54
Gráfico 9 -	Regiões responsáveis pelos registros tardios (percentuais)	55
Gráfico 10 -	Sub-registro de nascimento - IBGE.....	72

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. POLÍTICAS PÚBLICAS E DEFENSORIA PÚBLICA	17
1.1. Políticas públicas	17
1.2. Funções da Defensoria Pública.....	23
1.3. Defensoria Pública como empreendedora de políticas públicas.....	40
2. SUB-REGISTRO DE NASCIMENTO E ACESSO À DOCUMENTAÇÃO BÁSICA 46	
2.1. Panorama do sub-registro de nascimento no Brasil e no Maranhão	46
2.2. Causas do sub-registro de nascimento	57
2.3. Registro de nascimento como direito humano	61
2.4. Sub-registro de nascimento, inaccessível à documentação básica e pandemia.....	70
2.5. Acesso à documentação básica no Maranhão.....	76
3. O PLANO INSTITUCIONAL DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO MARANHÃO PARA ERRADICAÇÃO DO SUB-REGISTRO DE NASCIMENTO E AMPLIAÇÃO DO ACESSO À DOCUMENTAÇÃO BÁSICA	80
3.1. Elaboração do plano e eixos de atuação	80
3.1.1. Capacitação	81
3.1.2. Protocolo de Notificação Permanente	86
3.1.3. Campanhas e mutirões	89
3.1.4. Estímulo à instauração de comitês gestores municipais para erradicação do sub-registro de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica	90
3.1.5. Auxílio para a instalação de unidades interligadas em maternidades ou assinatura de termos de cooperação técnica	92
3.2. Execução do plano	94
3.2.1. Articulação com os municípios e instituições parceiras	94
3.2.2. Capacitações	101
3.2.3. Elaboração de cartilhas e modelos de requerimento	104
3.2.4. Mutirões.....	106
3.2.5. Atuação junto ao Comitês Gestores	108
3.2.6. Selo “Município Defensor da Cidadania”	108
3.3. Resultados obtidos até o momento	110
3.4. Diretrizes a serem replicadas em outros estados	111
4. CONCLUSÃO	116
REFERÊNCIAS	119
ANEXO A – PLANO INSTITUCIONAL DA DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO DO MARANHÃO	127
ANEXO B – RELATÓRIO DE 1 ANO DE LANÇAMENTO DO PLANO INSTITUCIONAL DA DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO DO MARANHÃO PARA ERRADICAÇÃO DO SUB -REGISTRO DE NASCIMENTO	145
ANEXO C – MODELO DE REQUERIMENTO PADRÃO DE REGISTRO DE NASCIMENTO TARDIO	157
ANEXO D – MODELO DE REQUERIMENTO DE 2ª VIA DE CERTIDÃO	162
ANEXO E – TABELA PARA ERRADICAÇÃO DO SUB-REGISTRO DE NASCIMENTO NO MARANHÃO	163
ANEXO F – TABELA DE ACESSO À DOCUMENTAÇÃO BÁSICA NOS MUNICÍPIOS MARANHENSES	167

INTRODUÇÃO

A Defensoria Pública, no cumprimento de seu dever constitucional de promover os direitos humanos e defender os direitos individuais e coletivos, depara-se rotineiramente com a deficiência de diversas políticas públicas. De início, pode-se pensar que a atuação defensorial no âmbito das políticas públicas restringe-se a oficiar ao órgão do executivo competente solicitando providências e, caso não seja atendido a contento, judicializar a demanda.

No entanto, faz-se necessário compreender que a atuação da Defensoria Pública vai muito além da simples orientação jurídica e do ajuizamento de ações. A Constituição Federal, em seu art. 134, define a Defensoria Pública como “expressão e instrumento do regime democrático” que tem como missão, além da orientação jurídica, a promoção de direitos humanos e a defesa de direitos individuais e coletivos.

Devemos então ultrapassar a antiga divisão das funções típicas e atípicas da Defensoria Pública e fazer prevalecer a missão constitucional, assumindo a instituição sua posição de agente de transformação social capaz de impulsionar a efetivação de políticas públicas.

É importante refletir, todavia, acerca do papel desempenhado pela Defensoria Pública no âmbito das políticas públicas. De que forma a defensoria pode influenciar o processo decisório de elaboração e implementação de políticas públicas? Ela se enquadra em alguma das teorias acerca dos participantes desse processo? Em quais fases do ciclo das políticas públicas a Defensoria Pública pode exercer um papel determinante para atrair a atenção dos tomadores de decisão para um problema específico ou para a solução sugerida pela instituição?

Compreender o processo de elaboração de políticas públicas e seus participantes permite que a Defensoria Pública possa traçar estratégias mais efetivas para buscar solução para os problemas que atingem seus assistidos de forma mais grave.

Dentre as diversas políticas públicas deficitárias que afligem os assistidos da Defensoria Pública, está a política para erradicação do sub-registro de nascimento e para ampliação do acesso à documentação básica. Infelizmente é corriqueiro na atuação da Defensoria Pública deparar-se com um número elevado de pessoas que não tiveram seus nascimentos registrados e, com isso, restaram totalmente alijadas de direitos fundamentais. Ao não serem registradas, na prática são consideradas “não pessoas”, sendo-lhes negada a cidadania e a própria dignidade humana. Também são comuns casos de assistidos que, apesar de serem registrados, não têm acesso à certidão de nascimento ou casamento ou a outros

documentos básicos como o registro geral (RG) e o cadastro de pessoas físicas (CPF).

O registro civil de nascimento corresponde ao reconhecimento estatal da existência de uma pessoa. Nele constam elementos definidores da identidade, como o nome, a naturalidade, a nacionalidade, a filiação e os nomes dos avós. É importante destacar que o nome consiste em direito da personalidade, sendo sua proteção fundamental para garantia da dignidade humana.

Ressalte-se que o registro de nascimento é o início da cadeia documental, uma vez que é com base na certidão de nascimento que serão emitidos todos os demais documentos de identificação. Tal documentação é imprescindível para viabilizar o pleno exercício de direitos fundamentais e sociais, como saúde, educação e recebimento de benefícios assistenciais. Conclui-se, assim, que o registro civil de nascimento também é essencial para a garantia da cidadania.

Faz-se imperioso frisar ainda que há grande interesse social na concretização do registro de nascimento de todas as pessoas. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, por exemplo, utiliza dados do registro civil para fazer estimativas populacionais. Pode-se extrair dos registros de nascimento informações preciosas sobre a diminuição da fecundidade das mulheres, sobre o aumento da idade dos genitores no momento do nascimento dos filhos e até sobre a localização de crianças na primeira infância. Tais informações são importantíssimas para orientar o poder público na elaboração de políticas públicas voltadas à saúde, à educação, ao planejamento familiar, entre outras.

Devido à enorme importância do registro de nascimento, o art. 50 da Lei nº 6.015/73 determina que a realização do registro é obrigatória. No entanto, os índices de sub-registro de nascimento no país ainda são altos.

O IBGE considera sub-registro o conjunto de nascimentos não registrados até o primeiro trimestre do ano seguinte ao do nascimento. Em estudo baseado em dados do ano de 2020, o IBGE estimou que havia no Brasil um índice de 2,59% de sub-registro de nascimento. Esse percentual é mais elevado na Região Nordeste (3,20%), sendo o Maranhão o estado com o maior índice de sub-registro civil de nascimento da região, com 5,36% (Brasil, 2022).

Estudo anterior, baseado em dados de 2015, havia apontado índice de 12,16% de sub-registro de nascimento no Estado do Maranhão (Brasil, 2017). Percebe-se que houve uma redução drástica no percentual, mas ainda é preocupante, considerando que continua existindo uma população significativa vivendo sem que suas existências sejam reconhecidas. Faz-se necessário, portanto, um trabalho coordenado de diversas instituições para modificar a realidade do sub-registro de nascimento e do acesso à documentação básica.

Ressalte-se que a pandemia da COVID-19 revelou a situação precária em que vivem tantas pessoas invisíveis aos olhos do Estado. Inúmeras pessoas não tiveram acesso ao auxílio emergencial por não possuírem registro de nascimento ou outro documento básico, sendo privadas da renda mínima que visava garantir a subsistência de tantas famílias vulnerabilizadas no momento de grave emergência sanitária.

Além disso, foi possível perceber que a pandemia teve um efeito negativo nos dados referentes ao sub-registro de nascimento divulgados pelo IBGE. Analisando os dados divulgados nos anos de 2017 a 2021, referentes, portanto, aos nascimentos ocorridos nos anos de 2015 a 2019, percebe-se que os índices nacionais, os referentes à região Nordeste e os do Estado do Maranhão foram decrescentes. No entanto, os dados mais recentes, divulgados em 2022, apresentaram piora nos três índices apontados. Destaque-se que os dados divulgados em 2022 se referem aos nascimentos ocorridos no ano de 2020, primeiro ano da pandemia da COVID-19 no Brasil.

A Defensoria Pública do Estado do Maranhão, atenta a essa realidade, lançou em setembro de 2022 um plano institucional para erradicação do sub-registro de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica. O plano institucional foi por mim elaborado, com a contribuição de alguns colegas e servidores; em seguida, fui incumbida de executá-lo ao ser designada como coordenadora do plano. Em março de 2023, fui nomeada Diretora de Assuntos Institucionais e Estratégicos da Defensoria Pública do Estado do Maranhão; dentre outras atribuições, é de responsabilidade da diretoria a organização de mutirões com as unidades móveis da defensoria.

A coordenação do plano institucional para erradicação do sub-registro de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica atrelada às intensas atividades de mutirão das unidades móveis permitiram um amplo acesso aos mais diversos municípios maranhenses para coleta de dados relevantes e para influenciá-los na abordagem do assunto.

Por todas as razões acima expostas, surgiu o interesse em pesquisar o tema das políticas públicas, especificamente a voltada à erradicação do sub-registro de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica, respondendo ao seguinte problema central: como a Defensoria Pública pode impulsionar políticas públicas, especialmente a voltada ao combate ao sub-registro de nascimento no Maranhão e à ampliação do acesso à documentação básica?

Para chegar à resposta do questionamento acima, faz-se imperioso passar por outras reflexões: Quais são os atores das políticas públicas? Quais os limites das funções da Defensoria Pública? Qual a realidade maranhense no que diz respeito ao sub-registro de

nascimento e ao acesso à documentação básica? Como a Defensoria Pública do Estado do Maranhão vem atuando nessa frente e quais os resultados já observados?

A escolha do tema se justifica tanto por sua relevância, dada a privação de direitos fundamentais gerada pelo sub-registro de nascimento e falta de acesso à documentação básica, quanto pelo potencial de grande impacto social, considerando que esse estudo pretende contribuir com soluções e projetos a serem replicados na atividade defensorial, de forma a modificar a realidade registral e documental de inúmeras pessoas, garantindo-lhes a verdadeira dignidade e a cidadania.

Portanto, o objeto da presente pesquisa é a análise crítica e propositiva acerca do papel da Defensoria Pública no que tange a políticas públicas, especialmente no combate ao sub-registro de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica na realidade social maranhense.

Essa dissertação tem como objetivo geral analisar como a Defensoria Pública pode impulsionar políticas públicas, especialmente as voltadas para a erradicação do sub-registro de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica no Maranhão a partir da educação em direitos, articulação e itinerância. Como objetivos específicos, tem-se: a) estudar os participantes do processo decisório de elaboração e implementação de políticas públicas; b) discutir os limites das funções da Defensoria Pública; c) retratar a atual realidade maranhense no que diz respeito ao sub-registro de nascimento e ao acesso à documentação básica; d) relatar a abordagem da Defensoria Pública do Estado do Maranhão para enfrentamento do sub-registro de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica e seus resultados; e) gerar diretrizes para a atuação da Defensoria Pública como empreendedora de políticas públicas voltadas para a erradicação do sub-registro de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica, com possibilidade de ser replicada em outros estados.

Como hipótese, propõe-se que a Defensoria Pública, considerando sua missão constitucional de promoção dos direitos humanos e de defesa de direitos individuais e coletivos, é ator fundamental no processo de elaboração e de implementação de políticas públicas, podendo contribuir de forma significativa, especialmente junto aos municípios, que contam com quadro funcional reduzido e intermitente.

Compreende-se que a Defensoria Pública, aproveitando-se da sua capilaridade, poder de articulação e proximidade com a população mais vulnerável, pode empreender políticas públicas relevantes como a voltada para a erradicação do sub-registro de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica no Maranhão, utilizando-se principalmente da educação em direitos, da articulação e da itinerância.

Sabe-se que o sub-registro de nascimento é mais recorrente em grupos populacionais tradicionais e específicos, alvos de tantas omissões e violações. Faz-se imperioso agir de maneira cuidadosa e efetiva, compreendendo suas necessidades, protegendo seus direitos e garantindo as informações e os instrumentos imprescindíveis para o efetivo exercício da cidadania.

Além disso, o inaccessível à documentação básica é mais grave em municípios afastados dos grandes centros urbanos e em comunidades rurais, razão pela qual a atuação itinerante da Defensoria Pública é essencial para alcançar a população mais vulnerável.

Dessa maneira, considerando que o combate ao sub-registro de nascimento e a ampliação do acesso à documentação básica são passos fundamentais para a promoção da dignidade da pessoa humana e da cidadania, acredita-se que a Defensoria Pública pode e deve atuar no sentido de empreender políticas públicas com esse fim, como faz a Defensoria Pública do Estado do Maranhão, cuja atuação será analisada e utilizada como base para elaboração de diretrizes que possam ser replicadas em outros estados.

Para a elaboração dessa dissertação, realizou-se uma pesquisa aplicada e exploratória. O método utilizado é o dialético, considerando as constantes transformações e contradições encontradas na realidade que se pretende analisar. Promoveu-se um estudo que examinou o objeto em seus diversos contextos, aspectos e relações (Prodanov e Freitas, 2013).

Quanto à abordagem, a pesquisa é predominantemente qualitativa, dado que se pretende aprofundar “no mundo dos significados das ações e relações humanas”, com o intuito de “compreender e explicar a dinâmica das relações sociais” (Minayo, 1994, p. 22 e 24). Há, todavia, aspectos de pesquisa quantitativa, considerando que houve análise dos dados estatísticos de sub-registro de nascimento no Brasil e no Maranhão, além da coleta de dados acerca do acesso à documentação básica no Estado do Maranhão.

Utilizou-se uma combinação de procedimentos técnicos. Aliada à pesquisa bibliográfica e documental, foi promovida uma pesquisa-ação (prática), visando interferir diretamente na política pública voltada para a erradicação do sub-registro de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica no estado do Maranhão por meio da atuação direta e efetiva da Defensoria Pública.

O trabalho é dividido em 3 (três) capítulos. No primeiro capítulo, abordar-se-á a relação entre políticas públicas e Defensoria Pública. Traremos os principais conceitos e teorias que analisam os participantes do processo decisório em todas as fases do ciclo das políticas públicas (identificação do problema, agenda, formulação, tomada de decisão,

implementação e avaliação de políticas públicas). Serão trazidas as lições de Souza (2003) acerca das noções básicas de políticas públicas, o estudo de Marques (1998) acerca do neoinstitucionalismo e a figura do *policy entrepreneur* estudada por Kingdon (1995).

Em seguida, será discutida a missão constitucional da Defensoria Pública, fazendo uma análise da evolução da doutrina em relação às funções da instituição, especialmente quanto à classificação em típicas e atípicas. Serão trazidas as lições de Lima (2011) e Queiroz (2021), dentre outros. Será questionado se essa diferenciação ainda tem sentido após a Emenda Constitucional 80 de 2014 e discutida a amplitude da atuação da defensoria, com o auxílio da produção de González (2018). Para encerrar o capítulo, será feita uma ponderação acerca de qual papel a defensoria desempenha dentro do ciclo das políticas públicas e em quais fases pode influenciar o processo decisório.

O segundo capítulo traça o panorama do sub-registro de nascimento no Brasil, com atenção especial para o Estado do Maranhão, utilizando-se como base os estudos divulgados anualmente pelo IBGE. Explicar-se-á como são realizados os cálculos e apresentada a evolução dos percentuais do sub-registro de nascimento desde 2015, ano em que se passou a calcular o sub-registro de nascimento na forma que perdura até a presente data. Em seguida, serão discutidas as causas do sub-registro de nascimento, trazendo a pesquisa de Tula Brasileiro (2008).

Nesse capítulo também será explorada a importância do registro de nascimento no âmbito individual no que toca à identidade (direitos da personalidade), no exercício de direitos fundamentais, na garantia da dignidade humana e da cidadania. Para tanto, serão explorados os ensinamentos de Brandelli (2012) acerca dos direitos da personalidade e as lições de Dallari (2004) e Carvalho (2019) sobre cidadania.

Será apontada ainda a importância social do registro de nascimento, especialmente na elaboração de políticas públicas efetivas. Destacar-se-á também a agenda 2030 da ONU, cujo item 16.9 prevê o objetivo de, até 2030, fornecer identidade legal para todos, inclusive registro de nascimento. O impacto da pandemia da COVID-19 no sub-registro de nascimento no Brasil será abordado em seguida. Por fim, serão apresentadas informações sobre o acesso à documentação básica nos municípios maranhenses.

Já no terceiro capítulo, será relatada com detalhes a estratégia da Defensoria Pública do Estado do Maranhão para empreender a política pública voltada para a erradicação do sub-registro de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica. Será destacada a elaboração do plano institucional, apresentando e justificando os cinco eixos de atuação: a) capacitação; b) protocolo de notificação permanente; c) campanhas e mutirões; d) estímulo à

instauração de comitês gestores municipais para erradicação do sub-registro de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica; e) auxílio para a instalação de unidades interligadas em maternidades ou assinatura de termos de cooperação técnica.

Em seguida, será dado destaque à fase de execução do plano institucional. Serão apontadas as estratégias de articulação (abordagem regionalizada com oferecimento de serviços da Defensoria para os municípios), as capacitações promovidas, as ações itinerantes com as unidades móveis da Defensoria Pública, o material educativo produzido e o selo de premiação dos municípios que aderirem ao plano.

Ao final, serão apresentados os resultados obtidos desde o lançamento do plano institucional e construídas diretrizes que possam ser replicadas por defensorias de outros estados para erradicação do sub-registro de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica.

1 POLÍTICAS PÚBLICAS E DEFENSORIA PÚBLICA

1.1 Políticas públicas

Para a efetivação de direitos fundamentais, o governo cotidianamente elabora, implementa e aprimora políticas públicas. É evidente, todavia, que não há recursos suficientes para garantir que todas as políticas públicas necessárias para assegurar o pleno exercício desses direitos serão executadas simultaneamente e na intensidade necessária para beneficiar toda a população.

Faz-se imperioso, portanto, que sejam tomadas decisões para escolher quais problemas públicos que receberão atenção prioritária do governo e, portanto, investimentos, tanto de verba quanto de dedicação de especialistas, para elaboração de soluções e implementação das respectivas políticas públicas. Além da escolha dos problemas, há a decisão acerca do momento em que serão tratados e quais as soluções que serão adotadas.

Para que se possa contribuir com a elaboração e implementação de políticas públicas relevantes, é essencial compreender de que forma essas decisões são tomadas, quem são os participantes dessa escolha e se há uma sistematização na elaboração e execução das políticas públicas. Nas palavras de Pierre Muller (2018, p. 7), “[...] ter uma visão mais justa das ações públicas representa, hoje, uma condição do exercício da democracia”. Ensina o autor:

Para entender o funcionamento das sociedades modernas é indispensável assimilar os processos a partir dos quais são formuladas e implementadas as políticas públicas. Uma vez iniciados no assunto, funcionários públicos ou políticos, atores da sociedade civil ou simples cidadãos poderão se apropriar do discurso, apesar da complexidade e da opacidade dos mecanismos do governo (Muller, 2018, p. 7).

Não há consenso na doutrina acerca da definição do termo “políticas públicas”. Alguns conceitos dão maior enfoque aos atores, outros aos processos de elaboração. Há aqueles que dão maior destaque ao seu fim, definindo política pública como “[...] diretriz elaborada para enfrentar um problema público” (Secchi, Coelho e Pires, 2020, p. 379).

Celina Souza adota uma definição centrada na atividade governamental:

Pode-se, então, resumir o que seja política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações e/ou entender por que e como as ações tomaram certo rumo em lugar de outro (variável dependente). Em outras palavras, o processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real (Souza, 2003, p. 13).

A autora destaca ainda a necessária visão holística do tema, sendo imprescindível dar mais importância ao todo que a soma das partes, e aponta a multidisciplinariedade do estudo das políticas públicas, uma vez que elas são influenciadas por e influenciam questões sociais, econômicas e políticas (Souza, 2006, p. 25).

Muller (2018, p. 11 e 14), por sua vez, define políticas públicas como “o modo de governo das sociedades complexas” e que tem o objetivo de “gerenciar os desequilíbrios provenientes da setorização”. O mesmo autor traz outra definição sob o enfoque de construção de relação da sociedade com o mundo, afirmando que “[...] as políticas públicas devem ser analisadas como processos por intermédio dos quais são elaboradas as representações que uma sociedade faz para compreender e agir sobre a realidade tal qual ela é vista” (Muller, 2018, p. 52).

Já Michael Howlett, M. Ramesh e Anthony Perl propõem uma definição funcional de política pública, apontando que “a *policy-making* trata fundamentalmente de atores cercados por restrições que tentam compatibilizar objetivos políticos (*policy goals*) com meios políticos (*policy means*), num processo que pode ser caracterizado como ‘resolução aplicada de problemas’” (Howlett, Ramesh e Perl, 2013, p. 5).

Apesar de variadas as definições acima apresentadas e tantas outras propostas pela doutrina especializada, pode-se inferir que o estudo das políticas públicas envolve a compreensão das interrelações entre atores, instituições, problemas públicos e soluções.

No estudo desse tema, é essencial a compreensão do ciclo das políticas públicas, ou seja, qual o caminho que se deve trilhar até que uma política pública seja executada. Ensina Celina Souza (2006):

Esta tipologia vê a política pública como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado. O ciclo da política pública é constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação (Souza, 2006, p. 29).

O ciclo de políticas públicas tem como precursor Lasswell (1956), cuja teoria foi submetida à crítica e ao aprimoramento de diversos doutrinadores. Howlett, Ramesh e Perl apontam que Lasswell desenvolveu um ciclo de 7 (sete) estágios: 1) informação; 2) promoção; 3) prescrição; 4) invocação; 5) aplicação; 6) término e 7) avaliação. Os estágios são explicados pelos autores:

Em seu constructo, tal processo começa com a reunião de informações, ou seja, a coleta, o processamento e a disseminação de informações pelos *policy-makers*. Em seguida, ele avança para a promoção de opções particulares pelos envolvidos na tomada de decisão política. No terceiro

estágio, os tomadores de decisão prescrevem um curso de ação. No quarto, o curso de ação prescrito é invocado juntamente com um conjunto de sanções para penalizar aqueles que não cumprem essas prescrições. A política é então aplicada pelas cortes e pela burocracia e corre seu curso até chegar a seu término ou ser encerrada. Finalmente, os resultados políticos (*policy results*) são apreciados ou avaliados contra seus alvos e objetivos originais (Howlett; Ramesh; Perl, 2013, p. 13).

É importante ressaltar que o ciclo de políticas públicas foi criado com o intuito de facilitar a compreensão do processo de elaboração de políticas públicas. No entanto, deve-se ter em mente que a maioria das políticas públicas não será desenvolvida seguindo à risca tais fases, as quais, não raras vezes, confundir-se-ão. Referida estratificação do processo, todavia, permitiu o melhor estudo dos atores, procedimentos e decisões que envolvem a elaboração de uma política pública.

Nesse sentido, cabe transcrever os ensinamentos de Pierre Muller:

A representação sequencial das políticas não deve, portanto, ser utilizada mecanicamente. Deve-se, em vez disso, encarar as políticas públicas como um fluxo contínuo de decisões e procedimentos dos quais é necessário tentar descobrir o sentido. Aliás, será muitas vezes proveitoso conceber uma política pública não como uma série de sequências sucessivas, mas como um conjunto de sequências paralelas que interagem mutuamente e se modificam continuamente (Muller, 2018, p. 27).

Ainda sobre as vantagens de estudar a elaboração das políticas públicas através do ciclo, cabe transcrever as lições de Howlett, Ramesh e Perl:

O esquema do ciclo oferece *insights* para a dinâmica da *policy-making*, por colocar o foco em duas dimensões temporais inter-relacionadas do processo. Em primeiro lugar, ao se distinguir cada estágio do ciclo, identifica-se com mais clareza os impactos distintivos dos atores, das estruturas organizacionais e das ideias dominantes sobre a deliberação e a ação, em cada ponto particular no tempo. Em segundo lugar, quando estes diferentes instantâneos de atividades num período particular da política recebem as luzes dos holofotes, a relação entre atores, organizações e ideias pode se tornar visível através de diferentes fases do ciclo político-administrativo. Pode-se identificar, assim, as diferentes formas de *policy-making*, conhecidas como o estilo da política (*policy stile*), bem como os padrões estabelecidos de *outcomes*, ou *regimes político-administrativos* (Howlett; Ramesh; Perl, 2013, p. 5).

Celina Souza (2006) ressalta que há também variações acerca do enfoque de vertentes diferentes acerca do ciclo das políticas públicas. Algumas darão mais enfoque à agenda, ao passo que outras se concentram nos participantes do processo decisório ou no processo em si de formulação de políticas públicas. Hoje, autores divergem acerca das fases que compõem o ciclo das políticas públicas.

John Kingdon divide a elaboração das políticas públicas em 4 (quatro) fases,

como bem sintetiza Ana Cláudia Capella (2006, p. 25): “[...] o estabelecimento de uma agenda de políticas públicas; a consideração das alternativas para a formulação de políticas públicas, a partir das quais as escolhas serão realizadas; a escolha dominante entre o conjunto de alternativas disponíveis e, finalmente, a implementação da decisão”.

Já Celina Souza, conforme trecho já transcrito, entende que o ciclo de políticas públicas é composto por 6 (seis) estágios. Por outro lado, Secchi, Coelho e Pires entendem que o ciclo das políticas públicas é composto por 7 (sete) fases, quais sejam: 1) identificação do problema, 2) formação da agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação e 7) extinção (Secchi, Coelho e Pires, 2020, p. 1507).

Verifica-se que há não só uma distinção quanto ao número de fases, mas quanto às fases em si. Diferentemente de John Kingdon e Celina Souza, entendem Secchi, Coelho e Pires que o ciclo da política pública tem início antes da fase de formação da agenda, ocasião em que o problema é identificado e definido. Além disso, entendem que o ciclo só se encerra com a extinção da política pública e não apenas com sua avaliação. John Kingdon encerra o ciclo com a implementação, ao passo que Celina Souza aponta como última fase a avaliação.

É importante destacar ainda que os estágios de avaliação de opções e seleção de opções apontados por Celina Souza são aglutinados tanto por John Kingdon quanto por Secchi, Coelho e Pires na fase de tomada de decisão.

Cabe analisar rapidamente cada uma das fases do ciclo. Por ser mais completa, será adotada a proposta de ciclo apontada por Secchi, Coelho e Pires, abordando as 7 (sete) etapas.

A fase de identificação do problema é essencial. De fato, é nessa fase em que será verificado se o problema de fato existe e se ele é realmente público. Além disso, serão definidos os seus contornos, o que será fundamental para a escolha de soluções e elaboração da política pública.

É importante diferenciar questões de problemas. Ensina John Kingdon (1995) que uma questão transformar-se-á em problema quando passar a ser vista como tal por ator político relevante, o qual entenda que deverá tomar uma providência para modificar aquela situação.

Sobre a importância da fase de identificação do problema, cabe transcrever os ensinamentos de Ana Cláudia Capella:

Do ponto de vista da estratégia política, a definição do problema é fundamental. A forma como um problema é definido, articulado, concentrando a atenção dos formuladores de políticas públicas pode determinar o sucesso de uma questão no processo altamente competitivo de

agenda-setting (Capella, 1996, p. 27).

No mesmo sentido, Secchi, Coelho e Pires (2020, p. 1536) apontam que “[...] no momento de delimitação de um problema, também são criados os norteadores para as definições do conjunto de causas, soluções, culpados, obstáculos, avaliações. Exatamente por isso a delimitação de um problema público é politicamente crucial no processo de elaboração de uma política pública”.

Ana Cláudia Capella (1996) aborda de maneira brilhante a formação da agenda de políticas governamentais (*agenda-setting*) a partir de dois modelos: o modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Model*), de John Kingdon, e o modelo do Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium Model*), de Frank Baumgartner e Brian Jones. Referida autora apresenta as principais ideias dos dois modelos que buscam explicar como uma determinada questão chama a atenção dos governos, passa a figurar na agenda governamental e pode se transformar em política pública.

Sobre o modelo de John Kingdon, pondera a autora:

O modelo focaliza a dinâmica das ideias: o desenvolvimento de políticas é visto como uma disputa sobre definições de problemas e geração de alternativas. Rompendo com esquemas interpretativos deterministas, o modelo assume uma lógica contingencial. A mudança na agenda depende da combinação entre problemas, soluções e condições políticas.

[...] Tomando esta perspectiva, uma das maiores vantagens do modelo é permitir lidar com condições de ambiguidade e incerteza, fatores que seriam tratados como anomalias pelas abordagens racionalistas de formulação de políticas [...] (Capella, 1996, p. 36).

John Kingdon (1995) dedicou-se ao estudo dos processos pré-decisórios na formulação das políticas públicas (estabelecimento da agenda e especificação das alternativas), analisando porque certas ideias são exitosas e se tornam políticas públicas e outras não. Busca entender por que determinadas questões recebem a atenção dos formuladores de políticas públicas em detrimento de outras, além de tentar compreender a razão de a agenda mudar com o tempo e como são escolhidas as alternativas.

Após profundo estudo que envolveu entrevista com diversos tomadores de decisão, Kingdon (1995) concluiu que, para uma questão ingressar na agenda governamental, faz-se necessário que haja a convergência de três fluxos decisórios: 1) o fluxo do problema (*problems*); 2) o fluxo de propostas de políticas públicas (*policies*) e 3) o fluxo da receptividade na esfera política (*politics*). Apenas quando houver interesse político em que determinado problema seja solucionado e sejam apresentadas soluções viáveis, é que o problema será inserido na agenda governamental e poderá se transformar em política pública

a ser implementada. Esse processo de união dos três fluxos é chamado por Kingdon de *coupling*.

Cabe transcrever trecho de seus ensinamentos:

[...] em alguns momentos essas três dinâmicas se unem. Um problema urgente demanda atenção, por exemplo, e uma proposta de política pública é associada ao problema e oferecida como solução. Ou então um evento político, como a mudança de governo, gera mudanças de direção. Nesse momento, as propostas que podem ser relacionadas com aquele evento político, tais como as iniciativas em linha com a filosofia da nova administração, são destacadas e associadas ao novo contexto político já amadurecido. De forma similar, os problemas que se encaixam na nova ótica são enfatizados, enquanto outros são menosprezados (Kingdon, 1995, p. 233).

Ressalta ainda o autor que “janelas abertas apresentam oportunidades para que haja uma ligação completa entre problemas, propostas e política, e assim criam oportunidades de introduzirem-se pacotes completos com os três elementos para o topo das agendas de decisões” (Kingdon, 1995, p. 238). São o que ele chama de *policy windows*, janelas de oportunidade para a alteração da agenda governamental e inserção de novas políticas públicas.

Por sua vez, a teoria do Equilíbrio Pontuado de Bryan D. Jones e Frank R. Baumgartner (2007) busca explicar tanto os momentos de estabilidade quanto os de mudança na elaboração de políticas públicas. Apontam os autores que, apesar de os processos políticos no geral serem marcados pela estabilidade, há momentos de crise que ocasionam grandes rupturas com o passado.

Para desenvolver uma teoria que explique tanto a estabilidade quanto a crise, os autores observaram que é o mesmo sistema institucional de organizações governamentais e de regras que gera tanto a estabilidade quanto as rupturas. A teoria analisa, portanto, a interação entre as instituições políticas, a mobilização de interesses e a racionalidade limitada, dando enfoque a duas fases da elaboração de políticas públicas: a definição do problema e a agenda.

Explicam os autores que a política é dividida em macropolítica – espaço em que se encontram os políticos de alto escalão que tomam decisões seriadas sobre os problemas de maior relevância – e em subsistemas temáticos – subdivisões ocupadas por burocratas que se concentram em problemas específicos e processam informações de forma paralela.

Os subsistemas tendem à estabilidade, mantendo a estratégia de uma política pública específica, havendo apenas incremento em sua execução. Já na macropolítica, considerando o enorme número de problemas submetidos a decisões seriadas pelo governo e devido ao alcance dos tomadores de decisão, há maiores chances de oscilações decorrentes de

alterações fáticas, de mudança de foco e de opinião, que podem gerar grandes rupturas.

Para que seja possível a inserção de uma política pública na agenda governamental, é imprescindível, portanto, atrair a atenção dos tomadores de decisão. Para tanto, Jones e Baumgartner (2007) destacam a importância da elaboração de uma imagem forte da política pública que se pretende emplacar. Apontam que tais imagens geralmente estão conectadas com os valores políticos fundamentais da sociedade e são facilmente comunicadas ao público.

Essas imagens são uma mistura de informações empíricas com apelo emocional. Uma imagem amplamente aceita e apoiada geralmente resulta no monopólio de uma política pública. Por outro lado, quando há discordância na forma como a política deve ser apresentada, os proponentes podem se concentrar em uma faceta e os oponentes em outra, ameaçando o monopólio.

Pode-se fazer aqui um paralelo com a ideia de referencial tratada por Pierre Muller (2018). Segundo o autor, para que se possa elaborar uma política pública, é imprescindível primeiro fazer uma representação da realidade que auxiliará na definição do problema e no levantamento de soluções. “Como estrutura provida de significação, o referencial articula assim quatro níveis de percepção do mundo que devem ser distinguidos, mas cujos laços são evidentes: valores, normas, algoritmos e imagens” (Muller, 2018, p. 55). Entende Muller que “o processo de construção de um referencial é ao mesmo tempo uma *tomada de discurso* (produção de sentido) e uma *tomada de poder* (estruturação de um campo de forças)” (Muller, 2018, p. 59).

Ana Cláudia Capella, ao tratar sobre a Teoria do Equilíbrio Pontuado, destaca a importância que a imagem tem na teoria analisada:

Para que um problema chame a atenção do governo, é preciso que uma imagem, ou um consenso em torno de uma política, efetue a ligação entre o problema e uma possível solução (1993, p. 27). A criação de uma imagem é considerada um componente estratégico na mobilização da atenção do macrossistema em torno de uma questão.

[...] Assim, a imagem de uma política intervém fortemente na transformação de questões em problemas (Capella, 1996, p. 41).

Segundo Jones e Baumgartner (2007), as imagens das políticas públicas são importantes não só para (re)definir o problema na elaboração de políticas públicas como para os processos de decisão paralelos e seriados nas democracias. Capella (1996, p. 41) aponta que “[...] a *policy image* é central, portanto, não só para a definição de problemas, mas também para a seleção de soluções no modelo proposto pelos autores, devendo, assim, ser considerada no contexto institucional em que é desenvolvida”.

Ao comparar o modelo de Kingdon com o de Jones e Baumgartner, Capella aponta suas similaridades:

Ambos entendem que a definição de uma questão, expressa numa imagem ou símbolo, é central ao estudo da formação da agenda. Com o conceito de *policy image*, Baumgartner e Jones (1993) enfatizam a definição da questão como a força que impulsiona a mobilização de atores previamente indiferentes, ocasionando mudança da agenda. A manipulação das imagens, com efeitos diretos sobre a mobilização de indivíduos e grupos, liga o equilíbrio dos subsistemas às mudanças repentinas dos macrossistemas. Kingdon (2003), por outro lado, enfatiza as estratégias dos *policy entrepreneurs* na tentativa de chamar a atenção de indivíduos influentes no governo e nas comunidades em geral. (Capella, 1996, p. 43).

Passando para a terceira fase, a formulação de alternativas corresponde ao momento em que serão levantadas as possíveis soluções e traçadas as estratégias para resolução do problema público sob análise. Nessa fase, a atuação de burocratas e especialistas é destacada, considerando que são os atores com mais preparo para sugerir alternativas com maiores possibilidades de êxito (Kingdon, 1995).

Secchi, Coelho e Pires (2020, p. 1655) destacam que a formulação de alternativas pode ser realizada de formas distintas, adotando-se procedimentos diversos:

Existem duas tradições de análise prescritiva de políticas públicas: a análise racionalista e a análise argumentativa (Secchi, 2016). A análise racionalista é aquela que privilegia a investigação de evidências, a ênfase na competência técnica e na comparação de alternativas quanto aos seus custos e benefícios de maneira estruturada (Weimer; Vining, 2011). Já a análise argumentativa prefere a participação, argumentação e deliberação dos atores políticos de maneira a chegar numa formulação negociada da política pública (Fischer, 2015).

A fase seguinte corresponde à tomada de decisão, momento em que as alternativas elaboradas na etapa anterior serão ponderadas e escolhidas. São muitos os critérios que podem ser utilizados pelos tomadores de decisão, variando conforme o tipo de política pública a ser escolhida.

A implementação corresponde à fase de execução da política pública, à colocação em prática dos planos traçados e das alternativas previamente escolhidas. Secchi, Coelho e Pires (2020, p. 1811) destacam que os implementadores devem ter fortes habilidades de liderança e coordenação para lidar com as diferentes necessidades dos atores, com as limitações técnicas e legais e com conflitos. Tais autores frisam ainda a importância do estudo da fase de implementação:

A importância de estudar a fase de implementação está na possibilidade de visualizar, por meio de esquemas analíticos mais estruturados, os obstáculos

e as falhas que costumam acometer essa fase do processo nas diversas áreas de política pública (saúde, educação, habitação, saneamento, políticas de gestão etc.). Mais do que isso, estudar a fase de implementação também significa visualizar erros anteriores à tomada de decisão, a fim de detectar problemas mal formulados, objetivos mal traçados, otimismo exagerados (Secchi; Coelho; Pires, 2020, p. 1781).

Há dois métodos distintos para implementação de políticas públicas: o modelo *top-down*, através do qual os implementadores de políticas públicas se resumem a aplicar as decisões e orientações dos atores políticos, e o modelo *bottom-up*, que confere maior autonomia aos executores, os quais, por exercerem a atividade na ponta, têm maiores condições de avaliar os melhores mecanismos de implementação e adaptar, caso necessário, os planos prescritos pelos tomadores de decisão (Secchi; Coelho; Pires, 2020, p. 1870 - 1887).

Seguindo o ciclo de políticas públicas, a fase de avaliação é crucial para se verificar a eficácia da política pública, analisando se os fins que se buscavam com a implementação estão sendo atingidos ou não. É através da avaliação que será verificado se a política pública deve continuar a ser executada na maneira planejada, se merece alterações ou aprimoramentos, se já atingiu seu objetivo ou se deve ser abandonada por não apresentar os resultados esperados.

Por fim, a última fase do ciclo de políticas públicas corresponde à sua extinção, que pode ocorrer por razões diversas, seja pela solução do problema, seja por sua ineficácia ou pelo desaparecimento do interesse público em tratar aquela demanda.

Autores alertam, todavia, que muitas políticas públicas, principalmente as de caráter redistributivo, são de difícil extinção por resistência dos beneficiários, conservadorismo ou pela inércia institucional (Secchi; Coelho; Pires, 2020, p. 2048).

Para a total compreensão do surgimento de políticas públicas, é crucial ainda a análise da influência das instituições e o papel dos participantes do processo decisório (atores e redes).

O neoinstitucionalismo enfatiza a importância das instituições, assim entendidas por diversos de seus ramos como “as regras formais e informais que moldam o comportamento dos atores”, nas palavras de Celina Souza (2003, p. 17). Referida autora destaca que essa teoria demonstra que não são apenas os interesses pessoais dos atores que influenciam nas decisões sobre políticas públicas, mas que as instituições interferem nas escolhas dos problemas a serem enfrentados e nas soluções a serem adotadas (alternativas políticas), influenciando, assim, os resultados das políticas públicas.

Eduardo Marques (1996) destaca a centralidade das instituições na análise dos

processos políticos e sociais. Segundo o autor, a diversidade de arcabouços institucionais explica por que países de níveis de desenvolvimento semelhantes agem de forma distinta perante situações de crise similares. Explica ainda que “[...] o objetivo central do neoinstitucionalismo é construir uma teoria de médio alcance que estabeleça uma ponte entre análises centradas no Estado e na sociedade, enfocando variáveis de nível intermediário para dar conta da variação histórica e conjuntural dos fenômenos” (Marques, 1996, p. 15). Afasta-se do estudo focado unicamente no Estado como ator para privilegiar “[...] as relações e interpenetrações entre Estado e sociedade” (Marques, 1996, p. 18).

O mesmo autor, trazendo as lições de Skocpol (1985), aborda a influência estatal “Tocquevilliana” sobre a esfera política e ensina:

Segundo esta perspectiva de análise, as instituições são centrais no estudo da política não apenas pela importância do Estado como ator e autor de ações específicas, mas porque ele, assim como as demais instituições políticas, influenciam diretamente a cultura política, a estratégia dos atores e a produção da própria agenda de questões a ser objeto de políticas, enquadrando a luta política através das suas instituições (Marques, 1996, p. 19).

Os avanços teóricos decorrentes do neoinstitucionalismo foram sintetizados por Secchi, Coelho e Pires:

Durante a década de 1980, no entanto, outra abordagem das ciências sociais começou a ganhar espaço: o novo institucionalismo ou neoinstitucionalismo. As grandes contribuições dessa abordagem foram: a) o comportamento dos atores não é totalmente moldado pelas instituições, mas depende do grau de consolidação do aparato institucional (FREY, 2000); b) as regras informais também são instituições, e são essenciais para entender a dinâmica política. Regras informais são os hábitos, as rotinas, as convenções, as crenças, os valores, os esquemas cognitivos. Segundo os neoinstitucionalistas, essas variáveis culturais têm uma forte influência sobre como se desenvolvem as relações sociais e, por consequência, as dinâmicas políticas (Secchi; Coelho; Pires, 2020, p. 2849).

O estudo sobre as relações entre Estado, instituições, atores e ideias é essencial para a real compreensão do processo de elaboração de políticas públicas.

Adentrando o estudo dos atores, John Kingdon diferencia os participantes visíveis dos invisíveis da seguinte forma:

O grupo de atores visíveis, aqueles que recebem considerável atenção da imprensa e do público, inclui o presidente e seus assessores de alto escalão, importantes membros do Congresso, a mídia, e atores relacionados ao processo eleitoral, como partidos políticos e comitês de campanha. O grupo relativamente invisível de atores inclui acadêmicos, burocratas de carreira, e funcionários do Congresso. Descobrimos que o grupo de atores visíveis define a agenda, enquanto o grupo de atores invisíveis tem maior poder de

influência na escolha de alternativas. Dessa forma, as chances de um tema ganhar visibilidade na agenda governamental aumentam se este for levado por participantes do grupo visível e, conseqüentemente, diminuídas se for menosprezado por tais participantes (Kingdon, 1995, p. 230).

Kingdon (1995) destacou a importância dos *policy entrepreneurs* que, em suas palavras, são “[...] aqueles que ‘investem’ nas políticas públicas” e “[...] alocam recursos consideráveis para convencer as autoridades sobre as suas concepções dos problemas, tentando fazer com que essas autoridades vejam esses problemas da mesma forma que eles” (Kingdon, 1995, p. 228). Ressalta ainda que os empreendedores de políticas públicas, preocupados com um certo problema, elaboram soluções e, quando há uma janela de oportunidade, oferecem “[...] seu ‘pacote’ de problemas e soluções” (Kingdon, 1995, p. 234).

Verifica-se, assim, que os *policy entrepreneurs* buscam garantir a convergência dos três fluxos decisórios já mencionados para garantir que, no momento político oportuno, o problema ao qual se dedicam entrará na agenda dos governantes e que as soluções propostas serão adotadas.

John Kingdon (1995) entende, portanto, que a presença de empreendedores de políticas públicas potencializa as chances de que determinada ideia seja escolhida e aplicada pelos governos.

O autor destaca ainda as táticas por eles utilizadas para atrair a atenção dos governantes:

Os *entrepreneurs* tentam enfatizar os indicadores que revelem seus problemas e exercem pressão por um tipo de definição de problema. Como eles sabem que eventos-foco podem conferir prioridade a certos temas, os *entrepreneurs* tentam fazer com que os formuladores de políticas públicas assumam sua visão dos problemas, ao mesmo tempo que tentam difundir símbolos que captem esses problemas de forma concisa. Os *entrepreneurs* também procuram incentivar os tipos de *feedback* sobre o desempenho atual do governo que afetam as agendas, tais como cartas, reclamações e audiências com autoridades.

Com relação às propostas, os *entrepreneurs* são peças-chave para o processo de amaciamento da dinâmica da tomada de decisões. Eles escrevem documentos, fazem pronunciamentos, promovem audiências, tentam obter cobertura da imprensa e realizam inúmeras reuniões com pessoas importantes. Eles circulam suas ideias como experimentos, exploram as reações, revisam suas propostas à luz dessas reações e circulam as ideias novamente. Eles visam convencer o público em geral, os públicos especializados e a própria comunidade de formuladores de políticas. O processo envolve anos de esforço.

Com relação às conexões, os *entrepreneurs* aparecem mais uma vez quando janelas se abrem. Eles têm prontas suas propostas favoritas e suas preocupações sobre problemas, e os trazem à tona no momento propício. Na busca de seus objetivos, eles desempenham no sistema a função de unir soluções a problemas, problemas a forças políticas, e forças políticas a

propostas. A união das dinâmicas isoladas descrita anteriormente depende muito do surgimento de um *entrepreneur* certo no momento certo (Kingdon, 1995, p. 238-239).

Por fim, o autor destaca as habilidades que um empreendedor de políticas públicas deve ter: conexões políticas, habilidade de negociação e perseverança.

Pierre Muller (1998) nos ensina sobre a importância das redes de políticas públicas, que correspondem às interações entre os diversos atores envolvidos na elaboração e implementação de políticas públicas:

A noção de rede permite principalmente compreender os mecanismos em função dos quais as diferentes redes entram em contato e se articulam por meio de processos de conflito, de negociação ou de coalizão. O trabalho mais importante é identificar os atores capazes de atuar na interface entre as diferentes redes, na medida em que são eles que exercem a função estratégica de integração das diferentes dimensões da decisão, sendo seu principal recurso a multiplicidade de posições, que lhes permite agir em vários sistemas de ação (Muller, 2018, p. 46).

Uma vez estabelecidas as noções básicas acerca da elaboração de políticas públicas, cabe ponderar qual o papel da Defensoria Pública dentro desse processo. A instituição pode ser enquadrada como empreendedora de políticas públicas? Em quais fases do ciclo ela pode participar ou influenciar? As funções constitucionais da Defensoria Pública permitem essa atuação no âmbito da formulação e implementação de políticas públicas?

Tais questionamentos serão enfrentados nos tópicos a seguir.

1.2. Funções da Defensoria Pública

A Constituição Federal, na redação original do seu art. 134, definia a Defensoria Pública como “instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV”.

Este, por sua vez, determina que “[...] o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos” (Brasil, 1988).

Redação semelhante foi originariamente conferida ao art. 1º da Lei Complementar nº 80/94, que organiza a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios, além de prescrever normas gerais para a organização das defensorias públicas estaduais.

A LC 80/94, em sua redação original, enumerava as seguintes funções institucionais:

Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras:

- I – promover, extrajudicialmente, a conciliação entre as partes em conflito de interesses;
- II – patrocinar ação penal privada e a subsidiária da pública;
- III – patrocinar ação civil;
- IV – patrocinar defesa em ação penal;
- V – patrocinar defesa em ação civil e reconvir;
- VI – atuar como Curador Especial, nos casos previstos em lei;
- VII – exercer a defesa da criança e do adolescente;
- VIII – atuar junto aos estabelecimentos policiais e penitenciários, visando assegurar à pessoa, sob quaisquer circunstâncias, o exercício dos direitos e garantias individuais;
- IX – assegurar aos seus assistidos, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral, o contraditório e a ampla defesa, com recursos e meios a ela inerentes;
- X – atuar junto aos Juizados Especiais de Pequenas Causas;
- XI – patrocinar os direitos e interesses do consumidor lesado; (Brasil, 1994)

Ressalte-se que o rol acima transcrito é exemplificativo, como bem deixa transparecer a expressão “dentre outras” utilizada no *caput*. A Defensoria Pública, portanto, já podia desempenhar outras funções com previsão legal esparsa.

Por muito tempo discutiu-se acerca dos limites das atribuições da Defensoria Pública, especialmente se a atuação da instituição limitar-se-ia à prestação de assistência jurídica aos necessitados econômicos. Alguns defendiam que sim, considerando a remissão ao art. 5º, LXXIV, que atribui ao Estado a obrigação de prestar assistência jurídica “[...] aos que comprovarem insuficiência de recursos”. Muitos, todavia, entendiam que não e defendiam a divisão das funções da Defensoria Pública em típicas e atípicas.

Frederico Rodrigues Viana de Lima ensina que as funções típicas estão atreladas à hipossuficiência financeira, ao passo que as funções atípicas decorrem de previsão legal sem que haja qualquer critério econômico. Em suas palavras, funções típicas são “[...] exercidas em virtude da *incapacidade econômica* da parte assistida. Leva-se em conta precisamente a *carência de recursos financeiros*, isto é, a impossibilidade de fazer frente aos custos que são exigidos para que se obtenha assistência jurídica” (Lima, 2011, p. 164). Já a função atípica caracteriza-se pelo método de exclusão. Aduz o professor que é “[...] aquela que *dispensa a comprovação de insuficiência econômica*. A lei a atribui à Defensoria Pública independentemente de considerações acerca da hipossuficiência material do beneficiário” (Lima, 2011, p. 165).

Como exemplos de funções atípicas, são comumente citados o exercício da curadoria especial e a defesa em processos criminais, hipóteses em que a atuação da Defensoria Pública é devida mesmo que a pessoa a ser assistida tenha condições financeiras de pagar um advogado.

Os argumentos utilizados por Lima (2011) para defender que a atuação da Defensoria Pública não se restringe às pessoas de parcas condições financeiras consistem no fato de que a Constituição Federal não descreve de forma exaustiva as funções da Defensoria Pública e que as expressões “necessitados” e “insuficiência de recursos” utilizadas pela Constituição devem ser interpretadas de forma ampliativa, não se limitando à necessidade econômica e aos recursos financeiros. Em suas palavras:

A compreensão dos arts. 5º, LXXIV, e 134, da Constituição, no entanto, deve ser feita não a partir de um exame *literal*, mas sim consoante um enfoque *jurídico-teleológico*. Com efeito, a junção de expressões *insuficiência de recursos* (art. 5º, LXXIV, CF) e *necessitado* (art. 134, CF) não resulta obrigatoriamente na fórmula *insuficiência de recursos econômicos*. O sistema jurídico e a realidade social contemporânea apresentam outros tipos de *necessidade* e outras espécies de *insuficiência de recursos* que também reclamam a especial proteção do Estado (Lima, 2011, p. 164).

Da mesma forma, Fabio Schwartz alerta que a Constituição Federal não limita a atuação da Defensoria Pública para atender apenas necessitados financeiros. Ressalta que o viés econômico está expresso apenas na Lei 1060/50 que trata da gratuidade de justiça, o que certamente não se confunde com a assistência jurídica integral prestada pela Defensoria Pública. Complementa o autor:

Pois bem, de posse de noção moderna e consentânea com o direito atual, afastando-se noção ultrapassada, individualista e patrimonialista, a interpretação que deve ser dada é no sentido de que a Defensoria poderia agir em favor dos necessitados não só de recursos econômicos, mas os que o sejam do ponto de vista jurídico, social, cultural, organizacional etc. (Schwartz, 2015, p. 191).

Ada Pellegrini Grinover, em festejado parecer elaborado a pedido da Associação Nacional de Defensores Públicos – ANADEP acerca da pretensa inconstitucionalidade do inciso II do art. 5º da Lei n. 7.347/85, arguida pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP no bojo da ADI 3.943/DF, aponta que a Constituição Federal em nenhum momento limitou a atuação da Defensoria Pública à orientação jurídica e defesa de necessitados econômicos.

Destacou a jurista que essa seria apenas a função precípua da instituição, mas não a única. Argumentou ainda que o termo necessitados utilizado pela Constituição admite interpretação ampla e inclusiva:

Isso porque existem os que são necessitados no plano econômico, mas também existem os necessitados do ponto de vista organizacional. Ou seja, todos aqueles que são socialmente vulneráveis: os consumidores, os usuários

de serviços públicos, os usuários de planos de saúde, os que queiram implementar ou contestar políticas públicas, como as atinentes à saúde, à moradia, ao saneamento básico, ao meio ambiente etc.

[...]

Da mesma maneira deve ser interpretado o inc. LXXIV do art. 5º da CF: “O Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos” (grifei). A exegese do termo constitucional não deve limitar-se aos recursos econômicos, abrangendo recursos organizacionais, culturais, sociais. Saliente-se, ainda, que a necessidade de comprovação da insuficiência de recursos se aplica exclusivamente às demandas individuais, porquanto, nas ações coletivas, esse requisito resultará naturalmente do objeto da demanda – o pedido formulado. Bastará que haja indícios de que parte ou boa parte dos assistidos sejam necessitados. E, conforme já decidiu o TRF da 2ª Região, nada há nos artigos 5º, LXXIV e 134 da CF que indique que a defesa dos necessitados só possa ser individual. Seria até mesmo um contrassenso a existência de um órgão que só pudesse defender necessitados individualmente, deixando à margem a defesa de lesões coletivas, socialmente muito mais graves. (Grinover, 2008, p. 13-14).

Importante trazer ainda as lições de Felipe Kirchner, segundo o qual a interpretação ampliativa e extensiva se impõe em virtude do princípio da máxima efetividade e eficácia dos direitos fundamentais:

É consenso na doutrina constitucional que a Constituição de 1988 – pródiga no plano axiológico, especialmente ao instituir como fundamento da República a dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III) – jamais restringiu a proteção do ser humano à dimensão econômica de sua existência. O olhar do constituinte não estava voltado ao *homo economicus*, mas sim à pessoa no esplendor das vicissitudes sociais, econômicas, étnicas e/ou culturais de sua existência no contexto individual, familiar, laboral, social e político. Restringir o que não foi restringido pelo constituinte é diminuir a força normativa do texto constitucional (Kirchner, 2015, p. 242).

Referido autor aponta ainda que a interpretação acima é a mais consentânea com o sistema internacional, especificamente em relação às “100 Regras de Brasília sobre acesso à justiça das pessoas em condições de vulnerabilidade”. Narra o autor que é consenso nas Cortes Ibero-Americanas que os conceitos de hipossuficiência e de vulnerabilidade transcendem a concepção econômica, protegendo os indivíduos de maneira muito mais ampla e profunda.

Cabe transcrever abaixo a definição de vulnerabilidade trazida pelas 100 Regras de Brasília:

(3) Consideram-se em condição de vulnerabilidade aquelas pessoas que, por razão da sua idade, gênero, estado físico ou mental, ou por circunstâncias sociais, econômicas, étnicas e/ou culturais, encontram especiais dificuldades em exercitar com plenitude perante o sistema de justiça os direitos reconhecidos pelo ordenamento jurídico.

(4) Poderão constituir causas de vulnerabilidade, entre outras, as seguintes: a idade, a incapacidade, a pertença a comunidades indígenas ou a minorias, a vitimização, a migração e o deslocamento interno, a pobreza, o gênero e a privação de liberdade. (ANADEP, 2008).

Muitos autores entendem que essa concepção ampla de vulnerabilidade deve ser adotada para fins de identificar as pessoas que poderão acessar os serviços da Defensoria Pública. Entendem que são diversos os tipos de vulnerabilidades que podem dificultar o acesso à justiça e, assim, justificar a atuação da Defensoria Pública. Nesse sentido:

A identificação da necessidade para fins de assistência jurídica gratuita deve levar em conta a capacidade de acesso à justiça (aqui considerando em sentido amplo, não relacionado tão somente ao Poder Judiciário), de efetiva ampla defesa e contraditório da pessoa ou grupo a ser representado pela Defensoria Pública. Destarte, tanto a condição financeira, quanto as demais causas de vulnerabilidade podem demonstrar a necessidade (seja econômica, organizacional, jurídica etc.) no caso em concreto, não sendo incomum a presença de mais de um fator determinante (Gonçalves Filho, 2020, p. 187-188).

Assim, o “necessitado” deve ser compreendido como aquele que por sua condição de vulnerabilidade não tem acesso aos recursos necessários para a defesa dos seus direitos. Nesse sentido, a situação de vulnerabilidade pode ter como causa razões de ordem econômica, mas também outras de origem social, cultural, étnica, de gênero, idade, deficiência, estado físico e mental, privação de liberdade etc. Ademais, comumente as causas de vulnerabilidade se somarão, ampliando ainda mais as barreiras de acesso à justiça e aos direitos (González, 2018, p. 90).

Diante das novas responsabilidades constitucionais e legais da instituição, é preciso estabelecer um conceito de vulnerabilidade apta a ensejar a atuação da Defensoria Pública e, dentro desse vasto espectro de atuação, verificar quais dessas vulnerabilidades estão relacionadas aos direitos humanos e, portanto, por expressa disposição constitucional e legal, estão imbricadas ao Estado Defensor, o qual deverá movimentar todo o seu arsenal institucional em favor do melhor interesse do vulnerável (Queiroz, 2021, p. 99).

Como desdobramento da controvérsia acima, passou-se a questionar os limites da atuação da Defensoria Pública no âmbito dos direitos coletivos *lato sensu*. Alguns sustentavam que a Defensoria Pública apenas poderia buscar a proteção de direitos individuais homogêneos e de direitos coletivos *stricto sensu*, pois são as espécies de direitos coletivos que admitem a individualização de seus titulares. Considerando a impossibilidade de individualização dos titulares dos direitos difusos e, portanto, da aferição da hipossuficiência econômica deles, restaria a Defensoria Pública impedida de defender tais direitos.

Frederico Rodrigues Viana de Lima, todavia, alerta acerca da impropriedade do pensamento acima, apontando que “[...] o erro deste raciocínio está em equiparar modelos jurídicos distintos, transportando para a tutela coletiva requisito que é pertinente

exclusivamente às demandas individuais” (Lima, 2011, p. 239). Segue o autor:

Com efeito, as tutelas individual e coletiva se diferenciam em diversos aspectos, como, por exemplo, no que concerne aos princípios, à legitimidade e, principalmente, à coisa julgada. Se elas se caracterizam por ostentarem formatos próprios, é desaconselhável que um requisito pertinente à tutela individual (comprovação de carência econômica) seja adotado como paradigma de um instrumento típico da tutela coletiva (ação civil pública). Numa palavra, não se devem misturar objetos que contêm essências diferentes (Lima, 2011, p. 239).

O mesmo autor aponta ainda a desumanidade da argumentação que visava excluir a tutela dos direitos difusos pela Defensoria Pública:

Não há dúvidas de que o argumento é engenhoso, mas também é indubitável que ele é desumano. O eventual beneficiamento de quem não seja hipossuficiente não pode levar à conclusão de que todas as demais que ostentam essa condição devam ser prejudicadas. Se assim fosse, a Defensoria Pública – apesar de intimamente ligada aos dramas sociais vivenciados pelos mais desfavorecidos – se encontraria impedida de adotar providências de maior alcance prático, e isso apenas pelo fato de que alguns que tirariam proveito delas não se encaixam no conceito de *hipossuficiência*. Seguindo esta ótica, aceita-se a *inércia* que condena a *muitos* ao invés de se consentir com a ação que favorece a *poucos* (Lima, 2011, p. 246).

A Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 3.943/DF) sustentando a inconstitucionalidade do inciso II do art. 5º da Lei n. 7.347/85, alterado pela Lei n. 11.448/07, que incluía a legitimidade da Defensoria Pública para ajuizar Ações Cíveis Públicas.

Sustentava a autora que o dispositivo legal feria atribuição constitucional do Ministério Público e que as funções da Defensoria Pública se restringiriam aos necessitados econômicos. Requeria a declaração da inconstitucionalidade do inciso e, subsidiariamente, sua interpretação conforme a Constituição para limitar a legitimidade da Defensoria para a tutela de direitos coletivos *stricto sensu* e direitos individuais homogêneos quando comprovada a hipossuficiência econômica dos beneficiados pela ação.

Tamanha impropriedade foi fortemente rechaçada pela doutrina, conforme ensinamentos de José Aurélio de Araújo:

A Defensoria é parte legítima para a propositura de ações coletivas para a defesa de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, independente da verificação efetiva da hipossuficiência da maioria dos beneficiários da ação, pois desde a Constituição da República de 1988 deixou de exercer somente o patrocínio judicial do hipossuficiente para ser reconhecida, também, como Instituição que supre a hipossuficiência organizacional da sociedade na defesa de direitos transindividuais. Esta interpretação se estrutura sobre a natureza *convencional* de instituição destinada a fazer valer o arcabouço de direitos fundamentais, promovendo transformação social,

mediante a valorização da pessoa humana (Araújo, 2015, p. 529-530).

Ada Pellegrini, no parecer já mencionado acima, defendeu a legitimidade da Defensoria Pública para ajuizar Ação Civil Pública de modo a tutelar todos os direitos coletivos, como se pode depreender do trecho a seguir:

Assim, mesmo que se queira enquadrar as funções da Defensoria Pública no campo da defesa dos necessitados e dos que comprovarem insuficiência de recursos, os conceitos indeterminados da Constituição autorizam o entendimento – aderente à idéia generosa do amplo acesso à justiça - de que compete à instituição a defesa dos necessitados do ponto de vista organizacional, abrangendo portanto os componentes de grupos, categorias ou classes de pessoas na tutela de seus interesses ou direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos (Grinover, 2008, p. 13-14).

O STF julgou improcedente, por unanimidade, a ADI 3.943/DF, reconhecendo a constitucionalidade do art. 5º, II, da Lei n. 7.347/85, que conferiu legitimidade à Defensoria Pública para ajuizamento de Ações Cíveis Públicas, nos termos da ementa abaixo:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGITIMIDADE ATIVA DA DEFENSORIA PÚBLICA PARA AJUIZAR ACÇÃO CIVIL PÚBLICA (ART. 5º, INC. II, DA LEI N. 7.347/1985, ALTERADO PELO ART. 2º DA LEI N. 11.448/2007). TUTELA DE INTERESSES TRANSINDIVIDUAIS (COLETIVOS STRITO SENSU E DIFUSOS) E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. DEFENSORIA PÚBLICA: INSTITUIÇÃO ESSENCIAL À FUNÇÃO JURISDICIONAL. ACESSO À JUSTIÇA. NECESSITADO: DEFINIÇÃO SEGUNDO PRINCÍPIOS HERMENÊUTICOS GARANTIDORES DA FORÇA NORMATIVA DA CONSTITUIÇÃO E DA MÁXIMA EFETIVIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS: ART. 5º, INCS. XXXV, LXXIV, LXXVIII, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INEXISTÊNCIA DE NORMA DE EXCLUSIVIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA AJUIZAMENTO DE ACÇÃO CIVIL PÚBLICA. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO PELO RECONHECIMENTO DA LEGITIMIDADE DA DEFENSORIA PÚBLICA. ACÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.

(ADI 3943, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 07/05/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-154 DIVULG 05-08-2015 PUBLIC 06-08-2015 RTJ VOL-00236-01 PP-00009). (STF, 2015).

A Ministra Cármen Lúcia, relatora da ação, apresentou brilhante voto, no qual questionou a quem interessaria limitar a atuação coletiva da Defensoria Pública em defesa dos desassistidos e respondeu: “A ninguém comprometido com a construção e densificação das normas que compõem o sistema constitucional de Estado Democrático de Direito”.

Por ser uma decisão paradigmática que reafirmou a relevância da instituição e a abrangência de suas funções, cabe transcrever trechos do voto da relatora:

À luz dos princípios orientadores da interpretação dos direitos fundamentais,

acentuados nas manifestações do Congresso Nacional, da Advocacia-Geral da União e da Presidência da República, a presunção de que, no rol dos afetados pelos resultados da ação coletiva, constem pessoas necessitadas é suficiente a justificar a legitimidade da Defensoria Pública, para não “esvaziar, totalmente, as finalidades que originaram a Defensoria Pública como função essencial à Justiça” (fl. 550, manifestação da Advocacia-Geral da União). Condicionar a atuação da Defensoria Pública à comprovação prévia da pobreza do público-alvo diante de situação justificadora do ajuizamento de ação civil pública (conforme determina a Lei n. 7.347/1985) parece-me incondizente com princípios e regras norteadores dessa instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, menos ainda com a norma do art. 3º da Constituição da República [...]

O dever do Estado de prestar assistência integral, como posto nas informações do Presidente da República, passa “pela assistência incondicional aos necessitados, ainda que, de forma indireta e eventual, essa atuação promova a defesa de direitos de indivíduos economicamente bem estabelecidos”. O custo social decorrente da negativa de atendimento de determinada coletividade ao argumento de hipoteticamente estar-se também a proteger direitos e interesses de cidadãos abastados é infinitamente maior que todos os custos financeiros inerentes à pronta atuação da Defensoria Pública nas situações concretas que autorizam o manejo da ação civil pública, conforme previsto no ordenamento jurídico.

55. Pelo exposto, julgo improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade. (Brasil, 2015).

O voto da Ministra Relatora foi elogiado e seguido por todos os Ministros que participaram do julgamento. Luís Roberto Barroso afirmou em seu voto que a “Defensoria Pública é um diferencial brasileiro de inclusão social, de defesa dos interesses dos necessitados”. Celso de Mello, por sua vez, ressaltou o papel fundamental da Defensoria Pública para a efetivação dos direitos metaindividuais:

É que, Senhor Presidente, sem se reconhecer a realidade de que a Constituição impõe ao Estado o dever de atribuir aos desprivilegiados – verdadeiros marginais do sistema jurídico nacional – a condição essencial de titulares do direito de serem reconhecidos como pessoas investidas de dignidade e merecedoras do respeito social, não se tornará possível construir a igualdade nem realizar a edificação de uma sociedade justa, fraterna e solidária, frustrando-se, assim, um dos objetivos fundamentais da República (CF, art. 3º, I). A outorga à Defensoria Pública de legitimidade ativa “ad causam ” para ajuizar a ação civil pública traduz significativo avanço institucional de nosso ordenamento jurídico, além de representar, notadamente em face das pessoas socialmente desassistidas e financeiramente despossuídas, um marco significativo no processo de afirmação dos direitos metaindividuais, cuja proteção tem, naquele instrumento processual, um poderosíssimo meio de tutela e amparo, em sede jurisdicional das comunidades que reúnem pessoas carentes e totalmente marginalizadas. (Brasil, 2015).

É importante frisar que, entre o ajuizamento e o julgamento da ADI acima, entraram em vigor a Lei Complementar n. 132/2009 e a Emenda Constitucional n. 80/2014.

A Lei Complementar n. 132/2009 promoveu profundas alterações na Lei

Complementar n. 80/94. Dentre as modificações mais relevantes, cabe destacar que a atuação coletiva da Defensoria Pública foi extremamente prestigiada, restando expresso que engloba as três espécies de direitos: difusos, coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos, como se pode verificar nos seguintes incisos do art. 4º:

VII – promover ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes;

VIII – exercer a defesa dos direitos e interesses individuais, difusos, coletivos e individuais homogêneos e dos direitos do consumidor, na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal;

X – promover a mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados, abrangendo seus direitos individuais, coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, sendo admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela;

XI – exercer a defesa dos interesses individuais e coletivos da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa portadora de necessidades especiais, da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado; (Brasil, 2009).

Franklyn Roger e Diogo Esteves ensinam que a LC n. 132/2009 modificou o enfoque da atividade funcional da Defensoria Pública, rompendo com o caráter preponderantemente individualista e abraçando o caráter solidarista. Ensinam os autores que “essa nova racionalidade funcional desmancha, de uma vez por todas, o estigma individualista que sempre acompanhou a trajetória da Defensoria Pública, consolidando a visão coletiva, preventiva e indutora de novas realidades sociais” (Esteves e Silva, 2018, p. 465).

Ressalte-se que a LC n. 132/2009 elevou a atividade defensorial a um outro patamar. Classificou a Defensoria Pública como “expressão e instrumento do regime democrático” e destacou seu importante papel na promoção dos direitos humanos, conforme nova redação conferida ao art. 1º da LC n. 80/94:

Art. 1º A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, assim considerados na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal. (Brasil, 2009).

O rol exemplificativo de funções da Defensoria Pública, presente no art. 4º, foi significativamente ampliado e, além do destaque conferido à atuação coletiva, foi realçada a atuação na proteção dos direitos humanos, sendo prevista em diversos incisos:

- II – promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico;
- VI – representar aos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, postulando perante seus órgãos;
- XVIII – atuar na preservação e reparação dos direitos de pessoas vítimas de tortura, abusos sexuais, discriminação ou qualquer outra forma de opressão ou violência, propiciando o acompanhamento e o atendimento interdisciplinar das vítimas; (Brasil, 2009).

Outra alteração importantíssima foi a criação do art. 3º-A que prevê os objetivos da Defensoria Pública:

Art. 3º-A. São objetivos da Defensoria Pública:

- I – a primazia da dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades sociais;
- II – a afirmação do Estado Democrático de Direito;
- III – a prevalência e efetividade dos direitos humanos; e
- IV – a garantia dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório. (Brasil, 2009).

Da leitura do dispositivo acima, depreende-se que os objetivos da Defensoria Pública se confundem com alguns fundamentos e objetivos de nossa república. De fato, a dignidade da pessoa humana é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º, III, CF/88), ao passo que dentre os objetivos fundamentais estão “construir uma sociedade livre, justa e solidária” e “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (art. 3º, I e III, CF/88). Além disso, a República Federativa do Brasil adota como princípio para suas relações internacionais a “prevalência dos direitos humanos” (art. 4º, II, CF/88).

Felipe Kirchner entende que a LC n. 132/09 revolucionou não só a Defensoria Pública, mas também a própria estrutura do Estado brasileiro. O autor descreve de forma belíssima a magnitude da alteração legislativa e posterior modificação constitucional:

Dessa inserção (até mesmo simbólica) surge um novo ideal utópico para o Estado Democrático de Direito: o Estado que se construiu historicamente como um verdadeiro Inquisidor agora deve se transformar, também, em um Estado Defensor, que sirva como freio e contrapeso (*checks and balances*) às situações de violação e violência estatal, na promoção dos Direitos Humanos. O projeto normativo é de construção de um Estado que não se limite a acusar e julgar os seus cidadãos, mas que efetivamente os enxergue, acolha, entenda, proteja e defenda. (Kirchner, 2015, p. 237).

O Defensor Público José Augusto Garcia de Sousa, ao analisar a LC n. 132/09, destacou sua relevância para a superação da visão individualista das funções da Defensoria Pública e para a positivação de “[...] uma grande instituição nacional voltada à promoção da

igualdade e dos direitos humanos” (Sousa, 2015, p. 482). Ensina o autor:

Muitos anos depois, a já comentada Lei Complementar nº 132/09 significou o grande marco da superação desse individualismo, dominante no interior da Defensoria Pública e na imagem externa da instituição. Mais do que isso, a LC 132/09 deixou claro que a instituição não deve simplesmente defender pessoas, mas também *valores* fundamentais do ordenamento, sobretudo a igualdade substancial e os direitos humanos. (Sousa, 2015, p. 482).

As alterações legais acima mencionadas ganharam *status* constitucional com a Emenda Constitucional nº 80, de 2014, que conferiu à Defensoria Pública seção própria dentro do capítulo de “Funções essenciais à justiça” da Constituição Federal. Além disso, foi alterado o artigo 134, que passou a ter redação idêntica ao art. 1º da LC n. 80/94 após alteração promovida pela LC n. 132/2009:

Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal. (Brasil, 2009).

Percebe-se que a nova redação tornou expresso na Constituição que as funções da Defensoria Pública vão muito além da simples prestação de assistência jurídica a pessoas privadas de recursos financeiros. A Defensoria Pública passou a ser definida constitucionalmente como “expressão e instrumento do regime democrático”, tendo como incumbência a “promoção dos direitos humanos”, além da defesa de direitos individuais e coletivos.

Todas essas funções são indubitavelmente típicas da Defensoria Pública, superando-se a antiga classificação anteriormente mencionada.

Diogo Esteves e Franklyn Roger (2018, p. 467 - 468) alertam que, com a EC n. 80/2014, passaram a constar expressamente no *caput* do art. 134 da Constituição Federal outras funções institucionais, especificamente a promoção de direitos humanos, a tutela coletiva e a garantia do regime democrático, as quais devem ser consideradas típicas. Entendem, assim, que a tradicional classificação em funções típicas e atípicas tornou-se insuficiente.

Essa ideia é igualmente defendida por Pedro González (2018):

Logo, diante desse novo perfil institucional e do novel quadro legal e constitucional, a clássica distinção das funções da Defensoria Pública em típicas e atípicas parece ter perdido o sentido. Com efeito, a primeira crítica apresentada recai sobre a própria nomenclatura adotada.

Em rigor, não parece adequado falar-se em funções “atípicas”. Afinal, a terminologia denota que se estaria referindo a funções excepcionais ou que fugissem da natureza da instituição. Tal indicação, entretanto, não se coaduna com a relevância assumida pelas atribuições desvinculadas de situações econômicas individuais. Ademais, a atuação da instituição estará sempre vinculada à presença de alguma vulnerabilidade, coletiva ou individualmente considerada, seja ela econômica, social, cultural, etc (González, 2018, p. 96).

No mesmo sentido, cabe transcrever os ensinamentos de José Augusto Garcia de Sousa:

Aduz-se que, à luz do novo modelo institucional positivado pela LC 132/09, resta reducionista e anacrônica (conquanto ainda seja bastante citada) a classificação tradicional das funções da Defensoria, que as divide em típicas e atípicas, com base na situação econômica do assistido. Apesar do seu mérito inicial, tal classificação, filha de uma visão inevitavelmente individualista da instituição – já que formulada há algumas décadas -, não consegue mais abraçar os vários tipos de atuação institucional nos dias presentes [...] (Sousa, 2015, p. 483-484).

Referido autor propõe, então, uma nova divisão das funções da Defensoria Pública, desta feita divididas em “tradicionais” ou “tendencialmente individualistas” e “não tradicionais” ou “tendencialmente solidaristas”.

José Augusto Garcia de Sousa ressalta ainda a necessidade de atuação transcendental da Defensoria Pública para cumprir seu dever constitucional:

Associada ao fortalecimento gradual da instituição no Brasil (apesar das pedras no caminho), veio a necessidade de uma atuação mais transcendente, compatível com a promessa constitucional de assistência jurídica “integral”. A propósito, torno à ideia da *instrumentalidade* da Defensoria Pública. Dois fatores externos à instituição, ambos assimilados e tonificados pela Constituição de 1988, parecem ter estimulado bastante essa expansão funcional da Defensoria brasileira: a) o avanço do ideal solidarista – impulsionado pela valorização dos direitos fundamentais e pelas preocupações com o meio ambiente -, implicando maior grau de objetivação do direito pátrio, não importando tanto, inclusive e principalmente na seara processual, *quem* faz, mas sim *o que* se faz; b) aquilo que chamei de “pluralização do fenômeno da carência”, expressando a constatação de que outros tipos de vulnerabilidade, além da econômica, passaram a merecer reconhecimento e especial proteção jurídica (Sousa, 2015, p. 481).

Cabe transcrever ainda a lição de José Aurélio de Araújo:

A Defensoria Pública é instituição que promove a transformação da sociedade em direção à Justiça social substantiva, como alma de todas as suas funções executivas típicas ou atípicas. Faz parte do sistema de contenção do autoritarismo estatal através da defesa dos direitos humanos. (Araújo, 2015, p. 530).

Felipe Kirchner, por sua vez, afirma que “não existe democracia legítima sem

uma Defensoria Pública consolidada, forte e atuante”. Acrescenta o autor que “a passagem do Estado brasileiro de um modelo de exclusão social para um modelo que ampare a construção de uma sociedade solidária passa, necessariamente, pela atuação do Defensor Público” (Kirchner, 2015, p. 238-239).

Diante do panorama aqui apresentado envolvendo as funções da Defensoria Pública, verifica-se que sua missão institucional é de extrema relevância e abrangência. Sua atuação deve ser, portanto, cuidadosa e estratégica.

De modo a cumprir seus objetivos, especialmente o de garantir a primazia da dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades sociais, é imprescindível a participação da Defensoria Pública na elaboração e implementação de políticas públicas.

1.3. Defensoria Pública como empreendedora de políticas públicas

Do até aqui exposto, duas conclusões já podem ser traçadas: 1) a compreensão acerca da elaboração e implementação de políticas públicas é essencial para o exercício pleno da democracia e garantia de direitos fundamentais; 2) as funções institucionais da Defensoria Pública são amplas para proteção da dignidade humana e redução das desigualdades sociais. Passemos a analisar, então, se uma terceira conclusão é possível: a Defensoria Pública pode ser entendida como uma empreendedora de políticas públicas?

Destacou-se no primeiro tópico desse capítulo que a figura do *policy entrepreneur* foi estudada por John Kingdon, que o definia como o ator que investe em determinadas políticas públicas, chama a atenção de atores políticos relevantes para certos problemas, apresenta soluções e busca aproveitar as janelas de oportunidade para inserir determinado problema público e suas alternativas na agenda política.

Ressaltou-se a importância do empreendedor de políticas públicas no momento de conexão dos três fluxos determinantes para a elaboração de políticas públicas, ligando problemas com soluções e oportunidade política.

Foi realçada ainda a habilidade de articulação dos empreendedores de políticas públicas, que conseguem construir pontes entre a população atingida pelo problema e grandes autoridades públicas, sensibilizando-as acerca de um problema específico. De fato, destacou-se que o empreendedor consegue mobilizar a população através de audiências públicas, abaixo-assinados, manifestações e cartas, ao mesmo tempo que tem acesso a reuniões com representantes de importantes órgãos públicos.

Da leitura de tais qualidades e estratégias de abordagem, percebe-se que a

Defensoria Pública se enquadra perfeitamente nesse papel.

É incontestável que a Defensoria Pública é a instituição ligada à Justiça que tem a maior proximidade com a população vulnerabilizada. É ela quem atende diretamente demandas individuais e coletivas das pessoas carentes não só de recursos financeiros, mas que sofrem as mais diversas formas de privação e discriminação. É a Defensoria Pública que adentra as comunidades para identificar demandas e levar a educação em direitos. É a instituição que rotineiramente realiza atendimentos itinerantes para garantir direitos àqueles que não têm condições de se deslocar aos seus pontos fixos de atendimento. É a Defensoria Pública que tem contato próximo com as lideranças populares e promove sua escuta qualificada, seja por meio de reuniões, rodas de conversa ou audiências públicas.

Como resultado dessa proximidade, a Defensoria Pública tem um poder de articulação dos anseios populares enorme.

Por outro lado, o prestígio político da Defensoria Pública cresce diariamente. O reconhecimento constitucional de suas funções bem demonstra isso. De fato, há poucas décadas a Defensoria Pública sequer existia e teve de lutar para garantir seu espaço e demarcar suas funções, como restou evidente no item anterior. Hoje, todavia, é extremamente respeitada pelas demais instituições do sistema de Justiça e pelas forças políticas.

É evidente que ainda há muito o que se avançar e que o destaque e prestígio da Defensoria Pública ainda apresenta variações dentro de nosso país. No entanto, muitos governos estaduais já compreenderam a importância da atuação da Defensoria Pública e que a instituição deve ser vista como aliada para a solução de diversos problemas públicos e para a garantia de direitos fundamentais.

Da mesma forma, muitos municípios percebem a chegada da Defensoria Pública como uma melhoria na qualidade de vida de seus cidadãos, que passarão a ter acesso a direitos dos quais antes eram privados.

A Defensoria Pública, portanto, hoje goza de acesso facilitado aos anseios e necessidades da população vulnerabilizada e aos espaços de poder político que definem a agenda política e as políticas públicas. Tem, portanto, o potencial de atuar como empreendedora de políticas públicas.

Pierre Muller (2018, p. 31) afirma que o papel dos empreendedores políticos é “traduzir a linguagem da sociedade para a linguagem da ação política”. Por sua vez, Domingos Barroso da Costa e Arion Escorsin de Godoy (2014) destacam o papel da Defensoria Pública como mediadora entre os vulneráveis e os sistemas de poder:

[...] avulta-se o papel da Defensoria Pública enquanto mediadora da inserção legítima do sujeito nos sistemas de poder, que se expressam pela linguagem do Direito. Ao assegurar aos vulneráveis o acesso ao instrumental necessário para inserirem-se na linguagem do poder e se comunicarem a partir de seus símbolos, a Defensoria Pública viabiliza sua atuação já na condição de cidadãos capazes de influenciar nas tomadas de decisão, assim se convertendo em agentes transformadores, seja da sua própria história, seja da sociedade que integram (Costa; Godoy, 2014, p. 90).

Outros autores destacam a importância do papel da Defensoria Pública de intermediar a relação entre os cidadãos e o Estado:

Por representar o elo constitucional entre a sociedade e o Estado, a Defensoria Pública possui a irrenunciável função de promover a inclusão das classes sociais menos favorecidas, reintegrando à ordem jurídica estatal aqueles que historicamente permaneceram excluídos e marginalizados. Na verdade, a Defensoria Pública é a única estrutura estatal destinada expressamente a trabalhar juridicamente para garantir redução das desigualdades sociais, através da prestação da assistência jurídica integral e gratuita. (Esteves; Silva, 2018, p. 455).

[...] o papel da Defensoria Pública se insere na busca da *inclusão democrática de grupos vulneráveis*, visando garantir sua participação e influência nas decisões político-sociais, de modo a não serem ignorados no processo de composição, manutenção e transformação da sociedade na qual estão inseridos. Em outros termos, a existência da instituição e suas funções se justificam pela necessidade de não se deixar pessoas (ou grupo de pessoas) necessitadas à margem do processo social, possibilitando sua real participação no jogo democrático (Gonçalves Filho, 2020, p. 194).

A Defensoria Pública é a instituição que já nasce com o potencial e o desafio de articular as identidades e as diferenças que estão na base da sociedade civil e, por conseguinte, de atuar para a superação das desvantagens, das opressões e dos desamparos decorrentes das desigualdades sociais brasileiras.

Nesse sentido, a Defensoria Pública presta um importante serviço à democracia brasileira, que compreende e respeita o compromisso e a importância da efetivação dos direitos fundamentais, para a inclusão e a participação de todos os membros da sociedade em uma cidadania plena e igualitária, e que possibilite a proteção e o reconhecimento das mais diversas identidades concretas existentes em nosso país (Queiroz, 2021, p. 139-140).

É indubitável, portanto, que a Defensoria Pública pode agir como empreendedora de políticas públicas. Vejamos os elementos que aproximam a instituição à figura do *policy entrepreneur* descrita por John Kingdon:

- a) A Defensoria Pública constantemente busca sensibilizar os tomadores de decisões para problemas que atingem a população vulnerabilizada, utilizando-se do seu prestígio como instituição essencial à justiça;

- b) A Defensoria Pública rotineiramente elabora soluções/sugestões de melhorias, sejam na legislação, na execução de políticas públicas ou nos seus procedimentos internos para dirimir problemas dos seus assistidos;
- c) A Defensoria Pública estimula a mobilização popular, inclusive contribuindo para a capacitação de lideranças, de modo a pressionar os tomadores de decisões a voltarem seus olhos para os problemas da população mais vulnerabilizada.

Hellen Nicácio de Araújo e Elda Coelho de Azevedo Bussinger, ao tratarem sobre as táticas da Defensoria Pública para a promoção de políticas públicas de proteção e defesa dos direitos das crianças vitimadas pelo zikavírus, destacaram a importância do papel dos empreendedores de políticas públicas e da necessária inserção dos interesses dos vulnerabilizados nas pautas políticas. Nas palavras das autoras:

Quando os discursos dos vulnerabilizados conseguem penetrar, ainda que minimamente nas instituições políticas, eles têm maiores chances de alcançar os seus objetivos, fissurando as estratégias para a adoção de uma política pública. Caso contrário, por mais empreendedores que sejam, eles terão muitas dificuldades. Do lado de fora as barreiras são mais altas. Nisso reside a importância da existência de práticas de conhecimento, conscientização e aproximação dos integrantes das instituições de poder com as demandas sociais, visando à abertura de fissuras nas barreiras de acesso para que se tornem mais penetráveis às causas dos vulnerabilizados e, a partir daí, sejam formatadas políticas públicas para a efetivação de seus interesses e direitos (Araújo; Bussinger, 2021, p. 110).

Referidas autoras defendem que os defensores públicos, para solucionar os problemas enfrentados por seus assistidos, “[...] precisaram tornar-se *empreendedores de políticas públicas* distributivas” (Araújo; Bussinger, 2021, p. 151). Sustentam que a atuação extrajudicial e política da Defensoria Pública deve ser estimulada e ampliada.

É, portanto, um ramo de atividade defensorial que precisa ser apropriado, exercido, incentivado e reconhecido pelos próprios Defensores Públicos, que ainda não perceberam o potencial que essa forma de atuação tem para a proteção dos Direitos Coletivos dos necessitados e para a efetividade de políticas públicas voltadas a esses direitos.

Por meio do diálogo direto com as instituições, dos instrumentos de pressão e de convencimento, é possível que a Defensoria Pública não apenas crie políticas públicas internas de prestação de assistência jurídica, mas que possa interferir diretamente na formulação e na efetivação das políticas públicas de atendimento dos vulnerabilizados, levando para dentro dos Poderes Públicos os discursos dos movimentos sociais [...] (Araújo; Bussinger, 2021, p. 158).

Percebe-se que a Defensoria Pública pode e deve transcender suas funções

tradicionais para contribuir de forma direta com a elaboração e execução de políticas públicas relevantes, cumprindo seu papel de agente de transformação social. Ressalte-se que a atuação da instituição é possível nas mais diversas fases do ciclo de políticas públicas, seja na fase de definição da agenda, na escolha de alternativas e até mesmo na fase de implementação, como será demonstrado no último capítulo dessa dissertação.

A Defensoria Pública, na qualidade de instrumento do regime democrático e responsável pela promoção dos direitos humanos e pela defesa dos direitos coletivos, ao deparar-se com a deficiência de políticas públicas que atingem seus assistidos, não pode limitar-se a oficiar ao órgão do executivo competente solicitando providências e, no caso de inércia, judicializar a demanda.

A missão constitucional da instituição vai muito além, exigindo de seus membros uma atuação mais profunda, estratégica e qualificada. É necessário apoderar-se da posição privilegiada da instituição como articuladora dos interesses dos mais necessitados junto aos ambientes de poder. Faz-se imperioso que o poder de mobilização social e a posição de prestígio político sejam combinados de forma a permitir que os anseios populares entrem nas agendas políticas e se traduzam em políticas pública efetivas.

Deve-se lançar mão da qualidade técnica de seu corpo funcional para apresentar soluções adequadas para enfrentamento do problema e auxiliar na implementação das políticas públicas. Deve-se ainda aproveitar a capilaridade da instituição para fiscalizar e avaliar a execução das políticas públicas, inclusive preparando a população, através da educação em direitos, para exercer diretamente a atividade fiscalizatória.

Faz-se necessário então ultrapassar a antiga divisão das funções típicas e atípicas da Defensoria Pública e fazer prevalecer a missão constitucional, assumindo a Defensoria Pública sua posição de agente de transformação social ao influenciar o ciclo das políticas públicas nas suas diversas fases.

Como exemplo de atuação da Defensoria Pública no âmbito da elaboração e implementação de políticas públicas, trazemos a problemática do sub-registro de nascimento e do acesso à documentação básica e a experiência da Defensoria Pública do Estado do Maranhão, que atua como verdadeira empreendedora dessa política pública em todos os municípios maranhenses.

Cabe destacar ainda que a Defensoria Pública tem atuação relevante nas redes de políticas, interagindo com outras instituições e órgãos na busca de solucionar problemas públicos. Como será demonstrado no último capítulo, a abordagem dada pela Defensoria Pública do Estado do Maranhão ao problema do sub-registro de nascimento e acesso à

documentação básica passa necessariamente pela articulação com os diversos entes federados (Municípios, Estado e União), diferentes áreas (assistência social, saúde, educação, entre outros) e instituições (Tribunal de Justiça e Associação de Registradores Civis, por exemplo).

2. SUB-REGISTRO DE NASCIMENTO E ACESSO À DOCUMENTAÇÃO BÁSICA

2.1. Panorama do sub-registro de nascimento no Brasil e no Maranhão

O sub-registro de nascimento no Brasil, apesar de ser um grave problema nacional há muito tempo, ainda é de pouco conhecimento do público em geral e de escassa discussão no âmbito do direito. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE define o sub-registro de nascimento como o conjunto de nascimentos não registrados no mesmo ano de sua ocorrência ou no primeiro trimestre do ano seguinte.

Referido instituto é responsável pelo cálculo e divulgação anual dos índices de sub-registro de nascimento. O IBGE colhe as informações da saúde acerca dos nascimentos ocorridos em determinado ano e compara com os dados fornecidos pelos cartórios de registro civil de pessoas naturais acerca dos nascimentos ocorridos no ano de referência e registrados naquele mesmo ano e no primeiro trimestre do ano seguinte. A diferença corresponde ao sub-registro de nascimento.

O cálculo considera os registros realizados até o primeiro trimestre do ano seguinte ao nascimento em virtude do prazo máximo legal, que é de 03 (três) meses. De fato, o art. 50 da Lei n. 6.015/73 prevê o prazo padrão de 15 (quinze) dias após o nascimento para registrá-lo em cartório. Esse prazo, todavia, será de 03 (três) meses caso a família resida a mais de 30km (trinta quilômetros) de distância da sede do cartório.

Antigamente o cálculo do sub-registro de nascimento era realizado comparando-se o número de registros de nascimento informados pelos Cartórios de Registro Civil de Pessoas Naturais com uma estimativa dos nascimentos de determinado ano feita pelo IBGE, conforme a nota técnica nº 01/2020 expedida pelo instituto:

Nesse período, o total de nascimentos do País era estimado por meio da aplicação de métodos demográficos indiretos, utilizando-se informações obtidas dos censos demográficos e de pesquisas amostrais domiciliares. O percentual de sub-registro era, então, calculado considerando-se a diferença, em termos relativos, entre o total de nascimentos estimados e aqueles efetivamente registrados anualmente, obtidos da pesquisa Estatística do Registro Civil, do IBGE (IBGE, 2020, p. 01).

No entanto, a forma de calcular o sub-registro de nascimento foi alterada no ano de 2017, quando se passou a comparar a base de dados do Ministério da Saúde (Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos – SINASC) com as informações dos registros de nascimento realizados pelos cartórios de pessoas naturais. O pareamento das informações dos dois bancos de dados permitiu um cálculo mais confiável, considerando que não se baseava mais em estimativa de nascimentos, mas em nascimentos efetivamente notificados pelo

sistema de saúde. Explica o IBGE:

Com a melhoria da qualidade e a cobertura do registro de nascimentos se aproximando da quase totalidade de nascimentos ocorridos no País, o IBGE entendeu que não mais se justificaria a utilização de estimativas demográficas indiretas para o cálculo da estimativa do sub-registro de nascimentos. Sendo assim, com base nos estudos realizados, o Instituto passará a disponibilizar todo ano, concomitantemente à divulgação das informações da pesquisa Estatísticas do Registro Civil, o resultado do pareamento entre as duas bases de dados - do IBGE e do Ministério da Saúde -, fornecendo, assim, uma estimativa dos nascimentos totais ocorridos no País, bem como estimativas do sub-registro e da cobertura dos respectivos sistemas de informação. As estimativas de sub-registro levarão em consideração os nascimentos ocorridos e não registrados até o 1o trimestre do ano subsequente ao ano de nascimento, atendendo o prazo legal para efetivação de tal registro. Esse indicador estará associado a uma cobertura do Registro Civil, sem a incorporação dos registros tardios (IBGE, 2020, p. 02).

Devido à modificação na forma do cálculo, serão analisados os dados divulgados pelo IBGE a partir de 2017, uma vez que, apesar de haver índices divulgados anteriormente, não é possível estabelecer uma comparação confiável entre índices calculados de maneiras distintas, com fontes diversas.

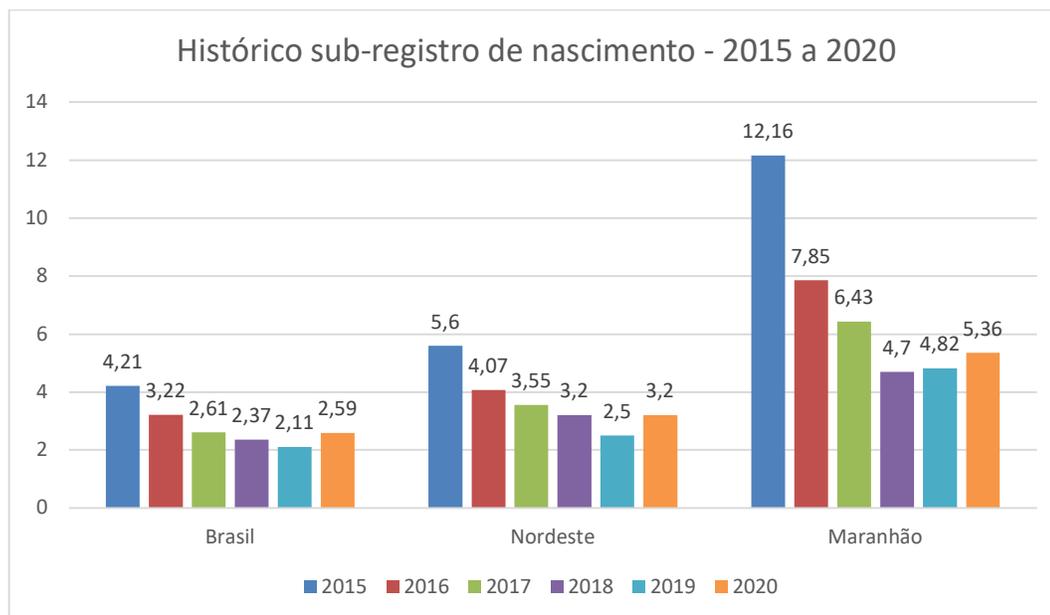
Os cálculos publicados pelo IBGE em 2017 utilizavam dados referentes aos nascimentos ocorridos em 2015. Referido estudo apontou que o índice brasileiro de sub-registro de nascimento era de 4,21%, ao passo que o Nordeste apresentava o percentual de 5,60% e o índice maranhense era de 12,16%, sendo o 4º (quarto) estado com o pior índice de sub-registro de nascimento (IBGE, 2017).

Os dados mais recentes do sub-registro de nascimento foram divulgados pelo IBGE em dezembro de 2022 e são baseados em informações referentes ao ano de 2020. Estimou-se que havia no Brasil um índice de 2,59% de sub-registro de nascimento. Esse percentual é mais elevado na região Nordeste (3,20%), sendo o Maranhão o estado com o maior índice de sub-registro civil de nascimento da região, com 5,36% (IBGE, 2022).

Analisando o histórico de publicações de 2017 a 2022 (com base em dados de 2015 a 2020), nota-se um grande avanço no combate ao sub-registro de nascimento, especialmente no Estado do Maranhão, que em seis anos teve o percentual diminuído em mais de 50%. Apesar da queda expressiva, o percentual permanece elevado e revela que parte significativa da população vive em permanente violação do direito ao registro civil.

A evolução de tais dados pode ser visualizada através do seguinte gráfico:

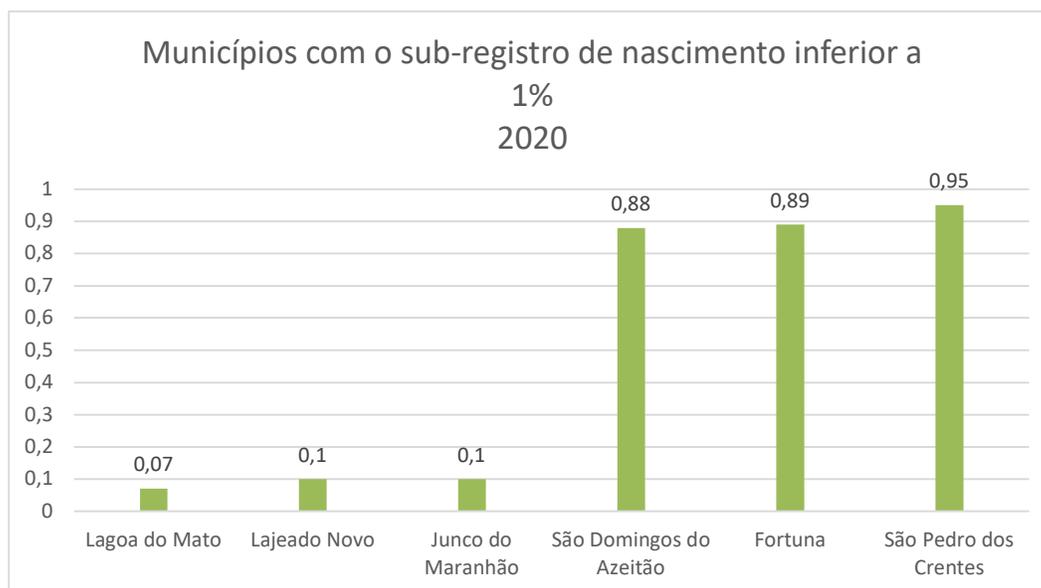
Gráfico 1 - Histórico sub-registro de nascimento - 2015 a 2020



Fonte: elaborado pela autora com base em dados do IBGE.

Hoje o Maranhão é o 6º (sexto) estado com o pior índice de sub-registro de nascimento, sendo o pior do Nordeste. Dos seus 217 (duzentos e dezessete) municípios, apenas 06 (seis) têm percentual inferior a 1%. São eles: Lagoa do Mato (0,07%), Lajeado Novo (0,10%), Junco do Maranhão (0,10%), São Domingos do Azeitão (0,88%), Fortuna (0,89%) e São Pedro dos Crentes (0,95%).

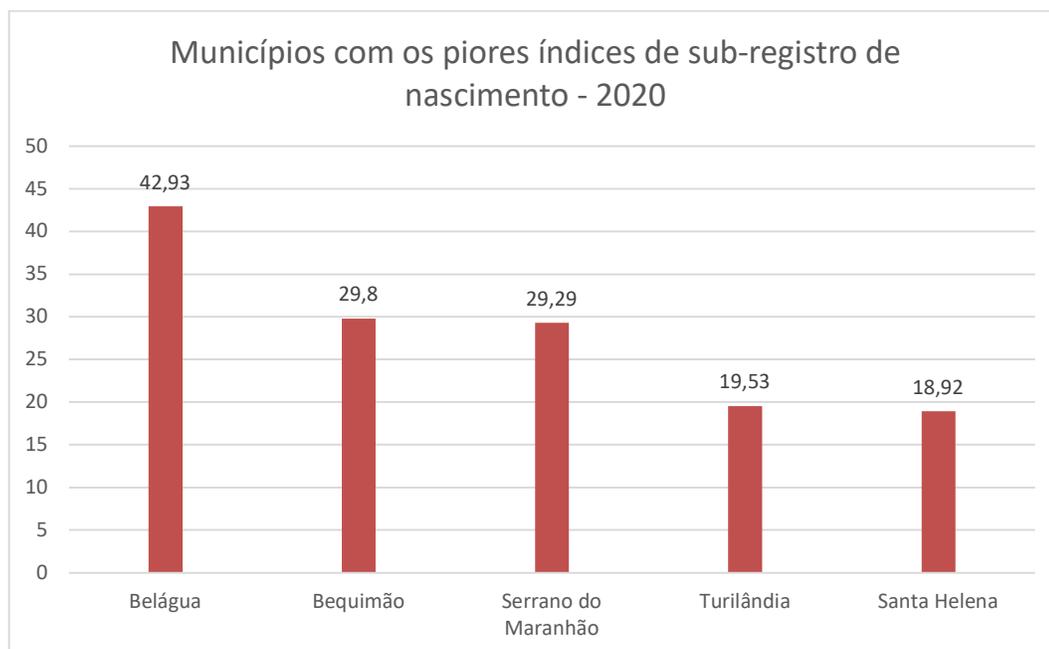
Gráfico 2 - Municípios com o sub-registro de nascimento inferior a 1% 2020



Fonte: elaborado pela autora com base em dados do IBGE.

Os municípios com os piores índices de sub-registro de nascimento segundo os dados divulgado em 2022 pelo IBGE são: Belágua (42,93%), Bequimão (29,80%), Serrano do Maranhão (29,29%), Turilândia (19,53%) e Santa Helena (18,92%).

Gráfico 3 - Municípios com os piores índices de sub-registro de nascimento - 2020



Fonte: elaborado pela autora com base em dados do IBGE.

É importante ressaltar que os dados do sub-registro de nascimento informados pelo IBGE se referem apenas aos nascimentos ocorridos no ano objeto da análise. Não considera, portanto, as pessoas nascidas em anos anteriores e que permanecem sem registro de nascimento. Inexistem, assim, dados acerca de crianças maiores de um ano, adolescentes, adultos e idosos que nunca foram registrados. Tais pessoas são absolutamente invisíveis em termos de informações oficiais e estatísticas.

Nesse sentido, cabe trazer a lição de Fernanda da Escóssia (2021):

Mais difícil, quase impossível, tem sido obter dados estatísticos sobre os adultos sem documentação. O último dado disponível do IBGE sobre isso é o da antiga Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), que contabilizou em 2015 cerca de 3 milhões de brasileiros de variadas idades sem documentos. Em 2020, voltei a consultar a Coordenação de População e Indicadores Sociais do IBGE, que me confirmou a inexistência de estatísticas recentes sobre os brasileiros adultos sem documentação (Escóssia, 2021, p. 256).

A Registradora Civil de Pessoas Naturais Cláudia Cristina Lima Marques faz esse mesmo alerta:

Inexistem, no país, informações censitárias sobre a população sem registro de nascimento. O que se tem são os registros extemporâneos realizados a cada ano, o que permite avaliar a proporção de registros que foram postergados e não a totalidade da população sem registro de nascimento. Para este conjunto, é possível calcular o tempo transcorrido entre o nascimento e o registro. Deste modo, a aplicação do conceito de sub-registro restringe-se à população nascida no ano para qual se tem como parâmetro os nascimentos estimados, por métodos demográficos, para cada ano (Marques, 2021, p. 721).

Percebe-se, assim, que o desafio é muito maior que a erradicação do sub-registro de nascimento. Apesar de importantíssimo, não é suficiente garantir que os novos nascidos serão registrados até o primeiro trimestre do ano seguinte ao nascimento, é necessário identificar e registrar as pessoas de todas as idades que ainda vivem sem que seus nascimentos tenham sido registrados.

Hoje há apenas algumas estimativas parciais de pessoas que vivem sem registro de nascimento no Brasil. O Censo de 2010, por exemplo, fez um levantamento, mas limitou-se às pessoas de até 10 (dez) anos. Na ocasião, estimou-se que havia 32.270.749 pessoas de até 10 (dez) anos no Brasil, das quais 169.829 não tinham qualquer documento referente ao seu nascimento e 343.643 tinham apenas a declaração de nascido vivo. Havia, portanto, mais de meio milhão de crianças de até de 10 (dez) anos sem registro de nascimento.

Em relação ao Maranhão, no ano de 2010, o IBGE estimou a existência de 1.463.432 crianças de até 10 (dez) anos, sendo que 19.620 não tinham qualquer documentação do nascimento e 47.401 possuíam apenas a declaração de nascido vivo. Assim, havia 67.021 crianças de até 10 (dez) anos vivendo sem registro de nascimento no Maranhão.

O Censo de 2022 ainda não teve os resultados referentes ao registro civil de nascimento divulgados. No entanto, o estudo foi ainda mais restrito que o censo anterior, considerando que a pergunta acerca do registro de nascimento apenas refere-se a crianças de até 5 (cinco) anos. Continuaremos, assim, sem estatísticas acerca das pessoas maiores de 5 (cinco) anos que vivem sem registro de nascimento no Brasil.

O sistema com o maior potencial para identificar pessoas de todas as idades sem registro de nascimento é o Cadastro Único. Analisando o formulário principal do cadastro, no bloco 4, referente à identificação da pessoa, há o item 4.15 com a pergunta “O nascimento (nome) foi registrado em Cartório de Registro Civil?”. São 4 (quatro) as possíveis respostas: 1 – Sim e tem Certidão de Nascimento e/ou Casamento; 2 – Sim, mas não tem Certidão de Nascimento nem de casamento; 3 – Não (com a indicação dos itens referentes ao RANI – Registro Administrativo de Nascimento de Indígena); 4 – Não sabe.

Percebe-se que, sendo esse item preenchido corretamente, será possível identificar

não só as pessoas que não tiveram seus nascimentos registrados (resposta 3), quanto aquelas que precisam de 2ª via da certidão de nascimento ou casamento (resposta 2).

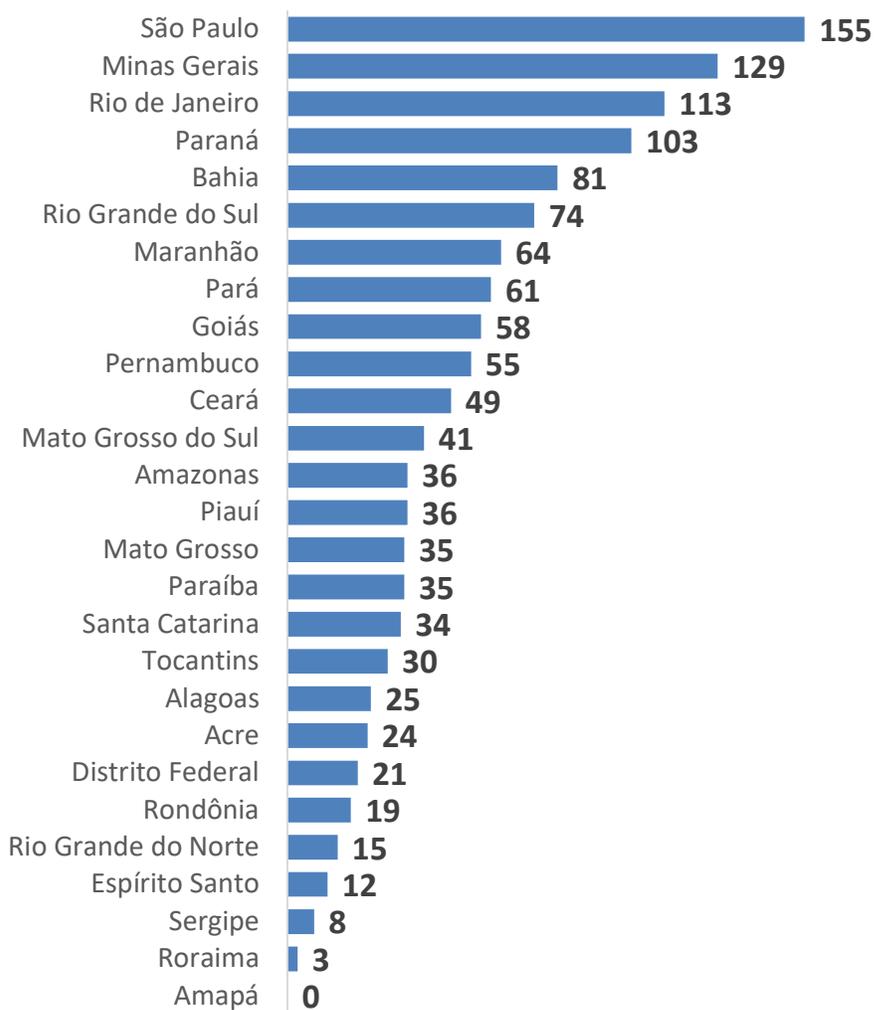
Ressalte-se que o cadastro único inclui famílias com renda mensal *per capita* de até meio salário-mínimo, que, segundo os dados do Censo de 2010, correspondem a 63,97% dos casos de ausência de registro de pessoas de até 10 (dez) anos, entre crianças sem qualquer documento de nascimento e aquelas que possuíam apenas a declaração de nascido vivo - DNV. Se considerarmos apenas aquelas crianças inseridas em famílias com renda *per capita* de até meio salário-mínimo que sequer possuem a DNV, o percentual é de 71,76%.

É importante destacar ainda que referido cadastro exige atualização a cada 2 (dois) anos para manutenção dos benefícios, o que garante que os dados nele inseridos são recentes e confiáveis.

Apesar do enorme potencial do cadastro único, infelizmente muitos municípios deixam de preencher o formulário quando se trata de pessoas sem registro de nascimento, considerando que não é possível acessar os benefícios sociais sem a respectiva documentação. Muitos são orientados a providenciar o registro de nascimento e depois retornar para preencher o cadastro. Com essa atitude, perde-se valiosa informação e oportunidade de viabilizar a busca ativa e o necessário acompanhamento das pessoas sem registro civil.

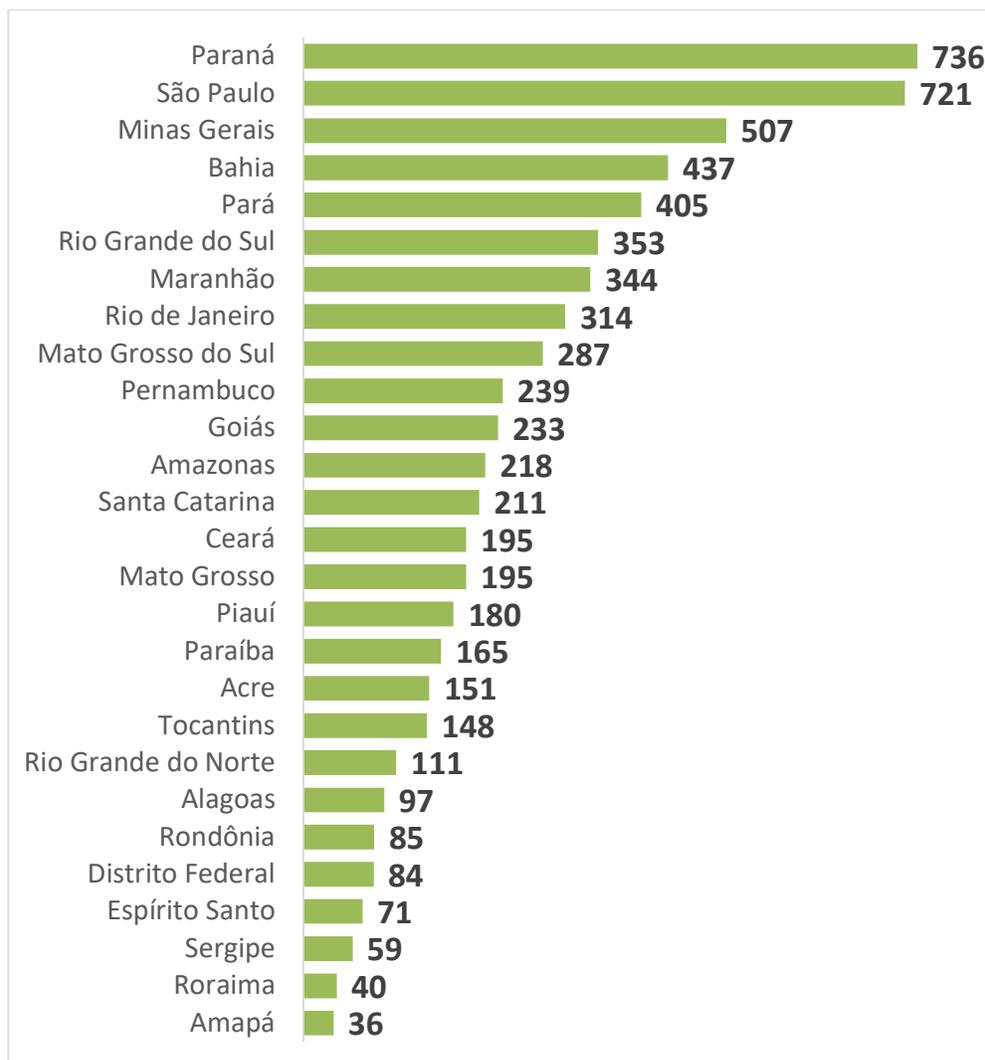
De fato, conforme informações extraídas do Cadastro Único em julho de 2023, prestadas pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome à Defensoria Pública do Estado do Maranhão, dentre as 95.709.593 pessoas cadastradas no Brasil, apenas 6.622 não possuem registro de nascimento, o que representa um percentual de 0,007%. Destas, 1.023 pertencem a grupos prioritários tradicionais e específicos. Já em relação ao Estado do Maranhão, apenas 344 pessoas cadastradas indicaram não possuir registro de nascimento. Ressalte-se que foram identificadas 64 famílias maranhenses em que todos os membros estão com estado cadastral sem registro civil.

Gráfico 4 - Distribuição de famílias sem registro civil por UF



Fonte: MDS – Cadastro único, julho/2023

Gráfico 5 - Distribuição de pessoas sem registro civil por UF



Fonte: MDS – Cadastro único, julho/2023

Dos dados extraídos do cadastro único do Maranhão, o município maranhense com o maior número de famílias sem registro de nascimento é Pio XII, com o número de 10 (dez) famílias, sendo o 12º município do país com o pior quantitativo. Por sua vez, Paraibano é o município do Maranhão com o maior número de pessoas cadastradas sem registro de nascimento, no total de 54 (cinquenta e quatro), sendo também o 12º município do país com o pior quantitativo nesse quesito.

É evidente que os números acima não correspondem à totalidade das pessoas não registradas que hoje vivem no Brasil e no Estado do Maranhão, devido à deficiência no preenchimento do cadastro único. Com a falha na correta alimentação do cadastro, muitas pessoas sem registro de nascimento deixam de ser inseridas. É muito possível, por exemplo,

que os dois municípios maranhenses acima citados não sejam os que mais possuem famílias ou pessoas sem registro de nascimento, mas, na verdade, sejam os municípios que alimentam o cadastro único de maneira mais completa.

Resta evidente, todavia, que o cadastro único tem o potencial de fornecer um diagnóstico aproximado da realidade, desde que se realize um esforço nacional para que o cadastro seja corretamente alimentado.

Por fim, cabe destacar que o IBGE divulga anualmente, desde 1974, as “Estatísticas do Registro Civil”, trazendo os números de registros de nascimento, casamento e óbito, além de divórcios (estes desde 1984). Com base em tais dados, faz uma série de estudos sobre natalidade em diferentes estados, taxa de fecundidade de mulheres das diferentes faixas etárias, o aumento do número de divórcios, entre outros.

Um estudo que é relevante para nossa pesquisa diz respeito aos registros tardios de nascimento. É importante destacar que são registros tardios todos aqueles realizados após o prazo legal. No entanto, o IBGE apenas considera registro tardio para fins de análise aqueles realizados após o primeiro trimestre do ano seguinte à sua ocorrência que, portanto, escapam do cálculo do sub-registro de nascimento também feito pelo instituto.

Anualmente, nas Estatísticas do Registro Civil, são indicados o número total de nascimentos registrados em determinado ano, o número de nascimentos que se referem ao próprio ano sob análise e o número de nascimentos registrados naquele ano, mas que se referem a nascimentos ocorridos em anos anteriores ou com ano de nascimento ignorado. Tais dados nos auxiliam a verificar o avanço no resgate daqueles que viveram anos de suas vidas sem registro de nascimento.

Com base em tais dados, especialmente na tabela 2609 – que traz informações sobre nascidos vivos, por ano de nascimento, grupos de idade da mãe na ocasião do parto, sexo e lugar de residência da mãe -, podemos fazer diferentes leituras acerca dos registros tardios. Inicialmente, é importante visualizar que o número de registros tardios vem diminuindo nos últimos anos no Brasil, conforme gráfico abaixo produzido com base em informações extraídas das planilhas publicadas anualmente pelo IBGE:

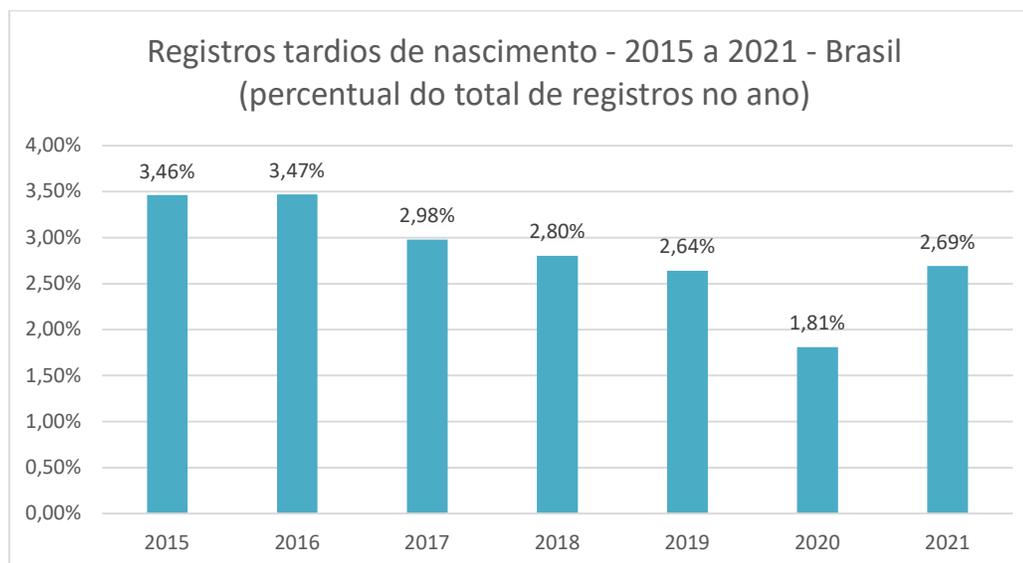
Gráfico 6 - Registros tardios de nascimento - 2015 a 2021 – Brasil (números absolutos)



Fonte: elaborado pela autora com base em dados do IBGE.

Outra maneira de visualizar tais dados é analisando a relação entre o número total de registros de nascimento realizados em determinado ano e o número de registros que se referem a nascimentos ocorridos em outros anos, chegando-se, assim, ao percentual dos registros tardios em determinado ano:

Gráfico 7 - Registros tardios de nascimento - 2015 a 2021 - Brasil (percentual do total de registros no ano)

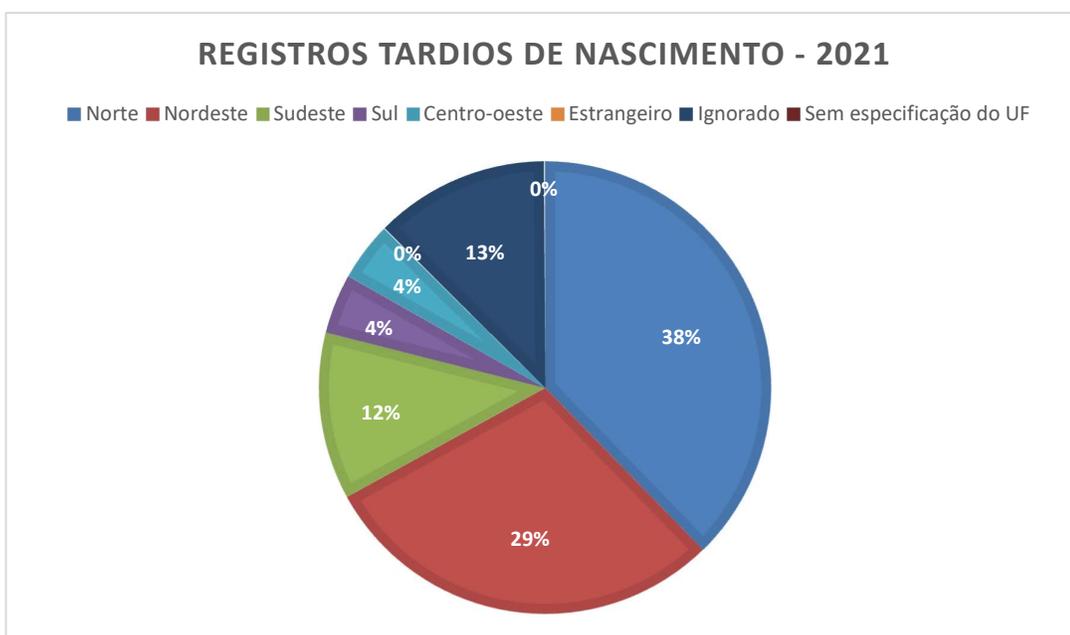


Fonte: elaborado pela autora com base em dados do IBGE.

Da análise dos dois gráficos acima, percebe-se que houve um decréscimo significativo no número de registros tardios realizados no ano de 2020, o que pode ser um reflexo das limitações impostas pela pandemia, considerando que 2020 foi o primeiro ano da crise sanitária gerada pela COVID-19.

Os dados publicados pelo IBGE também permitem verificar quais as regiões que são responsáveis pelos números mais expressivos de registros tardios de nascimento. Com base nos dados de 2021, pode-se observar que as regiões Norte e Nordeste apresentaram os maiores percentuais:

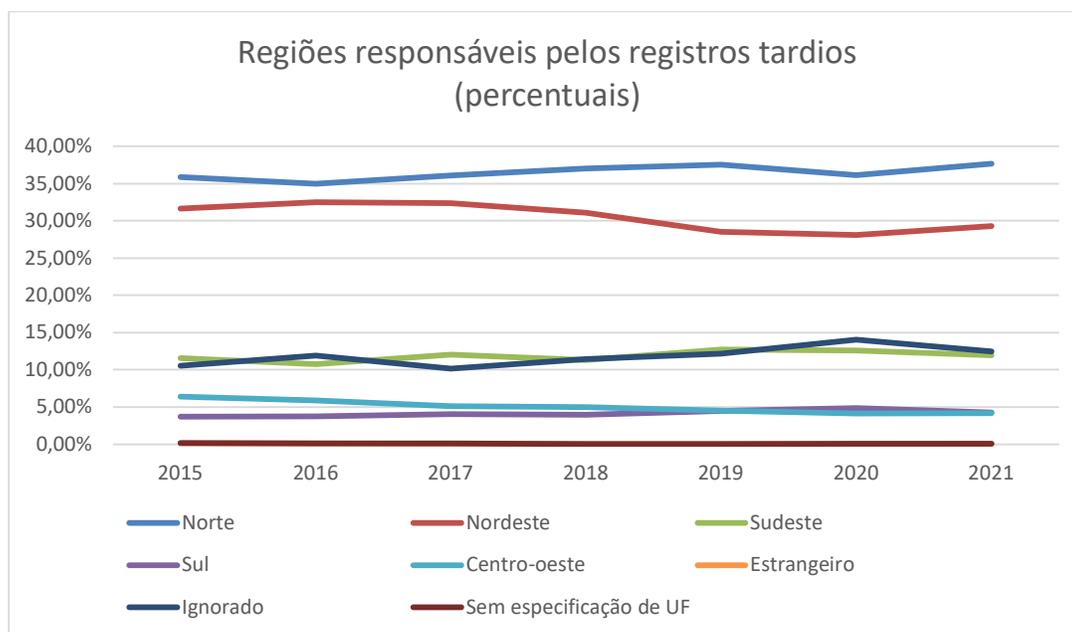
Gráfico 8 - Registros tardios de nascimento - 2021



Fonte: elaborado pela autora com base em dados do IBGE.

Foram analisados os dados de 2015 a 2021 e em todos os anos foram observados percentuais semelhantes, sem grandes variações. Cabe destacar que as regiões Norte e Nordeste apresentam os maiores percentuais e somadas são responsáveis por quase 70% dos registros tardios de nascimento do país, senão vejamos:

Gráfico 9 - Regiões responsáveis pelos registros tardios (percentuais)



Fonte: elaborado pela autora com base em dados do IBGE.

Diante de todo o até aqui exposto, verifica-se que os dados referentes ao sub-registro de nascimento e aos registros tardios apresentaram, de uma maneira geral, melhora ao longo dos anos. No entanto, restou evidente que o universo de pessoas sem registro de nascimento é impreciso, o que dificulta enormemente o combate ao sub-registro de nascimento e a ampliação do acesso à documentação básica. Faz-se, imperiosa, portanto, a atuação articulada de diversos órgãos e instituições com o intuito de mapear tais pessoas e garantir o direito fundamental à identificação civil.

2.2. Causas do sub-registro de nascimento

Para que se possa combater o sub-registro de nascimento, é necessário saber quais são suas principais causas. Apenas mitigando os fatores que levam as pessoas a não registrarem seus filhos logo após o nascimento que poderemos caminhar em direção à erradicação.

Uma causa relevante para a não realização do registro de nascimento era o custo. Muitos não tinham condições econômicas de custear as taxas cartorárias que eram cobradas para realizar o registro. Se perdessem o prazo legal, tinham ainda de pagar uma multa, o que

desestimulava a realização dos registros tardios.

É bem verdade que havia a previsão de gratuidade para aqueles que comprovassem a insuficiência de recursos. No entanto, eram colocados muitos entraves para essa concessão, sendo exigida uma série de declarações e documentos, o que acabava por gerar a desistência da realização do registro de nascimento.

A Lei nº 9.534/97, no entanto, alterou o art. 30 da Lei nº 6.015/73, que passou a prever a gratuidade do registro de nascimento e da primeira certidão de nascimento para todos, dispensando, assim, a comprovação de hipossuficiência. Tal lei retirou a barreira dos custos e estimulou o aumento dos registros de nascimento. A resistência dos cartórios, todavia, apenas foi superada com a Lei nº 10.169/2000, que previu a compensação dos atos gratuitos.

O IBGE, em suas publicações sobre sub-registro de nascimento, aponta que suas causas estão ligadas às condições sociais e ressalta que, apesar de a gratuidade do registro ser um avanço, custos para sua realização, como o transporte até a sede do cartório, continuam representando um obstáculo para a realização do registro de nascimento:

Até 1997 o Registro Civil e a respectiva certidão não eram cobrados apenas para as pessoas comprovadamente pobres. Em dezembro daquele ano foi aprovada a Lei n. 9.534, de 10.12.1997, que determinou a gratuidade do Registro Civil de Pessoas Naturais a todos os brasileiros. Segundo a referida Lei, a primeira via da certidão de nascimento ou de óbito passou a ser gratuita para todos.

Superada a questão do custo da emissão do certificado, seguem como causas principais do sub-registro os aspectos relacionados à exclusão social/vulnerabilidades de segmentos populacionais específicos e às distâncias, dado que, muito embora a certidão seja gratuita, a extrema exclusão e os gastos com transportes permanecem elevados, sendo proibitivos em alguns casos, o que impedem o acesso aos serviços (IBGE, 2018, p. 14).

De fato, a distância entre a residência da família do recém-nascido e a sede do cartório, aliada à dificuldade e ao alto custo do transporte, impede a realização de muitos registros de nascimento, especialmente daqueles que residem na zona rural dos municípios.

Tula Brasileiro (2008), em sua tese de doutorado, entrevistou 29 (vinte e nove) pessoas para entender as razões da não realização do registro de nascimento dentro do prazo legal. Cabe destacar que muitos apresentavam mais de uma justificativa que teria impedido a realização do registro de nascimento dentro do prazo legal.

Um das razões mais recorrentes era que estavam “esperando o pai registrar”, sendo essa justificativa apresentada por 20 (vinte) pessoas. A maioria das entrevistadas por Tula Brasileiro externou que esperava pelo pai por desejar que constasse o nome paterno no

registro de nascimento, de modo que seu filho fosse reconhecido. Muitas não desejavam que fosse repetida a história familiar de ausência dos dados paternos no registro de nascimento, como pondera a pesquisadora:

A percepção de que a forma como se cuida dos filhos pode obedecer a um padrão de repetição dentro da família, traz um tom mais dramático e complexo para a cena. Outros informantes também fazem essa reflexão. Olham para seu passado, vêem a semelhança e querem tentar, de alguma forma, dele se distanciar, inaugurando outras práticas de atenção a seus filhos. O que nem sempre é fácil, seja por questões culturais, subjetivas ou mesmo sociais (Brasileiro, 2008, p.126-127).

Tula aponta ainda que a entrevistada “[...] está a rejeitar para ela o lugar de mãe solteira e conseqüentemente de filho de pai desconhecido para seu filho, o que ainda seria um grande peso para a vida social. Não quer que seu filho passe por discriminações e constrangimentos por ele ter apenas o sobrenome materno” (Brasileiro, 2008, p. 124).

A Juíza Jaqueline Caracas (2023), em sua dissertação de mestrado, analisou a eficiência de 98 (noventa e oito) unidades interligadas em funcionamento no Estado do Maranhão, coletando dados no período de fevereiro a junho de 2022 através de um questionário preenchido pelos responsáveis pela unidade interligada. Dentre as perguntas, constava o questionamento acerca do motivo pelo qual o bebê não foi registrado naquela unidade interligada, sendo permitido assinalar mais de uma resposta. A opção mais selecionada foi a “ausência do pai no momento do registro” (71 respostas), seguida de “documentação incompleta” (56 respostas).

Durante as capacitações que realizei acerca do sub-registro de nascimento, também constatei que a ausência paterna hoje é a causa mais recorrente da perda do prazo legal para realizar o registro de nascimento. Percebi, no entanto, que muitas pessoas, inclusive as profissionais que lidam com a população vulnerável, não tinham ciência de que a mãe pode registrar o filho sozinha.

É interessante destacar que, até 2015, a mãe sozinha não podia registrar seu filho imediatamente, considerando que, nos termos do art. 52, 1º, da Lei 6.015/73, quem tinha a legitimidade primária para fazer o registro de nascimento era o pai. A mãe só poderia registrar “em falta ou impedimento do pai”, conforme o inciso 2º do mesmo artigo, o que geralmente só poderia ser demonstrado após transcorrido o prazo de 15 (quinze) dias. Veja que a previsão legal feria a isonomia entre os gêneros e impedia que filhos de pais ausentes pudessem exercer seu direito de identificação logo após o nascimento. Com a Lei nº 13.112/2015, todavia, referido inciso foi alterado, passando a prever a legitimidade primária tanto do pai quanto da mãe para, isoladamente ou em conjunto, registrar o filho imediatamente.

Apesar da alteração legal, percebe-se que a antiga previsão normativa gerou uma desinformação generalizada que perdura até os dias de hoje e vai além do que era determinado pela antiga redação. De fato, ali constava que a mãe poderia registrar o filho uma vez demonstrada a falta ou impedimento do pai. No entanto, o que foi propagado e ficou gravado na mente da população em geral é que a mãe não poderia registrar o filho sozinha; nunca. Sempre teria de esperar o pai para fazer o registro.

Também observei o total desconhecimento acerca da possibilidade de a mãe casada comparecer ao cartório e realizar o registro do filho em seu nome e no nome do pai, mesmo estando este ausente, mediante a apresentação da certidão de casamento.

Vale destacar aqui que o Maranhão avançou no combate dessa causa do sub-registro de nascimento ao prever a possibilidade do reconhecimento de paternidade antecedente através do Provimento nº 48/2022 da Corregedoria Geral de Justiça - CGJMA. Referida normativa autoriza que seja realizado o reconhecimento de paternidade antes do nascimento através do preenchimento de um formulário na presença de qualquer servidor público que ateste a identidade daquele que reconhece a paternidade. Após o nascimento, a mãe poderá apresentar o formulário preenchido ao cartório, que emitirá o registro de nascimento no nome da mãe e do pai mesmo sem o comparecimento deste à serventia. Tal providência beneficia especialmente os casais que vivem em união estável e não gozam da presunção legal de paternidade como ocorre no casamento.

Outra causa que pude verificar ao longo da pesquisa é a falta de informação acerca da importância do registro de nascimento, dos prazos e de como proceder, especialmente nos casos de registros tardios. A desinformação infelizmente não acomete apenas a população em geral, mas também diversas instituições e órgãos públicos, cujos servidores não têm conhecimento acerca das providências que devem ser tomadas para garantir a efetivação de um registro de nascimento, inexistindo fluxos para o tratamento desses casos.

Por fim, o estudo de Tula Brasileiro (2008) revelou outra causa recorrente para a não realização do registro de nascimento: a ausência de documentos dos pais, justificativa suscitada por 14 (catorze) pessoas. Alguns tinham perdido a carteira de identidade e estavam impossibilitados de tirar a 2ª via por falta de recursos ou por inaccessão à 2ª via da certidão de nascimento ou casamento, imprescindível para a emissão do documento. Outros casos eram mais graves: a ausência da realização do registro de nascimento ultrapassava gerações. A mãe ou o pai não podia registrar o filho por tampouco ter sido registrado. Destaca a autora:

Enfim, como aspectos que estão a compor uma teia de recorrências em torno da questão do sub-registro de nascimento constatei: o próprio sub-registro de nascimento atravessando gerações; o sub-registro de nascimento guardando uma relação com diferenças na fratria; a baixa ou nenhuma escolaridade nas diferentes gerações em caso de não possuírem certidão de nascimento. Também o exercício de funções subalternas se repete, assim como o desemprego e o não trabalhar (Brasileiro, 2008, p. 163).

É inquestionável que o sub-registro de nascimento está ligado à vulnerabilidade social. É uma problemática que atinge pessoas que convivem com todas as formas de privações e violações, sendo-lhes negado inclusive o direito de existir.

2.3. Registro de nascimento como direito humano

O registro civil de nascimento corresponde à oficialização da existência de uma pessoa perante o Estado. É através dele que se individualiza alguém, com todas as suas características individuais e familiares. Sobre a importância do registro civil de nascimento, cabe transcrever as lições de Zarpelon e Leime:

O Registro Civil de Nascimento é o primeiro documento da pessoa natural. É nele que será estabelecida a filiação, atribuído prenome e sobrenome e publicizados dados relevantes, como data e hora do nascimento, local deste, se o registrado é ou não gêmeo, por exemplo. No Brasil, o registro de nascimento é a oficialização para o pleno exercício da cidadania. O registro de nascimento comprova a existência do indivíduo (Zarpelon e Leime, 2020, p. 159).

Mary Celia Guirado destaca ainda a relevância do registro de nascimento para a proteção de direitos, especialmente de crianças vulnerabilizadas:

O primeiro reconhecimento legal da existência de uma criança, o Registro Civil de Nascimento (RCN) é fundamental para garantir que as crianças façam parte não somente das estatísticas oficiais, mas para ter acesso a serviços básicos, como saúde, segurança social e educação. Conhecer a idade de uma criança é fundamental para protegê-la do trabalho infantil, de ser tratada como adulto no sistema judiciário, no recrutamento das forças armadas, do casamento infantil, do tráfico humano e da exploração sexual. A certidão de nascimento como prova de nascimento pode ajudar a rastrear crianças desaparecidas e promover a migração segura. Sendo assim, podemos dizer que o registro de nascimento é um “passaporte para proteção” (Guirado, 2017, p. 29).

No registro de nascimento constam elementos básicos de identificação da pessoa, como o nome, a filiação, o local de nascimento e a nacionalidade, “definindo os três estados da pessoa natural, quais sejam: o estado político, o familiar e o individual”, conforme ensinamentos de Mendonça (2020, p. 575).

O direito ao nome, direito subjetivo da personalidade, encontra previsão no Código Civil em seu art. 16, segundo o qual “toda pessoa tem direito ao nome, nele compreendidos o prenome e o sobrenome”. Para Audomar Marx (2013, p. 66), o nome civil assume “o aspecto exterior e unificador da identidade”. Aduz que “as múltiplas formas de expressão da individualidade encontram no nome o elemento externo mais duradouro”.

O nome individualiza a pessoa perante a sociedade e incorpora a própria personalidade da pessoa, confundindo-se com quem se é. O direito ao nome possui, portanto, uma dupla faceta: uma pública e uma privada. A faceta pública decorre da necessidade de identificar as pessoas dentro da sociedade, atribuindo-lhes direitos e deveres. Através da correta individualização, obtém-se a desejada segurança jurídica. Já a faceta privada vincula-se à personalidade, à necessidade do indivíduo de ser diferenciado dos outros dentro das peculiaridades que o definem. O nome aqui está atrelado ao pleno exercício da dignidade humana.

Ensina Brandelli:

Mais do que um direito subjetivo, em verdade o nome consiste em uma situação jurídica complexa, uma vez que não contém em si apenas direitos. Consiste, outrossim, em um feixe de direitos e deveres, decorrentes do seu duplo aspecto, privado e público. Sob o aspecto privado, tem-se o direito ao nome do ângulo do indivíduo; é nesse sentido direito da personalidade, direito subjetivo do ser humano, que lhe confere individualização, torna-o um ser único e diferenciado dos demais, dentro do seio social (Brandelli, 2012, p. 1297).

Segue o autor:

Do ponto de vista publicístico, tem-se a visão da coletividade a respeito do direito ao nome. Vislumbra-se aqui o interesse social em distinguir seus membros a fim de imputar corretamente os ônus e bônus jurídicos, sociais e morais, permitindo assim a vida em sociedade; daí nascer a obrigatoriedade do nome, que se torna imperativo para o exercício da personalidade (Brandelli, 2012, p. 1303).

O nome, na qualidade de direito da personalidade, consiste em expressão da própria dignidade da pessoa humana, princípio este que ocupa posição de destaque em nossa Constituição Federal, impregnando todo nosso ordenamento jurídico. Dallari (2004) entende que o respeito ao direito ao nome é essencial para uma vida com dignidade.

Anderson Schreiber (2013, p. 211) ensina que “o nome representa bem mais que o sinal de reconhecimento do seu titular pela sociedade: o nome estampa a própria identidade da pessoa humana”. A proteção ao nome, portanto, é essencial para o exercício da dignidade em sua plenitude, conforme lição de Brandelli:

Entre nós, os direitos da personalidade, entre os quais se encontra o direito ao nome, devem ser entendidos não como uma nova categoria de direitos privados, mas como valores máximos do ordenamento jurídico, como princípios basilares do ordenamento, dados o seu catapultamento para o texto constitucional através do princípio fundamental da dignidade da pessoa (art. 1º, III), e da promoção da igualdade material (art. 3º, III) e formal (art. 5º). (Brandelli, 2012, p. 1172).

Segue referido autor ensinando que “o direito ao nome é uma concreção da dignidade da pessoa humana e do direito ao livre desenvolvimento da personalidade, e a negação ao direito ao nome do interessado constitui uma violação da sua dignidade” (Brandelli, 2012, p. 1197).

O direito ao nome é inato, ou seja, é atrelado à própria natureza do ser humano. O recém-nascido tem o direito ao nome mesmo antes de ser realizado o seu registro de nascimento. Este apenas dará publicidade ao nome escolhido pelos pais para a criança, impondo que todos os demais o respeitem (oponível *erga omnes*).

Tradicionalmente, atribui-se ao nome as seguintes características: obrigatoriedade, inalienabilidade, inaccessibilidade, intransmissibilidade a herdeiros, inexpropriabilidade, inestimabilidade pecuniária, irrenunciabilidade, imutabilidade, imprescritibilidade e exclusividade.

A maioria das características acima listadas decorrem do fato de o nome estar atrelado à própria individualidade e dignidade da pessoa. Como o nome acaba por se confundir com a pessoa em si, não é possível aliená-lo, cedê-lo, transmiti-lo a herdeiros, expropriá-lo ou renunciá-lo, não sendo possível estimar seu valor pecuniário. Tampouco pode ser perdido pelo não uso (prescrição extintiva) ou adquirido por outro pelo uso indevido (prescrição aquisitiva). Além disso, é dotado de exclusividade no sentido de que um nome deve ser atrelado a pessoa certa, individualizada. Isso não quer dizer, todavia, que a existência de homônimos seja vedada.

O nome é ainda obrigatório. Como dito acima, o nome carrega uma faceta pública, que consiste no interesse do estado de que todas as pessoas sejam identificadas e individualizadas.

Além do nome, o registro de nascimento traz outros elementos essenciais que constroem a identidade de uma pessoa, como sua filiação e ascendência. Constam no registro de nascimento não só os nomes do pai e da mãe, mas também dos avós paternos e maternos, sendo construída uma espécie de árvore genealógica contando parte da história familiar da pessoa registrada.

É importante ressaltar que o direito à filiação está presente em diversas leis de nosso ordenamento jurídico. De fato, há um capítulo dedicado à filiação no Código Civil, há lei específica que rege a investigação de paternidade (Lei nº 8.560/92) e o Estatuto da Criança do Adolescente, em seu art. 27, prevê que “o reconhecimento do estado de filiação é direito personalíssimo, indisponível e imprescritível, podendo ser exercitado contra os pais ou seus herdeiros, sem qualquer restrição, observado o segredo de Justiça”.

O Superior Tribunal de Justiça – STJ, na edição nº 27/2014 do Jurisprudência em teses, reforça a fundamentalidade do direito à filiação, determinando que “o reconhecimento do estado de filiação é direito personalíssimo, indisponível e imprescritível, assentado no princípio da dignidade da pessoa humana”.

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969), em seu artigo 18, tutela o direito ao nome e à filiação. Prevê que “[...] toda pessoa tem direito a um prenome e aos nomes de seus pais ou ao de um destes. A lei deve regular a forma de assegurar a todos esses direitos, mediante nomes fictícios, se for necessário”.

Tula Brasileiro (2008, p. 81) destaca esse aspecto importante do registro de nascimento, apontando que “trata-se de uma forma de materializar as relações legais de parentesco. Vemos assim que a certidão de nascimento expressa dados da origem da criança, fala de pertencimento, de ter uma filiação e um vínculo com uma família”.

Outra informação relevante que consta no registro de nascimento é a naturalidade, ou seja, a qual terra uma pessoa é vinculada pelo nascimento. Cabe destacar que é possível fazer uma opção de naturalidade, podendo-se escolher o município em que ocorreu o nascimento ou o município de residência da mãe do registrando na data do nascimento, nos termos do §4º do art. 54 da Lei nº 6.015/73.

O direito de escolha acima apontado é importantíssimo para pessoas que residem em municípios que não possuem unidades de saúde que realizam partos, sendo necessário o deslocamento de todas as parturientes para municípios vizinhos. Quando não havia a possibilidade de opção da naturalidade, diversos municípios, apesar de populosos, praticamente não tinham pessoas naturais de lá, considerando que todos os nascimentos em ambiente hospitalar ocorriam em outros municípios, dada a ausência de unidade de saúde local com atendimento obstétrico.

Vale ressaltar que o registro de nascimento é o início de toda a cadeia documental. É a partir da certidão de nascimento que são emitidos os demais documentos básicos como Cadastro de Pessoas Físicas – CPF, Registro Geral – RG, Título de Eleitor e Carteira de Trabalho e Previdência Social – CTPS.

Tais documentos são essenciais para acessar direitos fundamentais e sociais, como educação, saúde, benefícios assistenciais, entre outras políticas públicas. O registro civil de nascimento é, portanto, imprescindível para o exercício da cidadania.

Na definição de Dallari (2004), cidadania consiste no vínculo entre o indivíduo e a ordem jurídica de um Estado, permitindo sua participação ativa na vida e no governo de seu povo. Acrescenta o autor (2004, p. 22) que “quem não tem cidadania está marginalizado ou excluído da vida social e da tomada de decisões, ficando numa posição de inferioridade dentro do grupo social”.

Por sua vez, Carvalho (2019) explica que, para que seja plena, a cidadania deve garantir o exercício dos direitos civis, políticos e sociais, resguardando, assim, a liberdade, a participação e a igualdade. Em seguida, classifica os cidadãos em *plenos* (titulares das três classes de direitos), *incompletos* (titulares de apenas alguns dos direitos) e *não cidadãos* (não titulares de quaisquer desses direitos).

As pessoas sem registro de nascimento, por sequer terem suas existências reconhecidas juridicamente, poderiam ser enquadradas na categoria de *não cidadãos*. Tula Brasileiro, em raciocínio semelhante, utiliza o termo *subcidadão* ao descrever as enormes limitações experimentadas por pessoas sem registro de nascimento:

[...] as regras universais da cidadania, as leis que teoricamente valem para todos, acabam por classificar a criança e o adulto sem certidão de nascimento, de certa forma, como um subcidadão, já que no contato com as instituições sociais, por exemplo, eles são sempre definidos pela ausência, pela falta, pelos deveres, pelas obrigações, pelo que não podem e não devem fazer ou pelo que poderiam caso tivessem a sua certidão de nascimento. A cidadania marca desvantagem e inferioridade. O acesso a vários serviços está negado, a própria filiação poderá ser questionada, a entrada no sistema escolar poderá não ocorrer e até a saída do hospital com um filho de alta poderá ser impedida (Brasileiro, 2008, p. 66-67).

A antropóloga Mariza Peirano (2006), ao escrever sobre a importância dos documentos para a identificação dos indivíduos e para a garantia de direitos, alerta acerca do efeito reverso em relação àqueles que não os possuem:

Reconhecidos e regulados, os papéis estabelecem o indivíduo como único e particular e produzem, no mundo moderno, um máximo de singularização e uma individualização idealmente absoluta. O documento, assim, legaliza e oficializa o cidadão e o torna visível, passível de controle e legítimo para o Estado; o documento *faz* o cidadão em termos performativos e obrigatórios. Essa obrigatoriedade legal de possuir documento naturalmente tem seu lado inverso: o de remover, despossuir, negar e esvaziar o reconhecimento social do indivíduo que não possui o documento exigido em determinados contextos (Peirano, 2006, p. 26-27).

Tula Brasileiro e Leticia Chahaira (2020, p. 308) refletem sobre os aspectos paradoxais da função dos documentos na sociedade, destacando que “documentos são a porta para cessão de direitos e cobrança de deveres; servem aos fins de controle estatal e constituição de identidades subjetivas; promovem a inclusão e exclusão”.

Por sua vez, a Juíza Raquel Chrispino, em sua dissertação de mestrado, ressalta a importância do registro civil de nascimento e da documentação básica, retratando o estado de privação de direitos em que vivem as pessoas indocumentadas:

No mundo real da vida, os indocumentados brasileiros não têm direito à cidadania. Eles se assemelham aos apátridas (stateless), pois, como estes, não têm acesso aos direitos básicos. Tem cerceado o direito à educação e à saúde. Também não têm acesso ao trabalho formal e a todos os direitos daí decorrentes, inclusive o de aposentadoria. Não podem se locomover por todos os meios de transporte e, se homens e jovens, vivem sempre em sobressalto diante da possibilidade concreta de “duras” da polícia. Não podem se casar nem viver em união estável ou civil formalmente reconhecida. “Não podem morrer”, pois seu óbito não pode ser registrado em cartório e, além de não terem acesso à dignidade na morte, tal circunstância impede o sepultamento do corpo e em muito prejudica seus familiares.

[...]

A descrição das limitações por que passam os apátridas em muito se assemelha ao que passa o indocumentado brasileiro, porém, dentro de seu próprio país e sem que haja dúvidas quanto ao local do seu nascimento. É inevitável pensar que o Estado brasileiro não os aceita como cidadãos, não os reconhece e permanece míope quanto a sua existência (Chrispino, 2021, p. 29).

Tula Brasileiro (2008), ao apresentar as respostas das pessoas entrevistadas à pergunta “O que é a certidão de nascimento para você?”, revela como o registro se confunde com a própria existência de uma pessoa:

As respostas acima apontam para um sentimento recorrente nos pais, o de que para eles um filho sem certidão de nascimento é como se não existisse. “Minha filha não existe para o mundo”; “É como se ele não existisse”; “Agora o meu filho existe”; “É legal ter a certidão da minha filha, ela é minha”; “Meu filho não é conhecido”; “A certidão é importante para meu filho ser conhecido no Rio de Janeiro todo”; são falas frequentes e fortes que remetem basicamente à dimensão da própria existência, do reconhecimento público dessa existência e da possibilidade de comprovação da filiação materna (Brasileiro, 2008, p. 65).

A existência de crianças que não possuem sua certidão de nascimento se configura como a violação de um direito básico, o direito de existir legalmente. Vivem com possibilidades limitadas de cidadania – possuem uma cidadania constrangida, já que a elas é negado o acesso a premissas de igualdade e a possibilidade de se incluírem numa família e numa nação formalmente (Brasileiro, 2008, p. 60).

Já Fernanda da Escóssia (2019) relata o sentimento de inadequação, vergonha e

insuficiência expressada pelas pessoas que entrevistou ao acompanhar o atendimento do ônibus do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro que atende exclusivamente pessoas sem registro de nascimento:

Ao longo do discurso desses entrevistados, fica clara a forma como eles se definem: “zero à esquerda”, “cachorro”, “um nada”, “pessoa que não existe”, entre outras, são expressões que conformam claramente a ideia que a pessoa sem registro de nascimento faz sobre si como alguém sem valor, cuja existência nunca foi oficialmente reconhecida pelo Estado — e que, portanto, até aquela altura da vida não se constituiu em sujeito de direitos. Ao verbalizar o fato de “não ser ninguém”, ou não existir, embora naturalmente seja alguém, a pessoa sem documentos explicita o modo como se vê diante do Estado (Escóssia, 2021, p. 508).

Conforme visto, a ausência do registro civil de nascimento priva os indivíduos não só do exercício da cidadania, mas da própria dignidade da pessoa humana, sendo esses dois dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil.

Discorreu-se até aqui acerca da importância individual do registro de nascimento, considerando que materializa direitos da personalidade e permite o exercício de direitos fundamentais da pessoa registrada. Cabe apontar, todavia, que o registro de nascimento também apresenta uma grande relevância social ao identificar as pessoas e suas características mais importantes. Através da base de dados do registro civil, é possível extrair o número de brasileiros, a faixa etária dominante, onde se concentram, a média de filhos por pessoa, entre outras informações relevantes. Com base nesses dados, o poder público pode tomar decisões importantes sobre políticas públicas voltadas para a educação, saúde, saneamento básico e planejamento familiar, por exemplo.

Para que se possa elaborar uma política pública efetiva, é necessário fazer um diagnóstico prévio para saber o quantitativo do público alvo, onde se concentram e quais as principais necessidades. É imprescindível, por exemplo, saber quantas crianças de zero a seis anos existem em um município para que se possa desenhar uma política pública voltada para a saúde na primeira infância. Se parte significativa dessa população for invisível, por ausência de registro de nascimento e, portanto, de dados estatísticos condizentes com a realidade, por melhor que seja a política pública elaborada, ela será deficitária, considerando que foi pensada para um universo menor de crianças.

Além disso, a ausência do registro de nascimento e da documentação básica pode gerar prejuízos financeiros para o governo, considerando que um serviço público essencial não pode ser negado à pessoa sem registro ou sem documentação, mas a captação de recursos a título de repasse será inviabilizada, gerando prejuízo.

Por exemplo, uma escola municipal não poderá negar a matrícula de uma criança sem registro de nascimento e não poderá deixá-la sem alimentação. No entanto, para receber o repasse da merenda escolar, deve apresentar a documentação da criança para viabilizar o controle pelo ente federal. No caso de crianças sem documento, apesar de o Município oferecer a merenda, não receberá o repasse, restando no prejuízo. O mesmo ocorre em relação à vacinação de pessoas sem registro de nascimento. Observa-se, assim, que há um interesse social, de gestão pública, de que todas as pessoas tenham registro de nascimento e documentação básica.

A essencialidade do registro civil de nascimento tem reconhecimento no âmbito internacional. Tanto é verdade que os Estados membros da Organização das Nações Unidas (ONU), ao assumirem o compromisso chamado Agenda Pós-2015 - que enumera 17 (dezessete) Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 (cento e sessenta e nove) metas a serem perseguidas pelos países signatários até 2030 -, previram expressamente a imprescindibilidade do combate ao sub-registro civil de nascimento em sua meta 16.9:

Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.
[...]
16.9 Até 2030, fornecer identidade legal para todos, incluindo o registro de nascimento.

O Brasil, através do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, adaptou a meta global para a realidade brasileira, trazendo a seguinte redação:

Até 2030, fornecer identidade civil para todos, incluindo o registro de nascimento, em especial para os povos ciganos, as comunidades quilombolas, os povos indígenas, os povos e comunidades tradicionais de matriz africana e de terreiros, as populações ribeirinhas e extrativistas, além de grupos populacionais como mulheres trabalhadoras rurais, a população em situação de rua, a população em situação de privação de liberdade e a população LGBT.

Apesar de a redação apresentada pelo Brasil ser positiva ao destacar as necessidades de grupos tradicionais e específicos, cabe apontar que a justificativa apresentada pelo instituto foge da realidade já retratada nesse estudo. De fato, o IPEA justificou a alteração da redação da meta global por entender que o direito ao registro civil já era universalizado no Brasil e que a aplicação dessa meta no país só se justificaria se fosse dado enfoque aos grupos mais vulneráveis.

A Juíza Jaqueline Caracas, em sua dissertação, faz crítica contundente a essa justificativa apresentada pelo instituto:

A realidade brasileira está bem distante da situação disposta pelo IPEA. A alegada universalização do registro civil só funciona na teoria, vale dizer, o direito se encontra estabelecido, é gratuito e há órgão incumbido dele (serventias extrajudiciais). Na vida real, muitos brasileiros não conseguem obter identidade civil e é necessário garantir o efetivo acesso da população a esse documento fundamental (Caracas, 2023, p. 46).

O direito ao registro de nascimento encontra previsão expressa no Pacto Internacional sobre direitos civis e políticos e na Convenção das Nações Unidas sobre Direitos da Criança:

Artigo 24

[...]

2. Toda criança deverá ser registrada imediatamente após seu nascimento e deverá receber um nome (Pacto Internacional sobre direitos civis e políticos, 1966).

Artigo 7

1. A criança deve ser registrada imediatamente após seu nascimento e, desde o momento do nascimento, terá direito a um nome, a uma nacionalidade e, na medida do possível, a conhecer seus pais e ser cuidada por eles.

2. Os Estados Partes devem garantir o cumprimento desses direitos, de acordo com a legislação nacional e com as obrigações que tenham assumido em virtude dos instrumentos internacionais pertinentes, especialmente no caso de crianças apátridas (ONU, 1989).

É imperioso mencionar que a Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso das crianças Yean e Bosico vs. República Dominicana, reconheceu, em sentença proferida no dia 08/09/2005, violação aos direitos ao reconhecimento da personalidade jurídica e ao nome previstos nos artigos 3º e 18 da Convenção Americana, em virtude de negativa de realização de registro tardio de nascimento. Entendeu que o não reconhecimento da personalidade jurídica das crianças feriu a dignidade humana, pois “[...] ainda que as crianças existissem e se encontrassem inseridas em um determinado contexto social, sua própria existência não estava juridicamente reconhecida”. Foi apontado que a negativa de registro “nega de forma absoluta sua condição de sujeito de direitos e torna o indivíduo vulnerável face à inobservância de seus direitos por parte do Estado ou de particulares”.

Trata-se do caso de duas crianças, nascidas na República Dominicana e filhas de mães dominicanas que tiveram seus registros tardios de nascimento dificultados em razão de seus pais serem haitianos que se encontravam irregularmente no país. A Corte Interamericana rechaçou de forma contundente a atitude da República Dominicana e ressaltou a importância da garantia do registro de nascimento e da proteção ao nome. Dada a relevância do caso, cabe

transcrever trechos da decisão:

182. Agora, o direito ao nome, consagrado no artigo 18 da Convenção Americana, constitui um elemento básico e indispensável da identidade de cada pessoa, sem o qual não pode ser reconhecida pela sociedade nem registrada perante o Estado. Este direito também se estabelece em diversos instrumentos internacionais.

183. Os Estados, no âmbito do artigo 18 da Convenção, têm a obrigação não apenas de proteger o direito ao nome, mas também de oferecer as medidas necessárias para facilitar o registro da pessoa, imediatamente após seu nascimento.

184. Igualmente, os Estados devem garantir que a pessoa seja registrada com o nome escolhido por ela ou por seus pais, segundo seja o momento do registro, sem nenhum tipo de restrição ao direito nem interferência na decisão de escolher o nome. Uma vez registrada a pessoa, deve-se garantir a possibilidade de preservar e reestabelecer seu nome e seu sobrenome. O nome e os sobrenomes são essenciais para estabelecer formalmente o vínculo existente entre os diferentes membros da família com a sociedade e com o Estado, o que não foi garantido às crianças Yean e Bosico pela República Dominicana (CIDH, 2005, p. 65-66).

A República Dominicana foi novamente condenada pela Corte Interamericana no dia 28 de agosto de 2014, por violação aos direitos de reconhecimento da personalidade jurídica, nacionalidade, nome e identidade, devido à detenção e expulsão de inúmeras famílias nascidas no país, mas de ascendência haitiana, sem o devido processo legal.

Ressalte-se ainda que a Corte Interamericana, na Opinião Consultiva nº 24/2017 sobre a mudança de nome, identidade de gênero e direitos derivados de vínculo entre casais do mesmo sexo, reiterou o dever de os estados parte protegerem o direito ao registro de nascimento e ao nome.

Diante de todo o acima exposto, conclui-se ser inquestionável que o direito ao registro civil de nascimento consiste em um direito humano, uma vez que certifica a existência do indivíduo, tutela a dignidade humana e viabiliza o exercício da cidadania e de direitos fundamentais.

2.4. Sub-registro de nascimento, inaccessão à documentação básica e pandemia

Com a pandemia da COVID-19, inúmeras pessoas foram inseridas em situações de risco que exigiram a intensificação de prestações estatais para fazer frente não só à crise sanitária, mas à crise econômica e humanitária dela decorrentes. Para que tais prestações estatais fossem acessadas, todavia, era exigida a identificação e o cadastro dos beneficiários.

A crise sanitária escancarou a triste realidade de inúmeros brasileiros que vivem

sem registro de nascimento e documentação básica. Foram diversas as notícias que denunciavam a impossibilidade de muitas pessoas requererem o auxílio emergencial por não possuírem registro de nascimento ou outros documentos essenciais, restando privadas do benefício financeiro que buscava garantir o mínimo para a subsistência de pessoas economicamente vulneráveis durante a pandemia.

Com o recolhimento da população às suas casas como medida de contenção da propagação do vírus, a título de exemplo, ambulantes já não tinham a quem vender seus produtos, a população em situação de rua não tinha mais a quem pedir ajuda e diaristas que trabalhavam nas casas de outras famílias foram dispensadas. Aqueles que possuíam documentos puderam solicitar o auxílio emergencial. Os que não os possuíam foram deixados à própria sorte, sem condições de prover sua subsistência e de sua família e de proteger-se do coronavírus.

Além da dificuldade para receber o auxílio emergencial, pessoas sem registro de nascimento encontraram grandes obstáculos para ter acesso ao serviço público de saúde e à vacinação durante a pandemia. Os entraves enfrentados por essas pessoas no tocante à saúde pública não são novos, sendo corriqueira a prestação de atendimento apenas de urgência e emergência. A realização de tratamentos ou cirurgias que não se enquadram no caráter emergencial, todavia, é sistematicamente negada aos não registrados.

A gravidade de tal negativa, dada a relevância do direito constitucional à saúde e à própria vida, torna-se ainda mais gritante quando inserida no contexto pandêmico. A crise sanitária, aliada à crise econômica, aprofundou a situação de vulnerabilidade de grupos expostos a tantos riscos sociais.

Boaventura de Sousa Santos (2020), ao escrever sobre a pandemia do coronavírus, faz uma importante reflexão acerca do impacto do vírus em populações invisibilizadas. Destaca o autor que a pandemia soma-se a uma série de vulnerabilidades já enfrentadas por esses grupos, tornando a situação ainda mais grave, como se pode observar no seguinte trecho de sua obra:

Deve salientar-se que para os moradores das periferias pobres do mundo, a actual emergência sanitária vem juntar-se a muitas outras emergências. [...] É o caso da emergência sanitária decorrente de outras epidemias ainda não debeladas e da falta de atenção médica. [...] É o caso também da emergência alimentar, porque se passa fome nos bairros e os modos comunitários de a superar (cantinas populares, merendas) colapsam ante o aumento dramático da procura. Se as escolas fecham, acaba a merenda escolar que garantia a sobrevivência das crianças. É finalmente o caso da emergência da violência doméstica, particularmente grave nos bairros, e da permanente emergência da violência policial e da estigmatização que ela acarreta (Santos, 2020, p.

19).

Muito se ouviu que a pandemia seria democrática, considerando que ameaçou a vida de todos. No entanto, entender que o risco enfrentado por populações vulneráveis foi o mesmo de pessoas privilegiadas é fechar os olhos para a realidade.

Nesse sentido, Boaventura (2020, p. 15) destaca o caráter discriminatório da quarentena e analisa grupos que denomina de *Sul*. Esse termo define “um espaço-tempo político, social e cultural” que engloba aqueles que “têm em comum padecerem de uma especial vulnerabilidade que precede a quarentena e se agrava com ela”. Entre os grupos analisados, estão as mulheres, os trabalhadores informais, a população em situação de rua e das periferias pobres, dentre outros. Aponta o autor que:

[...] ao contrário do que é veiculado pelos *media* e pelas organizações internacionais, a quarentena não só torna mais visíveis, como reforça a injustiça, a discriminação, a exclusão social e o sofrimento imerecido que elas provocam. Acontece que tais assimetrias se tornam mais invisíveis em face do pânico que se apodera dos que não estão habituados a ele (Santos, 2020, p. 21).

Alerta ainda que as *zonas de invisibilidade* tendem a se multiplicar, uma vez que:

Quando o surto ocorre, a vulnerabilidade aumenta, porque estão mais expostos à propagação do vírus e se encontram onde os cuidados de saúde nunca chegam: favelas e periferias pobres da cidade, aldeias remotas, campos de internamento de refugiados, prisões, etc. Realizam tarefas que envolvem mais riscos, quer porque trabalham em condições que não lhes permitem proteger-se, quer porque são cuidadoras da vida de outros que têm condições para se proteger. Por último, em situações de emergência as políticas de prevenção ou de contenção nunca são de aplicação universal. São, pelo contrário, selectivas. Por vezes, são abertas e intencionalmente adeptas do darwinismo social: propõem-se garantir a sobrevivência dos corpos socialmente mais valorizados, os mais aptos e os mais necessários para a economia. Outras vezes, limitam-se a esquecer ou negligenciar os corpos desvalorizados (Santos, 2020, p. 27).

Observa-se que a invisibilidade das pessoas sem registro de nascimento aprofundou-se ainda mais no contexto de risco extremo criado pela pandemia, que gerou, além do risco sanitário, risco à subsistência de muitos grupos vulneráveis.

As estratégias de sobrevivência nas margens da sociedade rapidamente se tornaram insuficientes no contexto pandêmico. Pessoas que antes logravam manter-se com o exercício de atividades que não dependiam de documentos restaram totalmente desamparadas, sem acesso ao mínimo existencial, à saúde e à vacinação.

A impossibilidade de terem acesso ao auxílio emergencial fez com que pessoas

que passaram suas vidas sem registro de nascimento, vivendo às margens da sociedade, sem acesso ou com acesso precário a políticas públicas essenciais como saúde e educação, buscassem o registro de nascimento diante da ameaça criada pelo vírus, que as impedia de manter suas atividades de subsistência até então desenvolvidas.

Observa-se, assim, que a pandemia do novo coronavírus funcionou como um catalisador para a realização de registros tardios de nascimento. Trata-se do fenômeno intitulado por Fernanda da Escóssia (2021) como *urgência de legibilidade*, com o qual a jornalista se deparou durante sua pesquisa para tese de doutorado:

A pesquisa de campo mostra outro motivo frequente para que os usuários do ônibus busquem o registro de nascimento: a ocorrência, em suas vidas, de algum evento que os obrigue a ter um documento de modo urgente, caracterizando o que, a partir do conceito original de legibilidade de Das e Poole (2004), chamo aqui de urgência de legibilidade. Essas pessoas precisam do documento para que possam fazer uso, de modo urgente e imediato, de um serviço público. Nas margens do Estado, território físico e simbólico no qual estão acostumadas a transitar, as estratégias de negociação se esgotaram para resolver determinado problema que se apresenta, e, para lidar com tal situação, é indispensável um documento (Escóssia, 2021, p. 676).

Desde o início da pandemia, foi possível verificar um aumento significativo na demanda de registros públicos tardios no núcleo da Defensoria Pública de Paço do Lumiar/MA, onde eu atuava. O aumento nos registros tardios de óbito era esperado no contexto de crise sanitária, de *lock down* e de luto vivenciado por tantas famílias. A crescente procura por registros tardios de nascimento, assim como restauração de registros de nascimento, no entanto, não havia sido por mim antecipada.

Como já exposto acima, o aumento dessa demanda foi gerado por necessidades imediatas e urgentes: acesso ao auxílio emergencial, a tratamento de saúde e à vacinação. Tais pessoas precisavam deixar de ser invisíveis aos olhos do Estado para acessar políticas públicas essenciais para sua sobrevivência.

Ao mesmo tempo em que a necessidade do registro de nascimento e do restante da documentação básica aumentou, o acesso a tais documentos foi dificultado em razão das medidas restritivas para frear a contaminação pelo coronavírus. De fato, os cartórios de registro civil de pessoas naturais, assim como os órgãos de emissão de documentação básica como RG e CPF passaram a atuar de modo predominantemente virtual e com horários reduzidos de atendimento presencial.

Tula Brasileiro e Letícia Chahaira (2020), ao analisarem os reflexos da pandemia quanto ao acesso à documentação básica no primeiro semestre de 2020 no Estado do Rio de

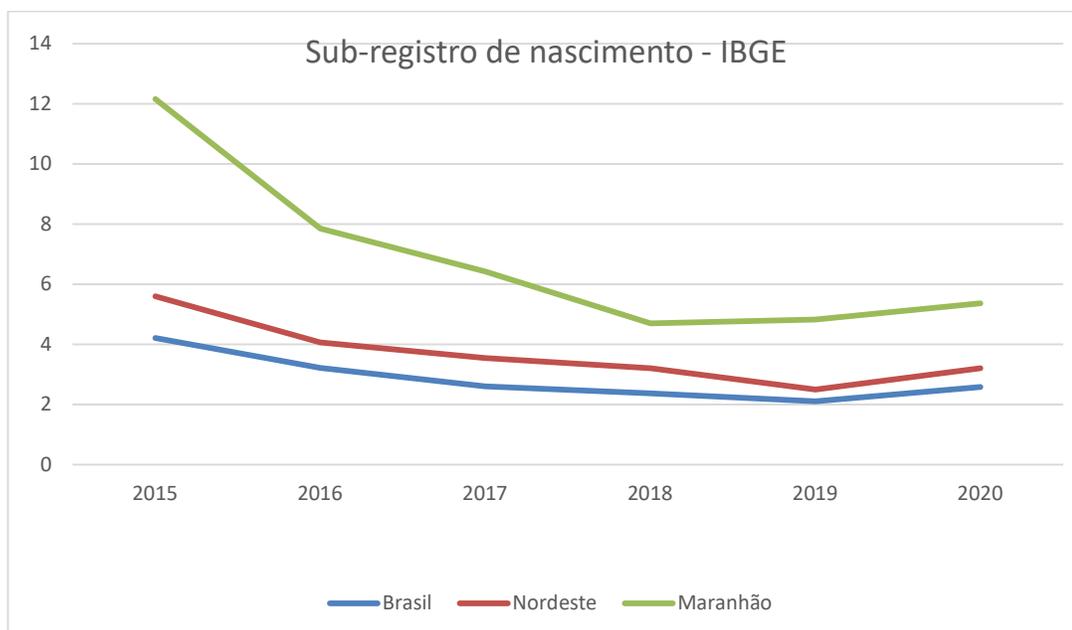
Janeiro, relataram o fechamento da maioria das unidades interligadas, a redução de horário de funcionamento dos cartórios de registro civil de pessoas naturais e a limitação drástica de atendimentos em locais de emissão de RG e CPF. Apontaram que a crise sanitária e as diversas notícias sobre pessoas que não conseguiram acessar o auxílio emergencial por inconsistências documentais revelou a ausência de uma política pública nacional de identificação civil estruturada no Brasil. Ponderaram as autoras:

O que isso revela do sistema de identificação civil brasileiro? O não alinhamento entre órgãos emissores de documentação, a inexistência de uma base única de identificação civil e uma comunicação/interoperabilidade falha entre sistemas de distintas instituições responsáveis e estados brasileiros, que resultam nas dificuldades e incongruência de dados encontrados, pois elas certamente não ocorreriam se o Brasil dispusesse, de fato, de uma política pública de documentação (Brasileiro; Chahaira, 2020, p. 304).

Apesar dos grandes esforços dos notários e de diversos órgãos estatais para manter a prestação dos serviços essenciais de identificação funcionando, é inegável que o atendimento foi dificultado, especialmente para as pessoas mais vulnerabilizadas, com limitado acesso às ferramentas virtuais.

Ressalte-se que é possível inferir que a pandemia interferiu negativamente nos índices de sub-registro de nascimento. Analisando os dados divulgados pelo IBGE nos anos de 2017 a 2021, referentes aos nascimentos ocorridos nos anos de 2015 a 2019, percebe-se que os índices nacionais, os referentes à região Nordeste e os do Estado do Maranhão foram decrescentes. No entanto, os dados mais recentes, divulgados em 2022, apresentaram crescimento nos três índices apontados, conforme tabela abaixo:

Gráfico 10 - Sub-registro de nascimento - IBGE



Fonte: elaborado pela autora com base em dados do IBGE.

Destaque-se que os dados divulgados em 2022 se referem aos nascimentos ocorridos no ano de 2020, primeiro ano da pandemia da COVID-19 no Brasil. É provável que a série de limitações de circulação, o luto de inúmeras famílias e a intensificação da dificuldade financeira de muitos tenha ocasionado a perda do prazo para registrar os recém-nascidos e impactado negativamente o índice de sub-registro de nascimento.

Da mesma forma, conforme já apontado no item 2.1, os gráficos dos registros tardios apontaram uma diminuição gritante nos números referentes ao ano de 2020. De fato, segundo o IBGE, foram registrados apenas 49.281 nascimentos ocorridos em outros anos, representando apenas 1,81% do total de registros de nascimentos realizados em 2020. Isso representa uma queda de 35,32% em relação ao ano de 2019. Os dados referentes a 2021, no entanto, são animadores, uma vez que foram retomados patamares semelhantes ao ano de 2019, sinalizando uma rápida recuperação pós-pandemia.

De toda forma, faz-se imperiosa a atuação concentrada e estratégica de todas as instituições e órgãos públicos para garantir que a piora dos índices tenha sido momentânea e que volte a cair até que seja atingida a erradicação do sub-registro de nascimento em todos os municípios e que seja ampliado o acesso à documentação básica.

2.5 Acesso à documentação básica no Maranhão

O Decreto Federal nº 6.289/2007, que lançou o Compromisso Nacional pela

Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica, elencou o Cadastro de Pessoas Físicas - CPF, a carteira de identidade ou registro geral - RG e a carteira de trabalho e previdência social – CTPS como documentação básica. Referido decreto foi revogado pelo Decreto nº 10.063/2019, o qual manteve o mesmo rol de documentos básicos no § 2º de seu art. 2º.

Por sua vez, o Decreto Estadual nº 24.962/2008 instituiu no Maranhão o Comitê Gestor Estadual para Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica e, em seu art. 3º, previu que se compreende como documentação básica: CPF, RG, CTPS e alistamento militar. Posteriormente, a redação de referido artigo foi alterado pelo Decreto nº 28.726/2012, de modo a incluir o título de eleitor no rol de documentação básica.

No desenvolvimento da pesquisa, verificou-se que muitos assistidos da Defensoria Pública afirmam ter dificuldade para emitir os documentos acima listados, razão pela qual se entendeu necessário fazer o levantamento das unidades de emissão de documentação básica no Estado.

A Receita Federal do Brasil, responsável pela emissão de CPF, tem unidades próprias de atendimento presencial em apenas 11 (onze) municípios maranhenses. De modo a expandir os locais de atendimento, criou os Pontos de Atendimentos Virtuais – PAVs, que, apesar do nome, viabilizam o atendimento presencial à população através de parcerias com municípios e outras instituições. A Receita Federal concede acesso aos parceiros ao seu sistema virtual, permitindo que prestem, de forma interposta, diversos serviços da RFB, inclusive a solicitação de inscrição no CPF. Atualmente no Maranhão existem 21 (vinte e um) PAVs. Há, portanto, atendimento presencial para emissão gratuita de CPF em 32 (trinta e dois) municípios maranhenses, segundo informações extraídas do *site* oficial da Receita Federal (Brasil, 2023d).

É importante destacar que é possível ainda a solicitação de inscrição no CPF através de unidades conveniadas do Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Correios e cartórios. No entanto, o serviço prestado por tais unidades é pago, no valor de R\$ 7,00 (sete reais). Há ainda a possibilidade de solicitação gratuita de CPF através de preenchimento de formulário eletrônico disponível no *site* da Receita Federal (Brasil, 2023c).

Apesar da diversificação das formas de acesso ao CPF, segundo dados extraídos do Cadastro Único em julho de 2023 pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome e informado diretamente à DPE/MA, há no Maranhão 408.470 pessoas sem CPF. Referido número é significativo, sendo necessário averiguar a

razão pela qual tais pessoas não conseguiram emitir o documento.

Já em relação à emissão de Registro Geral – RG, no Maranhão esse documento é emitido pelo Instituto de Identificação – IDENT, vinculado à Secretaria de Estado da Segurança Pública – SSP/MA. O IDENT tem ponto de atendimento próprio apenas em São Luís. No entanto, há parceria com o Instituto de Promoção e Defesa do Cidadão e Consumidor do Maranhão – PROCON/MA, que emite RG através de unidades do VIVA Cidadão localizadas em 50 (cinquenta) municípios (Maranhão, 2023b).

Faz-se imperioso exaltar o grande empenho do Estado do Maranhão em expandir as unidades do VIVA Cidadão, que vêm ampliando rapidamente o acesso à documentação à população. Conforme consta no *site* do PROCON, há uma variação dos serviços prestados em cada localidade, no entanto, unidades presentes em 50 (cinquenta) municípios emitem RG, como informado acima, e CTPS digital. Desses municípios, 17 (dezesete) contam com unidades do Viva que prestam serviços de juntas militares, realizando o alistamento militar. Por fim, 6 (seis) municípios têm unidades do viva que emitem título de eleitor através do TRE (Maranhão, 2023b).

Cabe esclarecer, no entanto, que apesar da 1ª via do RG ser sempre gratuita e de haver previsão legal de gratuidade da 2ª via - nos casos de hipossuficiência de renda, de vítimas de violência doméstica de baixa renda e seus filhos menores ou quem teve o RG roubado ou furtado, segundo a Instrução Normativa nº 003/2022 – DGP/MA -, há reclamações constantes de que existem cotas mensais de gratuidade, inclusive em número muito reduzido, o que acaba por impedir o acesso ao documento pela população vulnerável, que não tem condições de pagar o valor de R\$ 44,19.

Em relação à Carteira de Trabalho e Previdência Social – CTPS, nos termos do art. 14 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, a CTPS será emitida preferencialmente em meio eletrônico. Apenas excepcionalmente poderá ser emitida em meio físico. Segundo o *site* gov.br, a carteira de trabalho em papel deverá ser utilizada apenas por trabalhadores contratados por órgãos públicos e organismos internacionais (Brasil, 2023f). Já a Portaria MTP nº 671, de 8 de novembro de 2021, prevê a possibilidade de emissão de CTPS provisória em meio físico para trabalhadores indocumentados resgatados por ação fiscal conduzida por Auditor-Fiscal do Trabalho, que tenham sido vítimas de tráfico de pessoas, de trabalho escravo ou de violação de direitos agravada por sua condição migratória.

A CTPS digital deve ser solicitada através da plataforma gov.br. É ainda possível obtê-la através de atendimento presencial nas unidades do VIVA Cidadão presentes em 50 (cinquenta) municípios, conforme já relatado acima (Maranhão, 2023b). Já a CTPS física

deve ser solicitada mediante agendamento por *email* (Brasil, 2023f).

O Ministério do Trabalho e Emprego, segundo informações constantes em seu *site* oficial, possui pontos de atendimento em 10 (dez) municípios maranhenses (Brasil, 2016). Há ainda as unidades móveis do trabalhador (UMT), mas não foi possível verificar se há alguma dessas unidades em funcionamento no Maranhão.

O alistamento militar também pode ser realizado de forma *online* através de *site* específico. Conforme apontado, unidades do VIVA Cidadão em 17 (dezesete) municípios contam com o serviço de juntas militares (Maranhão, 2023b). Há no Estado do Maranhão juntas militares em 193 municípios que permitem o alistamento militar de forma presencial, segundo o *site* do alistamento *online* (Brasil, 2023b).

Quanto ao título de eleitor, cabe destacar que há zonas eleitorais localizadas em 88 (oitenta e oito) municípios conforme o *site* do Tribunal Superior Eleitoral – TSE (Brasil, 2023h). Outros 2 (dois) municípios não contam com zonas eleitorais, mas há emissão do título de eleitor pelo Viva Cidadão. Há ainda a possibilidade de solicitação da 1ª via do título de eleitor (alistamento eleitoral) por meio virtual através do Título Net (Brasil, 2023g).

Diante do até aqui exposto, percebe-se que, apesar dos grandes esforços empreendidos, o acesso à documentação básica no Estado do Maranhão é ainda deficitário, considerando que possui 217 (duzentos e dezessete) municípios. Ainda há muito o que avançar na garantia do direito à documentação básica, que é tão essencial, como ensinam Tula Brasileiro e Letícia Chahaira:

O direito à documentação é um direito subjetivo, assim sendo, é um dever do Estado proporcionar condições para documentar cada sujeito, dada a ‘obrigatoriedade’ de comprovação da relação formal/institucional com o poder público. Inclusive, na legislação vigente, os direitos sociais são preconizados como universais, o que torna o “pseudo” cidadão (para o estado), o sujeito não documentado, privado, por tal razão, de usufruir dos direitos humanos fundamentais, que deveriam se sobrepor a qualquer tipo de elegibilidade/comprovação (Brasileiro; Chahaira, 2020, p. 305).

Ressalte-se que, com exceção do RG, os demais documentos podem ser solicitados de forma gratuita por meio da internet. No entanto, o fato de parcela significativa da população permanecer sem esses documentos demonstra a enorme exclusão digital em que vivem. Há a necessidade de se propagar a possibilidade de solicitação *online* e se faz necessário que órgãos públicos criem espaços presenciais de auxílio na solicitação de tais documentos.

É imperioso ainda questionar a tendência de digitalização dos documentos quando se tem uma população significativa excluída digitalmente. Para essas pessoas é imprescindível

a manutenção do meio físico dos documentos, sob pena deles se tornarem ainda mais inacessíveis.

Por fim, cabe ressaltar que todos os documentos acima são expedidos com base no registro de nascimento ou de casamento. Entendeu-se necessário, portanto, fazer também o levantamento do acesso da população às serventias extrajudiciais de registro civil de pessoas naturais.

Segundo informações extraídas do *site* do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão - TJMA, há 7 (sete) municípios maranhenses que não contam com cartório de registro civil. São eles: Bacurituba, Belágua, Central do Maranhão, Luís Domingues, Porto Rico do Maranhão, São Roberto e Serrano do Maranhão (Maranhão, 2023a). Três deles estão entre os 10 (dez) municípios com índices mais altos de sub-registro de nascimento. Belágua é o município com o pior percentual, de 42,93%, ao passo que Serrano do Maranhão ocupa a 3ª posição, com um percentual de 29,29%. Já Central do Maranhão ocupa a 10ª posição, com o percentual de 13,87%, conforme dados do IBGE (Brasil, 2022).

De modo a minimizar os efeitos deletérios da ausência do cartório de registro civil no município, foram inauguradas unidades interligadas nas maternidades de Belágua e de Serrano do Maranhão. No entanto, as unidades apenas registram novos nascimentos ocorridos na respectiva unidade de saúde. Caso se trate de registro tardio, nascimentos ocorridos em outro local, solicitação de 2ª via de certidão ou outras demandas serão atendidas pelos cartórios responsáveis pelas unidades interligadas que ficam, respectivamente, em Urbano Santos (14km de distância de Belágua) e Cururupu (31km de distância de Serrano do Maranhão).

Para permitir uma visão global acerca dos dados sobre sub-registro de nascimento e acesso à documentação básica em todos os municípios maranhenses, elaborei duas tabelas com as informações mais relevantes. A primeira tabela (anexo E), traz informações sobre o percentual de sub-registro de nascimento, a (in)existência de maternidade, de unidade interligada, de comitê gestor municipal e de ponto de atendimento da DPE/MA em cada município maranhense. A segunda (anexo F) traz informações sobre a existência de local de emissão de registro de nascimento ou casamento (RCPN), RG, CPF, CTPS, título de eleitor e alistamento militar.

Tais tabelas possibilitam uma atuação mais estratégica visando a erradicação do sub-registro de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica.

3. O PLANO INSTITUCIONAL DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO MARANHÃO PARA ERRADICAÇÃO DO SUB-REGISTRO DE NASCIMENTO E AMPLIAÇÃO DO ACESSO À DOCUMENTAÇÃO BÁSICA

3.1. Elaboração do plano e eixos de atuação

A primeira vez que se atende uma pessoa idosa que nunca teve o seu nascimento registrado é marcante. Compreender como alguém passou uma vida inteira sem que sua existência fosse reconhecida, sem que pudesse exercer direitos fundamentais como a saúde e a educação é desafiador, mas também é instigante.

Meu primeiro atendimento de registro tardio de nascimento ocorreu logo no meu primeiro ano na Defensoria Pública do Estado do Maranhão. Com 25 (vinte e cinco) anos, vinda de um contexto familiar e social privilegiado em muitos aspectos, demorei a entender que a demanda daquele senhor que sentava na minha frente era nunca ter tido seu nascimento registrado. A partir daquele momento, entendi que a realidade dos assistidos da Defensoria Pública era mais dura do que havia previsto. Suas necessidades eram mais profundas e eu deveria contribuir de forma contundente para a modificação dessa realidade.

Em uma conversa despreziosa com o colega e amigo Gabriel Furtado sobre as frustrações partilhadas acerca das dificuldades enfrentadas por nossos assistidos, entramos no tema do sub-registro de nascimento e começamos a traçar um projeto piloto a ser implementado no núcleo em que eu atuava à época, no termo de Paço do Lumiar.

A elaboração de referido projeto foi potencializada pela seleção para o Mestrado Interinstitucional oferecido pela Defensoria Pública do Estado do Maranhão e pela Universidade Federal Fluminense, transformando-se também em um projeto de pesquisa.

No dia 1º de junho de 2022, Gabriel Furtado tomou posse como Defensor-Geral do Estado do Maranhão e, em seu discurso, afirmou que a principal política institucional de sua gestão seria a erradicação do sub-registro de nascimento no Maranhão. O projeto piloto então transformou-se em um Plano Institucional para erradicação do sub-registro de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica.

A meta do plano, como o nome sugere, é erradicar o sub-registro de nascimento no Estado do Maranhão e ampliar o acesso à documentação básica. O IBGE chegou a considerar o sub-registro de nascimento erradicado no Brasil quando o índice atingiu percentual menor que 1% (um por cento) com base em dados de 2014. No entanto, logo em seguida foi ajustada a forma de cálculo e o índice elevou-se, demonstrando que a luta

continuava. Nosso objetivo é, portanto, fazer com que o índice maranhense de sub-registro de nascimento seja inferior a 1% (um por cento).

Além disso, busca-se garantir que todos os maranhenses tenham acesso ao registro de nascimento e a todo o restante da cadeia documental. Conforme narrado anteriormente, o cálculo do sub-registro de nascimento feito pelo IBGE leva em consideração apenas as crianças nascidas no ano objeto do estudo. Não abrange, todavia, as crianças nascidas em anos anteriores, os adolescentes, os adultos e os idosos que permanecem vivendo sem registro de nascimento.

O plano institucional da Defensoria Pública do Estado do Maranhão foi pensado de forma a não deixar ninguém para trás, visando garantir que todos os maranhenses possam exercer um direito humano básico: a identificação civil. Buscou-se priorizar as demandas dos adolescentes e adultos não registrados, considerando que vivem em situação de maior privação de direitos fundamentais e sua identificação é mais dificultosa.

Através da execução do plano, busca-se que os 217 municípios maranhenses tenham uma rede de atendimento à população vulnerável capacitada para identificar e tratar casos de ausência de registro de nascimento ou de documentação básica, com um protocolo pré-definido, realizando campanhas de conscientização e mutirões de forma continuada e contando com comitê gestor específico e unidade interligada nas unidades de saúde que realizam partos.

O plano institucional foi elaborado com a contribuição de diversos defensores e servidores, tanto do âmbito jurídico quanto do serviço social. Foram partilhados conhecimentos, experiências e dificuldades no atendimento da demanda de registro tardio de nascimento e de acesso à documentação básica.

Após diversas reuniões e contribuições, chegamos à redação final do plano institucional, que é baseado em cinco eixos estruturantes: 1) capacitação; 2) protocolo de notificação permanente; 3) campanhas e mutirões; 4) estímulo à instauração de comitês gestores municipais para erradicação do sub-registro de nascimento e 5) auxílio para instalação de unidades interligadas em maternidades ou assinatura de termos de cooperação técnica, que serão detalhados a seguir.

3.1.1. Capacitação

A Lei Complementar nº 80/94, que rege as Defensorias Públicas, prevê, em seu art. 4º, III, a função institucional de “promover a difusão e a conscientização dos direitos

humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico”. Trata-se da educação em direitos, que visa prover a população do conhecimento necessário para ter consciência de seus direitos, podendo exercê-los e reivindicá-los, criando, assim, cenários favoráveis ao pleno exercício da dignidade.

No mesmo sentido, ensinam Diogo Esteves e Franklyn Roger:

A educação em direitos possui o escopo fundamental de garantir a aquisição dos conhecimentos, habilidades e valores necessários para que o indivíduo carente possa conhecer, compreender, afirmar e reivindicar os próprios direitos, sejam aqueles fixados no ordenamento jurídico interno, sejam os que emanam de instrumentos jurídicos da ordem internacional. Por isso, o aprendizado jurídico não constitui um fim em si mesmo, mas objetiva assegurar a intervenção cultural na realidade das classes menos favorecidas, com o objetivo de transformação social (Esteves; Silva, 2018, p. 478).

José Murilo de Carvalho (2019, p. 17), por sua vez, ensina que a educação popular é um pré-requisito para a expansão de outros direitos e pontua que “a ausência de uma população educada tem sido sempre um dos principais obstáculos à construção da cidadania civil e política”.

No que tange especificamente ao combate às causas da ausência do registro de nascimento no mesmo ano de ocorrência ou até o primeiro trimestre do ano subsequente, as pesquisas desenvolvidas na área indicam a necessidade de fortalecimento das estratégias educativas com foco na disseminação de informações acerca da importância do registro dos fatos vitais: “[...] a maioria delas é provocada pela falta de adequada orientação, pela falta de demonstrar aos indivíduos a importância do registro oportuno dos fatos vitais, a divulgação dos prazos e exigências legais, enfim, em uma palavra, pela educação do povo” (Silveira; Soboll, 1973, p. 158).

De fato, durante a elaboração do plano institucional, foram discutidas as principais dificuldades experimentadas pelos profissionais que lidam com a demanda de ausência de registro de nascimento. Dentre as diversas relatadas, a que mais se destacou foi a desinformação. Averiguou-se que a ausência de diretrizes e informações básicas sobre o procedimento de registro tardio de nascimento e para a emissão de documentação básica é generalizada.

Verificamos que dentro da Defensoria Pública do Estado do Maranhão poucos tinham ciência da existência da Central de Informações do Registro Civil – CRC, que viabiliza a solicitação, de forma virtual, de 2ª via de certidões de nascimento, casamento e óbito, além de certidões negativas, para qualquer cartório do país. Devido ao

desconhecimento, era ínfimo o número de defensores e servidores que haviam solicitado acesso ao sistema.

Também era escasso o conhecimento acerca da normativa atualizada do procedimento de registro tardio de nascimento, que determina ser o procedimento sempre extrajudicial (Provimento nº 28/2013 do CNJ e Provimento nº 28/2018 da CGJ/MA). A maioria dos colegas ajuizava ações quando o assistido não apresentava a declaração de nascido vivo – DNV e quando se tratava de adolescentes ou adultos não registrados.

O desconhecimento acerca do procedimento extrajudicial se estendia aos próprios registradores de pessoas naturais. Recebemos reiterados relatos de colegas que informaram que tiveram seus pedidos extrajudiciais negados pelas serventias, as quais alegavam que o registro tardio de nascimento só poderia ser feito em cartório quando se tratasse de criança e fosse apresentada a DNV. Sustentavam que os demais casos deveriam ser objeto de processo judicial.

Por sua vez, a rede estadual e municipal de atendimento às pessoas vulnerabilizadas carecia de informações ainda mais básicas, como o prazo para registrar uma criança, a possibilidade da genitora registrar o filho sem a presença do pai e a qual instituição ou órgão recorrer no caso de ser identificada uma pessoa sem registro de nascimento ou necessitando de documentação básica.

Restou evidente, portanto, que o primeiro eixo estruturante do plano institucional para erradicação do sub-registro de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica seria a capacitação. Apenas após a capacitação dos profissionais que lidam com a demanda de identificação civil da população vulnerabilizada que poderemos almejar a erradicação do sub-registro de nascimento e a garantia de acesso integral à documentação básica. Para tanto, faz-se necessária a promoção de capacitações internas e externas.

As capacitações internas buscam preparar todos aqueles que compõem a Defensoria Pública do Estado do Maranhão, entre estagiários, defensores, recepcionistas e colaboradores, para que estejam atentos à questão do sub-registro de nascimento e inaccessibilidade à documentação básica, para que possam identificar casos, realizar busca ativa, prestar orientações e principalmente tomar as providências necessárias para que seja garantido o registro de nascimento e documento de identificação da forma mais rápida e eficiente.

Era imprescindível uma orientação institucional de tratamento dessas demandas, buscando uniformizar os procedimentos adotados nos diferentes núcleos e socializando informações, modelos de requerimentos e soluções extrajudiciais aos problemas comuns enfrentados.

Por sua vez, as capacitações externas são voltadas para todos os profissionais que lidam com o atendimento da população em situação de vulnerabilidade, que inclui assistentes sociais, conselheiros tutelares, agentes comunitários de saúde, professores e tantos outros profissionais.

A rede de atendimento municipal de assistência social, saúde e educação tem um enorme potencial para identificar os casos de ausência de registro de nascimento e de documentos básicos. São esses profissionais que lidam diariamente com a população mais vulnerável e que realizam rotineiramente a busca ativa para a garantia de direitos fundamentais.

Esses profissionais, devidamente capacitados com as informações necessárias acerca da demanda de acesso à identificação civil, poderão atrelar esses conhecimentos às atividades que já realizam rotineiramente e poderão modificar a vida de inúmeras pessoas que são “invisíveis” ao governo. De fato, uma atitude simples de inserir a pergunta “alguém nessa casa não tem registro de nascimento?” nos questionamentos feitos por agentes comunitários de saúde em busca ativa vacinal, por assistentes sociais e conselheiros tutelares em visitas domiciliares ou por professores na busca ativa para combater a evasão escolar permitirá a identificação de inúmeras pessoas que vivem sem exercer o direito ao registro civil.

O mesmo ocorrerá se os profissionais que atuam em locais de pré-natal e nas maternidades orientarem devidamente as gestantes, se os professores prestarem informações aos seus alunos e se os gestores de unidades de acolhimento e de estabelecimentos prisionais zelarem pelo direito à identificação civil das pessoas que se encontram sob sua responsabilidade.

É importante destacar ainda que todos os profissionais acima mencionados são valiosos replicadores de informações relevantes, educando a população vulnerável nos mais diversos direitos. Uma vez munidos de informações qualificadas sobre a importância do registro civil de nascimento, os prazos, os procedimentos e os órgãos responsáveis pela garantia da identificação civil, tais profissionais farão com que essas orientações cheguem em quem tem dificuldade de acessar esse direito.

Tula Brasileiro (2008) destaca a importância da formação dos profissionais das diferentes instituições públicas acerca da demanda de ausência do registro de nascimento:

Como a pesquisa demonstrou, as crianças e adultos sem certidão de nascimento, apesar de terem um trânsito limitado na sociedade, têm acesso a instituições, tais como: hospital de emergência, posto de saúde, maternidade, escola, conselho tutelar, escola, mutirões de documentos, igrejas, Defensorias Públicas, universidades, órgãos de assistência buscando

Informação sobre PBF, dentre outros. Essas instituições precisam em conjunto encarar a questão do sub-registro, reforçando os esforços federais feitos nessa área. Para tal, caberia pensar num processo de formação dos profissionais dessas diferentes Instituições para lidar com essa temática, seja em termos informativos, seja em termos de postura metodológica que problematize a dimensão do controle e a dimensão da educação junto à população, pois é um tema que facilmente resvala para o preconceito e o senso comum (Brasileiro, 2008, p. 179).

Além da rede de atendimento, verificou-se a necessidade de capacitar os gestores municipais para sensibilizá-los da importância dessa demanda, das violações de direitos dela decorrentes, das perdas experimentadas pelo Município e por seus cidadãos. Também para informá-los acerca dos instrumentos disponíveis e auxiliá-los na elaboração e implementação de uma política pública efetiva para erradicação do sub-registro de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica em seus municípios.

Não se pode olvidar ainda a importância de capacitar as lideranças comunitárias e a população em geral. Todos temos o potencial de identificar uma pessoa que precise de acesso ao registro de nascimento ou a outra documentação básica. Uma liderança pode mobilizar sua comunidade para fazer a busca ativa de ausência de registro de nascimento, assim como um cidadão comum pode se interessar mais pela história da família vizinha e descobrir que a matriarca não tem registro de nascimento, auxiliando-a em seguida a realizar seu registro tardio.

Se toda a sociedade estiver alerta ao problema e se interessar em ajudar a resolvê-lo, avançaremos a passos largos rumo à erradicação do sub-registro de nascimento e à ampliação do acesso à documentação básica. A informação é o início dessa mudança.

Costa e Godoy (2014), ao tratarem da importância da educação em direitos, destacam que a Defensoria Pública deve funcionar como um mediador entre o sujeito e o Direito, munindo aquele das ferramentas necessárias para se apropriar de seus direitos e tornar-se protagonista na solução de seus conflitos, adquirindo assim o que chamam de *autonomia cidadã*. Vale transcrever trecho de suas lições:

[...] na medida em que possibilita ao sujeito valer-se do Direito para reger-se em suas relações e transformá-las pelas vias legítimas – com destaque para a possibilidade de solucionar extrajudicialmente seus conflitos, conforme anteriormente exposto, a título de exemplo -, a Defensoria Pública assegura-lhe condições de alcançar a cidadania, orientando-o na transição de uma situação apassivada, sempre à espera de concessões do Estado, para uma postura ativa de apropriação dos instrumentais jurídicos do poder para transformá-lo *de dentro* do seu próprio sistema (de poder). (Costa; Godoy, 2014, p. 90).

Os autores ilustram como a atuação da Defensoria Pública pode instrumentalizar a

busca pelo pleno exercício da cidadania a partir do empoderamento dos sujeitos acerca dos seus direitos, seus deveres e dos meios possíveis para sua postulação perante o Estado e os demais integrantes da sociedade. Desse modo, defendem referidos autores que a educação em direitos é uma das mais importantes funções institucionais da Defensoria Pública por ser “meio privilegiado de difusão de uma consciência cidadã” (Costa e Godoy, 2014, p. 91).

Não se pode perder de vista que o objetivo maior da educação em direitos promovida pela Defensoria Pública deve ser libertar o assistido, tornando-o autônomo, capaz de resolver seus conflitos e exercer seus direitos de maneira plena.

3.1.2. Protocolo de Notificação Permanente

Nas diversas trocas realizadas com profissionais da rede de atendimento à população vulneralizada, especialmente da rede municipal, foi constantemente relatado que eram muito comuns os casos de pessoas sem registro de nascimento ou que necessitavam de documentação básica, mas que muitas vezes ficavam sem solução por inexistir uma orientação de como proceder dentro dos órgãos em que atuam.

Tais casos costumavam ser encaminhados a diversos órgãos e instituições públicas como Conselho Tutelar, CRAS, CREAS, assistência jurídica municipal, Defensoria Pública, serventia extrajudicial e Ministério Público sem que se lograsse a efetivação do registro de nascimento. Cada órgão prestava uma informação distinta e fazia uma exigência de documentos que não conseguia ser preenchida pela pessoa sem registro, que muitas vezes, diante de tantos obstáculos, acreditava ser impossível obter seu registro de nascimento e acabava por desistir.

A peregrinação entre órgãos públicos e o constante encaminhamento a outro órgão sem as orientações necessárias é o que Érika Glória Rocha dos Santos (2017) chama de “síndrome do balcão”. Nessa expressão, o balcão representa o órgão público, que geralmente atende a população através de um balcão. Essa expressão foi amplamente divulgada por Fernanda da Escóssia, que acompanhou por anos o ônibus da Justiça do Estado do Rio de Janeiro especializado no atendimento de casos de registro tardio de nascimento. A jornalista, ao trazer a expressão e relatar a experiência de tantas pessoas sem registro de nascimento, clama pelo maior envolvimento do serviço público em acompanhar os casos de ausência de registro de nascimento e modificar a visão de cidadania paralisada, conforme trecho a seguir:

Para os brasileiros que procuram o ônibus a fim de obter a certidão de nascimento, a cidadania diferenciada se reflete na ausência de vários direitos e na dificuldade de pessoas que, na busca por eles, esbarram na síndrome do

balcão, que as obriga a esperar anos. Pude observar que os anos durante os quais esses brasileiros vivenciam a síndrome do balcão fazem com que eles se acostumem, na busca pela documentação, a um tipo peculiar de convívio com a ideia de cidadania: uma cidadania que percebe o Estado como uma sucessão de balcões, paralisada e paralisante, e que não soluciona o problema a ele apresentado. Acima de tudo, uma cidadania forjada numa espera que aponta para a submissão (Escóssia, 2021, p. 976).

É necessário compreender que não se trata de um caso comum; trata-se de uma pessoa que convive com todas as formas de privação e violação de direitos. Ninguém vive uma vida sem que sua existência seja reconhecida porque quer, mas porque enfrenta barreiras demasiado grandes. Precisa, portanto, de maior atenção do serviço público para acompanhá-la até a realização de seu registro de nascimento.

No mesmo sentido, defende Tula Brasileiro (2008):

A minha experiência como assistente social e pesquisadora no HECC leva a supor que as histórias melhor sucedidas e nas quais as mães registraram seus filhos contaram com um intenso investimento do profissional na construção de um vínculo com elas. Na verdade, as ações públicas não deveriam se preocupar somente em reduzir o índice de crianças não registradas, mas deveriam focalizar o que o processo de registrar uma criança desencadeia em termos de reflexões e práticas na vida das pessoas (Brasileiro, 2008, p. 119).

A melhor forma de combater a “síndrome do balcão” é através do estabelecimento de fluxos. Se um servidor público sabe exatamente quais as providências que deve tomar dentro de seu órgão, quais os documentos necessários e a qual órgão encaminhar, evitaremos que a pessoa atendida, que já enfrentou tantos obstáculos, realize diligências desnecessárias e que possa efetivamente acessar o direito à identificação civil.

Na elaboração do plano institucional, portanto, verificou-se a necessidade da criação do eixo de protocolo de notificação permanente, que estimulasse a criação de fluxos dentro dos órgãos que atendem a população sem registro de nascimento e entre os diversos órgãos e instituições da rede de atendimento à população vulnerável, especialmente com a Defensoria Pública.

De fato, a erradicação do sub-registro de nascimento e a ampliação do acesso à documentação básica só será possível através de uma atuação coordenada e articulada entre os diversos órgãos públicos vinculados à assistência jurídica, saúde, educação, assistência social, entre outros.

No âmbito da Defensoria Pública, criou-se uma equipe focal responsável pela coordenação da execução do plano institucional. Referida equipe realiza as articulações interinstitucionais necessárias, lança as diretrizes institucionais acerca dos fluxos de registro civil e gerencia o recebimento de demandas de registro tardio de nascimento e de acesso à

documentação básica encaminhados por órgãos públicos parceiros.

Além da equipe focal vinculada à Diretoria de Assuntos Institucionais e Estratégicos, solicitou-se a indicação, em cada núcleo regional, de um servidor para ser responsável pelas demandas de registro tardio de nascimento e de solicitação de segunda via de certidões. Tais servidores foram treinados e receberam certificados digitais para acessarem a Central de Informações do Registro Civil – CRC, o que tornou o atendimento dessa demanda mais célere e eficiente nos núcleos regionais.

De modo a uniformizar o atendimento dentro da Defensoria Pública e facilitar o encaminhamento de demandas pelos demais órgãos públicos, foram elaborados requerimentos padrão para lavratura de registro civil de nascimento extemporâneo e para solicitação de segunda via de registro civil. Durante as capacitações, tanto internas quanto externas, os requerimentos padrão são apresentados, sendo explicado seu correto preenchimento e estimulando sua utilização para agilizar os atendimentos, tornando-os mais efetivos e visando evitar retrabalho.

No plano institucional já foi apresentado o fluxo interno da Defensoria Pública para recebimento de demandas de registro tardio de nascimento e de acesso à documentação básica. Consta no eixo de protocolo de notificação permanente que os requerimentos padrão preenchidos e instruídos com a documentação pertinente deverão ser encaminhados à Defensoria Pública pelos órgãos parceiros (vinculados à assistência social, à saúde, à educação ou sistema prisional) através do email da Diretoria de Assuntos Institucionais e Estratégicos da Defensoria Pública do Estado do Maranhão (diretoriaas.estrategicos@ma.def.br).

Ao receber a notificação, a diretoria analisa se a demanda é proveniente de município que conta com os serviços prestados por núcleo regional da Defensoria Pública. Em caso positivo, encaminha a demanda para o servidor responsável pela demanda no núcleo regional respectivo. Caso ainda não haja núcleo instalado para atender o município de origem, a própria equipe focal, vinculada à diretoria, tomará as providências necessárias.

É importante destacar aqui que a execução do plano institucional engloba toda a extensão do Estado do Maranhão, não se limitando às comarcas que contam com atendimento regular por núcleo da Defensoria. Não se pode admitir que, uma vez identificado um caso de ausência de registro de nascimento, seja essa pessoa privada de mais um direito, que é a prestação de assistência jurídica pela Defensoria Pública.

Nos casos de registro tardio de nascimento, a Defensoria Pública analisa o requerimento padrão e a documentação encaminhada, solicita as certidões negativas aos

cartórios do local de nascimento e de residência da pessoa a ser registrada e complementa a documentação, caso necessário. Uma vez obtidas todas as certidões negativas, encaminha o requerimento de lavratura de registro civil de nascimento extemporâneo ao cartório extrajudicial de registro civil de pessoas naturais do local de residência do interessado, nos termos do art. 46 da Lei nº 6.015/73 e dos Provimentos nº 28/2013 do CNJ e 28/2018 da CGJ/MA.

Ressalte-se que a própria Defensoria solicitará as certidões negativas através da CRC Jud, evitando que os assistidos tenham de peregrinar em todos os cartórios para obtê-las, o que impedia a finalização do pedido de registro tardio.

Tratando-se de solicitação de segunda via de certidão de nascimento, casamento ou óbito, deverá ser utilizada preferencialmente a Central de Informações do Registro Civil – CRC Jud, principalmente quando se tratar de cartórios de outros municípios ou outros estados.

Durante a execução do plano, nas capacitações externas e nos diversos contatos com os municípios e comitês gestores, a Defensoria Pública estimula a criação de um protocolo de notificação permanente próprio, inclusive sugerindo um fluxo para guiar o município, de modo que possa adaptá-lo à realidade local e estabelecer um protocolo efetivo para o tratamento das demandas de registro tardio de nascimento e de acesso à documentação básica.

3.1.3. Campanhas e mutirões

Compreendendo que a população que vive sem registro de nascimento e sem documentação básica tem dificuldade para acessar os serviços públicos regulares, é necessária a realização de busca ativa, considerando que essa demanda tende a não ser espontânea. Para tanto, é importante a realização de campanhas de conscientização e propagação de informações sobre o problema do sub-registro de nascimento para estimular a realização da busca ativa desses casos.

É imprescindível ainda a realização de mutirões fora dos núcleos da Defensoria Pública. Faz-se imperioso que equipes da instituição prestem atendimentos dentro das comunidades, em povoados distantes e em municípios que ainda não contam com o atendimento da Defensoria Pública. São nesses locais em que vivem pessoas sem registro de nascimento e que têm dificuldades de acessar nossos serviços.

Para tanto, a instituição conta com 3 (três) unidades móveis: a van dos direitos, o ônibus-escritório e a carreta dos direitos. A van de direitos, por ser a menor unidade,

geralmente acompanha equipes que prestam atendimento em comunidades e realizam atividade de escuta de lideranças. O ônibus-escritório, unidade com 5 (cinco) pontos de atendimento simultâneos, geralmente é destinado a atendimentos em povoados da zona rural. Já a carreta de direitos, a maior unidade, que conta com 15 (quinze) pontos de atendimento, é enviada prioritariamente para municípios que ainda não contam com núcleo da Defensoria Pública e, portanto, apresentam uma grande demanda reprimida. Realizamos ainda mutirões sem nossas unidades móveis, seja nos próprios núcleos da Defensoria Pública, seja com o apoio do município para ceder escolas ou prédios públicos para o atendimento da população.

Na escolha das comunidades, povoados e municípios que recebem os mutirões, são observados vários critérios, dentre eles o índice de sub-registro de nascimento e a dificuldade de acesso à documentação básica.

Para o êxito da campanha e dos mutirões, sempre contamos com a parceria de outros órgãos públicos como as secretarias municipais de assistência social e saúde, cujos profissionais capacitamos previamente acerca da demanda de registro de nascimento e de documentação civil básica para que promovam a busca ativa. Nesse momento, estimulamos a construção de um protocolo de notificação permanente para essas demandas no município em que estamos trabalhando, que deve permanecer ativo mesmo após encerrada a campanha e/ou mutirão.

Sempre que possível, os mutirões são realizados com a participação das serventias extrajudiciais, para viabilizar a emissão de segundas vias de certidões de nascimento ou casamento, e do Instituto de Identificação, com a emissão de RG. O PROCON ou a SEFAZ participam com a emissão de carteira de trabalho digital e o TRE emite o título de eleitor. No momento estamos finalizando uma parceria com a Receita Federal para que a Defensoria Pública possa solicitar a emissão de CPF.

3.1.4. Estímulo à instauração de comitês gestores municipais para erradicação do sub-registro de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica

Em 2007, a União lançou o Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica através do Decreto nº 6.289/2007, o qual instituiu o Comitê Gestor Nacional do Plano Social Registro Civil de Nascimento e Documentação Básica e a Semana Nacional de Mobilização para o Registro Civil de Nascimento e a Documentação Básica. Em seu art. 3º, estimulou a vinculação dos Municípios, Estados e do Distrito Federal ao compromisso e a criação de comitês gestores em seus âmbitos de atuação.

O decreto acima foi revogado pelo Decreto nº 10.063/2019, que reeditou o Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro e atualizou as regras de funcionamento do comitê, que passou a se chamar Comitê Gestor Nacional do Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação da Documentação Básica.

Segundo informações extraídas do site do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, apenas 10 (dez) estados aderiram ao compromisso nacional. São eles: Amazonas, Amapá, Bahia, Ceará, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte e Roraima.

O Estado do Maranhão aderiu ao compromisso nacional ainda na vigência do Decreto nº 6.289/2007 e instituiu o Comitê Gestor Estadual para Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica através do Decreto estadual nº 24.962/2008.

Durante a elaboração do plano institucional da Defensoria Pública, percebeu-se que a maioria dos municípios maranhenses não havia criado comitê gestor municipal para erradicação do sub-registro de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica. Aqueles que pudemos identificar que tinham comitê gestor o fizeram como resultado do excelente trabalho do Comitê Gestor Estadual aliado à UNICEF, que no selo de 2017-2020 inseriu a meta de assegurar o Registro Civil de Nascimento a todas as crianças e adolescentes.

Entendeu-se necessário, portanto, potencializar e dar continuidade a esse importantíssimo trabalho com o intuito de garantir que todos os municípios maranhenses contem com comitê gestor para erradicação do sub-registro de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica.

Compreende-se que os municípios, por serem o ente federativo com maior proximidade de sua população, têm a capacidade de diagnosticar melhor as causas locais da ausência de registro de nascimento e de documentação básica e de traçar as estratégias que serão mais efetivas para a realidade local.

A ideia dos comitês gestores é reunir de forma periódica representantes de órgãos estratégicos da gestão municipal, como secretaria de assistência social, saúde e educação, além de conselhos importantes como o conselho tutelar e da criança e do adolescente, com representantes do sistema de justiça, das serventias extrajudiciais do registro civil de pessoas naturais e dos órgão emissores de documentação básica para que possam planejar, implementar, monitorar e avaliar soluções com o fim de erradicar o sub-registro de nascimento e ampliar o acesso à documentação básica naquele município.

A Defensoria Pública, através desse eixo do plano institucional, busca, portanto, sensibilizar os gestores municipais para essa pauta e estimulá-los a aderirem ao compromisso nacional e a criarem os comitês gestores municipais.

De modo a facilitar a criação dos comitês gestores para erradicação do sub-registro de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica pelos municípios, a Defensoria Pública do Estado do Maranhão elaborou um guia de criação do comitê, no qual constam todas as informações necessárias acerca da importância do comitê, de suas funções e de sua composição. Além disso, fornece aos municípios modelo de decreto de criação e de regimento interno do comitê gestor municipal.

3.1.5. Auxílio para a instalação de unidades interligadas em maternidades ou assinatura de termos de cooperação técnica

A unidade interligada, em termos bem simples, consiste em uma sala de atendimento, localizada em unidade de saúde que realiza partos, com acesso ao sistema dos cartórios, através do qual poderá enviar os documentos do recém-nascido e de seus pais para viabilizar a realização do registro de nascimento para, em seguida, materializar a certidão e entregar aos pais antes da alta hospitalar.

Nas unidades de saúde cujo número de partos seja reduzido, a instalação de uma unidade interligada pode ser excessivamente custosa. Nesses casos, é possível firmar termo de cooperação técnica entre a unidade de saúde e a serventia extrajudicial da localidade para que logo após a ocorrência do parto, alguém do cartório se desloque até a unidade de saúde para coletar os documentos necessários para o registro de nascimento e, em seguida, entregue a certidão respectiva antes da alta hospitalar.

Ao permitir que o registro de nascimento seja realizado e entregue a respectiva certidão enquanto o recém-nascido ainda está no ambiente hospitalar, combate-se a causa do sub-registro consistente na falta de recursos financeiros para deslocamento até a sede do cartório. Combate-se ainda a falta de informação e a perda do prazo, considerando que, aliada à existência da unidade interligada ou de termo de compromisso, deve haver a capacitação da equipe da unidade de saúde responsável pela entrega da DNV para que sensibilize os pais acerca da importância de registrar o bebê imediatamente e para que preste todas as informações necessárias para que o registro seja feito antes da alta hospitalar.

As unidades interligadas foram primeiramente reguladas pelo Provimento nº 13/2010 do CNJ. Em seguida, a Lei nº 13.257/2016, que trata de políticas públicas voltadas à

primeira infância, alterou o art. 5º da Lei nº 12.662/2012, e inseriu a determinação de criação de unidades interligadas em todos os estabelecimentos de saúde que realizam partos. No Maranhão, a matéria é disciplinada pela Lei Complementar estadual nº 233/2021 e pelo Provimento nº 7/2021 da Corregedoria-Geral do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão.

O Maranhão é o segundo estado brasileiro com a maior quantidade de unidades interligadas, contando atualmente com 118 (cento e dezoito) já instaladas e beneficiando 109 (cento e nove) municípios, conforme informações prestadas pelo Núcleo de Registro Civil da Corregedoria do Tribunal de Justiça à Defensoria Pública do Estado do Maranhão. Há mais 04 (quatro) unidades já prontas para inauguração possivelmente até o final de setembro de 2023. Por fim, cabe informar que há mais 06 (seis) unidades em fase de articulação.

É notório o avanço do Estado do Maranhão, através da Corregedoria do Tribunal de Justiça, no sentido de interromper o ciclo do sub-registro de nascimento com a instalação de unidades interligadas nas unidades que realizam partos. Doravante teremos uma redução significativa nos novos percentuais de sub-registro de nascimento.

É muito relevante aqui fazer menção à dissertação de mestrado da Juíza Jaqueline Caracas, que coordena o Núcleo de Registro Civil da Corregedoria do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, cujo problema de pesquisa consistia em analisar se a instalação de unidades interligadas, por si só, é suficiente para redução dos índices de sub-registro de nascimento no Estado do Maranhão. Como conclusão, verificou a Magistrada:

Lastreada no referencial teórico apresentado e nos resultados obtidos com a pesquisa empírica realizada, por meio das diversas metodologias utilizadas, pode-se afirmar que a hipótese levantada nesta investigação foi confirmada: a simples instalação das unidades interligadas, embora configure estratégia eficaz e válida para prevenir o sub-registro, não é suficiente para erradicá-lo. A eficácia é evidenciada pela média geral de índice de cobertura de todas as UIs pesquisadas, que alcançou 73,25% dos nascimentos, portanto, uma significativa quantidade de bebês maranhenses já sai da maternidade com sua certidão. Ainda assim, remanescem quase 30% de bebês não registrados, mesmo quando o serviço é ofertado, de modo que este nível de eficácia pode ser sensivelmente ampliado (Caracas, 2023, p. 254-255).

A Magistrada traz uma série de sugestões de melhorias no funcionamento das unidades interligadas que podem alavancar o percentual de cobertura. Dentre elas, está o aprimoramento da rede interinstitucional, a realização de busca ativa de bebês que receberam alta sem o registro de nascimento e a realização de formação constante das pessoas que atendem nas unidades interligadas.

A Defensoria Pública do Estado do Maranhão coloca-se na posição de auxiliar nas articulações necessárias para instalação de unidades interligadas ou assinatura de termos de

cooperação técnica nos municípios que possuam unidades de saúde que realizam partos. Nos muitos contatos realizados com os gestores municipais para a realização de capacitação e organização de campanhas e mutirões, a Defensoria destaca a importância das unidades interligadas, presta as informações relevantes e, sempre que necessário, faz a intermediação do diálogo entre unidade de saúde, gestor municipal, serventia extrajudicial e Corregedoria-Geral do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão.

A instituição pode ainda contribuir de forma significativa na implementação das melhorias sugeridas pela Coordenadora do Núcleo de Registro Civil da Corregedoria Geral do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão.

3.2. Execução do plano

O Plano Institucional da Defensoria Pública do Estado do Maranhão para erradicação do sub-registro de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica foi lançado no dia 23 de setembro de 2022, ocasião em que tivemos a honra de contar com a participação da jornalista Fernanda da Escóssia no painel “Os Invisíveis no Brasil e no Maranhão”.

Em seguida, foi criada a coordenação do plano e selecionada a equipe. Fui designada coordenadora do plano e começamos os trabalhos executivos. Iniciamos a articulação com os municípios e a realização de capacitações regionalizadas. Em março de 2023, fui nomeada Diretora de Assuntos Institucionais e Estratégicos da Defensoria Pública do Estado do Maranhão, o que me concedeu maior poder de articulação interinstitucional e me tornou responsável pela organização de mutirões com as unidades móveis da Defensoria.

A coordenação do plano institucional aliada à direção das atividades itinerantes da Defensoria Pública proporcionou um amplo acesso aos mais diversos municípios maranhenses, permitindo a sensibilização dos gestores para a importância de implementar políticas públicas locais para erradicar o sub-registro de nascimento e ampliar o acesso à documentação básica.

3.2.1. Articulação com os municípios e instituições parceiras

O Decreto Federal de nº 10.063/2019, que dispõe sobre o Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica, estabelece em seu artigo 2º que os Estados, Distrito Federal e

Municípios podem aderir ao compromisso nacional e atuar em regime de colaboração com outras instituições e órgãos públicos e com a sociedade civil:

Art. 2º § 1º Os entes federativos que aderirem ao Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica atuarão em regime de colaboração e articulação com o Poder Judiciário e o Poder Legislativo, e com as serventias extrajudiciais de registro civil de pessoas naturais, as organizações da sociedade civil, os organismos internacionais, a iniciativa privada, a comunidade e as famílias, de forma a potencializar os esforços da sociedade no intuito de erradicar o sub-registro no País e ampliar o acesso à documentação civil básica.

Da leitura do dispositivo acima, depreende-se que a efetividade da política pública voltada para a erradicação do sub-registro de nascimento e para ampliação do acesso à documentação básica depende do esforço conjunto e coordenado dos diferentes entes federativos, de todos os poderes, das diversas instituições e órgãos públicos, além dos variados setores da sociedade civil. Ciente disso, a Defensoria Pública do Estado do Maranhão buscou promover múltiplas articulações para execução do plano institucional.

A articulação com os municípios era fundamental. Como já dito anteriormente, os municípios são os entes federativos mais próximos de seus cidadãos e, assim, podem influenciar de forma mais direta a vida dos munícipes. Fazia-se imperioso, todavia, chamar a atenção dos governos municipais, sensibilizá-los acerca do problema e estimulá-los a aderir ao nosso plano institucional e a implementar uma política pública para erradicação do sub-registro de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica.

Considerando que o Maranhão possui 217 municípios e de modo a sistematizar a articulação, garantindo maior eficiência, adotamos a divisão administrativa do Estado em 32 regiões. Passamos então a trabalhar cerca de 5 regiões por vez, o que representa aproximadamente 35 municípios. Uma vez selecionadas as regiões, estabelecemos o contato inicial enviando um ofício para o gabinete de cada Prefeitura, com cópia para a Secretaria de Assistência Social, no qual apresentávamos o plano institucional da Defensoria Pública e oferecíamos uma espécie de “kit de serviços”.

O “kit” consiste em uma reunião inicial para explicar o plano institucional, duas capacitações (uma voltada para gestores e outra para a rede de atendimento da população vulnerabilizada), o fornecimento de material educativo, orientação e apoio para a criação de comitê gestor municipal para erradicação do sub-registro de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica e auxílio na articulação para instalação de unidades interligadas em maternidades, além de parceria na realização de mutirões.

Após a manifestação de interesse pelas prefeituras, realizamos as capacitações, fornecemos todo o material pertinente e oferecemos amplo apoio na concretização de todos os eixos do plano até que seja alcançada a autonomia municipal no tratamento do problema, efetivando a respectiva política pública na localidade. A Defensoria Pública, com essa prática, exerce a governança compartilhada da política de erradicação do sub-registro de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica.

A abordagem aos municípios aqui descrita em muito se assemelha às práticas dos *policy entrepreneurs* estudados por John Kingdon (1995) e abordados no primeiro capítulo dessa dissertação. De fato, o autor destacou a importância dos empreendedores de políticas públicas na sensibilização dos tomadores de decisão em relação ao problema, o que chama de fase de *soften up*. Para que os gestores se demonstrem dispostos a agir para solucionar um problema público, é necessário antes chamar a atenção deles e do público em geral e convencê-los da gravidade do problema e da necessidade de ação para modificar aquela realidade.

Cabe relembrar aqui a importância da argumentação e da imagem para inserção de uma política pública na agenda governamental segundo a Teoria do Equilíbrio Pontuado de Baumgartner e Jones (2007). Ana Cláudia Capella (1996, p. 43) ensina que “[...] o processo de argumentação, a criação de histórias causais e a utilização de números e estatísticas são citados como formas de representar problemas e, mais tarde, ligá-los a soluções”.

Destaca ainda a autora que a imagem das políticas públicas se baseia em dois elementos: informações empíricas e apelos emotivos (*tone*). Explica que “[...] o *tone* é considerado pelos autores um fator crítico no desenvolvimento das questões, uma vez que mudanças rápidas no campo dos ‘apelos emotivos’ da imagem podem influenciar a mobilização em torno de uma ideia” (Capella, 1996, p. 41).

A problemática do sub-registro de nascimento e do inaccessível à documentação básica tem um apelo emocional muito forte, dado o estado de total abandono em que vivem pessoas sem registro de nascimento ou sem documentos. Ainda assim, é essencial apresentar aos gestores os dados de seu município e demonstrar que esse é um problema de sua localidade e não apenas de municípios distantes. O trabalho de sensibilização, portanto, foi imprescindível nos primeiros contatos com os municípios.

Kingdon (1995) ressalta ainda que os *entrepreneurs* escolhem seu problema de preferência e elaboram soluções. Em seguida, aguardam uma janela de oportunidade para apresentar seu “pacote” de problemas e soluções. Basicamente foi isso que fizemos em relação aos municípios: elaboramos um “kit” de serviços e oferecemos aos municípios,

aproveitando o momento propício em que diversas instituições vinculadas ao sistema de justiça passaram a apresentar maior preocupação com o problema do sub-registro de nascimento. A título de exemplo, a Corregedoria do Tribunal de Justiça do Maranhão e o CNJ editaram provimentos buscando desburocratizar os procedimentos de registro público e estimular a instalação de unidades interligadas em maternidades.

A grande maioria dos municípios se mostrou extremamente receptiva, principalmente quando verificou que a Defensoria Pública já tinha toda a estratégia e instrumentos prontos. John Kingdon (1995) destaca a importância de se ter alternativas prontas para serem oferecidas aos tomadores de decisão. Frisa o autor que, quando há uma solução pronta para ser executada, esse problema público ganha prioridade na agenda de políticas públicas, às vezes ultrapassando outros problemas mais prementes, mas que não possuem respostas já preparadas.

Além da articulação com os municípios, firmamos importantes parcerias com as demais instituições vinculadas ao registro civil e à documentação básica como Tribunal de Justiça, Associação de Registradores de Pessoas Naturais, Instituto de Identificação, dentre outros.

De fato, a parceria com a Associação dos Registradores de Pessoas Naturais do Maranhão – ARPEN/MA facilitou o contato com os diversos cartórios de pessoas naturais e viabilizou a participação dos notários nos diversos mutirões realizados pela Defensoria Pública. Com isso, milhares de segundas vias de certidões de nascimento e casamento já foram emitidas e centenas de registros tardios de nascimento realizados.

O contato constante com a ARPEN/MA também permitiu a melhor compreensão dos procedimentos cartorários e das dificuldades enfrentadas pelos tabeliães, possibilitando a busca por soluções conjuntas.

Por sua vez, a articulação com o Tribunal de Justiça ocorreu principalmente por meio da Corregedoria Geral – CGJ/MA, que conta com o Núcleo de Registro Civil. Referido núcleo é o ponto de contato para as articulações referentes às unidades interligadas. Durante as interações com os municípios acerca do plano institucional, a Defensoria Pública solicita, àqueles que manifestam interesse na instalação de uma unidade interligada, que informem o contato do responsável pela unidade de saúde e de um representante da Prefeitura. Esses contatos são passados para os servidores do Núcleo de Registro Civil da CGJ/MA para que dêem continuidade à articulação.

Esse núcleo também é essencial na resolução de impasses com alguns cartórios. Sempre que algum defensor ou servidor encontra óbice no cumprimento da normativa legal

pelas serventias extrajudiciais, podemos contar com a intermediação da Corregedoria do TJ/MA.

Cabe destacar aqui uma articulação importantíssima realizada com a CGJ/MA que consistiu na alteração do Provimento nº 28/2018, que regulamenta o procedimento do registro tardio de nascimento. Ressalte-se que a necessidade de alteração de referido dispositivo foi verificada em uma capacitação promovida em conjunto pela DPE/MA, ARPEN/MA e CGJ/MA.

Na ocasião, reunimos representantes das três instituições e passamos a discutir os principais pontos de estrangulamento da demanda de registros públicos, especialmente de registro tardio de nascimento, para que pudéssemos pensar conjuntamente em soluções. Um ponto levantado pela Defensoria Pública foi a demora excessiva na obtenção das certidões negativas para realização de registro tardio de nascimento e a impropriedade de sua cobrança quando se trata de crianças que apresentam a declaração de nascido vivo – DNV.

Representantes da ARPEN/MA apontaram que alguns cartórios já dispensavam as certidões negativas nesses casos. Outros, no entanto, exigiam as certidões por não constar a possibilidade de dispensa expressamente no Provimento nº 28/2018 da CGJ/MA e temerem responsabilização.

Como resultado desse frutífero diálogo, a Defensoria Pública apresentou à Corregedoria Geral de Justiça sugestão de alteração do art. 3º do Provimento nº 28/2018 para que passasse a prever expressamente a dispensa das certidões negativas do local de nascimento quando se tratar de criança e for apresentada a DNV ou documento correspondente. Tal pedido foi acolhido pela CGJ/MA e no dia 28 de abril de 2023 foi publicado o Provimento nº 15/2023, que alterava a redação do dispositivo já mencionado.

Trata-se de uma atuação conjunta e articulada que permitiu que registros tardios que antes tardavam meses na espera por certidões negativas hoje sejam realizados imediatamente no cartório, da mesma forma dos registros dentro do prazo legal.

Outra atuação conjunta importantíssima das três instituições consistiu na 1ª Semana Nacional do Registro Civil, ocorrida no período de 8 a 12 de maio de 2023. DPE/MA, CGJ/MA e ARPEN/MA organizaram as atividades de forma colaborativa e o evento teve uma enorme adesão, com resultados incríveis.

No evento de abertura, houve a assinatura do termo de cooperação para a erradicação do sub-registro de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica pela DPE/MA, TJ/MA, CGJ/MA, ARPEN/MA, MP/MA e Estado do Maranhão. Contamos com a ilustre presença da Coordenadora-Geral de Promoção do Registro Civil de Nascimento do

Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania - MDHC, Tula Brasileiro, que palestrou sobre “A Retomada da agenda do registro de nascimento pelo MDHC” e acompanhou todas as atividades da semana.

Foram realizados vários mutirões e palestras nos mais diversos municípios maranhenses. Em São Luís, houve o mutirão de retificação de nome e gênero voltado para a população LGBTQIAPN+. Já em Raposa, localizada na região metropolitana de São Luís, realizamos um mutirão voltado para a população indígena, cigana e para as pessoas acompanhadas pelo CRAS e CREAS locais. Foram registrados os seguintes resultados da semana:

- 372 segundas vias de certidões de registro;
- 51 registros tardios de nascimento;
- 59 retificações de registro civil;
- 193 RGs;
- 20 palestras;
- 12 comitês gestores municipais criados.

Foram ainda realizadas capacitações voltadas para gestores e para a rede de atendimento da população vulnerável e houve a inauguração de duas unidades interligadas.

No evento de encerramento da semana, lançamos o selo “Município Defensor da Cidadania” e tivemos a honra de receber representantes de 26 municípios para assinarem os termos de adesão. Na mesma oportunidade, lançamos duas cartilhas informativas e o guia para a instauração dos comitês gestores municipais.

Prosseguindo nas parcerias, é importante ressaltar ainda a articulação realizada com a gestão do Fundo Especial das Serventias de Registro Civil - FERC, de responsabilidade do Tribunal de Justiça. De fato, encontramos resistência de algumas serventias em realizar atos gratuitos devido às dificuldades de compensação. A relação próxima com o FERC nos permitiu compreender melhor o funcionamento das gratuidades, além de poder contribuir para a simplificação dos procedimentos de compensação.

Faz-se imperioso destacar a parceria com o Instituto de Identificação do Estado do Maranhão – IDENT, órgão responsável pela emissão do Registro Geral – RG. A articulação com o IDENT resultou na concessão, a defensores públicos e servidores da Defensoria, de acesso ao sistema interno do instituto, permitindo a identificação de pessoas que perderam seus documentos. O acesso ao sistema permite ainda que obtenhamos informações acerca do registro civil, de nascimento ou casamento, utilizado para a confecção do RG, viabilizando a solicitação de 2ª via de certidão quando o interessado não tem informações acerca do cartório

que lavrou seu registro.

A articulação com o Instituto de Identificação permitiu ainda sua participação constante nos mutirões de atendimentos promovidos pela Defensoria Pública. A procura por emissão gratuita de RG é sempre alta, considerando que há muitos municípios onde não há a emissão regular do documento e, nos locais onde há, o acesso ao documento de forma gratuita é dificultado.

O Instituto de Identificação também teve papel decisivo na propagação de informações sobre a validade das certidões digitais, emitidas via CRC Jud, ao inseri-las nas capacitações que promove voltadas aos funcionários que emitem os RGs.

Outra parceria muito relevante é a que está sendo firmada entre a Defensoria Pública do Estado do Maranhão e a Receita Federal do Brasil – RFB para conceder, a alguns servidores da Defensoria, acesso ao sistema da RFB para fins de solicitação e regularização do Cadastro de Pessoas Físicas – CPF, dentre outros serviços.

Também são fundamentais as articulações realizadas com o Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão – TRE/MA e o Instituto de Promoção e Defesa do Cidadão e do Consumidor do Maranhão – PROCON/MA, que participam dos mutirões da Defensoria emitindo, respectivamente, título de eleitor e carteira de trabalho.

É importantíssimo relatar aqui que a Defensoria Pública do Estado do Maranhão foi convidada pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome – MDS para firmar um protocolo com o intuito de viabilizar a busca ativa de pessoas sem registro de nascimento através do Cadastro Único. A parceria funcionará como projeto piloto para em seguida ser replicado em todo o país.

Pretende-se, através da parceria, realizar a busca ativa das pessoas cadastradas que não possuem registro de nascimento e, principalmente, estimular o correto preenchimento do formulário de modo que todas as pessoas sem registro que buscarem a assistência social sejam inseridas no cadastro e acompanhadas no processo de obtenção do registro de nascimento e do restante da documentação básica através de um fluxo pré-estabelecido.

Diante de todo o exposto, depreende-se que a luta pela erradicação do sub-registro de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica é coletiva, sendo a atividade de articulação essencial para o êxito do plano institucional. Nenhuma instituição ou órgão sozinho tem a capacidade de solucionar o problema da identificação civil. Nesse sentido, cabe trazer as lições de Tula Brasileiro:

[...] o tema do acesso ao registro de nascimento e documentação básica é tratado de forma eficaz quando consegue aglutinar o poder executivo,

judiciário, o ministério público, a sociedade civil e, mesmo assim se, além disso, atravessa as esferas de poder federal, estadual e municipal e as várias políticas públicas: educação, saúde, assistência, direitos humanos, segurança, dentre outras. O tema diz respeito a toda sociedade, a todos os cidadãos, documentados ou não, do nascimento até a morte. É preciso envolver cada vez mais os escalões com poder de decisão (Brasileiro, 2017, p. 73).

Ao trabalharmos todos juntos com o mesmo propósito, estabelecemos a conexão entre as diversas redes de políticas públicas, enaltecidas por Pierre Muller (2018) e tão necessárias para o alcance dos resultados de maneira mais eficiente. A Defensoria Pública definitivamente se coloca no papel de articuladora, atuando na interface das diferentes redes e atores fundamentais para a erradicação do sub-registro de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica.

3.2.2. Capacitações

Antes mesmo do lançamento oficial do plano institucional, promovemos a primeira capacitação interna, que tinha o intuito de capacitar todos os que compõem a Defensoria Pública do Estado do Maranhão para o atendimento de pessoas sem registro de nascimento ou que necessitem de acesso à documentação básica. Todos foram convocados a participar: defensores, assessores, servidores, estagiários e colaboradores; responsáveis pelo atendimento desde a recepção até a produção de ofício ou de petição inicial, tanto da sede quanto de todos os núcleos regionais.

Na oportunidade, a capacitação foi ministrada por 4 (quatro) pessoas: eu fiquei responsável pela apresentação do plano que estava em construção e pelas informações gerais sobre sub-registro de nascimento e acesso à documentação básica. O Defensor Alberto Bastos, então Diretor de Assuntos Institucionais e Estratégicos, falou sobre a importância da articulação com os municípios para realização de campanhas e mutirões, da criação dos comitês gestores e das unidades interligadas. A assistente social Lila Barbosa apresentou as especificidades do atendimento de pessoas sem registro de nascimento, explicou o formulário padrão que criamos e ensinou como acessar o sistema do Instituto de Identificação. Por fim, a assistente social Nathália Tinoco explicou em detalhes como utilizar o módulo judicial da Central de Informações do Registro Civil – CRC Jud.

Posteriormente, organizamos outras capacitações internas específicas, dentre elas uma voltada para atendimento da demanda de registro e de identificação civil de pessoas privadas de liberdade, promovida pela Defensora Ana Júlia da Silva e pela assistente social

Yasmin Pereira.

Em relação às capacitações externas, primeiramente foram realizadas capacitações pontuais, apenas com equipes de um município. Iniciamos com Paço do Lumiar, termo em que eu atuava, depois fizemos a capacitação em Grajaú, local em que houve grande articulação local através do núcleo regional e foi assinado o decreto de criação do Comitê Gestor Municipal na mesma oportunidade. Em seguida, capacitamos a rede de atendimento de Belágua, após a passagem da carreta no município e detectada a aderência e sensibilidade locais em relação ao tema.

Posteriormente, passamos a articular com os municípios de forma regionalizada, como já relatado acima, e promovemos capacitações que atendiam cerca de 35 (trinta e cinco) municípios de uma só vez.

Verificamos que as capacitações deveriam sensibilizar e informar dois públicos diferentes para que todos os eixos estruturantes de nosso plano institucional fossem executados: os gestores municipais e a rede de atendimento da população vulnerável. Desenvolvemos, assim, duas capacitações.

A primeira, voltada para os gestores municipais, traz as principais informações sobre a problemática do sub-registro de nascimento e a dificuldade de acesso à documentação básica e, em seguida, foca em dois eixos do plano institucional: a criação de comitês gestores municipais e a instalação de unidades interligadas. Note que, para a concretização de tais eixos, a participação ativa do(a) Prefeito(a) é imprescindível, uma vez que é ele(a) quem assina o decreto de criação do comitê gestor e quem geralmente cede o profissional que atenderá nas unidades interligadas. Da mesma forma, a participação dos secretários(as), especialmente da assistência social, da saúde e da educação é essencial, considerando que são eles que irão compor o comitê gestor municipal e é o secretário de saúde, juntamente com o responsável pela unidade hospitalar, que viabilizará a instalação da unidade interligada.

Nessa capacitação apresenta-se ainda o selo “Município Defensor da Cidadania” de modo a estimular a adesão dos municípios ao plano institucional e a implantação de uma política pública efetiva de garantia do direito à identificação civil. Abordaremos o selo com detalhes em item a frente.

A segunda capacitação, voltada para a rede de atendimento, traz mais informações práticas, extraídas de experiências passadas com casos concretos. São dadas informações essenciais para a realização de busca ativa, para orientação dos usuários dos serviços públicos e especialmente para o correto atendimento dos casos de ausência de registro de nascimento ou de documentação básica. É estimulada ainda a elaboração de um fluxo de atendimento

dessas demandas. Nessa capacitação é dado destaque aos eixos de protocolo de notificação permanente e de campanhas e mutirões.

Ao final, são tiradas todas as dúvidas dos participantes, que geralmente são agentes comunitários de saúde, assistentes sociais, conselheiros tutelares e educadores. Portanto, já se depararam com diversos casos de pessoas sem registro de nascimento ou sem documentação básica e têm uma série de questionamentos. Esse momento é extremamente rico e permite que o material de capacitação seja constantemente atualizado e enriquecido com a troca de experiências vivenciadas pelos participantes.

Apesar de as capacitações terem sido elaboradas com enfoque em públicos distintos, estimula-se que todos assistam às duas capacitações para terem uma visão global da problemática do sub-registro de nascimento e do acesso à documentação básica, restando, assim, mais preparados para contribuir com a solução do problema.

No mês de agosto de 2023, completamos o ciclo de capacitações dos municípios. Hoje todos os 217 (duzentos e dezessete) municípios maranhenses estão capacitados para enfrentar o sub-registro de nascimento e o inaccesso à documentação básica.

Além de capacitar os municípios, participamos do curso de formação de lideranças populares do bairro Coroadinho, em São Luís. Nessa oportunidade, apresentamos nosso plano institucional, trouxemos as informações mais importantes acerca da ausência de registro de nascimento e de documentos básicos e fornecemos os materiais necessários para que as lideranças participantes possam realizar a busca ativa em sua comunidade e funcionar como replicadores das informações acerca da importância do registro civil de nascimento. No mês de outubro de 2023, participaremos de novo curso, que ocorrerá no bairro Turu, também em São Luís.

As próximas capacitações externas que pretendemos formatar serão voltadas para áreas específicas: assistência social, saúde, educação, entre outros, abraçando as especificidades de cada âmbito de atuação e de conhecimento. Iniciaremos com a capacitação dos profissionais da assistência social com a parceria do Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social – COEGEMAS e do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome – MDS.

É importante ressaltar ainda que, durante as diversas capacitações já realizadas, tanto internas quanto externas, recebemos muitas reclamações acerca da falta de uniformidade de atuação dos cartórios de registro civil de pessoas naturais. Foram relatados muitos entraves para a realização de registros tardios de nascimento e para a obtenção de 2ª via de certidões de nascimento e casamento. Por outro lado, nos contatos que estabeleci com a Associação dos

Registradores de Pessoas Naturais do Maranhão – ARPEN/MA e com alguns tabeliães, também me foram relatadas inconsistências na atuação de alguns membros da Defensoria Pública.

Visando padronizar a atuação das serventias extrajudiciais e da Defensoria Pública e, assim, tornar a prática mais eficiente, estamos em fase de negociação para a realização de um curso conjunto, a ser promovido pela Defensoria e pela ARPEN/MA, voltado para todas as pessoas que atuam com a demanda de registros públicos na Defensoria ou que trabalham em cartórios de registro civil de pessoas naturais.

3.2.3. Elaboração de cartilhas e modelos de requerimento

De modo a auxiliar na realização de campanhas de conscientização e para permitir a propagação de informações básicas sobre a ausência de registro de nascimento e de acesso à documentação básica, elaboramos duas cartilhas informativas, sendo uma voltada para a população em geral e outra para as maternidade e locais de pré-natal.

Pensamos em uma cartilha específica para as unidades de saúde em razão de 98,67% dos nascimentos registrados em 2021 terem ocorrido em ambiente hospitalar, segundo dados do IBGE (Brasil, 2022). Verifica-se, assim, que os profissionais de saúde responsáveis pelo pré-natal e pelo pós-parto têm um acesso privilegiado para munir a parturiente e seus familiares de informações essenciais acerca do registro de nascimento.

De fato, caso uma gestante receba durante o pré-natal todas as informações necessárias, poderá, durante o período da gestação, obter seu registro de nascimento, regularizar seu RG e CPF, providenciar a assinatura do reconhecimento antecedente de paternidade e se informar se a maternidade em que terá o neném tem unidade interligada. Após o nascimento, saberá exatamente o que fazer com a declaração de nascido vivo, qual o prazo para registrar, se tem opção de naturalidade e se pode registrar a criança apenas em seu nome ou também no nome do pai.

Muitas das pesquisadoras já citadas nessa dissertação destacam a importância do envolvimento dos servidores públicos com as demandas de registros públicos, especialmente dos profissionais da saúde. Cabe transcrever algumas de suas lições:

Como já assinalado, percebi que não se trata apenas de “tirar” a certidão. É preciso que os diferentes órgãos públicos, no atendimento a esses setores, dediquem também atenção aos aspectos subjetivos e culturais que atravessam a questão do sub-registro de nascimento, para que suas ações possam ter efeitos mais profundos e de mais longo prazo, contribuindo na

construção dos indivíduos e pessoas (Brasileiro, 2008, p. 178).

[...] não basta disponibilizar o serviço, é preciso sensibilizar e capacitar os servidores envolvidos com a parturiente, como equipes de enfermagem e serviço social. O contato com a família deve se dar várias vezes, para informar, sensibilizar e quando necessário, convencer através de informações sobre as vantagens do RCN para a criança e para a família. Na ausência deste trabalho junto à família, percebemos que apenas a presença do serviço, não altera indicadores. (Guirado, 2017, p. 37).

Os resultados mostram que a adequada informação aos usuários quanto à existência da UI e do serviço que ela oferece são relevantíssimos para que se alcance um melhor índice de cobertura. Apontam, ainda, para a importância do entrosamento entre a unidade e a maternidade nesse trabalho, como etapa preparatória ao registro, uma vez que a equipe do hospital tem o primeiro contato com as parturientes e seus familiares, podendo orientá-los previamente, nos casos de gestantes que são acompanhadas desde o pré-natal, ou quando ingressam para o parto (Caracas, 2023, p. 163).

Para que possam exercer esse papel tão necessário para a erradicação do sub-registro de nascimento, é necessário munir os profissionais da saúde dos instrumentos necessários para tanto. Por essa razão, pensamos em uma cartilha específica para as unidades de saúde.

As duas cartilhas foram elaboradas no formato digital, permitindo seu rápido compartilhamento através de grupos de *whatsapp*, por email ou arquivos em nuvem.

Também compartilhamos com todos os grupos que participam das capacitações os slides utilizados nas apresentações e recomendamos que os utilizem para replicar as informações em seus ambientes de trabalho e comunidades.

Produzimos ainda o “Guia para a instauração de Comitê Gestor Municipal para erradicação do sub-registro de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica”, no qual constam todas as informações necessárias acerca das funções, da importância e da composição do comitê. O guia conta inclusive com modelo de decreto e de regimento interno, visando facilitar a criação do comitê pelo município que desejar aderir ao plano institucional.

Entendemos necessária também a elaboração e o compartilhamento de formulários padrão para o atendimento de pessoas que nunca tiveram seu nascimento registrado ou que precisam de segunda via de seu registro de nascimento ou de casamento. Tais modelos auxiliam na realização da busca ativa e uniformiza o atendimento prestado pela própria Defensoria Pública.

No âmbito interno, criamos uma pasta compartilhada, que foi inserida na área de trabalho de todos os computadores da Defensoria Pública, intitulada “erradicação do sub-

registro”. Nela inserimos todo o material referente ao plano institucional, de modo que todos da Defensoria Pública possam acessá-los rapidamente.

Percebemos que, quando já abordamos um município, um órgão ou até um membro da Defensoria com todo o material pronto, conseguimos mais facilmente sua colaboração, uma vez que percebe que poderá implementar uma política pública relevante sem muito esforço, já que toda a estratégia e os instrumentos necessários estão disponíveis.

3.2.4. Mutirões

Em julho de 2023, enquanto o plano institucional ainda estava em fase de elaboração, foi entregue a Carreta de Direitos, maior unidade móvel da DPE/MA. Considerando que eu estava organizando em Paço do Lumiar, município em que atuava, um mutirão de atendimentos voltados à demanda de registros públicos, resolveu-se ampliar o âmbito da ação e realizar os atendimentos com uso da mais nova ferramenta de acesso a direitos da instituição.

A partir dessa experiência, verificou-se a necessidade de a coordenação do plano institucional atrelar-se às ações das unidades móveis da Defensoria Pública, em especial da Carreta de Direitos, levando o plano institucional para os mais diversos municípios maranhenses.

Foi sugerido que, no momento da escolha dos municípios que seriam beneficiados pelos serviços da Carreta de Direitos, fosse observado, além de outros critérios como o IDH, o índice de sub-registro de nascimento, de modo que os municípios com pior percentual recebessem a unidade móvel.

O plano institucional passou a ser apresentado aos municípios que receberiam a carreta nas audiências públicas que precediam a ação, estimulando a realização de busca ativa de casos de ausência de registro de nascimento e de documentação básica para viabilizar o atendimento dessas pessoas durante o mutirão.

Além disso, a equipe da coordenação do plano para erradicação do sub-registro aproveita a ida ao município para capacitar equipes locais e estimular a criação do protocolo de notificação permanente. Articula-se ainda a criação de comitês gestores municipais para erradicação do sub-registro de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica, além da instalação de unidades interligadas. Durante as ações da Carreta de Direitos tivemos a assinatura de diversos decretos de criação de comitês gestores municipais e a inauguração de uma unidade interligada.

É importante mencionar que, durante a elaboração do plano, tínhamos como foco principal a identificação e atendimento de casos de registro tardio de nascimento. No entanto, com a realização das primeiras ações da Carreta de Direitos, fomos surpreendidos com a imensa busca por 2ª via de certidões de nascimento e casamento e de RG. Constatamos, portanto, que a demanda por acesso à documentação básica é avassaladora.

A parceria entre a coordenação e as unidades móveis permitiu ampliar o alcance social do plano e garantir maior satisfação do usuário, que é atendido diretamente pela equipe especializada. A partir do momento em que assumi a Diretoria de Assuntos Institucionais e Estratégicos da Defensoria Pública, responsável pela itinerância da instituição, o plano institucional foi incorporado a todos os mutirões realizados pela Defensoria Pública. Hoje o serviço de solicitação de 2ª via de certidões, por exemplo, é disponibilizado em todas as ações, assim como o atendimento de registros tardios de nascimento.

Deve-se destacar aqui os mutirões de acesso à documentação básica voltados à população indígena e a Caravana Quilombola. Tratam-se de mutirões específicos para populações tradicionais, pensados conforme as necessidades de cada comunidade.

Nos mutirões voltados à população indígena, contamos com a parceria da Fundação Nacional dos Povos Indígenas - FUNAI e do Departamento Sanitário Especial Indígena - DSEI, além da parceria constante da DPU, IDENT, TRE, PROCON, cartórios de RCPN e municípios. Os povos indígenas experimentam uma negação histórica do direito à identificação civil e especialmente de respeito à sua identidade. São muito comuns os atendimentos referentes à alteração de prenome, para incluir nome na grafia indígena, e de inclusão da etnia como sobrenome.

Infelizmente há muitos relatos de casos em que cartórios impediam o registro de prenomes indígenas sob a alegação de que seriam vexatórios e de negativa de inclusão da etnia como sobrenome acusando o indígena de fraude e de tentativa de obtenção de benefícios indevidos.

Já em relação à Caravana Quilombola, além dos parceiros fixos já mencionados acima, contamos com a participação de diversas Secretarias Estaduais: de Igualdade Racial – SEIR, de Desenvolvimento Social – SEDES, da Agricultura Familiar – SAF, do Trabalho e Emprego – SETRES, da Fazenda – SEFAZ e da Mulher – SEMU, além da Força Estadual da Saúde – FESMA e do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS.

A ação itinerante da Defensoria Pública, com o apoio de diversos parceiros, tem proporcionado amplo acesso a direitos a populações vulneráveis, garantindo especialmente o acesso ao direito à identificação civil. A instituição inova ao inverter a lógica tradicional de

atendimento ao público, que exige que o interessado se desloque aos pontos de atendimentos fixos. Com a ação itinerante e a parceria entre tantas instituições e órgãos públicos, os serviços que se deslocam até quem precisa, promovendo o verdadeiro acesso à justiça, à cidadania e o respeito à dignidade da pessoa humana.

3.2.5. Atuação junto ao Comitês Gestores

Além de estimular a criação dos Comitês Gestores Municipais, a Defensoria Pública busca auxiliá-los em seu funcionamento e participar, como convidados, nos municípios em que há núcleo da Defensoria Pública.

Para tanto, fornecemos modelo de regimento interno e sugerimos pautas para as primeiras reuniões, como a aprovação do regimento interno e a criação de fluxo municipal de tratamento de casos de ausência de registro de nascimento e de acesso à documentação. Em seguida, sugerimos que cada integrante do Comitê Gestor realize um levantamento junto à sua área de atuação, de modo a identificar pessoas que necessitem de registro ou de outros documentos.

A atividade seguinte sugerida ao comitê é a realização de campanhas de conscientização seguidas de mutirões de atendimento voltados ao acesso à documentação básica. No momento, estamos mobilizando os comitês gestores já criados para que promovam campanhas e mutirões no período que vai de 23/09/2023 (dia em que o plano institucional da Defensoria completa 1 ano) até o dia 23/10/2023 (Dia Estadual da Mobilização para o Registro Civil de Nascimento, conforme a Lei Estadual nº 8.929/2009).

Ressalte-se que, durante o acompanhamento dos comitês, a Defensoria Pública fornece todo o material disponível, tira dúvidas e participa dos mutirões sempre que possível. Dentre as próximas atividades em planejamento, promoveremos o I Encontro dos Comitês Gestores para Erradicação do sub-registro de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica. Pretendemos realizar um momento de troca de experiências e de formação.

A Defensoria Pública do Estado do Maranhão participa ainda ativamente do Comitê Estadual, que possui longa história na luta pela modificação da realidade maranhense no tocante ao sub-registro de nascimento e acesso à documentação básica.

3.2.6. Selo “Município Defensor da Cidadania”

Por fim, de modo a estimular a adesão dos municípios ao plano institucional, criou-se o selo “Município Defensor da Cidadania”. O lançamento do selo ocorreu no dia 12/05/2023, no encerramento da 1ª Semana Nacional do Registro Civil. Na ocasião, representantes de 26 (vinte e seis) municípios compareceram presencialmente em São Luís para assinar os termos de adesão.

O selo premiará os municípios que implementarem com êxito o plano institucional para erradicação do sub-registro de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica, atestando o compromisso do município com a garantia do exercício pleno da cidadania por seus munícipes e o empenho para o cumprimento da meta 16.9 da Agenda 2030 da ONU de “fornecer identidade legal para todos, incluindo o registro de nascimento”.

Foram criadas três categorias do selo: ouro, prata e bronze. Ganhará o selo ouro o município que implementar com êxito os 5 (cinco) eixos do plano institucional da Defensoria Pública. Aqueles que conseguirem executar 4 (quatro), ganharão o selo prata. Já os que cumprirem 3 (três) eixos receberão o selo bronze.

O cumprimento de cada eixo corresponde a uma estrela, que será conquistada após o cumprimento das metas constantes no edital. A estrela do eixo capacitação é concedida quando o município participar das 2 (duas) capacitações promovidas pela Defensoria Pública e quando promover mais 2 (duas) capacitações de reciclagem, de modo a alcançar novos profissionais do município e inserir conhecimentos locais, além de promover a troca de experiências. Já a estrela do protocolo de notificação permanente será conquistada quando for estabelecido no município um fluxo efetivo de tratamento dos casos de ausência de registro de nascimento e de necessidade de acesso à documentação básica.

Em relação ao eixo campanhas e mutirões, o município deverá realizar 2 (duas) campanhas de conscientização e 2 (dois) mutirões para conquistar a estrela respectiva. Por sua vez, as estrelas referentes ao comitê gestor e à unidade interligada serão concedidas quando o município contar com um comitê gestor criado e uma unidade interligada instalada. Ambos devem estar em regular funcionamento para a concessão da estrela.

Nos municípios cuja unidade de saúde realize poucos partos, tornando a instalação da unidade interligada excessivamente onerosa, a estrela será concedida mediante o estabelecimento de termo de cooperação entre a unidade de saúde e o cartório que garanta a entrega da certidão de nascimento antes da alta hospitalar.

Já os municípios que não possuam unidades de saúde que realizem partos poderão conquistar a estrela referente ao eixo da unidade interligada se demonstrarem que possuem um protocolo de controle de registro de nascimento dos recém-nascidos que residem em seu

município, mas que nasceram em outra localidade.

Os municípios serão acompanhados pelo período de um ano, durante o qual deverão cumprir as metas acima detalhadas. Ao final, serão premiados com o selo “Município Defensor da Cidadania”, como símbolo do reconhecimento e da gratidão da Defensoria Pública pelos esforços empreendidos no sentido de implementar uma política pública forte e efetiva para a erradicação do sub-registro de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica.

Além disso, os municípios que conquistarem o selo terão prioridade no atendimento dos pedidos para realização de mutirão pela Defensoria Pública com uso de suas unidades móveis.

3.3 Resultados obtidos até o momento

No dia 23 de setembro de 2023, o Plano Institucional da Defensoria Pública do Estado do Maranhão para Erradicação do Sub-registro de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica completou 1 (um) ano.

Durante esse período, foram realizadas 5 (cinco) capacitações internas, voltadas para todos os profissionais vinculados à Defensoria Pública, alcançando um total de 581 pessoas. Por outro lado, foram realizadas 20 (vinte) capacitações externas, voltadas para gestores e a rede de atendimento dos municípios. Todos os 217 (duzentos e dezessete) municípios maranhenses foram capacitados. Estima-se que 4.409 pessoas participaram das capacitações externas.

Como resultado das campanhas e dos mais de 20 (vinte) mutirões realizados, foram atendidos 281 casos de registro tardio de nascimento, solicitadas 5.619 segundas vias de certidões de nascimento e casamento e emitidos 3.714 RGs.

Ressalte-se que os números aqui apontados correspondem apenas às atividades promovidas diretamente pela coordenação do plano institucional. Inúmeras segundas vias de certidões e registros tardios de nascimento foram providenciados pelos defensores dos núcleos regionais e pelos profissionais dos municípios capacitados. Pretende-se no futuro desenvolver uma ferramenta para coleta de todos os dados, de modo a permitir uma visão mais completa do impacto da execução do plano institucional.

Foram criados 58 comitês gestores municipais para erradicação do sub-registro de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica com o auxílio da Defensoria Pública, que também intermediou a instalação de 6 unidades interligadas.

Durante o primeiro ano, 120 municípios maranhenses aderiram ao plano institucional e estão sendo acompanhados na execução dos eixos estruturantes de modo a implementar uma política pública efetiva para a erradicação do sub-registro de nascimento e para ampliação do acesso à documentação básica.

No próximo ano, pretende-se garantir que todos os municípios maranhenses adiram ao plano institucional, estabeleçam o protocolo de notificação permanente, realizem campanhas e mutirões e tenham comitês gestores e unidades interligadas em pleno funcionamento.

3.4 Diretrizes a serem replicadas em outros estados

A partir da experiência da Defensoria Pública do Estado do Maranhão no sentido de empreender a política pública voltada para a erradicação do sub-registro de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica, é possível desenvolver algumas diretrizes para que outras Defensorias Públicas possam fazer o mesmo em seus Estados, contribuindo assim para a erradicação do sub-registro de nascimento em âmbito nacional.

De modo a melhor sistematizar as diretrizes, elaborei um passo a passo.

1º Passo: realizar o diagnóstico do tratamento da demanda do sub-registro de nascimento e do acesso à documentação básica em seu Estado.

Nessa fase, recomenda-se que sejam promovidas múltiplas reuniões, com composições diversas, para levantar as dificuldades locais em diferentes enfoques. É necessário, portanto, realizar reuniões internas da Defensoria Pública para ouvir recepcionistas, defensores, estagiários, assessores, servidores e colaboradores que tratem com a demanda de registro civil e de acesso à documentação básica para identificar as principais dificuldades e colher boas práticas, além de sugestões de intervenções estratégicas.

É importante ouvir profissionais da rede de atendimento à população vulnerável, estadual e municipais, especialmente as vinculadas à assistência social, à saúde e à educação. Nesse momento, deve-se identificar não só os problemas, mas os acessos. É imperioso identificar, por exemplo, qual órgão municipal/estadual tem acesso ao Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos – SINASC, no qual são arquivadas as declarações de nascido vivo, necessárias para realizar o registro de nascimento de maneira mais célere; qual o órgão responsável pela emissão de RG e quais informações podem ser extraídas desse sistema; quem é o responsável pela gestão do Cadastro único; quem tem acesso ao sistema da

Receita Federal do Brasil; em quais locais são emitidos os documentos básicos.

Deve-se conversar ainda com a Associação dos Registradores de Pessoas Naturais e com a Corregedoria de Justiça do Estado, de modo a conhecer as determinações gerais existentes acerca dos procedimentos de registro tardio de nascimento e restaurações, por exemplo, além de estabelecer importantes relações que serão essenciais na execução futura do plano.

2º Passo: elaboração do plano institucional para erradicação do sub-registro de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica.

Sugere-se a formação de uma equipe focal, que será responsável pela consolidação das informações obtidas na fase de diagnóstico e realizará as pesquisas necessárias acerca das normativas pertinentes à demanda e das experiências exitosas de outras instituições ou outros órgãos.

Quanto mais diversa for a composição dessa equipe, mas frutífera será. A interação entre conhecimentos jurídicos e os provenientes do serviço social resulta em estratégias extraordinárias. Outras áreas do conhecimento também podem contribuir com a elaboração do plano, como a tecnologia e a informática.

Também é interessante que, dentro desses âmbitos de conhecimento, sejam incluídos na equipe pessoas que exerçam posições distintas, para trazer olhares diferentes. O servidor responsável pelo primeiro atendimento poderá ter uma perspectiva distinta do defensor. A estagiária poderá sugerir ideias sobre novas ferramentas que facilitarão a coleta de dados, ao passo que a assistente social experiente trará uma proposta de articulação das redes de atendimento municipais totalmente desconhecidas pelos profissionais da área jurídica.

A equipe da coordenação da execução do plano institucional da DPE/MA é composta por uma defensora pública coordenadora, uma assessora com formação em serviço social, uma estagiária de pós-graduação em direito e uma estagiária de pós-graduação em serviço social.

Uma vez consolidadas as informações, deverá ser elaborado o texto do plano institucional, além dos instrumentais e materiais informativos a serem apresentados aos municípios e demais potenciais parceiros.

3º Passo: lançamento do plano institucional com ampla divulgação.

Devem ser convidados para o lançamento todos aqueles que contribuíram com a

construção do plano e que participarão de sua execução. Instituições que atuam no âmbito dos registros públicos, secretarias de estado que tenham papel de destaque na implementação da política pública e lideranças populares devem participar do momento de lançamento do plano.

Todos os municípios devem ser convidados, sendo interessante viabilizar a participação virtual daqueles representantes que não puderem comparecer presencialmente. A articulação com os municípios já começa aqui.

Caso possível, pode-se lançar também nessa oportunidade o selo para premiar os municípios que executarem o plano, de modo a estimular a adesão desde já.

É interessante convidar para o lançamento pessoas que já atuem na área, tanto em âmbito local quanto em outros Estados ou em âmbito nacional. Ouvir estratégias de sucesso, conhecer histórias de pessoas que viviam invisibilizadas e trocar experiências é extremamente motivador no momento em que se lança um desafio tão grande quanto o de erradicar o sub-registro de nascimento e ampliar o acesso à documentação em seu Estado.

Cabe ressaltar que o papel da assessoria de comunicação nesse momento é essencial. Divulgar bem o evento, explicar a importância do plano, jogar luz para o problema da ausência de registro de nascimento e da documentação básica é imprescindível para obter o apoio de outras instituições.

4º passo: articulação com os municípios.

Esse é o momento de sensibilização dos gestores municipais. É necessário demonstrar a importância da política pública voltada para a erradicação do sub-registro de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica. Apontar todos os direitos que são negados com a ausência da identificação civil e apresentar os índices de sub-registro são essenciais.

Alguns gestores desconhecem esses dados e acreditam que não existe esse problema em seu município. Quando são apresentados, todavia, os dados publicados pelo IBGE, os governantes tendem a se mobilizar para modificar essa realidade.

No momento de articulação é importante apresentar o máximo de materiais já prontos, de modo a demonstrar que o município receberá todo o suporte da Defensoria Pública. Ao perceberem que o caminho já está traçado e que há modelos e materiais de orientação, os municípios tendem a aderir mais facilmente.

Na articulação com os municípios, deve-se buscar o quanto antes que criem o comitê gestor, que estabeleçam o protocolo de notificação permanente e que seja instaurada a unidade interligada na unidade de saúde que realiza partos.

5º passo: realização de capacitações internas e externas.

As capacitações devem ser formatas conforme o público a que se destinam. Os assuntos específicos a serem abordados poderão variar conforme quem assiste à capacitação. Por exemplo, as capacitações internas envolvem o manejo de sistemas aos quais a Defensoria Pública tem acesso. Tais informações, todavia, não interessam à rede de atendimento municipal, que, por sua vez, necessitará de orientação mais específica acerca da busca ativa de casos de pessoas sem registro de nascimento.

Apesar de eventuais variações quanto ao conteúdo, todas as capacitações devem trazer linguagem simples, objetiva e acessível. As informações transmitidas devem ser práticas, voltadas para a identificação de casos e o correto encaminhamento. Devem ser apresentadas as principais informações que devem ser propagadas em toda a sociedade.

O material utilizado deve ser publicizado o máximo possível. Quanto mais pessoas tiverem acesso às informações, mais rápido atingiremos o objetivo de erradicar o sub-registro de nascimento no Brasil e ampliar o acesso à documentação básica.

Os formatos de capacitações podem ser variados. As capacitações transmitidas de forma online permitem atingir um público mais amplo de forma mais rápida. É um formato recomendável, por exemplo, para capacitar os municípios, especialmente aqueles que não contem com núcleos da Defensoria Pública. Além disso, podem ser salvos e permanecerem disponíveis para aquelas pessoas que não puderam acompanhar a capacitação ao vivo.

Não podemos negar, todavia, que capacitações presenciais permitem uma maior troca de experiências e estabelecimento de importantes conexões. Esse formato é viável para as capacitações internas ou aquelas voltadas para grupos específicos.

É interessante ainda o formato híbrido, em que pessoas podem comparecer presencialmente ou, no caso de impossibilidade, participar virtualmente, ainda havendo a possibilidade de gravá-la e disponibilizá-la posteriormente.

6º Passo: organização de campanhas e mutirões.

Feitas as articulações e as capacitações necessárias, deve-se estimular que os municípios e instituições parceiras realizem campanhas de conscientização e a busca ativa de casos de pessoas sem registro de nascimento ou que necessitem de algum documento básico.

Em seguida, devem ser realizados mutirões de atendimentos. O tamanho e o formato dos mutirões vão depender de quem organiza e de quantos parceiros participarão.

A Defensoria Pública, sempre que possível, deve participar. No entanto, deve-se

estimular a independência dos municípios, de modo que realizem esses mutirões mesmo que não haja núcleo da Defensoria na localidade e que não seja possível participação de equipe itinerante.

7º Passo: acompanhamento dos municípios e adaptação de estratégias.

A política pública voltada para a erradicação do sub-registro de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica exige esforço continuado. Apenas uma campanha e um mutirão não representarão modificação da realidade de um município. É necessário que a gestão municipal, através de suas diversas secretarias, aliadas a instituições como a Defensoria Pública, cartórios de RCPN e Tribunal de Justiça, desempenhem um trabalho constante com esse fim.

Para tanto, a figura do Comitê Gestor Municipal é central. Deve ser a estrutura que provocará todos os atores dessa política a agirem.

A Defensoria Pública, ao elaborar um plano institucional e executá-lo, deve estar disposta a acompanhar continuamente essa política pública nos municípios, cobrando ações concretas e estimulando-os a continuar a agir. O selo serve como incentivo. É importante que sejam traçadas metas a serem cumpridas e datas limites, como uma espécie de gincana. A resposta dos municípios nesse sentido é surpreendente. Muitos municípios estão acostumados com essa metodologia, que é adotada brilhantemente pela UNICEF.

A Defensoria Pública deve ainda estar atenta para a necessidade de adaptar as estratégias. Muitos municípios reagem bem à estratégia do selo, outros permanecem passivo, sendo imperioso pensar em outras formas de fazê-los agir. Também é possível que uma estratégia funcione muito bem no início da articulação, mas, com o passar do tempo, os municípios percam o interesse. A adaptação é essencial para a manutenção de uma política pública efetiva.

Ressalte-se que os passos acima descritos não necessariamente devem obedecer a ordem apresentada ou devem ser promovidos um por vez. Cada Defensoria Pública, dependendo da realidade local, da equipe que dispuser e ainda das oportunidades de parcerias interinstitucionais, verificará o melhor momento para tomar cada passo.

4 CONCLUSÃO

A presente dissertação tinha como objetivo geral averiguar se a Defensoria Pública pode agir como empreendedora de políticas públicas, em especial a voltada para a erradicação do sub-registro de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica no Maranhão.

Apontou-se como hipótese que a Defensoria Pública podia e deveria transcender suas funções tradicionais e abraçar seu papel constitucional de promoção de direitos humanos e defesa de direitos individuais e coletivos através do impulsionamento de políticas públicas relevantes como a voltada para a erradicação do sub-registro de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica.

No primeiro capítulo, foram cumpridos os dois primeiros objetivos específicos de estudar os participantes do processo decisório de elaboração e implementação de políticas públicas e de discutir os limites das funções da Defensoria Pública. De fato, foram apresentadas as lições básicas sobre políticas públicas, seu ciclo de elaboração e os atores determinantes. Destacou-se a figura do empreendedor de políticas públicas e das redes. Em seguida, foi apresentado o histórico das funções da Defensoria Pública, o crescimento do destaque da instituição e a ampliação de seu âmbito de atuação. Para encerrar o capítulo inaugural, foram apresentados os pontos de contato entre a Defensoria Pública e a figura do empreendedor de políticas públicas, demonstrando o enorme potencial que a instituição apresenta para sensibilizar tomadores de decisão para agirem com o intuito de solucionar problemas públicos específicos. Além disso, a Defensoria apresenta capacidade técnica suficiente para defender e apresentar soluções viáveis e eficientes.

Já no segundo capítulo foi abordado o objetivo específico de retratar a atual realidade maranhense no que diz respeito ao sub-registro de nascimento e ao acesso à documentação básica. Foram apresentados os dados existentes acerca da problemática, especialmente os estudos publicados anualmente pelo IBGE acerca do sub-registro de nascimento. Apontou-se a inexistência de dados recentes sobre crianças maiores de um ano, adolescentes e adultos que vivem sem registro de nascimento. Indicou-se, todavia, que o cadastro único tem um enorme potencial para identificar as pessoas que hoje vivem em total privação do direito à identidade civil.

Foram abordadas as principais causas do sub-registro de nascimento, dentre elas a ausência paterna, a falta de documentação dos pais, dificuldades financeiras e ainda a desinformação. Em seguida, destacou-se que o registro de nascimento corresponde a um

direito humano, considerando que viabiliza o efetivo exercício da cidadania e o respeito à dignidade humana. O registro de nascimento reflete a própria identidade de uma pessoa, atesta sua existência perante o Estado e reflete direitos da personalidade. É a partir do registro de nascimento que se obtém os demais documentos e se pode acessar importantes políticas públicas.

Abordou-se ainda no segundo capítulo os reflexos que a pandemia da covid-19 teve no sub-registro de nascimento e no acesso a direitos. Por fim, foi apresentado um diagnóstico do acesso à documentação básica nos municípios maranhenses.

O objetivo específico de relatar a abordagem da Defensoria Pública do Estado do Maranhão para enfrentamento do sub-registro de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica e seus resultados foi atingido no terceiro capítulo. Ciente de que o Maranhão é o estado da região Nordeste com o maior índice de sub-registro de nascimento, com um percentual de 5,36% (IBGE, 2022), a Defensoria Pública do Estado do Maranhão construiu um plano de erradicação do sub-registro de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica com o intuito de garantir um direito humano básico: a identificação civil.

Na elaboração do plano institucional, buscou-se reunir diversas práticas exitosas em um material esquematizado e ofertá-las aos diversos municípios de forma estratégica e articulada, utilizando o prestígio e o alcance da instituição em todo o estado.

A principal inovação da prática é a sistematização de diversas iniciativas para combater o sub-registro de nascimento e o registro tardio aliada à articulação regionalizada dos 217 municípios maranhenses. A Defensoria Pública do Estado do Maranhão elaborou o plano com cinco estratégias diferentes e desenvolveu um “kit de serviços” que passou a oferecer aos municípios em grupos de aproximadamente 35 (5 regiões administrativas) por vez.

Após a manifestação de interesse pelas prefeituras, a Defensoria capacita tanto os gestores quanto a rede de atendimento da população vulnerabilizada para que estejam aptos a identificar e tratar casos de ausência de registro ou de documentação básica. Além disso, oferece todo o apoio para que os municípios consigam cumprir os eixos do plano e, assim, implementar uma política pública local efetiva para erradicação do sub-registro de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica.

A atuação em conjunto com as unidades móveis, especialmente a carreta de direitos, facilita o acesso aos serviços da defensoria pública e beneficia a população mais vulnerabilizada, potencializando os resultados do plano institucional. Vale destacar ainda que

a utilização prioritária de meios administrativos de solução de demandas de registro, assim como a sugestão de alterações normativas para facilitar o procedimento de registro tardio, torna a prática mais eficiente e desburocratizada.

Destacou-se ainda a importância das relações interinstitucionais e da criação de redes para o enfrentamento do sub-registro de nascimento e do inaccessibilidade à documentação básica. A atuação conjunta e coordenada permite que o objetivo da erradicação seja atingido de forma mais célere e menos onerosa. Foram apontadas as parcerias já firmadas pela Defensoria com IDENT, ARPEN/MA, CGJ/MA, DPU, TRE, INSS, FUNAIS, diversas secretarias estaduais e municipais, além de outros órgãos.

Foram ainda reveladas negociações em andamento com a RFB e o MDS. O futuro protocolo a ser firmado entre Defensoria Pública do Estado do Maranhão e o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome revolucionará a identificação e a busca ativa de pessoas sem registro de nascimento.

No terceiro capítulo foi também cumprido o objetivo de gerar diretrizes para a atuação da Defensoria Pública como empreendedora de políticas públicas voltadas para a erradicação do sub-registro de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica, com possibilidade de ser replicada em outros estados.

O potencial de exportabilidade dessa prática é enorme, uma vez que não há custos fixos e que toda a experiência e o material produzido pela Defensoria Pública do Estado do Maranhão podem ser compartilhados com as demais Defensorias. Com essa finalidade, desenvolveu-se um passo a passo que pode ser seguido por outras Defensorias Públicas que desejem atuar como empreendedores da política pública voltada para a erradicação do sub-registro de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica em seu estado.

Diante de todo o exposto, respondeu-se ao problema central apresentado, que consistia em averiguar como a Defensoria Pública pode impulsionar políticas públicas, especialmente a voltada ao combate ao sub-registro de nascimento no Maranhão e à ampliação do acesso à documentação básica. Com a presente dissertação, após vivenciar todos os esforços empreendidos pela Defensoria Pública do Estado do Maranhão para modificar a realidade do sub-registro de nascimento e do acesso à documentação básica, depreende-se que, de fato, a instituição desenvolve com maestria o papel de empreendedor de políticas públicas, sensibilizando tomadores de decisão, apresentando soluções e, inclusive, participando ativamente da implementação da respectiva política pública.

Os resultados do primeiro ano do plano institucional da Defensoria Pública do Estado do Maranhão são animadores. De fato, foram capacitados os 217 municípios

maranhenses, além de serem realizadas 5 capacitações internas. Somando todas as capacitações realizadas, estima-se que quase 5.000 pessoas foram capacitadas para tratar casos de ausência de registro de nascimento ou de documentação básica.

Até o momento, 120 municípios já aderiram ao plano institucional e 58 criaram comitês gestores municipais para a erradicação do sub-registro de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica. Por fim, foram instaladas 6 unidades interligadas após articulação iniciada pela Defensoria Pública. Em relação às ações itinerantes, foram realizadas mais de 20, ocasiões em que foram atendidos 281 casos de registro tardio de nascimento, foram solicitadas 5.619 segundas vias de certidões de nascimento ou casamento e foram emitidos 3.714 RGs.

Apesar dos excelentes resultados, é inegável que ainda há muito o que avançar para erradicar o sub-registro de nascimento no Estado do Maranhão e para garantir que todos os maranhenses tenham acesso à documentação básica. Faz-se imperiosa, portanto, a continuidade e o aprimoramento da atuação em parceria com os municípios e tantas outras instituições e órgãos públicos que trabalham com o mesmo objetivo.

Com a continuidade da execução do plano institucional, pretende-se capacitar áreas específicas e estratégicas como a assistência social, saúde e educação, que possuem grande potencial de identificação de pessoas sem registro de nascimento ou que necessitam de documentação básica. De modo a obter um banco de dados acerca das pessoas sem registro de nascimento, serão firmadas parcerias para fomentar o correto preenchimento do cadastro único, com a inserção de dados de pessoas sem registro de nascimento, que serão em seguida encaminhadas para realização do registro e obtenção da documentação básica.

Sugere-se estudo futuro para avaliar a eficácia das estratégias já adotadas na criação de políticas públicas municipais efetivas para a erradicação do sub-registro de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica. Para tanto, faz-se imperioso que seja aperfeiçoada a forma de coleta e sistematização dos atendimentos realizados pela Defensoria Pública do Estado do Maranhão nessa matéria, englobando todos os núcleos. Da mesma forma, é imprescindível estabelecer canais de apresentação de relatórios pelos comitês gestores municipais, permitindo, assim, uma visão global da execução do plano.

Avançar na luta pela erradicação do sub-registro de nascimento e na ampliação do acesso à documentação básica é premente. Não se pode admitir que pessoas continuem a viver em estado de total privação de direitos e de negação ao reconhecimento da própria existência. Continuemos trabalhando para modificar essa realidade.

REFERÊNCIAS

ANADEP. **Regras de Brasília sobre acesso à justiça das pessoas em condição de Vulnerabilidade (As 100 regras de Brasília)**. Brasília: ANAPED, [2008?]. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtksite/100-Regras-de-Brasilia-versao-reduzida.pdf>100. Acesso em : 22 abr. 2023.

ARAÚJO, Hellen Nicácio de; BUSSINGER, Elda Coelho de Azevedo. **O papel da Defensoria Pública como ator de efetivação e fomento de políticas públicas: Defesa do Direito Fundamental à saúde das crianças acometidas pela Síndrome Congênita do Zika**. Curitiba: CRV, 2021.

ARAÚJO, José Aurélio de. O Litígio Coletivo da Posse dos Artigos 554 e 565 do Novo CPC e a Natureza da Atuação da Defensoria Pública. *In*: SOUSA, José Augusto Garcia de. **Defensoria Pública**. Salvador: Juspodivm, 2015. 5v. (Coleção Repercussões do Novo CPC).

BRANDELLI, Leonardo. **Nome Civil da Pessoa Natural**. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. **Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Brasília: Presidência da República, 1992.

BRASIL. **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília: Presidência da República, 1992.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2010. Características da população e dos municípios**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2010.html?edicao=10503&t=resultados>. Acesso em: 27 ago. 2023.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estimativas de sub-registro. Tabelas 2015**. Rio de Janeiro: IBGE, [2016?]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/26176-estimativa-do-sub-registro.html?edicao=26187&t=resultados>. Acesso em: 25 jan. 2021

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estimativas de sub-registro. Tabelas 2016**. Rio de Janeiro: IBGE, [2017?]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/26176-estimativa-do-sub-registro.html?edicao=26186&t=resultados>. Acesso em: 25 jan. 2021.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estimativas de sub-registro. Tabelas 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, [2018?]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/26176-estimativa-do-sub-registro.html?edicao=26182&t=resultados>. Acesso em: 25 jan. 2021.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estimativas de sub-registro. Tabelas 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, [2019?]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/26176-estimativa-do-sub-registro.html?edicao=29630&t=resultados>. Acesso em: 25 jan. 2021.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estimativas de sub-registro. Tabelas 2019**. Rio de Janeiro: IBGE, [2020?]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/26176-estimativa-do-sub-registro.html?edicao=29630&t=resultados>. Acesso em: 25 jan. 2021.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estimativas de sub-registro. Tabelas 2020**. Rio de Janeiro: IBGE, [2021?]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/26176-estimativa-do-sub-registro.html?edicao=32265&t=resultados>. Acesso em: 04 mar. 2022.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Nota técnica 01/2020. Esclarecimentos sobre o Sub-Registro de Nascimentos**. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3099/rc_sev_esn_2018.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2023.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Sistemas de Estatísticas Vitais no Brasil. Avanços, perspectivas e desafios**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101575>. Acesso em: 22 ago. 2023.

BRASIL. **Lei complementar nº 132, de 7 de outubro de 2009**. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, que organiza a Defensoria Pública da União. Brasília: Presidência da República, 2009.

BRASIL. **Lei complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994**. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1994.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Alistamento militar obrigatório deve ser feito até 30 de junho**. Brasília: DSM, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/alistamento-militar-obrigatorio-deve-ser-feito-ate-30-de-junho#:~:text=O%20cadastro%20est%C3%A1%20dispon%C3%ADvel%20desde,.br%2Fservico%2Fjsm>. Acesso em: 23 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Locais de Alistamento**. Brasília: DSM, ©2023. Disponível em: <https://alistamento.eb.mil.br/servico/jsm>. Acesso em: 23 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. Receita Federal. **Inscrição CPF**. Disponível em: <https://servicos.receita.fazenda.gov.br/Servicos/CPF/InscricaoPublica/inscricao.asp>. Acesso em: 20 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Maranhão**: unidades de atendimento na Receita Federal e órgãos parceiros. Brasília: Ministério da Fazenda, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/canais_atendimento/fale-conosco/presencial/ma. Acesso em: 20 mar. 2023.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego **Rede no Maranhão**. Brasília: MTE, 2016.

Disponível em: https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/canais_atendimento/unidades-de-atendimento/rede-de-atendimento-do-trabalho-no-ma. Acesso em: 23 mar. 2023.

BRASIL. Serviço de informação do Brasil. **Obter a Carteira de Trabalho**. Brasília: SIB, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/obter-a-carteira-de-trabalho>. Acesso em: 23 mar. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 3943/DF**. Relator: Ministra Carmem Lúcia. Brasília: STF, 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9058261>. Acesso em: 22 abr. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Autoatendimento Eleitoral - Título Net**. Brasília: TSE, [2023?]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/servicos-eleitorais/titulo-eleitoral/autoatendimento-eleitoral/autoatendimento-eleitoral-titulo-net>. Acesso em: 23 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta a zonas eleitorais**. Brasília: TSE, [2023?]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/servicos-eleitorais/cartorios-e-zonas-eleitorais/pesquisa-a-zonas-eleitorais>. Acesso em: 23 mar. 2023.

BRASILEIRO, Tula Vieira; CHAHAIRA, Leticia. Acesso à documentação civil no contexto da pandemia da Covid-19 no estado do Rio de Janeiro. In: *Revista de Direito da Defensoria Pública/Defensoria Pública Geral do Rio de Janeiro* – v. 29, n. 30 – Rio de Janeiro: DPGE-RJ, 2020, p. 294-311.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **BIB: revista brasileira de informação bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 41, p. 25-52, 1996.

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

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 25. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania: Tipos e percursos. **Estudos Históricos**, v. 9, n. 18, p. 337-360, 1996.

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

CIDH. **Parecer consultivo oc-24/17 de 24 de novembro de 2017**. Solicitado pela república da costa rica. Identidade de gênero, igualdade e não discriminação a casais do mesmo sexo. San José: CIDHD, 2017. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_24_por.pdf. Acesso em: 20 fev. 2023.

CIDH. **Sentença de 8 de setembro de 2005**. No caso das Crianças Yean e Bosico vs. *Costa Rica*. San José: CIDHD, 2005. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_257_por.pdf. Acesso em: 20 fev. 2023

COSTA, Domingos Barroso da; GODOY, Arion Escorsin de. **Educação em direitos e Defensoria Pública**: cidadania, democracia e atuação nos processos de transformação política, social e subjetiva. Curitiba: Juruá, 2014.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos Humanos e cidadania**. São Paulo: Moderna, 2004. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/26176-estimativa-do-sub-registro.html?edicao=35849&t=resultados>. Acesso em: 15 dez. 2022.

ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. **Princípios Institucionais da Defensoria Pública**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

GONÇALVES FILHO, Edilson Santana. **Defensoria Pública e tutela coletiva de direitos**: teoria e prática. 2. ed. rev., atual., e ampl. Salvador: JusPodivm, 2020.

GONZÁLEZ, Pedro. Defensoria Pública nos 30 anos de Constituição: uma instituição em transformação. **Revista Publicum**, Rio de Janeiro, v. 4, ed. Comemorativa, p. 85-109, 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/publicum/article/view/36355/26772>. Acesso em: 29 abr. de 2023.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Parecer**. Brasília: ANAPED, 2008. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/4820/Documento10.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2023.

GUIRADO, Mary Célia. Passaporte para a proteção: política pública, direito de cidadania. *In*: MPRJ. Acesso à documentação. Comissão Permanente e Multidisciplinar de Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica. Rio de Janeiro: MPRJ, 2017. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/277884/Acesso_Documentacao_COESUB.pdf. Acesso em: 07 set. 2023.

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

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives and public policies**. 2. ed. New York: Haper Collins College Publishers, 1995.

KIRCHNER, Felipe. Os Métodos Autocompositivos na Nova Sistematização Processual Civil e o Papel da Defensoria Pública. *In*: SOUSA, José Augusto Garcia de. **Defensoria Pública**. Salvador: Juspodivm, 2015. 5 v. (Coleção Repercussões do Novo CPC).

LIMA, Frederico Rodrigues Viana de. **Defensoria Pública**. 2 ed. Salvador: JusPodivm, 2011.

MARANHÃO. Tribunal de Justiça. **Serventias Extrajudiciais**. Informações municípios sem

RCPN. São Luís: TJMA, [2023]. Disponível em: <https://www.tjma.jus.br/primeiro-grau/cgj/serventias>. Acesso em: 20 mar. 2023.

MARANHÃO. VIVA/ PROCON. **Registro Geral**. Disponível em: <https://www.procon.ma.gov.br/unidades-do-procon-ma/>. Acesso em: 23 mar. 2023.

MARQUES, Cláudia Cristina Lima Marques. A problemática do sub-registro de nascimento no Estado da Paraíba. *In*: SCHWARZER, Márcia Rosália; FERRO JÚNIOR, Izaías Gomes. **O Registro Civil na atualidade: a importância dos ofícios da cidadania na construção da sociedade atual**. Salvador: Juspodivm, 2021.

MARQUES, E. C. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, [S. l.], n. 43, p. 67–102, 1997. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/184>. Acesso em: 13 jul. 2023.

MARX NETO, Edgard Audomar. **Os usos do nome: identidade, estado civil e ordem pública**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Doutorado em Direito, Belo Horizonte, 2013

MENDONÇA, Aline Lima Pessoa de. Análise acerca da imprescindibilidade da gratuidade do traslado de nascimento. *In*: JÚNIOR, Izaías Gomes Ferro; DEBS, Martha El. **O Registro Civil das Pessoas Naturais: Reflexões sobre temas atuais**. 2. ed. rev. e atual. Salvador: Juspodivm, 2020.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. *In*: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 1994.

MULLER, Pierre. **As políticas públicas**. Niterói, RJ: Eduff, 2018.

NAÇÕES UNIDAS. Organização das Nações Unidas. **Os objetivos de Desenvolvimento sustentável no Brasil**. Brasília: ONU: Brasil, © 2023. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/16>. Acesso em: 30 jan. 2021.

PEIRANO, Mariza. De que serve um documento? *In*: PALMEIRA, Moacir; BARREIRA, César (Org.). **Política no Brasil: visões de antropólogos**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2006. p. 25-49. Disponível em http://marizapeirano.com.br/capitulos/2006_de_que_serve_um_documento.pdf. Acessado em 17 nov. 2021.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas de pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

QUEIROZ, Roger Moreira de. **Defensoria Pública e vulnerabilidades: para além da hipossuficiência econômica**. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A cruel pedagogia do vírus**. Coimbra: Edições Almedina S/A, 2020.

SANTOS, Érika Glória Rocha dos. O poder público municipal e a promoção do registro civil de nascimento. *In*: MPRJ. **Acesso à documentação**. Comissão Permanente e Multidisciplinar de Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica. Rio de Janeiro: MPRJ, 2017. Disponível em:

https://www.mprj.mp.br/documents/20184/277884/Acesso_Documentacao_COESUB.pdf. Acesso em: 07 set. 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 13. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade (da pessoa) humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 10. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.

SCHREIBER, Anderson. **Direitos da Personalidade**. 2. ed. revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2013.

SCHWARTZ, Fabio. O Novo CPC e os Avanços Legislativos que Contribuem na Superação dos Obstáculos e na Afirmação da Vocação Institucional da Defensoria Pública para Atuação na Tutela Coletiva. *In*: SOUSA, José Augusto Garcia de. **Defensoria Pública**. Salvador: Juspodivm, 2015. 5v. (Coleção Repercussões do Novo CPC).

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. **Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concurso**. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2020.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 42. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2019.

SILVEIRA, Maria Helena; SOBOLL, Maria Lucia. Sub-registro de nascimento: aspectos educativos visando à sua diminuição. **Rev. Saúde Pública**, São Paulo, v. 7, n. 2, p. 151-160, jun. 1973 .

SOUSA, José Augusto Garcia de. A Defensoria Pública e o Código de Processo Civil de 2015: novos Caminhos e Responsabilidades para uma instituição enfim essencial. *In*: SOUSA, José Augusto Garcia de. **Defensoria Pública**. Salvador: Juspodivm, 2015. 5v. (Coleção Repercussões do Novo CPC).

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, a. 8, n. 16, jul/dez, p. 20–45, 2006.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa**. Caderno CRH, Salvador, n. 39, jul/dez, p. 11-24, 2003.

TRUE, James L; JONES, Bryan D; BAUMGARTNER, Frank R. Punctuated-equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking. *In*: SABATIER, Paul A. **Theories of the policy process**. Boulder: Westview Press, 2007. p. 155-187.

UNICEF. Convenção sobre os Direitos da Criança Instrumento de direitos humanos mais aceito na história universal. Foi ratificado por 196 países. Brasília: Unicef Brasil, [2017?]. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acesso em: 22 abr. 2021.

ZARPELON, Janaína de Cássia Oliveira; LEIME, Mayra Zago de Gouveia Maia. Registro Civil de Nascimento. *In*: JÚNIOR, Izaías Gomes Ferro; DEBS, Martha El (Coord). **O Registro Civil das Pessoas Naturais: Reflexões sobre temas atuais.** 2. ed. rev. e atual. Salvador: Juspodivm, 2020.

ANEXO A – PLANO INSTITUCIONAL DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO MARANHÃO



GABRIEL SANTANA FURTADO SOARES
Defensor Público-Geral do Estado do Maranhão

CRISTIANE MARQUES MENDES
1ª Sub-defensora Pública-Geral do Estado do Maranhão

PAULO RODRIGUES DA COSTA
2º Sub-defensor Público-Geral do Estado do Maranhão

ALDY MELLO DE ARAÚJO FILHO
Corregedor-Geral da Defensoria Pública do Estado do Maranhão

LUÍS OTAVIO RODRIGUES DE MORAES FILHO
Diretor-Geral

ALBERTO PESSOA BASTOS
Diretor de Assuntos Institucionais e Estratégicos

CAMILA DA FONSECA BONFIM ALIANDRO
Primeira Auxiliar da Defensoria-Geral

GIL HENRIQUE MENDONÇA FARIA
Segundo Auxiliar da Defensoria- Geral

RAIROM LAURINDO PEREIRA DOS SANTOS
Auxiliar da Corregedoria-Geral

ELAINNE ALVES DO RÊGO BARROS MONTEIRO
Diretora da Escola Superior da Defensoria Pública do Estado do Maranhão

THIAGO JOSINO CARRILHO DE ARRUDA MACEDO
Chefe da Central de Relacionamento com os Cidadãos

Plano Institucional da Defensoria Pública do Estado do Maranhão para Erradicação do Sub-registro de nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação básica

COORDENADORES DO PROJETO

GABRIEL SANTANA FURTADO SOARES

Defensor Público-Geral do Estado do Maranhão

CRISTIANE MARQUES MENDES

1ª Sub-defensora Pública-Geral do Estado do Maranhão

ALBERTO PESSOA BASTOS

Diretor de Assuntos Institucionais e Estratégicos

DÉBORA ALCÂNTARA RODRIGUES

Defensora Pública do Estado do Maranhão

ROSICLÉIA BARBOSA COSTA

Coordenadora do Núcleo Psicossocial Defensoria Pública do Estado do Maranhão

AUTORES**GABRIEL SANTANA FURTADO SOARES**

Defensor Público-Geral do Estado do Maranhão

ALBERTO PESSOA BASTOS

Diretor de Assuntos Institucionais e Estratégicos

DÉBORA ALCÂNTARA RODRIGUES

Defensora Pública do Estado do Maranhão

2022



Editorial

Escola Superior da Defensoria Pública do Estado do Maranhão

Revisão Ortográfica

Assessoria de Comunicação da Defensoria Pública do Estado do Maranhão

Projeto Gráfico/Diagramação

ELAINNE ALVES DO RÊGO BARROS MONTEIRO

Diretora da Escola Superior da Defensoria Pública do Estado do Maranhão

YVAN VIANA

Desingn Gráfico

Créditos Institucionais

Defensoria Pública do Estado do Maranhão



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional. A reprodução total ou parcial é permitida desde que citada a fonte e indicada a autoria do texto.

Esta publicação foi produzida de acordo com a política de sustentabilidade e está disponível apenas em versão eletrônica. Para reduzir o impacto de consumo de papel, impressão e transporte, não foram produzidas cópias impressas.

Endereço:

Defensoria Pública do Estado do Maranhão – DPE/MA

Esdep/MA – Edifício-sede, Av. Junior Coimbra, s/n, 1º andar – Renascença II

São Luís-MA, Brasil. CEP 65075-696.

www.defensoria.ma.def.br

Sumário

Apresentação	8
Justificativa	9
Meta	12
Eixos de atuação	13
Capacitação	13
Capacitação interna	13
Capacitação externa	14
Protocolo de notificação permanente	15
Campanhas e mutirões	16
Estímulo à instauração de comitês gestores municipais para erradicação do sub-registro de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica	17
Auxílio para a instalação de unidades interligadas em maternidades ou assinatura de termos de cooperação técnica	18
Referencial Normativo	19

Apresentação

Quando tomei posse como Defensor Público-Geral do Estado do Maranhão, no dia 01 de junho de 2022, assumi o compromisso público de erradicar o sub-registro civil no estado do Maranhão. Todavia, muito mais do que apenas um compromisso público, trata-se de um compromisso pessoal e uma meta de vida.

Isto porque, garantir o acesso ao direito de ter um registro tem uma dimensão muito maior do que possamos à primeira vista imaginar. De fato, ter um documento atestando a existência, diante do Estado e sociedade, significa ser reconhecido/a enquanto cidadão e cidadã.

Tal direito, para a população vulnerável, significa muitas vezes ter acesso às mínimas condições de existência para uma vida digna. É através do registro e da consequente documentação básica que se tem acesso às políticas públicas governamentais de transferência de renda, por exemplo.

O Maranhão é o estado com o maior índice de sub-registro, de acordo com estudo publicado pelo IBGE (2021). Isso significa que vivemos em um estado em que membros de famílias, de diversas gerações, não possuem registro civil. Crianças, idosos, homens e mulheres invisíveis para qualquer tipo de política pública e que têm sua cidadania ignorada todos os dias.

No exercício da gestão pública – e no cumprimento do mister constitucional da Defensoria Pública - temos a oportunidade de encarar tal problema e a responsabilidade em empreender os esforços necessários para solucioná-lo. Nesse sentido, montamos uma equipe competente, dedicada e motivada com a causa, que elaborou o presente plano de trabalho e já o tem colocado em prática.

A Administração Superior da Defensoria Pública do Estado do Maranhão preocupa-se em realizar mudanças concretas na realidade dos maranhenses e o Plano Institucional para erradicação do sub-registro de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica é a materialização disso.

Neste sentido, os resultados obtidos têm sido não apenas satisfatórios, mas sobretudo indicam que este é o caminho a seguir.

Esperamos que cada um/a que venha a ter acesso a esse plano sensibilize-se com a causa e compreenda que é possível somar esforços para fazer a diferença na luta pelo fim do sub-registro no estado e no reconhecimento da cidadania das filhas e filhos do Maranhão.

Gabriel Santana Furtado Soares

Defensor Público Geral do Estado

Justificativa

O registro civil de nascimento (RCN), ato cartorial regulado pela Lei nº. 6.015/1973, corresponde ao primeiro documento de uma pessoa, cuja existência passa a ser oficialmente reconhecida pelo Estado. A partir desse registro, obtém-se a certidão de nascimento e os demais documentos essenciais para o devido acesso a direitos fundamentais e sociais, como educação, saúde, benefícios assistenciais, entre outras políticas públicas. O registro civil de nascimento é, portanto, essencial para o efetivo exercício da cidadania.

Ademais, o registro civil de nascimento traz elementos importantes de identidade da pessoa, como o nome, a filiação, o local de nascimento e a nacionalidade. Ressalte-se que o nome faz parte da personalidade, sendo essencial para uma vida com dignidade.

Além da importância individual, por viabilizar **a concretização de direitos fundamentais da pessoa**, o registro civil de nascimento também possui grande **relevância social**, uma vez que é essencial para orientar o poder público na implementação de políticas públicas, considerando que dele se pode extrair o número de brasileiros, a idade de cada um, onde se concentram, quantos filhos cada pessoa possui, entre outros dados. É com base nessas informações que o poder público toma decisões em relação a saúde, educação, saneamento básico e planejamento familiar, por exemplo.

É importante destacar que os Estados membros da Organização das Nações Unidas (ONU) assumiram um compromisso chamado Agenda Pós-2015, que enumera 17 (dezessete) Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 (cento e sessenta e nove) metas a serem perseguidas pelos países signatários até 2030.

Dentre tais objetivos, cabe destacar o de número 16 (dezesseis), que trata de “paz, justiça e instituições eficazes”. Em sua meta 16.9, prevê expressamente a imprescindibilidade do combate ao sub-registro civil de nascimento e da ampliação de acesso à documentação básica:

Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.

[...]

16.9 Até 2030, fornecer identidade legal para todos, incluindo o registro de nascimento.

A imprescindibilidade do registro civil de nascimento é reconhecida mundialmente. De fato, trata-se de documento que certifica a existência do indivíduo, permitindo que ele possa exercer seus direitos mais caros.

É fácil concluir, portanto, que o registro civil de nascimento viabiliza o exercício da cidadania e da própria dignidade da pessoa humana, dois dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil.

Em virtude de sua grande relevância, o registro de nascimento é obrigatório no Brasil, nos termos do art. 50 da Lei nº 6.015/73. Apesar da obrigatoriedade, o sub-registro de nascimento é elevado.

O IBGE considera sub-registro o conjunto de nascimentos não registrados até o primeiro trimestre do ano seguinte ao do nascimento.

Em estudo publicado em 2021, utilizando dados do ano de 2019, o IBGE estimou que havia no Brasil um índice de 2,11% de sub-registro de nascimento. Este percentual é mais elevado na Região Nordeste (2,50%), sendo o Maranhão o estado com o maior índice de sub-registro civil de nascimento da região, com 4,82%¹.

Com base em dados de 2015, estudo similar havia apontado que o índice maranhense era de 12,16%². Nota-se, pois, um grande avanço no combate ao sub-registro no estado. Apesar da sensível melhora, o percentual permanece elevado e revela que parte significativa da população vive em permanente violação de direito ao registro civil, de modo a evidenciar a necessidade de esforço conjunto e estratégico de várias instituições para que esse índice continue a cair.

Na atuação da Defensoria Pública, é corriqueiro deparar-se com um número elevado de pessoas que não tiveram seus nascimentos registrados e, com isso, restaram totalmente alijadas de direitos fundamentais. Ao não serem registradas, na prática são consideradas “não pessoas”, sendo-lhes negada a cidadania e a própria dignidade humana.

Com a pandemia da COVID-19 e a concessão do auxílio emergencial, foi exposta a triste realidade de inúmeros “invisíveis”; pessoas que, por irregularidades em seus registros e/ou documentos, dentre outras razões, restaram impossibilitadas de ter acesso à renda mínima tão necessária para subsistência no momento de crise sanitária.

Ressalte-se que foi possível perceber um aumento significativo na busca da assistência da Defensoria Pública para restauração de registros civis e solicitação de 2ª via de registros de nascimento e casamento para regularização da documentação básica com o intuito de obter o auxílio emergencial.

Observou-se ainda uma demanda crescente para a realização de registro tardio de crianças devido à perda do prazo legal, considerando as restrições impostas pela pandemia.

Com o aumento da vulnerabilidade de grande parte da população, que vem enfrentando severas dificuldades para atender suas necessidades mais básicas como a alimentação, é possível que haja um impacto nos índices futuros de sub-registro de nascimentos.

É necessário, portanto, grande empenho para impedir retrocessos na luta pela erradicação do sub-registro de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica.

A Defensoria Pública, considerando sua missão institucional de promoção dos direitos fundamentais e na qualidade de instituição ligada à Justiça que possui maior proximidade com a população hipossuficiente, tanto econômica, quanto social, educacional e de informação, tem o dever de encabeçar essa luta, utilizando-se principalmente da busca ativa, da educação em direitos e do controle de políticas públicas.

Sabe-se que o sub-registro de nascimento e a privação de acesso à documentação básica é maior entre os grupos socialmente vulneráveis, como os povos indígenas, quilombolas, população em situação de rua, em privação de liberdade, trabalhadores rurais, grupos LGBT, dentre outros, que em muitos casos desconhecem os seus direitos e a importância do registro civil de pessoas naturais. Para fazer frente aos desafios impostos pela desinformação, faz-se necessária uma atuação ativa da Defensoria Pública para averiguar suas necessidades, garantir seus direitos e muni-los da informação necessária para o aprimoramento do exercício da cidadania.

Com esse propósito, cria-se o presente PLANO INSTITUCIONAL DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO MARANHÃO PARA ERRADICAÇÃO DO SUB-REGISTRO DE NASCIMENTO E AMPLIAÇÃO DO ACESSO À DOCUMENTAÇÃO BÁSICA, visando promover através de seus eixos o fomento à realização do Registro Civil de Nascimento e à emissão da documentação básica de identificação civil.

Meta

O sub-registro é considerado erradicado quando atinge percentual menor que 1% (um por cento). Ressalte-se, todavia, que os cálculos ordinariamente apresentados pelo IBGE se referem apenas aos nascimentos ocorridos no ano objeto do estudo.

É notório o avanço do Governo do Estado do Maranhão e do Tribunal de Justiça em interromper o ciclo do sub-registro de nascimento com a instalação de unidades interligadas nas maternidades. Doravante teremos uma redução significativa nos novos percentuais de sub-registro de nascimento.

Não podem ser esquecidas, todavia, aquelas pessoas nascidas em anos anteriores e que continuam sem registro, que escapam aos cálculos do IBGE e à política de instalação de unidades interligadas.

O presente plano englobará todas as pessoas que não possuem registro de nascimento. No entanto, a Defensoria Pública do Estado do Maranhão, através deste plano, complementarará as ações para a erradicação do sub-registro de nascimento já existentes, dando **especial atenção aos adolescentes e adultos não registrados**, uma vez que a localização dessas pessoas tende a ser mais dificultosa e as privações de direitos fundamentais são mais severas.

A ampliação de acesso à documentação básica também será ampla, buscando atingir todos aqueles que necessitam principalmente de segunda via de registros de nascimento ou casamento e emissão de documentos de identidade (RG).

Eixos de atuação

Com o intuito de se atingir a meta acima apontada, a atuação institucional nortear-se-á pelos seguintes eixos estruturantes: 1) Capacitação; 2) Protocolo de notificação permanente; 3) Campanhas e Mutirões; 4) Estímulo à instituição de Comitês Gestores Municipais para erradicação do sub-registro de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica; 5) Auxílio para a instalação de unidades interligadas em maternidades ou assinatura de termos de cooperação técnica.

Capacitação

Para a erradicação do sub-registro de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica, é imprescindível que todos os profissionais envolvidos com o atendimento à população vulnerável estejam cientes da importância do registro de nascimento e da documentação básica, estejam preparados para identificar casos e, principalmente, capacitados para atendê-los de forma correta, rápida e eficiente.

É necessário desenvolver uma campanha institucional única para todos os envolvidos de forma a uniformizar a difusão de informações e permitir a busca da própria população aos serviços ofertados.

Faz-se imperiosa, portanto, a capacitação interna dos profissionais vinculados à Defensoria Pública do Estado do Maranhão e a capacitação externa dos profissionais que atuam com a população mais vulnerável.

Capacitação interna

Todos os profissionais vinculados à Defensoria Pública do Estado do Maranhão que tenham qualquer contato com a atuação de registros públicos, especialmente aqueles que prestem atendimento inicial aos assistidos, seja na recepção, seja no primeiro atendimento, devem ser capacitados sobre este plano, objetivando uma unidade de atuação dentro da DPE/MA.

É necessário que todos – servidores, estagiários e defensores - estejam preparados para exercerem uma busca ativa de casos de registro tardio de nascimento e de ausência de documentação básica, assim como devem estar cientes do procedimento a ser adotado sempre que for identificada uma demanda dessa natureza.

Para tanto, serão promovidas capacitações periódicas, a serem previstas em calendário previamente estabelecido.

Capacitação externa

Pessoas sem registro de nascimento, principalmente aqueles que chegaram à adolescência ou à vida adulta sem esse documento originário, encontram-se em grave situação de vulnerabilidade. Dentre as muitas vulnerabilidades enfrentadas, destaca-se aqui a informacional.

Alguns não têm consciência da importância do registro de nascimento e muitos outros não sabem quem devem buscar e qual o procedimento necessário. Outros tantos entendem que o procedimento é excessivamente tortuoso e custoso, sendo desestimulados a prosseguir com o registro.

Assim, a demanda de registro tardio de nascimento da Defensoria Pública, especialmente de adolescentes e adultos, não é espontânea, sendo imperiosa a realização de busca ativa.

Para tanto, é necessária a articulação com os órgãos públicos vinculados à assistência social (CRAS/CREAS/Conselhos Tutelares), à saúde (agentes de saúde/maternidades/locais de pré-natal), à educação e ao sistema prisional, capacitando-os para que identifiquem casos de registro extemporâneo de nascimento, prestem o atendimento inicial e encaminhem os casos para a Defensoria Pública.

A Defensoria Pública promoverá capacitações periódicas, a serem previstas em calendário previamente estabelecido.

Em municípios de grande porte, como São Luís, a capacitação será realizada preferencialmente por área de atuação (assistência social, saúde, educação e sistema prisional), atentando-se às especificidades de cada uma.

Protocolo de notificação permanente

Considerando que a erradicação do sub-registro de nascimento e a ampliação do acesso à documentação básica passa necessariamente por uma atuação conjunta da Defensoria Pública com órgãos públicos vinculados à assistência social, à saúde, à educação e ao sistema prisional, é imperiosa a adoção de um protocolo de notificação permanente.

Em primeiro lugar, faz-se necessária a criação de uma **equipe focal** na Defensoria Pública para coordenar a execução do plano institucional e receber as demandas referentes a registro de nascimento tardio e solicitação de segunda via de registros civis encaminhados pelos órgãos públicos parceiros.

Além disso, **em cada núcleo regional deverá ser designado um servidor** que será o responsável pelo recebimento das demandas de registro tardio de nascimento e solicitação de segunda via de registro civil referentes à sua comarca.

Será adotado um **requerimento padrão** para lavratura de registro civil de nascimento extemporâneo (anexo I) e um requerimento padrão para solicitação de segunda via de registro civil (anexo II).

Na capacitação externa dos profissionais vinculados à assistência social, à saúde, à educação e ao sistema prisional, serão estes orientados a preencher o requerimento padrão, instruí-lo com toda a documentação possível e encaminhá-lo para o email da Diretoria de Assuntos Institucionais e Estratégicos da Defensoria Geral (diretoriaas.estrategicos@ma.def.br).

A Defensoria Pública, ao receber a notificação, nos casos de registro tardio de nascimento, procederá às buscas de certidões negativas, complementarará a documentação (caso necessário) e, preferencialmente, encaminhará o requerimento para lavratura de registro civil de nascimento extemporâneo diretamente ao cartório extrajudicial respectivo, nos termos do Provimento nº 28/2013 do CNJ e do Provimento nº 28/2018 da CGJ/MA.

No que toca aos requerimentos de segunda via de registros civis, estes serão solicitados via Central de Informações do Registro Civil – CRC Jud.

Ressalte-se que as providências acima serão tomadas pela equipe focal em relação aos casos provenientes de comarcas em que não haja núcleo regional da Defensoria Pública. Quando a demanda se referir a comarca em que haja núcleo regional, será ela encaminhada pela Diretoria de Assuntos Institucionais e Estratégicos da Defensoria Geral ao email funcional do respectivo núcleo, devendo tais providências serem tomadas pelo servidor previamente designado para recebimento das demandas relacionadas a registro tardio de nascimento e solicitação de segunda via de registros civis.

Campanhas e mutirões

Além do atendimento ordinário da Defensoria Pública e do protocolo de notificação permanente, serão realizadas campanhas e mutirões visando potencializar a busca ativa de casos de registro tardio de nascimento e de ausência de documentação básica.

Tais atividades ocorrerão tanto nos núcleos regionais quanto em municípios que ainda não contem com os serviços regulares da Defensoria Pública, através das unidades móveis.

Será elaborado previamente **calendário de atividades que envolvam as unidades móveis**, de modo a permitir prévia articulação com os órgãos locais, capacitação destes, estabelecimento do protocolo de notificação e divulgação da campanha ou mutirão.

Ressalte-se que o protocolo de notificação estabelecido será permanente. Assim, após a realização da campanha ou do mutirão, o protocolo de notificação permanecerá ativo.

A ação itinerante será realizada rotineiramente, preferencialmente para atender localidades com maior índice de sub-registro. Prioritariamente deverão participar todos os órgãos envolvidos para evitar necessidade de nova ação na localidade.

Sugere-se a viabilização de participação do Instituto de Identificação para emissão de carteiras de identidade de forma gratuita, além de prévia articulação com a Associação dos Registradores de Pessoas Naturais do Estado do Maranhão – ARPENMA com o intuito de agilizar a emissão de segundas vias de certidões de nascimento e casamento, além de certidões negativas em caso de registros tardios de nascimento.

Estímulo à instauração de comitês gestores municipais para erradicação do sub-registro de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica

A União, através do Decreto nº 10.063 de 14 de outubro de 2019, reeditou o **Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica**. Referido decreto trata ainda do Comitê Gestor Nacional do Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica e da Semana Nacional de Mobilização para o Registro Civil de Nascimento e a Documentação Básica.

Em seu art. 4º, há previsão de que os Estados, Distrito Federal e Municípios poderão aderir ao Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica.

O Estado do Maranhão já havia aderido ao compromisso nacional anteriormente editado (Decreto nº 6.289, de 6 de dezembro de 2007) e instituído o Comitê Gestor Estadual para Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica (Decreto estadual nº 24.962, de 04 de dezembro de 2008). Referido compromisso foi reiterado em 2021.

Alguns municípios maranhenses, a exemplo de Jatobá (Decreto nº 006/2021), já aderiram ao compromisso nacional e instituíram seus Comitês Gestores Municipais para Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica. Muitos, no entanto, ainda não o fizeram.

Tendo em vista que o comitê gestor tem o objetivo de planejar, implementar, monitorar e avaliar as ações para a erradicação do sub-registro civil de nascimento e ampliação do acesso à documentação civil básica, verifica-se sua extrema importância.

A instituição dos comitês gestores nos municípios representa o compromisso de uma série de órgãos e instituições públicas a estarem atentos ao problema do sub-registro de nascimento e a pensarem, com periodicidade e de forma permanente, estratégias para diminuir o índice de seu município.

Considerando que os municípios são os entes federados com maior proximidade dos cidadãos, é evidente que terão maiores elementos para diagnosticar os problemas locais que contribuem para o sub-registro e repará-los. Além do mais, têm mais condições de identificar os casos de registro tardio de nascimento.

A Defensoria Pública, então, deve estimular os Municípios a aderirem ao Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica e a instituírem os respectivos Comitês Gestores Municipais para Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica. Tal estímulo ocorrerá através da sensibilização dos gestores municipais para a importância dessa pauta e pelo fornecimento de informações necessárias acerca do procedimento para adesão ao compromisso nacional e instituição dos comitês gestores municipais.

Auxílio para a instalação de unidades interligadas em maternidades ou assinatura de termos de cooperação técnica

Dentre as principais causas do sub-registro de nascimento estão o desconhecimento do prazo legal e a falta de condições financeiras para se deslocar até a serventia extrajudicial. Com a instalação de unidades interligadas em maternidades, busca-se combater essas causas.

A unidade interligada consiste em um ponto de atendimento, estabelecido dentro da própria unidade de saúde em que ocorrem partos, com acesso ao sistema dos cartórios, podendo realizar registros de nascimento no próprio cartório ao qual é vinculado ou enviar informações para outro cartório interligado que tenha competência para realizar o registro (do domicílio dos pais).

O principal objetivo da implantação das unidades interligadas é viabilizar que os recém-nascidos, ao receberem alta hospitalar, já saiam com o registro de nascimento realizado e com a respectiva certidão emitida, evitando-se, assim, a perda do prazo legal e combatendo o sub-registro de nascimento.

A emissão de certidão de nascimento nos estabelecimentos de saúde que realizam partos através de sistemas informatizados interligados às serventias de registro civil foi inicialmente prevista no Provimento nº 13/2010 do CNJ.

Posteriormente, a Lei nº 13.257/2016, que trata de políticas públicas voltadas à primeira infância, alterou o art. 5º da Lei nº 12.662/2012, determinando que todos os estabelecimentos de saúde que realizam partos deverão ser interligados, mediante sistema informatizado, às respectivas serventias de registro civil.

No Maranhão, a matéria é disciplinada pela Lei Complementar estadual nº 233/2021, que tornou obrigatória a instalação de unidades interligadas nas unidades de saúde do Estado do Maranhão.

Em seguida, a Corregedoria-Geral do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão editou o Provimento nº 7/2021, determinando a instalação de unidade interligada em hospitais e maternidades do Estado do Maranhão, independente da quantidade de partos ocorridos.

Ressalte-se que já foram instaladas 101 (cento e uma) unidades interligadas de Registro Civil, tornando-se o Maranhão o segundo estado brasileiro com a maior quantidade de unidades interligadas.

Nas unidades de saúde em que seja pequeno o número de partos e, portanto, a instalação de uma unidade interligada seja demasiadamente custosa, é possível estabelecer um termo de cooperação técnica entre a unidade de saúde e a serventia extrajudicial da localidade, nos termos do Provimento nº 9/2022 da Corregedoria-Geral do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão,

de modo a garantir a realização do registro de nascimento antes da alta hospitalar da criança.

A Defensoria Pública do Estado do Maranhão, através de seus núcleos regionais, deverá estimular a instalação de unidades interligadas ou a assinatura de termos de cooperação técnica nos municípios em que sejam realizados partos, fornecendo as informações necessárias para a implantação e intermediando, sempre que necessário, o diálogo entre unidade de saúde, gestor municipal ou estadual, serventia extrajudicial e Corregedoria-Geral do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão.

Referencial Normativo

Lei nº 6.015/73

Decreto Federal nº 10.063 de 14 de outubro de 2019

Provimento nº 13/2010 - CNJ

Provimento nº 28/2013 - CNJ

Decreto Estadual nº 24.962, de 04 de dezembro de 2008

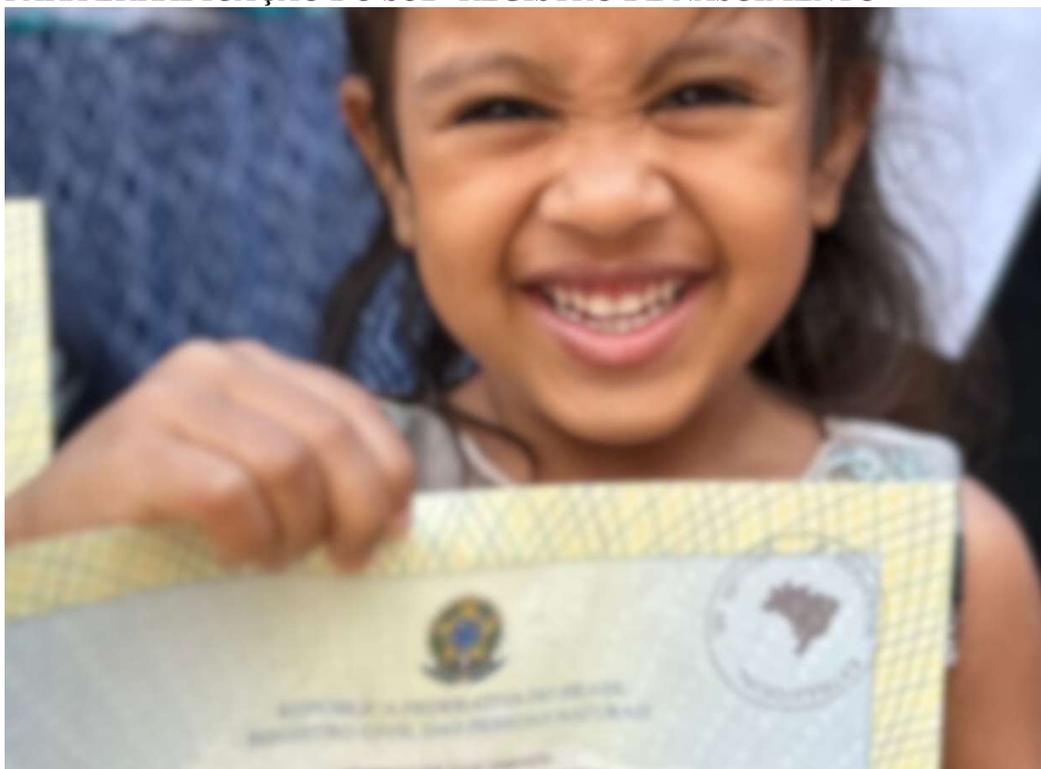
LC estadual 233/2021

Provimento nº 28/2018 – CGJ/MA

Provimento nº 7/2021 – CGJ/MA

Provimento nº 9/2022 – CGJ/MA

ANEXO B – RELATÓRIO DE 1 ANO DE LANÇAMENTO DO PLANO INSTITUCIONAL DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO MARANHÃO PARA ERRADICAÇÃO DO SUB-REGISTRO DE NASCIMENTO



1 ANO DE LANÇAMENTO

**PLANO INSTITUCIONAL
PARA ERRADICAÇÃO DO
SUB-REGISTRO DE
NASCIMENTO**

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO
MARANHÃO

EIXOS DO PLANO INSTITUCIONAL

Com o intuito de erradicar o sub-registro de nascimento no Maranhão, a atuação da Defensoria Pública se norteia pelos seguintes eixos estruturantes:

1. Capacitação;
2. Protocolo de notificação permanente;
3. Campanhas e mutirões;
4. Estímulo à instituição de Comitês Gestores Municipais para erradicação do sub-registro de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica;
5. Auxílio para instalação de unidades interligadas em maternidades ou assinatura de termos de cooperação técnica.



Eixo 1

CAPACITAÇÕES**INTERNAS**

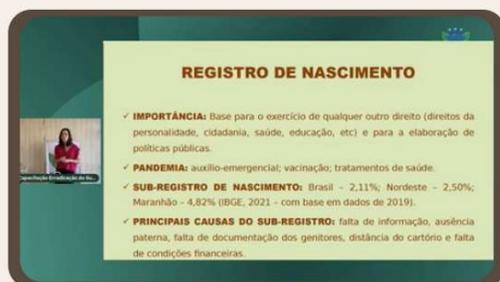
Foram realizadas capacitações para os profissionais vinculados à Defensoria Pública do Estado do Maranhão que têm contato com a atuação de registros públicos.

5

Realizadas 5 capacitações internas;

581

581 pessoas capacitadas.



Feita uma capacitação geral para todo o público interno da DPE/MA: Defensores, servidores e estagiários.

E capacitações específicas para os profissionais que trabalham em áreas de maior probabilidade de violação de direitos.



Eixo 1

CAPACITAÇÕES**EXTERNAS**

Capacitações voltadas aos gestores e profissionais da rede de atendimento dos municípios maranhenses que atuam com a população mais vulnerável, para que realizem a busca ativa, identifiquem casos de registro tardio e adotem um fluxo de tratamento para esses casos.

20

20 capacitações externas;

217

217 municípios capacitados;

4.409

4.409 pessoas capacitadas.



Guimarães



Timbiras

Eixo 2

PROTOCOLO DE NOTIFICAÇÃO PERMANENTE

Para uma atuação conjunta da Defensoria Pública com órgãos públicos vinculados à assistência social, à saúde, à educação e ao sistema prisional, buscou-se a criação de **protocolo de notificação permanente**.

Para tanto, foram adotadas as seguintes ações:

- ▶ Criação da **Coordenação de execução do Plano de Erradicação do Sub-Registro de nascimento**;
- ▶ Adoção de **requerimento padrão** para lavratura de registro civil de nascimento extemporâneo e para solicitação de segunda via de registro civil;
- ▶ Utilização da **Central de Informações do Registro Civil – CRC** por todos os servidores da DPE/MA que atuam na área de registros públicos;
- ▶ Estímulo e suporte técnico para que cada município crie o **fluxo de tratamento** de casos de registro tardio e ausência de documentação básica.

Eixo 3

CAMPANHAS E MUTIRÕES

Realização de mais de **20** ações itinerantes visando potencializar a busca ativa de casos de registro tardio de nascimento e de ausência de documentação básica.

246

246 retificações de registro de nascimento;

281

281 atendimentos de registro tardio.



Eixo 3

CAMPANHAS E MUTIRÕES**5.619**

5.619 pedidos de segunda via de certidão de nascimento ou casamento;

3.714

Aproximadamente 3.714 emissões de RG - através de parceria realizada com o Instituto de Identificação.



Eixo 4

COMITÊS GESTORES

A Defensoria Pública do Maranhão estimulou os municípios maranhenses a instituírem seus respectivos Comitês Gestores Municipais para Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica.

58

Com o auxílio da Defensoria, foram criados **58 Comitês Gestores Municipais** nos municípios maranhenses.

Alcântara	Esperantinópolis	Santa Helena
Aldeias Altas	Fortaleza dos Nogueiras	Santa Luzia
Altamira do Maranhão	Grajaú	São Bento
Alto Alegre do Maranhão	Guimarães	São João do Caru
Alto Alegre do Pindaré	Imperatriz	São João do Sóter
Amapá do Maranhão	Lagoa do Mato	São José de Ribamar
Arame	Loreto	São Luís
Bacabeira	Marajá do Sena	São Luís Gonzaga
Balsas	Mirinzal	São Mateus do Maranhão
Barreirinhas	Morros	São Pedro dos Crentes
Bom Lugar	Nova Olinda	São Raimundo do Doca
Buriti	Paulino Neves	Bezerra
Buritirana	Paulo Ramos	São Roberto
Cajari	Pedro do Rosário	Senador La Rocque
Caxias	Porto Franco	Tasso Fragoso
Cedral	Presidente Médici	Timon
Central do Maranhão	Primeira Cruz	Tuntum
Cururupu	Raposa	Vargem Grande
Davinópolis	Riachão	Vitorino Freire
Duque Bacelar	Santa Filomena do Maranhão	

Eixo 5

UNIDADES INTERLIGADAS

Foram instaladas seis unidades interligadas em unidades de saúde dos municípios maranhenses, através do auxílio da Defensoria Pública.

Paço do Lumiar ■ Belágua ■ São João do Sôter
Santa Luzia do Paruá ■ Paulo Ramos ■ Matões



Inauguração da Unidade Interligada de Registro Civil de Belágua.

Assinatura do Decreto de Instituição do Comitê Gestor Municipal de São Luís.

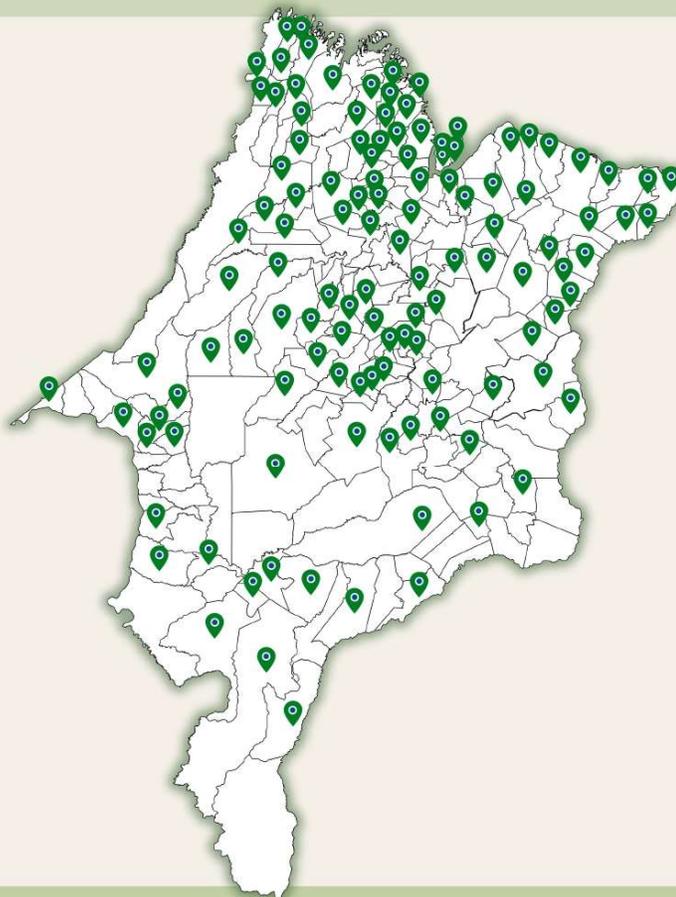


ADESÃO AO PLANO PELOS MUNICÍPIOS

120

120 municípios já aderiram ao Plano Institucional de Erradicação do Sub-Registro de Nascimento da DPE/MA.

Todas as 32 regiões administrativas do Maranhão possuem municípios que aderiram ao Plano da Defensoria.



SELO MUNICÍPIO DEFENSOR DA CIDADANIA

01 

CAPACITAÇÃO

Participar das 2 capacitações promovidas pela Defensoria Pública e promover pelo menos 2 capacitações de reciclagem, durante o período de 1 ano.

02 

PROTOCOLO DE NOTIFICAÇÃO PERMANENTE

Criar e efetivar um protocolo de notificação permanente, com a especificação dos procedimentos a serem adotados e do fluxo de tratamento dos casos de registro tardio de nascimento e de ausência de documentação básica.

03 

CAMPANHAS E MUTIRÕES

Realizar, no período de 1 ano, pelo menos 2 campanhas de conscientização e 2 mutirões de atendimento voltados para a demanda de registros públicos e documentação básica.

04 

CRIAÇÃO DE COMITÊ GESTOR MUNICIPAL

Criar e garantir o regular funcionamento do comitê gestor no município, devendo ser demonstradas as ações e os resultados do Comitê.

05 

INSTALAÇÃO DE UNIDADES INTERLIGADAS EM MATERNIDADES

Instalar e garantir o pleno funcionamento de pelo menos uma unidade interligada em unidade de saúde na qual sejam realizados partos ou firmar o termo de cooperação com o cartório extrajudicial de pessoas naturais para registro imediato dos recém-nascidos.

 SELO OURO

 SELO PRATA

 SELO BRONZE



PLANO INSTITUCIONAL PARA ERRADICAÇÃO DO SUB-REGISTRO DE NASCIMENTO

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO
MARANHÃO

ANEXO C – MODELO DE REQUERIMENTO PADRÃO DE REGISTRO DE NASCIMENTO TARDIO

REQUERIMENTO PARA LAVRATURA DE REGISTRO CIVIL DE NASCIMENTO EXTEMPORÂNEO

_____, _____ de _____ de _____.
(Município) (data)

1. QUALIFICAÇÃO DO REGISTRANDO

PRENOME E SOBRENOME:

ENDEREÇO:

GÊNERO: () MASCULINO () FEMININO () OUTRO

DATA DO NASCIMENTO: ____/____/____

HORA: _____

LOCAL DE NASCIMENTO: _____

MUNICÍPIO DO NASCIMENTO: _____

ESTADO: _____

TELEFONE: () _____ / () _____

DECLARAÇÃO DE NASCIDO VIVO Nº: _____

NÚMERO DO CARTÃO NACIONAL DE SAÚDE RN: _____

POSSUI IRMÃO GÊMEO? () Sim* () Não

*Se sim, nome:

MUNICÍPIOS ONDE JÁ MOROU _____

O REGISTRANDO JÁ ESTUDOU OU ESTUDA? () Sim* () Não

*Se sim, nome da unidade de ensino:

SABE LER E ESCREVER? () SIM () NÃO

O REGISTRANDO JÁ FOI ATENDIDO EM UNIDADE DE SAÚDE?

() Sim* () Não

*Se sim, nome da unidade de saúde:

O REGISTRANDO POSSUI ALGUM DOCUMENTO? () Sim* () Não

*Se sim, qual (is):

() RG () CPF () Carteira de Trabalho

() Carteira Nacional de Habilitação () Título de Eleitor

() Certificado Reservista (dispensa militar)

O REGISTRANDO FOI BATIZADO? () Sim* () Não

*Se sim, em qual igreja:

O REGISTRANDO RECEBE ALGUM BENEFÍCIO ASSISTENCIAL OU

PREVIDENCIÁRIO? () Sim* () Não

*Se sim, qual:

O REGISTRANDO POSSUI PIS/NIT/CAD -ÚNICO? () Sim* () Não

*Se sim, qual número:

O REGISTRANDO É OU FOI CASADO? () Sim* () Não

*Se sim, em qual cartório fora lavrado?

O REGISTRANDO POSSUI IRMÃOS? () Sim* () Não

*Se sim, em qual cartório foram registrados?

O REGISTRANDO POSSUI FILHOS? () Sim* () Não

*Se sim, em qual cartório foram registrados?

INDIQUE O (S) MOTIVO (S) PELO (S) QUAL (IS) O REGISTRO NÃO FOI FEITO
NO PRAZO LEGAL:

2. QUALIFICAÇÃO GENITOR 1

PRENOME E SOBRENOME:

ENDEREÇO:

TELEFONE: () _____ / () _____

ESTADO CIVIL: _____

DATA DO NASCIMENTO: ____/____/____

NATALIDADE: _____ UF: _____

PROFISSÃO: _____

RG: _____ ÓRGÃO EMISSOR: _____

C.P.F: _____

NOME DOS AVÓS DO REGISTRANDO (PAIS DO GENITOR 1):

3. QUALIFICAÇÃO GENITOR 2

PRENOME E SOBRENOME:

ENDEREÇO:

TELEFONE: () _____ / () _____

ESTADO CIVIL: _____

DATA DO NASCIMENTO: ____/____/____

NATALIDADE: _____ UF: _____

PROFISSÃO: _____

RG: _____ ÓRGÃO EMISSOR: _____

C.P.F: _____

NOME DOS AVÓS DO REGISTRANDO (PAIS DO GENITOR 2):

Assinatura Genitor 1

Assinatura Genitor 2

Assinatura do Registrando
(se maior de 18 anos)

TESTEMUNHAS:

1 - Nome:

Estado Civil: () Solteiro () Casado () Outros

Profissão: _____

Endereço:

Número: _____ Bairro: _____

Cidade: _____ Estado: _____

Ponto de Referência:

Telefone: () _____ / () _____

2 - Nome:

Estado Civil: () Solteiro () Casado () Outros

Profissão: _____

Endereço:

Número: _____ Bairro: _____

Cidade: _____ Estado: _____

Ponto de Referência:

Telefone: () _____ / () _____

POSSÍVEL DOCUMENTAÇÃO:

- DECLARAÇÃO DE NASCIDO VIVO – DNV (FOLHA AMARELA);
- DECLARAÇÃO ESCOLAR;
- CERTIDÃO DE BATISMO;
- CARTEIRA/CADERNETA DE SAÚDE;
- RG, CPF, CARTEIRA DE TRABALHO, TÍTULO DE ELEITOR, CERTIDÃO DE NASCIMENTO, DE CASAMENTO OU DE ÓBITO DOS PAIS;
- RG, CPF, CARTEIRA DE TRABALHO, TÍTULO DE ELEITOR, CERTIDÃO DE NASCIMENTO, DE CASAMENTO OU DE ÓBITO DE IRMÃOS.

ANEXO D – MODELO DE REQUERIMENTO DE 2ª VIA DE CERTIDÃO**REQUERIMENTO DE 2ª VIA DE CERTIDÃO**

REQUERIMENTO Nº: _____

_____, _____ de _____ de _____.
 (Município) (data)

 NASCIMENTO CASAMENTO ÓBITO**1. QUALIFICAÇÃO DO REGISTRADO**

PRENOME E SOBRENOME:

GENITOR 1/CÔNJUGE 1: _____

GENITOR 2/CÔNJUGE 2: _____

DATA DO NASCIMENTO/ÓBITO/CASAMENTO: _____

TELEFONE: () _____ / () _____

2. DADOS DO REGISTRO

ESTADO: _____

MUNICÍPIO DO REGISTRO: _____

CARTÓRIO EM QUE FOI REGISTRADO: _____

DATA DO REGISTRO: ____/____/____

LIVRO: _____ FOLHA: _____ TERMO: _____

*Informações constam no verso do RG

MATRÍCULA:

**SE POSSÍVEL, ANEXAR CÓPIA DO RG OU DA CERTIDÃO DE
 NASCIMENTO/CASAMENTO/ÓBITO ANTIGA**

ANEXO E – TABELA PARA ERRADICAÇÃO DO SUB-REGISTRO DE NASCIMENTO NO MARANHÃO

Nome UF	Sub-registro IBGE	Defensoria	Maternidade	Unidade interligada	Comitê municipal de sub-registro
Açailândia	3,21	Núcleo	Sim - Hospital Municipal de Açailândia	Sim	
Afonso Cunha	5,51	Termo	Sim - Hospital Municipal Antônio de Pinho Borges		
Água Doce do Maranhão	9,52				
Alcântara	5,72	Núcleo	Sim - Hospital Municipal Dr. Neto Guterres	Sim	Sim – DPE
Aldeias Altas	5,30	Sala Verde	Sim - Hospital Municipal de Aldeias Altas		Sim – DPE
Altamira do Maranhão	4,27	Termo			Sim – DPE
Alto Alegre do Maranhão	2,78	Sala Verde	Sim - Hospital Geral de Alto Alegre do MA	Sim	Sim – DPE
Alto Alegre do Pindaré	10,63		Sim – Hospital Mun. de Alto Alegre do Pindaré	Sim	Sim – DPE
Alto Parnaíba	6,38		Sim - Hospital Municipal de Alto Parnaíba	Sim	
Amapá do Maranhão	5,42	Sala Verde			Sim – DPE
Amarante do Maranhão	3,73	Núcleo	Sim - Hospital Municipal São José de Ribamar	Sim	
Anajatuba	1,08	Núcleo	Sim - Hospital Municipal Santa Maria	Sim	
Anapurus	5,01		Sim - Hospital Municipal Madalena Monteles		
Apicum-Açu	5,99		Sim - Hospital Municipal Sebastiana Fonseca Costa		
Araguanã	5,71	Termo			
Araíoses	6,13		Sim - Hospital Nossa Senhora da Conceição	Sim	
Arame	7,43		Sim - Hospital Municipal de Arame	Sim	Sim – DPE
Arari	5,38	Núcleo	Sim - Hospital Jorge Oliveira	Sim	
Axixá	6,02	Termo	Sim – Hospital e Maternidade Axixaense		
Bacabal	4,59	Núcleo	Sim – Hospital Materno Infantil	Sim	
Bacabeira	10,53	Sala Verde	Sim – Hospital e Maternidade Naila Gonçalves	Sim	Sim – DPE
Bacuri	7,15		Sim – Hospital Bibi Montelo		
Bacurituba	5,85				
Balsas	4,81	Núcleo	Sim - Hospital Regional de Balsas	Sim	Sim – DPE
Barão de Grajaú	7,93				
Barra do Corda	5,66	Núcleo	Sim – Hospital Materno Infantil	Sim	
Barreirinhas	2,99	Núcleo	Sim - Hospital Geral de Barreirinhas	Sim	Sim – DPE
Bela Vista do Maranhão	1,98	Sala Verde			
Belágua	42,93		Sim - Unidade Básica de saúde	Sim – DPE (Cartório de Urbano Santos)	Sim
Benedito Leite	12,04				
Bequimão	29,80		Sim – Hospital Municipal Lídia Martins	Sim	
Bernardo do Mearim	1,44				
Boa Vista do Gurupi	7,46	Termo			
Bom Jardim	9,34	Núcleo	Sim - Hospital Aldroaldo Alves Matos	Sim	
Bom Jesus das Selvas	3,59	Sala Verde	Sim - Hospital Municipal Bom Jesus das Selvas	Sim	
Bom Lugar	2,14	Sala Verde			Sim – DPE
Brejo	3,22		Sim - Hospital Municipal Dr. Antenor Vieira de Moraes	Sim	
Brejo de Areia	7,66	Termo			
Buriti	9,85		Sim – Hospital do Trabalhador Buritiense	Sim	Sim – DPE
Buriti Bravo	3,81		Sim - Hospital Municipal Zuza Coelho		
Buriticupu	5,75	Núcleo	Sim – 2. Hosp. Mun. Pedro Neiva de Santa e Maternida	Sim	
Buritirana	3,77				Sim – DPE
Cachoeira Grande	1,31	Sala Verde			
Cajapió	1,80		Sim - Hospital Francisco Giusti	Sim	
Cajari	8,43	Sala Verde	Sim – Hospital Municipal de Cajari		Sim – DPE
Campestre do Maranhão	6,38	Termo			
Cândido Mendes	8,04		Sim – Hospital Sofia Jorge Cruz		
Cantanhede	6,24	Núcleo	Sim - Unidade Mista Santa Filomena		
Capinzal do Norte	4,67				

Carolina	8,95	Núcleo	Sim – Hospital Municipal de Carolina		
Carutapera	5,95		Sim - Hospital Regional de Carutapera	Sim	
Caxias	7,80	Núcleo	Sim – Maternidade Carmosina Coutinho	Sim	Sim – DPE
Cedral	2,92	Núcleo	Sim - Hospital Nossa Senhora da Assunção		Sim – DPE
Central do Maranhão	13,87		Sim – Hospital e Maternidade Nossa Senhora da Conceição		Sim – DPE
Centro do Guilherme	8,82	Termo			
Centro Novo do Maranhão	3,98	Sala Verde			
Chapadinha	2,69	Núcleo	Sim – Complexo Hospitalar Antônio Pontes de Aguiar	Sim	
Cidelândia	1,11	Termo	Sim - Hospital Municipal Alves Feitosa		
Codó	6,10	Núcleo	Sim - Hospital Geral Municipal Dr. Marcolino	Sim	
Coelho Neto	4,99	Núcleo	Sim – Maternidade de Coelho Neto	Sim	
Colinas	6,81	Núcleo	Sim - Maternidade Humberto Coutinho	Sim	
Conceição do Lago-Açu	7,36	Termo	Sim - Hospital Municipal Manoel Melo de Matos		
Coroatá	1,89	Núcleo	Sim - Hospital Macrorregional de Coroatá	Sim	
Cururupu	4,87	Núcleo	Sim – Santa Casa de Misericórdia	Sim	Sim – DPE
Davinópolis	3,49	Termo			Sim – DPE
Dom Pedro	2,04	Núcleo	Sim - Hospital Geral Municipal de Dom Pedro	Sim	
Duque Bacelar	2,34	Sala Verde	Sim - Hospital Municipal Presidente Médici		Sim – DPE
Esperantinópolis	4,10	Núcleo	Sim - Hospital Santa Marta	Sim	Sim – DPE
Estreito	5,64	Núcleo	Sim – Hospital Municipal de Estreito	Sim	
Feira Nova do Maranhão	5,73		Sim - Unidade Mista Luso Rocha		
Fernando Falcão	15,49	Termo	Sim – Hospital Geral de Fernando Falcão		
Formosa da Serra Negra	3,97	Sala Verde	Sim - Unidade Mista Otávio Lima de Arruda	Sim	
Fortaleza dos Nogueiras	3,55	Termo	Sim – Casa de Saúde Ovídia Coelho Nogueira	Sim	Sim – DPE
Fortuna	0,89		Sim - Hospital Municipal Antônio Mendes Martins		
Godofredo Viana	7,45				
Gonçalves Dias	3,99		Sim - Hospital Municipal Dr. Luís Gonzaga Martins	Sim	
Governador Archer	3,26		Sim - Hospital Municipal Governador Archer		
Governador Edison Lobão	6,93	Sala Verde			
Governador Eugênio Barros	7,28	Núcleo	Sim - Hospital Municipal Etimar Machado	Sim	
Governador Luiz Rocha	1,70		Sim - Hospital Municipal Pedro Ferreira Calado		
Governador Newton Bello	1,78	Sala Verde	Sim - Hospital Municipal José Ramos		
Governador Nunes Freire	1,67	Núcleo	Sim - Hospital PROBEN	Sim	
Graça Aranha	8,13				
Grajaú	16,79	Núcleo	Sim – Hospital Santa Neusa	Sim	Sim – DPE
Guimarães	3,14		Sim - Hospital Municipal de Guimarães		Sim – DPE
Humberto de Campos	7,82	Núcleo	Sim - Hospital Municipal Elda Ribeiro Fonseca		
Icatu	3,96	Núcleo	Sim - Hospital Municipal de Icatu		
Igarapé do Meio	4,49		Sim - Hospital Municipal de Igarapé do Meio		
Igarapé Grande	2,41		Sim – Unidade Hospitalar Expedito Lopes Galvão	Sim	
Imperatriz	4,84	Núcleo	Sim - Hospital Regional Materno Infantil	Sim	Sim – DPE
Itaipava do Grajaú	7,90	Termo	Sim – Hospital Municipal Raimundo Rodrigues Siqueira	Sim	
Itapecuru Mirim	9,69	Núcleo	Sim – Hospital Regional Adélia Matos Fonseca	Sim	
Itinga do Maranhão	5,24		Sim - Hospital Municipal de itinga do Maranhão		
Jatobá	9,99	Sala Verde			Sim
Jenipapo dos Vieiras	7,83	Sala Verde	Sim - Hospital Municipal Maria Vieira Oliveira		
João Lisboa	6,54	Núcleo			
Joselândia	4,61				
Junco do Maranhão	0,10	Sala Verde			
Lago da Pedra	4,13	Núcleo	Sim – Hospital Professor Serra de Castro	Sim	
Lago do Junco	2,10	Sala Verde	Sim - Hospital Municipal Alcy Alves Arruda	Sim	
Lago dos Rodrigues	5,96	Termo		Sim	
Lago Verde	6,29	Termo	Sim - Hospital Municipal de Lago Verde	Sim	

Lagoa do Mato	0,07					Sim – DPE
Lagoa Grande do Maranhão	4,14	Termo	Sim - Hospital Municipal José Vieira de Melo		Sim	
Lajeado Novo	0,10	Termo				
Lima Campos	10,84	Sala Verde	Sim – Hospital Municipal de Lima Campos		Sim	
Loreto	2,03		Sim - Unidade Mista Nanu Costa		Sim	Sim – DPE
Luís Domingues	9,00					
Magalhães de Almeida	2,51					
Maracaçumé	2,19	Núcleo			Sim	
Marajá do Sena	6,98					Sim - DPE
Maranhãozinho	5,02	Termo				
Mata Roma	2,06	Termo	Sim - Hospital Thalles Ribeiro Gonçalves			
Matinha	6,85	Núcleo	Sim - Hospital Municipal Dr. Afonso Matos		Sim	
Matões	7,52	Núcleo	Sim - Hospital Municipal Divino Espírito Santo		Sim - DPE	
Matões do Norte	9,03	Sala Verde				
Milagres do Maranhão	2,81	Sala Verde				
Mirador	6,11		Sim - Hospital Municipal Raimundo Borba Galvão		Sim	
Miranda do Norte	4,52	Sala Verde	Sim - Hospital Municipal Pedro Vera Cruz Bezerra		Sim	
Mirinzal	5,03					Sim – DPE
Monção	9,48		Sim – Hospital Geral de Monção			
Montes Altos	9,91					
Morros	4,77	Núcleo	Sim - Hospital Regional de Morros		Sim	Sim – DPE
Nina Rodrigues	1,95	Termo	Sim - Hospital Municipal Prefeita Madalena Braga			
Nova Colinas	2,84	Sala Verde				
Nova Iorque	8,55	Sala Verde				
Nova Olinda do Maranhão	6,46	Termo	Sim - Hospital Municipal de Nova Olinda do MA		Sim	Sim – DPE
Olho d'Água das Cunhãs	3,23		Sim - Hospital Municipal Antônio Tomaz			
Olinda Nova do Maranhão	5,27		Sim - Hospital Municipal Cristino Ananias de Campos			
Paço do Lumiar	3,64	Núcleo	Sim – Maternidade de Paço do Lumiar		Sim – DPE	
Palmeirândia	7,90		Sim - Hospital Municipal Padre Bento Dominici		Sim	
Paraibano	6,01		Sim - Hospital Municipal Dr. Severino Dias Carneiro Neto			
Parnarama	4,22	Núcleo	Sim - Hospital São Domingos		Sim	
Passagem Franca	2,46		Sim – 2 – Hosp. Mun. Prefeito Afonso Costa e Clínica São Sebastião			
Pastos Bons	15,21	Núcleo	Sim - Hospital Municipal Dr. Theoplistes Teixeira Filho		Sim	
Paulino Neves	7,61	Sala Verde	Sim – Hospital de Paulino Neves		Sim	Sim - DPE
Paulo Ramos	3,48	Núcleo	Sim - Unidade Mista Dr. Carlos Macieira		Sim - DPE	Sim - DPE
Pedreiras	3,01	Núcleo	Sim – 2 – Clínica N. Sra. das Graças e Hosp. Municipal G		Sim	
Pedro do Rosário	9,83	Sala Verde	Sim – Hospital Pedro Cunha Mendes		Sim	Sim – DPE
Penalva	6,67	Núcleo	Sim – Hospital Municipal Jesus de Nazaré		Sim	
Peri Mirim	4,81					
Peritoró	5,42	Sala Verde				
Pindaré-Mirim	4,06	Núcleo	Sim - Hospital e Maternidade José Sarney		Sim	
Pinheiro	7,01	Núcleo	Sim - Hospital Municipal Nossa Senhora Mercês		Sim	
Pio XII	2,88		Sim - Hospital Municipal de PIO XII		Sim	
Pirapemas	5,55	Sala Verde	Sim - Hospital Geral Gertrudes Melo Martins			
Poço de Pedras	5,40		Sim - Hospital e Maternidade de Agostinho Cruz Marqu		Sim	
Porto Franco	2,80	Núcleo	Sim - Hospital e Maternidade Anderson Marinho		Sim	Sim – DPE
Porto Rico do Maranhão	1,71	Termo				
Presidente Dutra	3,81	Núcleo	Sim - Hospital Municipal Eligio Abath		Sim	
Presidente Juscelino	11,32	Sala Verde				
Presidente Médici	3,60	Termo				Sim – DPE
Presidente Sarney	6,47	Sala Verde	Sim - Hospital Municipal Bom Jesus		Sim	
Presidente Vargas	8,21	Sala Verde				
Primeira Cruz	6,31	Termo	Sim - Hospital Municipal Celso Simões		Sim	Sim – DPE

Raposa	4,60	Núcleo	Sim – Unidade Mista Dra. Nemerica Dias Pinheiro		Sim – DPE
Riachão	3,55				Sim – DPE
Ribamar Fiquene	5,04				
Rosário	3,33	Núcleo	Sim – Clínica Nossa Senhora do Rosário		
Sambaíba	7,60		Sim - Unidade Mista Bom Jesus		
Santa Filomena do Maranhão	5,94	Sala Verde			
Santa Helena	18,92	Núcleo	Sim – Hospital Santa Helena	Sim	Sim – DPE
Santa Inês	7,71	Núcleo	Sim – Hospital Municipal de Santa Inês	Sim	
Santa Luzia	6,85		Sim - Hospital Municipal Pedro dos Reis Fernandes Neto	Sim	Sim – DPE
Santa Luzia do Paruá	4,95	Núcleo	Sim - Hospital Santa Luzia		
Santa Quitéria do Maranhão	3,91	Núcleo	Sim - Hospital Municipal Dr. Zeca Moreira	Sim	
Santa Rita	6,10	Núcleo	Sim – Hospital Municipal Maria Helena Freire	Sim	
Santana do Maranhão	1,73		Sim - Hospital Antônia Valentim Gomes	Sim	
Santo Amaro do Maranhão	7,60	Sala Verde	Sim - Hospital Municipal de Santo Amaro	Sim	
Santo Antônio dos Lopes	2,58		Sim - Hospital Municipal Dr. Zerbine		
São Benedito do Rio Preto	4,82		Sim - Hospital Cassiana Sousa Magalhães	Sim	
São Bento	2,44		Sim - Hospital Municipal de São Bento	Sim	Sim – DPE
São Bernardo	4,80		Sim - Hospital Municipal Felipe Jorge	Sim	
São Domingos do Azeitão	0,88		Sim - Hospital Municipal de São Domingos	Sim	
São Domingos do Maranhão	8,09		Sim – Hospital Municipal Dr. Carlos Macieira	Sim	
São Félix de Balsas	1,57		Sim - Hospital Municipal de São Félix		
São Francisco do Brejão	1,63	Sala Verde	Sim - Hospital Municipal de São Francisco do Brejão		
São Francisco do Maranhão	5,22		Sim - Hospital Municipal Dr. José Willys Nogueira		
São João Batista	7,10		Sim - Unidade Mista José Maria Santos Jacinto	Sim	
São João do Carú	3,33	Sala Verde	Sim - Hospital Municipal de São João do Carú		Sim – DPE
São João do Paraíso	4,19	Sala Verde			
São João do Soter	7,17	Sala Verde	Sim - Hospital Municipal Clodomir Rocha	Sim - DPE	Sim – DPE
São João dos Patos	2,88	Núcleo	Sim - Hospital Regional Dr. Celso Rocha Santos	Sim	
São José de Ribamar	3,01	Núcleo	Sim - Hospital e Maternidade SJR	Sim	Sim – DPE
São José dos Basílios	2,01				
São Luís	2,57	Núcleo		Sim	Sim – DPE
São Luís Gonzaga do Maranhão	5,16		Sim - Hospital Municipal Dr. Carlos Macieira		Sim – DPE
São Mateus do Maranhão	5,99	Núcleo	Sim - Hospital Regional de São Mateus	Sim	
São Pedro da Água Branca	3,56		Sim - Hospital Municipal de São Pedro da Água Branca		
São Pedro dos Crentes	0,95	Termo	Sim - Hospital Amâncio Coutinho		Sim – DPE
São Raimundo das Mangabeiras	8,74		Sim – Unidade Mista São Raimundo Nonato		
São Raimundo do Doca Bezerra	8,23	Sala Verde			Sim – DPE
São Roberto	4,07	Sala Verde			Sim – DPE
São Vicente Ferrer	4,39		Sim - Hospital Municipal Agostinho dos Santos Jacinto	Sim	
Satubinha	1,17		Sim	Sim	
Senador Alexandre Costa	4,75				
Senador La Rocque	3,25				Sim – DPE
Serrano do Maranhão	29,29	Sala Verde	Sim – Hospital Municipal Neredes Rodrigues	Sim – Cartório de Cururupu	
Sítio Novo	6,70			Sim	
Sucupira do Norte	3,20				
Sucupira do Riachão	1,59	Termo			
Tasso Fragoso	4,43	Termo	Sim - Hospital Irmã Maria Paes Tavares	Sim	Sim – DPE
Timbiras	5,99		Sim - Hospital Geral de Timbiras	Sim	
Timon	5,31	Núcleo	Sim - Hospital Regional Alarico Pacheco Nunes	Sim	Sim – DPE
Trizidela do Vale	7,38	Termo			
Tufilândia	4,54	Termo			
Tuntum	3,42	Núcleo	Sim - Hospital das Clínicas do Município de Tuntum	Sim	Sim – DPE
Turiação	9,37	Núcleo + sala verde	Sim – Hospital Municipal de Turiação	Sim	

Turilândia	19,53	Termo			
Tutóia	7,36	Núcleo	Sim – Hospital Municipal Lucas Veras	Sim	
Urbano Santos	9,02		Sim - Unidade Mista Valdir Melo	Sim	
Vargem Grande	3,83	Núcleo	Sim - Hospital Municipal Benito M. Sousa	Sim	Sim – DPE
Viana	4,29	Núcleo	Sim - Hospital Municipal Dom Hélio Campos	Sim	
Vila Nova dos Martírios	3,18	Termo	Sim - Hospital e Maternidade Nossa Senhora da Penha		
Vitória do Mearim	3,70	Núcleo	Sim - Hospital Kalil Moisés da Silva	Sim	
Vitorino Freire	5,12	Núcleo	Sim - Hospital Rui Bandeira	Sim	Sim – DPE
Zé Doca	14,33	Núcleo	Sim – Hospital SESP de Zé Doca	Sim	

ANEXO F – TABELA DE ACESSO À DOCUMENTAÇÃO BÁSICA NOS MUNICÍPIOS MARANHENSES

Tabela de Emissão de Documentação básica nos municípios maranhenses						
Nome UF	Cartório de Registro Civil das Pessoas Naturais	RG	CPF	CTPS	Título de eleitor	Alistamento militar
Açailândia	Sim	Viva	PAV	Viva + MTE	Zona eleitoral	Sim
Afonso Cunha	Sim					Sim
Água Doce do Maranhão	Sim					Sim
Alcântara	Sim	Viva	Viva	Viva	Zona eleitoral	Sim
Aldeias Altas	Sim					Sim
Altamira do Maranhão	Sim	Viva	Viva	Viva		Sim
Alto Alegre do Maranhão	Sim					Sim
Alto Alegre do Pindaré	Sim	Viva	Viva	Viva		Sim
Alto Parnaíba	Sim				Zona eleitoral	Sim
Amapá do Maranhão	Sim					Sim
Amarante do Maranhão	Sim	Viva	Viva	Viva	Zona eleitoral	Sim
Anajatuba	Sim					Sim
Anapurus	Sim					Sim
Apicum-Açu	Sim					Sim
Araguanã	Sim					Sim
Araioeses	Sim	Viva	Viva	Viva	Zona eleitoral	Sim
Arame	Sim				Zona eleitoral	Sim
Arari	Sim	Viva	Viva	Viva	Zona eleitoral	Sim
Axixá	Sim					Sim
Bacabal	Sim	Viva	Viva + RFB	Viva + MTE	Zona eleitoral	Sim
Bacabeira	Sim					Sim
Bacuri	Sim				Zona eleitoral	Sim
Bacurituba	Não					Sim
Balsas	Sim	Viva	Viva + RFB	Viva	Zona eleitoral	Sim
Barão de Grajaú	Sim				Zona eleitoral	Sim
Barra do Corda	Sim	Viva	Viva	Viva	Zona eleitoral	Sim
Barreirinhas	Sim	Viva	Viva	Viva	Zona eleitoral	Sim
Bela Vista do Maranhão	Sim					Sim
Belágua	UI - Urbano Santos					Sim
Benedito Leite	Sim					Sim
Bequimão	Sim				Zona eleitoral	Sim
Bernardo do Mearim	Sim					Sim
Boa Vista do Gurupi	Sim					Sim
Bom Jardim	Sim				Zona eleitoral	Sim
Bom Jesus das Selvas	Sim					Sim
Bom Lugar	Sim					Sim
Brejo	Sim		PAV		Zona eleitoral	Sim
Brejo de Areia	Sim					Não
Buriti	Sim				Zona eleitoral	Sim
Buriti Bravo	Sim					Sim
Buriticupu	Sim				Zona eleitoral	Sim
Buritirana	Sim					Não
Cachoeira Grande	Sim					Sim
Cajapió	Sim					Sim
Cajari	Sim					Sim
Campestre do Maranhão	Sim					Não
Cândido Mendes	Sim				Zona eleitoral	Sim
Cantanhede	Sim					Sim
Capinzal do Norte	Sim					Sim

Carolina	Sim	Viva	Viva + RFB	Viva + MTE	Zona eleitoral	Sim
Carutapera	Sim				Zona eleitoral	Sim
Caxias	Sim	Viva	Viva + RFB	Viva + MTE	Viva + Zona eleitoral	Sim
Cedral	Sim					Sim
Central do Maranhão	Não					Não
Centro do Guilherme	Sim					Sim
Centro Novo do Maranhão	Sim					Sim
Chapadinha	Sim	Viva	Viva + RFB + PAV	Viva + MTE	Zona eleitoral	Sim
Cidelândia	Sim					Não
Codó	Sim	Viva	Viva + RFB	Viva + MTE	Zona eleitoral	Sim
Coelho Neto	Sim	Viva	Viva	Viva	Zona eleitoral	Sim
Colinas	Sim	Viva	Viva	Viva	Zona eleitoral	Sim
Conceição do Lago-Açu	Sim					Sim
Coroatá	Sim	Viva	Viva	Viva	Zona eleitoral	Sim
Cururupu	Sim	Viva	Viva + PAV	Viva	Zona eleitoral	Sim
Davinópolis	Sim					Sim
Dom Pedro	Sim				Zona eleitoral	Sim
Duque Bacelar	Sim					Sim
Esperantinópolis	Sim		PAV		Zona eleitoral	Sim
Estreito	Sim	Viva	Viva	Viva	Zona eleitoral	Sim
Feira Nova do Maranhão	Sim		PAV			Sim
Fernando Falcão	Sim					Sim
Formosa da Serra Negra	Sim					Sim
Fortaleza dos Nogueiras	Sim					Sim
Fortuna	Sim					Sim
Godofredo Viana	Sim	Viva	Viva	Viva	Viva	Sim
Gonçalves Dias	Sim					Sim
Governador Archer	Sim					Sim
Governador Edison Lobão	Sim					Não
Governador Eugênio Barros	Sim				Zona eleitoral	Sim
Governador Luiz Rocha	Sim					Não
Governador Newton Bello	Sim					Não
Governador Nunes Freire	Sim	Viva	Viva	Viva	Zona eleitoral	Sim
Graça Aranha	Sim					Sim
Grajaú	Sim		PAV		Zona eleitoral	Sim
Guimarães	Sim				Zona eleitoral	Sim
Humberto de Campos	Sim	Viva	Viva	Viva	Zona eleitoral	Sim
Icatu	Sim				Zona eleitoral	Sim
Igarapé do Meio	Sim					Sim
Igarapé Grande	Sim					Sim
Imperatriz	Sim	Viva	Viva + RFB	Viva + MTE	Viva + Zona eleitoral	Sim
Itaipava do Grajaú	Sim	Viva	Viva	Viva		Não
Itapecuru Mirim	Sim	Viva	Viva + PAV	Viva	Zona eleitoral	Sim
Itinga do Maranhão	Sim					Sim
Jatobá	Sim					Não
Jenipapo dos Vieiras	Sim					Sim
João Lisboa	Sim				Zona eleitoral	Sim
Joselândia	Sim					Sim
Junco do Maranhão	Sim					Não
Lago da Pedra	Sim	Viva	Viva + PAV	Viva	Zona eleitoral	Sim
Lago do Junco	Sim					Sim
Lago dos Rodrigues	Sim					Sim
Lago Verde	Sim					Sim

Lagoa do Mato	Sim						Sim
Lagoa Grande do Maranhão	Sim						Sim
Lajeado Novo	Sim						Sim
Lima Campos	Sim						Sim
Loreto	Sim			PAV		Zona eleitoral	Sim
Luís Domingues	Não						Sim
Magalhães de Almeida	Sim						Sim
Maracaçumé	Sim					Zona eleitoral	Sim
Marajá do Sena	Sim						Não
Maranhãozinho	Sim						Sim
Mata Roma	Sim					Zona eleitoral	Não
Matinha	Sim					Zona eleitoral	Sim
Matões	Sim					Zona eleitoral	Sim
Matões do Norte	Sim						Sim
Milagres do Maranhão	Sim						Sim
Mirador	Sim	Viva	Viva	Viva		Zona eleitoral	Sim
Miranda do Norte	Sim						Sim
Mirinzal	Sim						Sim
Monção	Sim						Sim
Montes Altos	Sim					Zona eleitoral	Sim
Morros	Sim					Zona eleitoral	Sim
Nina Rodrigues	Sim						Sim
Nova Colinas	Sim						Sim
Nova Iorque	Sim						Não
Nova Olinda do Maranhão	Sim						Sim
Olho d'Água das Cunhãs	Sim					Zona eleitoral	Sim
Olinda Nova do Maranhão	Sim						Sim
Paço do Lumiar	Sim					Zona eleitoral	Sim
Palmeirândia	Sim						Sim
Paraibano	Sim						Sim
Parnarama	Sim					Zona eleitoral	Sim
Passagem Franca	Sim					Zona eleitoral	Sim
Pastos Bons	Sim	Viva	Viva	Viva		Zona eleitoral	Sim
Paulino Neves	Sim			Viva PAV			Sim
Paulo Ramos	Sim					Zona eleitoral	Sim
Pedreiras	Sim	Viva	Viva	Viva + PAV	Viva	Zona eleitoral	Sim
Pedro do Rosário	Sim					Zona eleitoral	Sim
Penalva	Sim					Zona eleitoral	Sim
Peri Mirim	Sim						Sim
Peritoró	Sim						Sim
Pindaré-Mirim	Sim	Viva	Viva	Viva	Viva	Zona eleitoral	Sim
Pinheiro	Sim	Viva	Viva	Viva + RFB	Viva	Zona eleitoral	Sim
Pio XII	Sim						Sim
Pirapemas	Sim						Sim
Poção de Pedras	Sim						Sim
Porto Franco	Sim			PAV		Zona eleitoral	Sim
Porto Rico do Maranhão	Não						Não
Presidente Dutra	Sim	Viva	Viva	Viva + RFB	Viva + MTE	Viva + Zona eleitoral	Sim
Presidente Juscelino	Sim						Sim
Presidente Médici	Sim						Sim
Presidente Sarney	Sim						Não
Presidente Vargas	Sim						Sim
Primeira Cruz	Sim						Sim

Raposa	Sim					Sim
Riachão	Sim				Zona eleitoral	Sim
Ribamar Fiquene	Sim					Não
Rosário	Sim	Viva	Viva + PAV	Viva	Zona eleitoral	Sim
Sambaíba	Sim	Viva	Viva	Viva		Sim
Santa Filomena do Maranhão	Sim					Não
Santa Helena	Sim	Viva	Viva	Viva	Zona eleitoral	Sim
Santa Inês	Sim	Viva	Viva + RFB	Viva + MTE	Zona eleitoral	Sim
Santa Luzia	Sim	Viva	Viva	Viva	Zona eleitoral	Sim
Santa Luzia do Paruá	Sim	Viva	Viva + PAV	Viva	Zona eleitoral	Sim
Santa Quitéria do Maranhão	Sim					Sim
Santa Rita	Sim					Sim
Santana do Maranhão	Sim					Não
Santo Amaro do Maranhão	Sim					Sim
Santo Antônio dos Lopes	Sim				Zona eleitoral	Sim
São Benedito do Rio Preto	Sim					Sim
São Bento	Sim	Viva	Viva	Viva	Zona eleitoral	Sim
São Bernardo	Sim		PAV		Zona eleitoral	Sim
São Domingos do Azeitão	Sim					Sim
São Domingos do Maranhão	Sim				Zona eleitoral	Sim
São Félix de Balsas	Sim					Sim
São Francisco do Brejão	Sim					Sim
São Francisco do Maranhão	Sim					Sim
São João Batista	Sim				Zona eleitoral	Sim
São João do Carú	Sim					Sim
São João do Paraíso	Sim					Não
São João do Soter	Sim					Sim
São João dos Patos	Sim	Viva	Viva + PAV	Viva	Zona eleitoral	Sim
São José de Ribamar	Sim	Viva	Viva + PAV	Viva	Zona eleitoral	Sim
São José dos Basílios	Sim					Não
São Luís	Sim	Viva	Viva + RFB	Viva + MTE	Viva + Zona eleitoral	Sim
São Luís Gonzaga do Maranhão	Sim				Zona eleitoral	Sim
São Mateus do Maranhão	Sim	Viva	Viva	Viva	Zona eleitoral	Sim
São Pedro da Água Branca	Sim				Zona eleitoral	Sim
São Pedro dos Crentes	Sim					Sim
São Raimundo das Mangabeiras	Sim				Zona eleitoral	Sim
São Raimundo do Doca Bezerra	Sim					Sim
São Roberto	Não					Não
São Vicente Ferrer	Sim	Viva	Viva	Viva	Viva	Sim
Satubinha	Sim					Sim
Senador Alexandre Costa	Sim					Sim
Senador La Rocque	Sim					Não
Serrano do Maranhão	UI - Cururupu					Sim
Sítio Novo	Sim					Sim
Sucupira do Norte	Sim					Sim
Sucupira do Riachão	Sim					Não
Tasso Fragoso	Sim					Sim
Timbiras	Sim					Sim
Timon	Sim	Viva	Viva	Viva	Zona eleitoral	Sim
Trizidela do Vale	Sim					Sim
Tufilândia	Sim					Sim
Tuntum	Sim		PAV		Zona eleitoral	Sim
Turiáçu	Sim				Zona eleitoral	Sim

Turilândia	Sim		PAV			Sim
Tutóia	Sim		PAV		Zona eleitoral	Sim
Urbano Santos	Sim	Viva	Viva	Viva	Zona eleitoral	Sim
Vargem Grande	Sim				Zona eleitoral	Sim
Viana	Sim	Viva	Viva + PAV	Viva	Zona eleitoral	Sim
Vila Nova dos Martírios	Sim					Sim
Vitória do Mearim	Sim				Zona eleitoral	Sim
Vitorino Freire	Sim	Viva	Viva	Viva	Zona eleitoral	Sim
Zé Doca	Sim	Viva	Viva	Viva	Zona eleitoral	Sim

[3] <https://arpenma.org/cartorios-interligados/> - acesso em: 30 nov. 2021