

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

RAQUEL SANTOS PEREIRA CHRISPINO

SUB-REGISTRO E INDOCUMENTADOS NO BRASIL:
a exclusão documental vista a partir da (des)organização do Estado

Rio de Janeiro
2021

RAQUEL SANTOS PEREIRA CHRISPINO

**SUB-REGISTRO E INDOCUMENTADOS NO BRASIL:
a exclusão documental vista a partir da (des)organização do Estado**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro como requisito para obtenção do título de mestra em Teorias Jurídicas Contemporâneas

Orientadora: Profa. Dra. Vanessa Oliveira Batista Berner

Rio de Janeiro
2021

FICHA CATALOGRÁFICA

CIP - Catalogação na Publicação

CC554s CHRISPINO, RAQUEL SANTOS PEREIRA
SUB-REGISTRO E INDOCUMENTADOS NO BRASIL: a
exclusão documental vista a partir da
(des)organização do Estado / RAQUEL SANTOS PEREIRA
CHRISPINO. -- Rio de Janeiro, 2021.
125 f.

Orientadora: Vanessa Oliveira Batista Berner.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do
Rio de Janeiro, Faculdade Nacional de Direito,
Programa de Pós-Graduação em Direito, 2021.

1. Direito a Identidade. 2. Registro Civil. 3.
Sub-registro. 4. Exclusão Documental. 5. Cidadania.
I. Berner, Vanessa Oliveira Batista, orient. II.
Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os dados fornecidos pelo(a) autor(a), sob a responsabilidade de Miguel Romeu Amorim Neto - CRB-7/6283.

RAQUEL SANTOS PEREIRA CHRISPINO

SUB-REGISTRO E INDOCUMENTADOS NO BRASIL:

a exclusão documental vista a partir da (des)organização do Estado

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro como requisito para obtenção do título de mestra em Teorias Jurídicas Contemporâneas

Aprovada em: 12/11/2021

BANCA EXAMINADORA



Profa. Dra. Vanessa Oliveira Batista Berner/Orientadora/Membro Presidente
PPGD/Universidade Federal do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Manuel Eugênio Gándara Carballido
PPGD/Universidade Federal do Rio de Janeiro

Profa. Dra. Fernanda Melo da Escóssia
ECO/Universidade Federal do Rio de Janeiro

AGRADECIMENTOS

Esta dissertação é um retorno aos “bancos escolares”, de onde, de algum modo, nunca me afastei completamente, pois a magistratura nos exige um estudo permanente junto a diversas escolas. Porém, estar em uma universidade é diferente e ter colegas de turma, que não são juízes, foi uma experiência excepcional.

Agradeço a minha orientadora, Vanessa Oliveira Batista Berner que, no momento de retorno à academia, me recebeu de forma tão acolhedora. Ali eu era apenas uma juíza apaixonada pelo trabalho com o sub-registro e que não sabia nem como fazer uma monografia, atividade não exigida na época em que concluí o curso de Direito na UERJ. Ainda me lembro do nosso primeiro encontro e de seu comentário no sentido de que não estava surpreendida de que o projeto do sub-registro fosse iniciado no Tribunal de Justiça por uma mulher. Naquele dia, eu tive a minha primeira aula sobre feminismo e teorias críticas do Direito, temas apaixonantes que ela me apresentou.

Agradeço especialmente ao professor Manuel Gandara, pelas aulas inesquecíveis e à professora Fernanda da Escóssia, pela felicidade de testemunhar sua pesquisa sobre o tema e emoção na leitura do livro que dela se originou, o qual resgatou memórias de alguns atendimentos e alguns momentos únicos da minha atividade como magistrada. Ambos me honraram aceitando o convite para compor a banca. Também sou grata à professora Daniela Barcellos, pela contribuição no processo de qualificação e pelo inesquecível e acolhedor sorriso no dia da entrevista para admissão no mestrado, momento tenso em que eu novamente era avaliada depois de mais de 20 anos sem passar por uma “prova oral”. Agradeço ao PPGD da Faculdade Nacional de Direito/UFRJ por me aceitar como aluna, apesar de ter um perfil tão diverso dos outros estudantes da pós-graduação em direito e da disponibilidade limitada de tempo em razão dos compromissos com a magistratura.

Não posso deixar de agradecer à Patrícia Magno que, em um almoço após reunião de trabalho sobre o sub-registro de pessoas privadas de liberdade, comentou sobre a pós-graduação da Faculdade Nacional de Direito como um espaço adequado para minha pesquisa. Ela estava certa.

Aos colegas das disciplinas do mestrado que me aceitaram, trocaram, perguntaram, viveram as angústias das leituras e discussões sobre interessantes textos, segue minha gratidão por confirmarem, mais uma vez, que é possível acreditar na juventude brasileira e na sua esperança e capacidade de transformação. Os diversos temas das muitas pesquisas que acompanhei me encantaram especialmente.

Agradeço aos meus primeiros parceiros na escuta das pessoas indocumentadas: Sueli de Araujo, Marcos Fagundes, Sabrina Carvalho, Tereza Guimaraes, Livia Marinho e todos os companheiros de trabalho do SEPEC. Eles ouviram minhas primeiras inquietações, trocaram ideias, construíram junto o projeto de Erradicação do Sub-registro do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Agradeço, em especial, aos diversos desembargadores que passaram pela Corregedoria Geral de Justiça do Rio de Janeiro e que, confiando em mim, apoiaram nossa atividade junto às pessoas sem documentos. Agradeço também aos companheiros de trabalho do Ônibus da Justiça Itinerante do Sub-registro, que se tornou um ponto de luz sobre o problema e espaço fraterno de trabalho no acolhimento de casos vindos de todos os lugares e também encaminhados pela rede construída no Comitê Gestor Estadual.

Agradeço à querida Tula Brasileiro que me apresentou o movimento nacional pela erradicação do sub-registro e acesso à documentação básica, muito antes da criação formal do próprio comitê do Rio de Janeiro, e que se tornou uma das minhas melhores amigas de vida.

Aos amigos de Brasília que, na última década, me apresentaram a complexidade da administração do governo federal, explicando e trocando sempre, tudo em busca de soluções para o grave problema desta pesquisa. À Leilá Leonardos e Beatriz Garrido, pela amizade nascida nos meus primeiros passos. A Claudio Machado, pela troca incansável sobre temas que interessam a tão poucos, que podem parecer enfadonhos, mas são os mais caros para nós.

Aos meus pais que, segundo disseram minhas filhas, forjaram meu caráter e me deram a sensibilidade para ouvir os “invisíveis”. E, citando uma conversa que mantive pouco antes de escrever este texto, especialmente à minha mãe que, na comemoração de alguns dos meus aniversários, me levava para fazer minha festinha nas instituições de acolhimento de crianças que não tinham família (e, hoje, sei que é possível que muitas também não tivessem certidão de nascimento). Estou certa de que essa e outras lições me ajudaram a ter um olhar mais atento para as abissais desigualdades brasileiras.

Ao meu companheiro de vida, Rodrigo, pelo cuidado incondicional comigo, pela leveza, pela alegria. Nosso amor é para sempre e, sem ele, tudo seria muito mais difícil.

Minha gratidão profunda à Renata e Flávia, minhas filhas que, para minha felicidade, estão se tornando adultas socialmente conscientes e seguras e que sempre compreenderam minhas ausências em razão do trabalho no atendimento aos indocumentados. Lembro o quanto foi significativo ter a certidão de nascimento delas em minhas mãos, consolidando vínculos eternos de afeto.

E, como não poderia deixar de ser, agradeço aos amigos e companheiros de trabalho do Comitê Gestor Estadual, pelas trocas, persistência, confiança, apoio mútuo. Quantas vezes

“sofremos juntos” com as tragédias cotidianas testemunhadas no contato com os indocumentados? As reuniões do comitê são como aulas para mim e por isso agradeço a cada um desses meus professores, que se fazem presentes nos grupos de trabalho e me comprovam, a cada dia, que é possível pensar políticas públicas em espaços coletivos e horizontais. Com eles aprendi, e continuo aprendendo, a base do que trabalhei nessa pesquisa. Eles renovam as minhas esperanças em um futuro melhor para os indocumentados deste país tão grande e cheio de desafios.

RESUMO

Vivemos no Brasil o drama da exclusão documental resultante do fracasso das políticas públicas para acesso à documentação civil básica. Existe um número imenso de pessoas sem documentos e com grave dificuldade de obtê-los e tal situação ficou flagrante na Pandemia de Covid-19. Este trabalho trata do grave problema do sub-registro e dos indocumentados no Brasil e sua relação com a estrutura normativa brasileira. O direito ao registro e a identificação civil são vistos aqui sob a perspectiva dos direitos humanos a partir de alguns dados biográficos essenciais: nome, data e local de nascimento, filiação. Pessoas privadas de liberdade, em situação de rua e em acolhimento institucional tem maior dificuldade de acesso e, também no momento do óbito, a ausência de uma política eficiente para identificação de pessoas se fez notar, agravando o problema do “desaparecimento”. O Poder Judiciário é o responsável pelo registro de nascimento, primeiro documento básico do que ora denominamos “cadeia” documental, composta de seis documentos, sem os quais não é possível a pessoa se relacionar com o Estado ou ter os direitos mínimos assegurados. O estudo das normas que regulam a emissão dos documentos mostra a falta de coerência e articulação entre as diversas instâncias estatais e é necessário buscar as causas desta realidade. A partir da experiência de outros países, também é possível vislumbrar soluções na integração com os sistemas de saúde, de educação e assistência social, bem como trabalhar com o registro desde as maternidades e facilitando o acesso à segunda via das certidões.

Palavras-Chave: Direito à Identidade. Registro Civil. Sub-registro. Subidentificação. Exclusão Documental. Cadeia Documental. Cidadania.

ABSTRACT

We live in Brazil the drama of document exclusion resulting from the failure of public policies regarding the access to basic civil documentation. There is a huge number of people without documents and with serious difficulty to obtain them and this situation was flagrant in the Covid19 Pandemic. This work deals with the serious problem of under-registration and the undocumented in Brazil and its relationship with the Brazilian normative structure. The right to registration and civil identification are seen here from the perspective of human rights based on some essential biographical data: name, date and place of birth, parentage. People deprived of liberty, on the streets and in institutional care have greater access difficulties and, also at the time of death, the absence of an efficient policy for identifying people was noticed, aggravating the problem of “disappearance”. The Judiciary Branch is responsible for the birth registration, the first basic document of what we now call the documental “chain”, composed of six documents, without which it is not possible for the person to relate to the State or have their minimum rights guaranteed. The study of the norms that regulate the issuance of documents shows the lack of coherence and articulation between the different state bodies and it is necessary to look for the causes of this reality. Based on the experience of other countries, it is also possible to envisage solutions for integration with the health, education and social systems, as well as to work with registration since the maternity hospitals and facilitating access to duplicate certificates.

Keywords: Right to Identity. Civil Registry. Under-Registration. Under-Identification. Documentary Exclusion. Documentary Chain. Citizenship.

LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

ARPEN-RJ	Associação dos Registradores de Pessoas Naturais do Rio de Janeiro
ANOREG	Associação dos Notários e Registradores do Brasil
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAM	Certificado de Alistamento Militar
CGJ	Corregedoria Geral de Justiça
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CPF	Cadastro de Pessoa Física
CRC	Central de Informações de Registro Civil das Pessoas Naturais
CRVS	Civil Registration and Vital Statistics
CTPS	Carteira de Trabalho e Previdência Social
DEPEN	Departamento Penitenciário Nacional
DETRAN	Departamento Estadual de Trânsito
DNV	Declaração de Nascido Vivo
FAC	Folha de Antecedentes Criminais
GT	Grupos de Trabalho
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
ITS	Instituto de Tecnologia e Sociedade
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
RCPN	Registro Civil de Pessoas Naturais
RG	Registro Geral
SEAS	Secretaria de Estado de Assistência Social
SEPEC	Serviço de Promoção à Erradicação do Sub-registro de Nascimento e a Busca de Certidões

SIM	Sistema de Informações de Mortalidade
SINASC	Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos
SIRC	Sistema Nacional de Informações de Registro Civil
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TJRJ	Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1 VISIBILIZANDO A EXCLUSÃO DOCUMENTAL.....	25
1.1 A dificuldade de dados sobre os indocumentados	25
1.2 Os fatos: grupos vulneráveis e dificuldade de acesso à documentação básica.....	28
1.2.1 A população em situação de rua	32
1.2.2 A população carcerária e do sistema socioeducativo	36
1.2.3 A população em acolhimento institucional	40
1.2.4 As pessoas “desaparecidas”	42
1.3 Identidade legal: um direito humano ou só um discurso?	44
1.4 Cidadania recortada ou de segunda classe.....	49
1.5 Cidadania regulada pela documentação.....	51
1.6 A exclusão moral.....	52
1.7 A importância do registro civil como direito <i>per se</i> e o direito à identidade	54
2 FATORES ESTRUTURAIS PARA A DIFICULDADE DE ACESSO À DOCUMENTAÇÃO BÁSICA	59
2.1 Teorias Descoloniais e Organização Excludente do Estado	59
2.2 O registro civil, o exercício da cidadania e sua origem histórica	59
2.3 Conceitos Básicos: Sub-Registro, Subidentificação e Cadastros Administrativos	62
2.4 Dificuldades que decorrem da estrutura federativa brasileira	63
2.5 A Exigência do Comprovante de Residência	66
2.6 Sequência Documental, Legislação Brasileira e Incongruências	67
2.6.1 Documentos de competência dos estados: certidão de nascimento e carteira de identidade	69
2.6.2 Documentos de competência da União	72
2.6.2.1 Certificado de Alistamento Militar.....	72
2.6.2.2 Título de Eleitor.....	75
2.6.2.3 Cadastro de Pessoa Física (CPF).....	80
2.6.2.4 Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS)	83
2.7 A frustrante corrida de obstáculos da cadeia documental	86
2.8 Atuação do poder judiciário e “o que está pendente”	87
2.8.1 A Central de Registro Civil Nacional.....	89
2.8.2 As Unidades Interligadas nos Hospitais	91
3 CAMINHOS PARA A SOLUÇÃO	93
3.1 A Experiência de Outros Países da América Latina e o Modelo Brasileiro dos Comitês	93
3.2 A política de acesso à documentação básica e a atuação dos comitês.....	94

3.3 O histórico do comitê estadual e a estruturação em grupos de trabalho temáticos ...	96
3.4 A experiência democrática e a atitude anticolonial do comitê gestor estadual do Rio de Janeiro	99
3.4.1 Quem participa das reuniões e do movimento	99
3.4.2 O coordenador não é a pessoa mais importante	100
3.4.3 Critérios para agendamento das reuniões	102
3.4.4 Participação das pessoas cujos direitos foram violados e estudos de caso.....	104
3.4.5 Publicidade das reuniões	106
3.5 Os resultados positivos	106
3.5.1 Aprendizado coletivo.....	107
3.5.2 Algumas realizações do comitê gestor estadual	108
3.5.3 Pensamento descolonial e práticas sociais	109
3.6 Outros modelos e experiências de acesso à documentação na América Latina.....	111
3.6.1 A experiência da Bolívia: a escola como porta de acesso à documentação	112
3.6.2 A experiência do Chile: integração entre registro civil e identidade.....	114
3.6.3 A experiência do Peru: acesso aos benefícios sociais	116
3.6.4 México: integração com a saúde e desafios semelhantes aos do Brasil	117
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	119
REFERÊNCIAS	122

INTRODUÇÃO

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 esse direito, mediante nomes fictícios, se for necessário (artigo 18 do Pacto de São José da Costa Rica/1969)

Até 2030, fornecer identidade legal para todos, incluindo o registro de nascimento (16.9 Objetivo de Desenvolvimento Sustentável da ONU)

Foi no ano de 2007. Cheguei à Primeira Vara de Família de São João de Meriti, município da Baixada Fluminense, após dez anos de magistratura, e me via como uma profissional relativamente experiente. Não imaginava que encontraria pela frente uma competência que muito me ocuparia e que era a causa de tantas violações e sofrimento para a população local: o registro civil. Desde o início, recebi muitos processos de registro tardio de nascimento, em que pessoas adultas, afirmando nunca terem sido registradas, pediam ao Poder Judiciário uma chance de vida um pouco mais digna ou, simplesmente, uma possibilidade de morte sem causar muito aborrecimento aos familiares.

Em novembro do mesmo ano resolvi, percebendo que aquela situação era um diferencial na cidade, aderir ao movimento promovido pelo Conselho Nacional de Justiça para atendimento dos casos de sub-registro, conceito que me era desconhecido até então. Entre os meses de novembro e dezembro de 2007 atendi mais de 100 pessoas que me pediam o registro de nascimento tardio em uma espécie de pauta especializada de audiências que se antecipava às audiências de outros tipos de processos judiciais.

O que vi no “mutirão”, promovido com a essencial ajuda da Defensoria Pública, foi estarrecedor. A forte impressão talvez viesse do fato de ouvir tantas histórias parecidas num mesmo espaço de tempo ou, ao contrário, justamente por perceber que a omissão do Estado impactava aquelas vidas de formas bastante diversas. Mas era a mesma omissão. Os mesmos relatos de indiferença. Só aí descobri que o município de São João de Meriti, localizado na Baixada Fluminense, estava entre os 100 municípios brasileiros com maior índice de sub-registro do país, conforme informação do Censo Populacional de 2010 (IBGE)¹.

¹ “Em âmbito nacional, no ano de 2001 eram 21,9% de crianças, entre 0 e 10 anos, sem o registro. Em 2010, essa porcentagem caiu para 6,6%. Os dados estaduais obtidos pelo Censo IBGE de 2010 informam haver 15.467 crianças de 0 a 10 anos sem o registro, somente na capital do estado. Os municípios mais preocupantes são a Capital, Duque de Caxias, com o equivalente a 2.774 crianças sem registro, Nova Iguaçu com 1.720 casos e São João de Meriti com 1.058”. Disponível em: <https://arpen-sp.jusbrasil.com.br/noticias/3065971/i-encontro-de-mobilizacao-do-comite-gestor-de-politicas-de-erradicacao-do-sub-registro-civil-do-estado-do-rio-de-janeiro>. Acesso em: 10 nov. 2021.

Lembro, com detalhes que ficaram impregnados em minha memória emocional, de muitos casos atendidos neste mutirão. Vou contar uma das histórias, ouvida em dezembro de 2008, e que mostra a tragédia humana causada pelo sub-registro civil de nascimento. Trata-se da vida de Bruno, o qual compareceu à fila do atendimento sozinho. Aos 20 anos, ele ainda não tinha registro de nascimento, pois nasceu quando sua mãe ainda era adolescente e foi criado pela avó. Sua mãe depois se casou, teve filhos e constituiu família e Bruno não conviveu com ela e com os irmãos, permanecendo com a avó materna. Só que Bruno nasceu com um problema neurológico e apresentava convulsões desde bebê. Como não teve acesso à escola, por falta de certidão de nascimento, apesar do esforço da avó materna em matriculá-lo, não chegou a aprender a ler. O problema de saúde também não foi tratado, em razão da falta de documentação de Bruno, o que resultou em lesão cerebral irreversível. Bruno foi registrado tardiamente, poucas semanas após o primeiro atendimento e após serem ouvidas avó e mãe em audiência, esta última só comparecendo quando a secretária do gabinete foi a sua casa convidá-la para resolver o problema do filho. Logo após o registro, foi deferida a curatela em seu favor, por iniciativa do Ministério Público. Quando da entrevista no processo de curatela, Bruno fez uma convulsão, na minha frente, na sala de audiências e, por estar presente o médico que atuava nas perícias, conseguiu ser devidamente atendido. O profissional informou que Bruno seria um rapaz sem limitações se tivesse tido acesso à medicação anticonvulsivante quando nasceu, pois, suas sequelas neurológicas se deviam às múltiplas convulsões sofridas desde a infância em razão da ausência da medicação de uso controlado. Com a certidão de nascimento, e após o necessário apoio para emissão dos demais documentos, Bruno passou a receber a medicação para evitar as repetidas convulsões e também o chamado Benefício de Prestação Continuada (BPC), destinado às pessoas com deficiência.

Como essa, foram inúmeras as histórias em que a ausência de documentação impactou de formas diversas, sempre sofridas, a vida daquelas pessoas. A experiência em uma centena de processos judiciais com pedidos de registro tardio de nascimento naquele final de 2007 me levou a pedir ajuda à administração do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, pois percebi rapidamente que havia uma urgência na solução dos casos, ao mesmo tempo em que também havia um risco. Eu nunca havia atuado na área criminal e precisava entender como obter a tão falada Folha de Antecedentes Criminais (FAC), pois uma parte dos jurisdicionados era de pessoas egressas do sistema carcerário. Também não tinha ideia de como funcionava a identificação civil e criminal. Era preciso aprender, para garantir os direitos, nos processos sob minha responsabilidade, com a celeridade necessária.

Em contato com a Corregedoria Geral de Justiça, acabei sendo convidada a pensar um projeto para atendimento ao sub-registro, situação que já era conhecida por alguns juízes que atuavam junto à administração. Foi instituída, então, uma Comissão Judiciária para Erradicação do Sub-registro² e sugeri que, para dar efetividade às deliberações da comissão, se estruturasse uma secretaria. Recebi alguns servidores e comecei a organizá-los. A ideia era sermos um grupo especializado para atendimento aos indocumentados nas ações sociais promovidas pelo Tribunal. Foi o que nos tornamos.

Naquele primeiro ano, participamos de diversas ações em comunidades no Rio de Janeiro e região metropolitana. Os casos eram tão graves que percebemos que nós, do grupo dedicado aos atendimentos, estávamos vivendo um sofrimento psíquico próprio. Após as ações sociais, ficávamos em silêncio profundo. Aparecia um vazio inexplicável. Ao chegarmos em casa, com nossos cônjuges e familiares, “despejávamos” as tragédias ouvidas naquele dia de trabalho. O sofrimento com o qual tínhamos contato era tanto que solicitei apoio psicológico e foram feitas algumas reuniões com uma psicóloga da equipe técnica da Corregedoria Geral de Justiça para que fôssemos auxiliados para expor e elaborar melhor a nossa dor.

Mais de uma vez, nas ações sociais em escolas, ônibus e locais públicos, fui chamada por colegas juízes que faziam audiências do sub-registro para que, em nome das dúvidas que surgiam, eles pudessem externar a sua emoção e suas lágrimas. Até para magistrados que estavam acostumados aos conflitos humanos era duro demais testemunhar tanto sofrimento.

Assim, passei à condição de coordenadora do Projeto de Erradicação do Sub-registro da Corregedoria Geral de Justiça/RJ, iniciado em 2008, o que me permitiu uma percepção peculiar do problema da falta de acesso à documentação básica, não só do registro de nascimento, mas dos demais documentos que vêm em sequência a ele e dele dependem.

Percebi que as práticas sociais das instituições públicas, no que diz respeito aos protocolos de acesso aos serviços, tendem a priorizar o homem médio, de classe média, branco, cisgênero, instruído e com recursos financeiros para superar todos os “muros” que dificultam o acesso à documentação básica. Já as pessoas sem documentos são ainda mais invisíveis quando entre os grupos dos já silenciados em razão de extrema vulnerabilidade, mesmo porque não constam em cadastros administrativos que fundamentam e inspiram políticas públicas.

No entanto, uma questão se apresentava na ocasião: o problema estaria na displicência da pessoa indocumentada, como alguns afirmavam? Em sua dificuldade de compreender a

² PROVIMENTO 24 de 17/03/2009 criou, no âmbito da Corregedoria Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, a Comissão Judiciária para a Erradicação do Sub-registro de Nascimento e para a Promoção ao Reconhecimento Voluntário de Paternidade e à Adoção Unilateral.

necessidade de registrar um filho ou guardar cuidadosamente seus documentos? Ou será que a causa das dificuldades de acesso à documentação básica estaria no sistema normativo brasileiro que exclui uma parte da população do acesso aos serviços de documentação?

O discurso e a conduta das instituições que emitem documentos no Brasil eram no sentido de que aquele que não tinha os documentos exigidos para a prestação de determinado serviço era o único responsável por tal situação. Também entre os prestadores de serviços públicos em geral havia uma forte tendência a culpar o cidadão pela não detenção dos documentos necessários. Se este ou aquele documento não é apresentando quando exigido, a pessoa sofrerá as sanções pertinentes. Um exemplo infelizmente comum é o da suspensão do recebimento de benefício previdenciário dos idosos, caso não seja feita a “prova de vida” do titular do direito ao seu recebimento.

Os profissionais que atendem a população economicamente vulnerável tinham impressão diversa: a de que o acesso à obtenção dos documentos básicos por parte do cidadão vinha sendo objeto de negligência pelo Estado que desconsidera a movimentação populacional em nosso país e a necessidade urgente de integração tanto do atendimento, quanto dos cadastros administrativos e bases de dados. Um cidadão sem recursos que muda sua residência do nordeste para o sudeste, e perde seus documentos em enchente ou incêndio, terá de obter novos, dirigindo-se ao cartório em que foi lavrado seu registro de nascimento no Nordeste. Não há outro modo ágil e simples de obtenção de uma nova certidão. Além disso, alguns dos órgãos emissores de documentos básicos têm uma capilaridade insuficiente para o atendimento da população brasileira. Indicamos, como exemplo, a Receita Federal que, apesar dos esforços recentes para aumentar o acesso, possui pouquíssimos postos de atendimento proporcionalmente ao número de municípios no país³.

Além dos motivos acima referidos, as instituições emissoras de documentos muitas vezes condicionam a entrega do documento de sua responsabilidade à apresentação de outros documentos, que consideram essenciais e anteriores, criando condições nem sempre claras para a população, além de não estabelecerem critérios para a concessão da gratuidade da emissão aos hipossuficientes nem estruturarem política coerente e eficiente visando a sustentabilidade do serviço público de acesso à documentação básica.

A partir das conclusões iniciais, muitas outras foram se somando e tornando possível o trabalho de erradicação do sub-registro no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro.

³No caso do estado do Rio de Janeiro, o número de postos chega a não atingir um terço dos 92 municípios do estado.

O Poder Judiciário é o responsável por garantir o acesso ao registro de nascimento, primeiro documento básico do brasileiro, mesmo ao delegar o exercício deste serviço aos cartórios extrajudiciais, mantém sua competência de normatização e fiscalização e, em alguns estados brasileiros, a viabilização da sustentabilidade financeira dos serviços de registro civil⁴, além de ser o responsável pelo julgamento dos processos judiciais de *registro tardio ou fora do prazo*.

O registro civil é o primeiro documento do que ora denominamos “cadeia” ou “sequência” documental, composta de seis documentos básicos⁵, sem os quais não é possível ao cidadão se relacionar com o Estado ou ter os direitos mínimos garantidos. O primeiro dos documentos, a certidão de nascimento, comprova os dados biográficos da pessoa humana, constituídos no momento do seu nascimento, e sob a responsabilidade do Poder Judiciário. A este se seguem a carteira de identidade, o Certificado de Alistamento Militar (CAM), o título de eleitor, o Cadastro de Pessoa Física (CPF) e a Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS).

Observa-se que os dois primeiros documentos (certidão de nascimento e carteira de identidade) são de competência dos entes federativos estaduais, enquanto os outros quatro seguintes são de competência de órgãos federais distintos. A característica da cadeia documental é que a emissão dos documentos é condicionada à apresentação dos anteriores, levando o cidadão a caminhar por uma verdadeira *via crucis* a fim de obter todos os documentos necessários para exercício de sua cidadania.

Se algum destes documentos se perde ou se a pessoa está em tal estado de vulnerabilidade que não sabe prestar informações sobre sua identidade, torna-se extremamente difícil remontar a história de quem é esta pessoa e garantir seus direitos. Um dos exemplos é o não atendimento ambulatorial no Sistema Único de Saúde e a impossibilidade de inscrição no Cadastro Único, da Secretaria Especial de Desenvolvimento Social do Ministério da Cidadania⁶.

⁴ Lei Estadual/RJ n. 6281, de 03 de julho de 2012: cria o Fundo de Apoio aos Registradores Cíveis das Pessoas Naturais do Estado do Rio de Janeiro (Funarpen/RJ) e dá outras providências.

⁵ Elegemos os seis documentos básicos indicados por serem comuns à maioria dos brasileiros. Não incluímos a Declaração de Nascido Vivo (DNV), emitida pelo Ministério da Saúde, pois há brasileiros que nascem em casa e não chegam a ter o documento. Também o Cartão Nacional de Saúde não é emitido para todos os brasileiros, mas para aqueles que precisam usar o Sistema Único de Saúde. Excluímos os passaportes, pois apenas um percentual reduzido da população tem acesso a eles.

⁶ “O Cadastro Único é um registro que permite ao governo saber quem são e como vivem as famílias de baixa renda no Brasil. Ele foi criado pelo Governo Federal, mas é operacionalizado e atualizado pelas prefeituras de forma gratuita. Ao se inscrever ou atualizar seus dados no Cadastro Único, você pode tentar participar de vários programas sociais. Cada programa tem uma exigência diferente, mas o primeiro passo é ter sempre seu cadastro

Neste trabalho pretendo apresentar propostas para a seguinte reflexão: a legislação brasileira que regula a emissão da documentação básica cria dificuldades de acesso aos serviços pela população e contribui para a exclusão documental? Que causas podemos identificar para o grave fenômeno do sub-registro e da subidentificação de pessoas no Brasil?

A resposta ao problema pode apontar para a seguinte hipótese: realmente existe falta de coerência nas normas legais que regulam a emissão dos documentos, além de uma ineficiência na estrutura de atendimento e integração de bases de dados, deixando o Estado de garantir o direito ao acesso à documentação básica e, por conseguinte, o direito à identidade.

Esta falta de coerência ficou mais clara e visível no Brasil com a tragédia social produzida pela pandemia de Covid-19, tornando-se impossível o pagamento do auxílio emergencial instituído pela Lei 13.982 de 02/04/2020, que estabeleceu medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública. Em razão das dificuldades de os brasileiros vulneráveis apresentarem documentos pessoais de identificação e diante da inconsistência das informações das bases de dados governamentais, milhões de pessoas não puderam receber o auxílio emergencial a que tinham direito⁷.

A proposta deste trabalho é visibilizar o fato e identificar as causas estruturais, ou seja, os motivos de tal postura do Estado a partir da perspectiva do cidadão que sofre a violação do seu direito humano à identidade civil e não consegue ter acesso aos documentos, diante de normas que fundamentam a burocracia e a exclusão.

A pretensão é ajudar a desinibilizar as pessoas indocumentadas, mostrando a impossibilidade de obtenção de documentos, especialmente quando estão sob a custódia ou responsabilidade do Estado, como é o caso de pessoas privadas de liberdade, em situação de acolhimento ou institucionalizadas de outras formas, hospitalizadas ou dependentes diretos de serviços estatais. Este trabalho pretende, ainda, fomentar reflexões sobre o entrave cultural que

atualizado”. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/cadastro-unico>. Acesso em: 15 out. 2021.

⁷ Conforme notícias jornalísticas: disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/04/13/receita-federal-libera-inscricao-de-novos-cpfs-por-e-mail-se-m-custo-e-para-qualquer-idade.ghtml>. Acesso em: 10 out. 2021. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/04/15/para-entra-com-acao-contraregularizacao-de-CPF-para-auxilio-emergencial.htm>. Acesso em: 10 out. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/04/15/desempregado-seu-raimundo-regulariza-o-CPF-apos-17-horas-na-fila-da-receita.ghtml>. Acesso em: 10 out. 2021. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral/invisiveis-5-5-milhoes-de-informais-correm-risco-de-perder-ajuda-de-r-600,70003276664>. Acesso em: 10 out. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/05/16/milhoes-de-brasileiros-nao-tem-nenhum-documento-de-identificacao.ghtml>. Acesso em: 10 out. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/06/24/auditoria-do-tcu-aponta-indicios-de-irregularidade-na-gestao-de-cpfs.ghtml>. Acesso em: 10 out. 2021.

considera a pessoa socialmente mais frágil como uma pessoa de “segunda classe”, com menos direito ao exercício da cidadania, colocando “na conta do usuário”, ou seja, da pessoa vulnerável a responsabilidade pela não obtenção do documento necessário ao reconhecimento de sua própria existência ou ao exercício de direitos.

O objetivo geral desta pesquisa é analisar, sob a perspectiva estrutural e sistêmica, o fenômeno da exclusão documental e tentar identificar as causas que levam o Estado a se organizar de modo a dificultar o acesso à documentação básica a uma parte significativa da população com determinadas características sociais.

Como metodologia de pesquisa, partirei do instrumento de análise para compreensão de contextos do Diamante Ético, esquema proposto por Herrera Flores, que permite visualizar toda a profundidade e amplitude dos direitos humanos, pretendendo afirmar a indiscutível interdependência entre os múltiplos componentes que definem os direitos humanos no mundo contemporâneo⁸.

Entendemos pertinente a aplicação deste instrumento, pois, ao descrever o Diamante Ético, Herrera Flores trata de tipos de violações de direitos humanos e indica, entre seus exemplos, “não permitir que pessoas que querem e desejem trabalhar em nossos países tenham acesso ao direito à cidadania”⁹. Neste momento, o autor afirma que tais práticas “constituem violações de direitos humanos da pior espécie, uma vez que afetam o que é universal na proposta dos direitos: a possibilidade de lutar pela consecução da dignidade”¹⁰. Neste ponto, a fala do autor se harmoniza com o objeto deste trabalho, de modo que a aplicação do Diamante Ético fica facilitada e permite resultados bastante interessantes para a reflexão.

Diante da metáfora do Diamante Ético de Herrera Flores, percebemos que ele tem três camadas, cada uma delas com seus diferentes pontos de conexão mútua. Trata-se de uma imagem em três dimensões que sempre está em movimento. Escolhemos um elemento conceitual, do eixo vertical (instituições) e dois elementos materiais, do eixo horizontal (historicidade e práticas sociais) para aplicar ao objeto de nossa pesquisa.

A primeira camada do diamante é constituída de categorias mais genéricas (teorias, instituições, forças produtivas e relações sociais de produção). As *instituições* são as normas, regras e procedimentos que articulam hierárquica e burocraticamente a resolução de um conflito ou a satisfação de uma expectativa. São espaços de mediação nos quais se cristalizam os resultados sempre provisórios das lutas sociais pela dignidade.

⁸ HERRERA FLORES, Joaquín. **A reinvenção dos direitos humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

⁹ Ibid., p. 114.

¹⁰ Ibid., p. 114.

Aplicada esta categoria ao projeto proposto, pesquisaremos a atuação dos órgãos estatais na emissão dos documentos, precisamente quais as normas legais dos emissores dos documentos, em seus vários níveis, identificando em que pontos estas normas dificultam ou impedem o acesso à documentação básica pelo cidadão ou, especialmente, pelos grupos mais vulneráveis.

A segunda camada do diamante está relacionada com o caráter impuro dos direitos humanos e as categorias relacionadas são posições, disposições, narrações, temporalidade e historicidade.

Na visão de Herrera Flores, a *temporalidade* e a *historicidade* dizem respeito às causas históricas e aos grupos sociais que deram origem a um processo social, como também aos efeitos e à atual situação desse processo social no momento da análise. Em sua fala “conhecer as origens históricas nos deixa claro quais as razões pelas quais temos este estado de coisas e não outro”¹¹. Portanto, conscientizando a complexidade do fenômeno da exclusão documental no Brasil, buscarei as causas e analisarei a evolução do fenômeno, tentando captar seu caráter dinâmico, pois, na visão do autor, “não há entidades estáticas, a não ser processos e tendências”¹².

No exercício de aplicação do instrumento, pretendo analisar tanto as instituições emissoras de documentos no Brasil (cartórios de registro civil e Corregedorias Gerais de Justiça dos estados e nacional, institutos de identificação e Secretarias de Segurança Pública, juntas militares, Tribunais Eleitorais, Receita Federal e Secretaria do Trabalho/Ministério da Economia) como algumas normas legais que regulam a atuação destes emissores dos documentos sob o viés histórico, estudando suas origens no tempo e sua iniciativa, tentando relacionar com o momento histórico vivido pelo país.

Verificamos a possibilidade de aplicação de uma terceira camada do Diamante Ético de Herrera Flores: as práticas sociais. A proposta é, além de identificar respostas que outros países da América Latina têm dado ao problema da exclusão documental, também sistematizar a experiência de trabalho do Comitê Gestor Estadual de Erradicação do Sub-registro do Rio de Janeiro, identificar que soluções foram aparecendo, propor formas de transformação do problema. O estudo comparativo (legislações e marcos institucionais de outros países) e a sistematização de experiências do comitê serão usados como estratégia metodológica.

¹¹ HERRERA FLORES, Joaquín. **A reinvenção dos direitos humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009. p. 130.

¹² *Ibid.*, p. 131.

Tentando compreender a metáfora do Diamante Ético de Herrera Flores, vislumbro uma transparência, uma possibilidade de olharmos cada uma das categorias através da outra, sendo certo que esta ferramenta não exclui outras possíveis para a análise do fenômeno da exclusão documental no Brasil.

Afinal, não é difícil perceber a complexidade da pesquisa em Direito e de todos os fatores que convergem para a compreensão dos direitos humanos. Também devemos considerar que a teoria tradicional do direito não tem se mostrado capaz de compreender e articular a luta para a implementação dos direitos da pessoa humana.

Vislumbro que a teoria crítica proposta por Herrera Flores poderá ser um marco importante para a compreensão do fenômeno objeto deste trabalho e, principalmente, para a proposição de sugestões para a solução do problema. O Diamante Ético nos permite uma clareza única na compreensão e no estudo sem perder o necessário prumo ético e o objetivo maior da pesquisa em Direito. Os eixos conceitual e material organizam o pensamento e permitem um norte para a construção da pesquisa, sugerindo padrão de interação, chamado pelo autor de cruzamento de coordenadas, dos vários fatores complexos que precisam ser analisados e integrados com a finalidade de concreção dos debates sobre direitos humanos. Aí reside a transparência a que nos referimos anteriormente.

Observo que, como ocorre também em outras áreas do conhecimento humano, a pesquisa em Direito pode se dissociar da realidade prática. Precisamente quando tratamos de direitos humanos e das graves violações que percebemos nos dias atuais, o Diamante Ético nos auxilia a dar utilidade à pesquisa e evitar que ela seja marcada pela esterilidade de um discurso sem efeitos no mundo da vida.

O uso do Diamante Ético de Herrera Flores permite propor sentido à investigação e à práxis, ordenar o trabalho e a investigação e conformar um *ethos* complexo e relacional. Com relação ao objeto de pesquisa no presente trabalho, este movimento de propor sentido é essencial, pois somente através dele se tornará possível analisar o fenômeno da ausência de documentação básica dos brasileiros e os motivos pelos quais isso ainda ocorre em proporções tão significativas, bem como compreender como articular os esforços para superação do problema.

Sobre a divisão do trabalho, também seguindo a proposta de Herrera Flores, pretendo visibilizar o problema da exclusão documental, desestabilizar o status quo e propor caminhos para a superação. O primeiro capítulo, portanto, consistirá em descrição de casos de pessoas indocumentadas baseada na prática social, com foco na análise das dificuldades de alguns grupos de vulneráveis que apresentam problemas comuns no acesso à documentação básica.

Vamos relacionar os vários conceitos de cidadania com a identidade legal, vistos sob a ótica da teoria tradicional e da teoria crítica do direito.

O segundo capítulo visará a legislação em vigor, que regula e estrutura a atividade dos emissores de documentos civis básicos no Brasil. Será dado foco especial às incongruências normativas que possam dificultar ou impedir o acesso à documentação, principalmente para as pessoas em situação de vulnerabilidade. A identificação das normas vigentes, muitas delas de natureza administrativa, foi resultado de entrevistas informais com atores políticos ligados às instituições emissoras de documentos e participantes do comitê.

O terceiro capítulo trata da comparação com iniciativas de outros países e a reflexão sobre a urgência da estruturação da política de acesso à documentação básica no Brasil, a partir da experiência vivida pelo Comitê Gestor Estadual para Erradicação do Sub-registro e Ampliação do Acesso à Documentação Básica, no qual atuo como representante do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro desde sua criação, ilustrando a importância da sua ação na Pandemia de Covid-19, bem como propondo caminhos para a gestão do problema dos indocumentados, a partir da articulação dos comitês municipais que envolvam atores governamentais e da sociedade civil. Esclareço que, em todo o trabalho apresentado, haverá referências às conclusões deste colegiado, ao qual vou me referir apenas com a denominação Comitê Gestor Estadual.

Observando criticamente as dificuldades de acesso à documentação pela população brasileira, o presente trabalho se propõe a olhar para além da pessoa sem documentos e ver o que falta na política pública de acesso, tentando compreender as causas da não implementação desta política na mesma velocidade e proporção da implementação dos mecanismos de controle dos recursos públicos pelo Estado que acabam por exigir a apresentação dos documentos. Vislumbra-se a necessidade de integração entre os diversos órgãos e instituições emissoras de documentos, tanto no que diz respeito às suas bases de dados quanto aos serviços de atendimento ao usuário. Intuímos que tal conquista somente possa ocorrer quando houver percepção das causas objetivas, subjetivas e estruturais do fenômeno e com o fomento da luta pelo direito de ser visto e reconhecido como pessoa, sem a qual o Estado provavelmente nada fará para superar a ineficiência da política que prejudica os direitos de seus nacionais.

Para superação do grave problema, há que se colocar a pessoa humana no “centro do palco”, passando a perceber o registro e a identidade civis não só como “passaporte” para acesso aos demais direitos, mas como um direito humano *per se*, na medida em que guarda informações essenciais para qualquer pessoa. Há que se reconhecer que cabe ao Estado garantir

a guarda correta dos dados biográficos do momento do nascimento, facultando o seu acesso pelo titular destes direitos caso a família não o faça.

É preciso partir da perspectiva crítica sobre o fenômeno da hierarquização das diferenças humanas que cria espaço para que algumas pessoas sejam invisibilizadas pelo Estado.

A partir da compreensão das causas e dos entraves burocrático-normativos, pretende-se auxiliar a melhor compreensão do fenômeno do sub-registro, da subidentificação e do não acesso à documentação básica no Brasil, na esperança de que a política de acesso a esta documentação se estruture, melhorando o atendimento ao usuário, evitando fraudes, protegendo direitos humanos dos cidadãos e superando a perversidade do fenômeno de exclusão documental.

1 VISIBILIZANDO A EXCLUSÃO DOCUMENTAL

A exclusão documental é um fenômeno complexo que exige análise mais adequada, a partir de fatos e experiências de brasileiros sem documentos, eis o que será tratado neste ponto do trabalho.

1.1 A dificuldade de dados sobre os indocumentados

No Brasil, vivemos o drama da exclusão documental resultante do fracasso das políticas públicas para acesso à documentação civil básica. Existe um número imenso de pessoas sem documentos e com grave dificuldade de obtê-los, além de grande contingente de processos judiciais tramitando perante o Poder Judiciário, em que se reivindica a garantia do direito ao registro de nascimento ou prestação jurisdicional para dar o mínimo de dignidade à morte dos chamados indocumentados.

Não há muitos dados sobre sub-registro¹³ e subidentificação de pessoas. Entre crianças até dez anos de idade, de acordo com as informações do último Censo Populacional¹⁴, havia cerca de 600 mil no Brasil sem registro de nascimento, das quais 28.731 estavam no estado do Rio de Janeiro e 8.111 na Baixada Fluminense.

As informações da população indocumentada são geralmente esparsas e não organizadas, de modo que o fenômeno exige atenção da academia. Apesar de ser inequívoco que cabe ao Estado facultar à pessoa o acesso à documentação básica, as normas emitidas pelo próprio Estado parecem provocar justamente o oposto, dificultando e até impedindo o acesso a estes serviços pela população.

As informações da população indocumentada são raras e desorganizadas, mas há alguns dados nacionais parciais e regionais entre os quais podemos destacar alguns.

¹³ “A diferença entre os nascimentos registrados pela pesquisa Estatística de Registro Civil e os nascimentos previstos na Projeção da População por sexo e idade, ambas realizadas pelo IBGE, gera o percentual de sub-registro de nascimentos, ou seja, o percentual de nascimentos esperados para um determinado ano que não foi registrado em cartório até o primeiro trimestre do ano seguinte” IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Roteiro para acessar as informações sobre sub-registro de nascimentos**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/metodos-e-classificacoes/outros-documentos/21715-roteiro-para-acessar-as-informacoes-sobre-sub-registro-de-nascimentos.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 15 out. 2021

¹⁴ IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estatísticas do Registro Civil**. Rio de Janeiro, v. 37, p.1-178, 2010. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/135/rc_2010_v37.pdf. Acesso em: 15 abr. 2021.

No Censo Escolar da Educação Básica de 2014¹⁵, há notícias de 2.785.007 alunos sem documentação civil, o que corresponde a 5,62% do total de alunos cadastrados.

No Programa Brasil Alfabetizado (PBA), formulado e implementado pelo Ministério da Educação desde 2003, reorganizado pelo Decreto n. 6.093, de 24 de abril de 2007, que tem por objetivo a universalização da alfabetização de jovens de 15 anos ou mais, adultos e idosos, estimou-se, em 2012, a existência de alunos sem documentação: na Região Centro-Oeste, 3.515 alunos (11,63%); Norte, 9.001 alunos (14,69%), Nordeste, 141.564 alunos (17,14%) e Sudeste, 29.652 alunos (35,02%) e Sul, 12.195 alunos (25,98%).

No ano de 2016, foram sepultados cerca de 1.100 corpos não identificados no estado do Rio de Janeiro¹⁶, enquanto o Programa de Localização e Identificação de Desaparecidos do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro estima que, neste mesmo estado, desaparecem cerca de 6.000 pessoas por ano.

Conforme dados do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias do Departamento Penitenciário Nacional/Ministério da Justiça, das 607 mil pessoas presas no Brasil em 2014, somente 36.435 possuíam pelo menos um dos documentos pessoais básicos na Unidade Prisional¹⁷. O Conselho Nacional de Justiça, em 2019, afirmou que 80% dos 797 mil presos não tinham acesso à documentação básica.

No estado do Rio de Janeiro, em início de outubro de 2021, 8,66% da população adulta privada de liberdade estava em situação de subidentificação¹⁸, ou seja, não possuía identificação civil no estado e, inclusive no processo judicial criminal, não há comprovação de autenticidade dos dados de qualificação pessoal declarados. No total, estamos nos referindo a 3.667 dos 42.846 presos fluminenses naquela ocasião. Na população em cumprimento de medida socioeducativa (de 12 a 21 anos de idade), o percentual chega a 5,6%.

Quanto à população em situação de rua, temos o exemplo da cidade do Rio de Janeiro que, de acordo com um Censo realizado em 2018¹⁹, contou 4.628 pessoas em situação de rua, das quais apenas cerca de 20% tinham acesso aos benefícios socioassistenciais do Governo

¹⁵ AGUIAR, Ana Gabriela Gomes. O registro de documentação no cadastro de pessoa física Censo Escolar 2014. ENCONTRO DE COMITÊS GESTORES ESTADUAIS E MUNICIPAIS, 6, 2015, Brasília. **Anais** [...]. Material disponibilizado pela palestrante, 2015.

¹⁶ Dados obtidos pelo Grupo de Trabalho de Óbito e Desaparecidos do Comitê Gestor Estadual de Erradicação do Sub-registro e Ampliação do Acesso à Documentação Básica do Estado do Rio de Janeiro.

¹⁷ Fonte: INFOPEN, junho 2014.

¹⁸ Dados obtidos do Sistema Penitenciário (SIPEN) e Sistema de Informação e Identificação de Adolescentes (SIAD) (DETRAN, em 01/02/21 e 09/02/21).

¹⁹ Somos todos Cariocas: levantamento da população em situação de rua do Rio de Janeiro, 2018 (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos, SMASDH Instituto Pereira Passos/IPP).

Federal. É notório, diante do relato dos assistentes sociais que trabalham com este grupo, que a maior dificuldade de acesso aos benefícios é a impossibilidade de apresentação de documentos.

Por ocasião do cadastramento para recebimento do benefício de auxílio emergencial na pandemia de Covid-19, apurou-se que cerca de 30 milhões de brasileiros tiveram dificuldades para receber o auxílio emergencial, em razão das dificuldades com o Certificado da Pessoa Física (CPF) e outros documentos²⁰.

Os dados falam por si. A ausência deles e a dificuldade de atualização dos levantamentos já feitos também é eloquente: não há informações precisas e organizadas sobre a extensão de atingidos pelo fracasso de uma política estrutural de registro e identificação de pessoas no Brasil.

Necessário refletir sobre o fenômeno da exclusão documental no Brasil e sobre as marcas do colonialismo aqui deixadas, entendido este conceito como processo de domínio político e militar que se estruturou para garantir os interesses do colonizador. Pretendemos relacionar a exclusão documental com a colonialidade, aqui entendida como fenômeno histórico relacionado com a cultura, que se estende até os dias de hoje e que traz um padrão no qual se operam diferentes práticas e discursos discriminatórios e opressivos contra as minorias.

Os dois, colonialismo e colonialidade, têm seus processos de superação. No caso brasileiro, o primeiro restou superado quando da instituição da República. Com relação à colonialidade, no entanto, há muito o que conquistar. As características de tal processo são analisadas pelas teorias descoloniais que, na América Latina, têm crescido em adeptos e estudiosos e indicado que a colonialidade atinge o poder, o saber e o ser.

A colonialidade leva ao não reconhecimento da existência de pessoas vulneráveis e que se encontram fora do padrão do homem médio, branco, proprietário, heterossexual, cisgênero e produtivo. A reflexão é no sentido de que este não reconhecimento possa ser uma das causas de a organização do Estado brasileiro, deliberadamente, reconhecer a existência de uns e excluir outros, bem como da não organização de informações sobre pessoas não documentadas no Brasil.

A ausência de sistematização de informações é, portanto, indício da invisibilidade da problemática, apesar de haver milhões de pessoas vitimizadas no Brasil pela exclusão documental. Recorrer ao conceito da colonialidade do ser é um recurso para tentar explicar o motivo pelo qual um país tão grande continua, ainda hoje, a não considerar a existência de uma

²⁰ Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/colunas/ronaldolemos/2020/09/brasil-perdeu-a-luta-das-ids-digitais.shtml?fbclid=IwAR1WUkuqFPHR8NQjXTV_Nbu_MPdOtYZm7ChWILU77aRDBoUCvbKev49wHlc. Acesso em: 15 out. 2021.

parte de seus cidadãos e a ignorar o próprio problema da falta de documentos de parte dos brasileiros.

Além disso, cabe um olhar para a identidade civil sob o ponto de vista dos direitos humanos, mas utilizando uma perspectiva crítica.

O sub-registro e a subidentificação são fenômenos que caracterizam violação dos direitos ao registro e identidade civis e levam à exclusão documental, impedindo o exercício da cidadania, o acesso a serviços públicos e de distribuição de renda em momentos de catástrofes ou comoções sociais, como ocorre com a Pandemia de Covid-19. A ausência de registro e identificação civil leva ao não acesso aos demais documentos básicos (certificado de alistamento militar, título de eleitor, CPF e Carteira de Trabalho e Previdência Social), impedindo a promoção social das populações vulneráveis.

Ainda sobre o imenso impacto da situação de sub-registro e subidentificação na vida dos indocumentados, elencamos algumas consequências narradas pelos organismos internacionais que trabalham com o tema: violação aos direitos à educação e à saúde, apatridia, dificuldades de acesso à nacionalidade e à cidadania, trabalho infantil, dificuldades na apuração de conflitos de adolescentes com a lei, casamento infantil ou forçado, tráfico de pessoas, venda de crianças, dificuldades de atendimento em conflitos armados e catástrofes.

1.2 Os fatos: grupos vulneráveis e dificuldade de acesso à documentação básica

É essencial começar descrevendo a situação das vítimas da exclusão documental no Brasil. Por mais que não seja possível falar por elas, o melhor ponto inicial é o da observação empírica e das práticas sociais, num esforço por entender o que dizem ou demonstram os indocumentados ou, pelo menos, narrar as agruras e dificuldades pelas quais passam.

Este caminho, nos parece, permitirá a melhor compreensão do fenômeno, do sistema que o sustenta e dos desafios para sua superação. Sobre violação de direitos e perspectiva das vítimas, cabe ressaltar a percepção de Berner e Gandara Carballido:

Mas, insistimos, assumir este posicionamento não traz consigo apenas a pretensão de oferecer uma oportunidade de visibilização das narrativas que foram marginalizadas do debate público, o que seria um ato de justiça e uma ampliação das perspectivas de debate que asseguraria um maior rigor metodológico; mais que isto, esta perspectiva das vítimas do sistema social e das violações de direitos humanos por parte do Estado, permite uma melhor compreensão do sistema e dos desafios que o mesmo Estado apresenta, do que a perspectiva daqueles que dele se beneficiam²¹.

²¹ BERNER, Vanessa Oliveira Batista; GANDARA CARBALLIDO, Manuel Eugenio. Poder Judiciário Democrático: uma tarefa pendente (e urgente) para o Brasil. *In*: CHAI, Cássius Guimarães; BUSSINGUER, Elda

Esta ampliação das perspectivas do debate, referida pelos autores citados, é clara quando analisamos o discurso dos indocumentados, as circunstâncias em que vivem, as dificuldades pelas quais passam, as injustiças do dia a dia. A compreensão do sistema estrutural de exclusão é o objetivo maior deste trabalho.

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.

Ao ter acesso à campanha The UN Refugee Agency (UNHCR)²², sobre o difícil drama dos apátridas, concluímos que são 10 milhões espalhados pelo planeta, vivendo nas cidades, mas sem serem cidadãos. Eles estão presos em uma barreira invisível, como criminosos, apesar de não terem cometido qualquer crime. Eles não têm cidadania vinculada a qualquer Estado. Para eles é impossível usufruir de direitos que qualquer um de nós considera garantidos. Legalmente eles não existem.

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.

Podemos afirmar que a essas pessoas é destinada a *zona do não ser*, referida por Fanon:

Que quer o homem?

Que quer o homem negro?

Mesmo expondo-me ao ressentimento de meus irmãos de cor, direi que o negro não é um homem.

Há uma zona de não-ser, uma região extraordinariamente estéril e árida, uma rampa essencialmente despojada, onde um autêntico ressurgimento pode acontecer. A maioria dos negros não desfruta do benefício de realizar esta descida aos verdadeiros

Coelho de; MESQUITA, Valena Jacob Chaves (org.). **Ensaaios críticos: do político ao jurídico**. 1. ed. Campos dos Goytacazes: Brasil Multicultural, 2016. Série Teoria política e sistemas de justiça. v. 1. p. 141.

²² Campanha da United Nations High Commissioner for Refugees. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=jNo6JiBFS9Q>. Acesso em: 15 out. 2021.

Infernos²³.

Os grupos vulneráveis que estão, no Brasil, na *zona do não ser* são compostos de vários segmentos, sobre os quais falarei detidamente neste trecho de nosso trabalho.

A partir de minha experiência nas muitas centenas de audiências em processos de registro tardio, desde 2007, em São João de Meriti e em outras diversas ações sociais do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ), percebi que os “sem documentos” têm em comum algumas características: em sua maioria são negros; com vulnerabilidade socioeconômica; grande dificuldade de estabelecer uma comunicação eficaz; memória fragmentada da própria origem e, quando conseguem lembrar da infância, muitas vezes apresentam vergonha em razão dos dramas familiares nos quais estão envolvidos. Na grande maioria dos casos, estas pessoas não têm condições de acompanhar o procedimento judicial do próprio registro tardio de nascimento, por não conseguirem cumprir as diligências necessárias sem que haja tutela ou apoio direto de algum familiar ou pessoa conhecida.

Sobre este ponto, cabe consignar que, em 2007 e 2008, anos iniciais do Projeto de Erradicação do Sub-registro da Corregedoria Geral de Justiça do Rio de Janeiro, cheguei a apurar que a maioria dos processos de registro tardio de nascimento demoravam de 4 a 5 anos para serem sentenciados, sendo que metade das sentenças eram de julgamento dos pedidos “sem análise do mérito por abandono” por parte dos requerentes. O que ocorria, na realidade, era a imposição de diversas diligências impossíveis, diante das limitações práticas, de serem atendidas pelos indocumentados que acorriam ao Poder Judiciário em busca de documentação. Além disso, ao subemprego se associam a grande migração no território e a própria submoradia, de modo que é sempre muito difícil a localização dos endereços de residência dos indocumentados para intimações processuais²⁴.

Gallardo discorre sobre a dificuldade de acesso dos vulneráveis aos serviços judiciários, comparando-a com o acesso dos demais grupos sociais:

Se os setores vulnerabilizados conseguem acessar os tribunais, sua capacidade para transitar nesses circuitos costuma ser inferior à dos setores poderosos e suas personificações (empresários, militares, funcionários de Estado, imprensa etc.) e advogados. A falta de independência do Poder Judiciário em relação aos interesses dos grupos influentes (que às vezes nomeiam diretamente os magistrados), a ideologização do Direito e o caráter das normas jurídicas são fatores significativos para essa menor capacidade de desempenho de setores e indivíduos populares nos

²³ FANON, Frantz. **Pele Negra, Máscaras Brancas**. Bahia: Edufba, 2008. p. 26.

²⁴ A dificuldade foi parcialmente superada com o estabelecimento de um procedimento judicial em que se prioriza o princípio da oralidade, com audiências encadeadas, conforme Provimento 19/2011 da Corregedoria Geral de Justiça.

circuitos judiciais. Se, por azar ou pelas circunstâncias, esses últimos setores conseguem fazer valer em parte ou totalmente suas reclamações, as sentenças podem não ser executadas ou diferir-se e diluir-se de forma que sejam praticamente nulas²⁵.

Sobre sentenças ineficazes, cabe chamar a atenção para outro fato que observei em 2008: muitas vezes as sentenças que determinam o registro tardio de nascimento não produzem efeitos práticos positivos na vida dos indocumentados. Ainda hoje encontramos casos em que o juiz profere sentença de registro tardio, manda lavrar o registro de nascimento, mas o indocumentado não toma conhecimento da decisão, diante da grande dificuldade de sua localização para intimação da sentença. Portanto, como afirma Gallardo, nas poucas vezes em que consegue ter acesso ao Poder Judiciário, não resulta em consequências a seu favor.

Observei que, diante da pouca importância que este tema teve no mundo jurídico, a lacônica regulamentação prevista na Lei 6015 de 31/12/73²⁶, norma já antiga, não esclarece o rito processual para efetividade da decisão nestes casos. Assim, pude constatar que o procedimento do registro tardio de nascimento precisava utilizar o princípio da oralidade, ou seja, precisava se estruturar a partir de audiências presenciais com contato direto entre o juiz e a pessoa indocumentada. Além do acolhimento, imprescindível para alguém que já acredita pouco no Estado, e do imediato encaminhamento para serviços públicos de urgência²⁷, a oralidade evita as dificuldades de intimação nos endereços difíceis e instáveis, garantindo a eficácia das decisões. No procedimento sugerido aos juízes pela Corregedoria Geral de Justiça do Rio de Janeiro, através do Provimento 19 de 05/04/2011, o modelo se estrutura em duas audiências principais: o primeiro contato, em que se faz uma entrevista com a pessoa sem registro logo após o momento da apresentação do pedido judicial de registro tardio e em que, juntamente com o Ministério Público, são determinadas diligências e pesquisas sobre a história de nascimento narrada; e uma segunda audiência – para a qual o requerente já sai intimado na primeira – para a análise do resultado das diligências e decisão do processo.

A oralidade tem se mostrado prática essencial para a efetividade dos processos de registro tardio na experiência do Poder Judiciário do Rio de Janeiro.

²⁵ GALLARDO, Helio. **Direitos Humanos como movimento social**. Para uma compreensão popular da luta por direitos humanos. Rio de Janeiro: Faculdade Nacional de Direito, 2019. p. 82.

²⁶ Lei 6.015/73: Lei Brasileira de Registros Públicos.

²⁷ A orientação do Projeto de Erradicação do Sub-registro da Corregedoria Geral de Justiça aos juízes é no sentido de, na primeira audiência, determinar a expedição de ofícios aos sistemas de Saúde e Educação para acesso emergencial aos serviços públicos essenciais até que, cumpridas as diligências, possa ser lavrado registro civil de nascimento completo e correto do indocumentado.

1.2.1 A população em situação de rua

Antes de adentrar propriamente na situação de alguns grupos indocumentados, é necessário fazer uma distinção essencial e que foi objeto de mapeamento inicial do Projeto de Erradicação do Sub-registro do Poder Judiciário do Rio de Janeiro²⁸. Existem pessoas que se encontram em situação de sub-registro típico e outras que podem ser consideradas em situação “equiparada” ao sub-registro, conceito que aqui é apresentado como categoria que auxilia a compreensão do fenômeno, muitas vezes objeto de confusão. A primeira condição diz respeito àqueles que jamais foram registrados, ou seja, não foi lavrado o registro civil de nascimento em cartório. Para o seu atendimento, apesar do que consta no artigo 46, parágrafo quarto da Lei 6015/73²⁹, geralmente é necessária ação judicial quando moram em grandes centros urbanos. Isso porque as modificações estabelecidas pela Lei 11.790/2008³⁰, lei que teve por objetivo a própria erradicação do sub-registro no Brasil, causaram grande impacto nas regiões do interior e rurais do país, mas não produziram estes mesmos efeitos benéficos nos espaços urbanos diante do grande receio de fraudes e pelo fato de as pessoas não se conhecerem pessoalmente, havendo maior fragilidade de laços sociais.

Na condição de “equiparadas” ao sub-registro, estão as pessoas que foram registradas em algum momento de suas vidas, mas perderam a certidão de nascimento geralmente em enchentes, incêndios ou em razão das condições insalubres de suas residências, cuja umidade acaba por provocar a deterioração dos documentos. Neste caso, precisam de apoio para localizar onde foi feito o registro ou ter acesso a ele, em locais distantes, onde nasceram e foram registradas. As dificuldades se acentuam nos grandes centros urbanos das regiões sul e sudeste, pois são destinatários da migração da população de outras regiões do país.

Aqui cabe a descrição de um dos maiores problemas brasileiros para quem não tem documentos e que tem relação direta com a atuação do Poder Judiciário: ainda não há uma

²⁸ O Projeto de Erradicação do Sub-registro do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, na estrutura da Corregedoria Geral de Justiça, teve início em 2008 e fez parte do Planejamento Estratégico do Poder Judiciário.

²⁹ Art. 46. As declarações de nascimento feitas após o decurso do prazo legal serão registradas no lugar de residência do interessado.

§ 1º O requerimento de registro será assinado por 2 (duas) testemunhas, sob as penas da lei.

§ 2º (revogado)

§ 3º O oficial do Registro Civil, se suspeitar da falsidade da declaração, poderá exigir prova suficiente.

§ 4º Persistindo a suspeita, o oficial encaminhará os autos ao juízo competente.

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

³⁰ A Lei 11.790/08 modificou o antigo sistema que determinava que o registro civil de nascimento dependeria de ordem judicial caso o interessado tivesse mais de 12 anos de idade, o que era fator de atraso ao próprio registro. A partir da lei, passaram a ser necessárias apenas duas testemunhas sobre as circunstâncias do nascimento, não havendo mais limite de idade para o registro direto em cartório.

interligação eficiente entre os cartórios de registro civil do Brasil, apesar dos esforços de regulamentação feitos pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ). A Central de Registro Civil³¹ ainda não é uma realidade prática para a maioria da população brasileira e, nos momentos especiais de grandes catástrofes naturais ou de pandemia, tal situação ficou patente. O próprio CNJ reconheceu e determinou, através do recente Provimento 104/2020, a obrigação dos cartórios do Registro Civil de Pessoas Naturais, diretamente ou por intermédio da Central de Registro Civil de Pessoas Naturais (CRC), de enviar aos institutos de identificação dos estados e do Distrito Federal, gratuitamente, os dados registraes das pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica, para fins de registro geral de identidade. Tal ato demonstra a dificuldade que os serviços de registro civil ainda têm de articulação para atendimento das reais demandas da população, especialmente num momento de pandemia como a que teve início no Brasil em 2020.

A população em situação de rua do Rio de Janeiro, de forma geral, não tem documentação básica e encontra-se justamente nesta situação de dificuldade de acesso. Isso afirmamos com relação aos seguintes aspectos: não portar documentos e não conseguir providenciar documentos.

A violência das ruas, as disputas por território e a atuação da polícia e dos chamados “serviços de ordem pública” acabam por impedir, no Rio de Janeiro, que uma pessoa em situação de rua mantenha em segurança seus próprios documentos, essenciais para acesso a outros direitos.

Além de não conseguir manter os documentos em seu poder, ainda não conseguem qualquer acesso a serviços para obtenção de segunda via sem apoio especial. A primeira dificuldade é a usual necessidade de agendamento eletrônico para atendimento pelos serviços de identificação, para a emissão da carteira de identidade, providência impossível de ser executada por este grupo, sem o apoio dos serviços de assistência social do município em que residem. Além disso, mesmo que não houvesse o empecilho da necessidade de agendamento, não é permitido a uma pessoa nesta situação adentrar a uma repartição pública para atendimento. O grande argumento é o quanto sua presença incomoda os demais cidadãos, por questões de higiene, em razão do fato de não tomarem banho com regularidade.

O mesmo ocorre com relação a sua entrada nos fóruns mantidos pelo Poder Judiciário.

³¹ Regulada pelo Provimento n. 46 de 16/06/15 que revoga o Provimento 38 de 25/07/2014 e prevê que a Central de Informações de Registro Civil das Pessoas Naturais (CRC) será operada por meio de sistema interligado, disponibilizado na rede mundial de computadores, tendo, entre seus objetivos, os seguintes: interligar os Oficiais de Registro Civil das Pessoas Naturais, permitindo o intercâmbio de documentos eletrônicos e o tráfego de informações e dados e implantar, em âmbito nacional, sistema de localização de registros e solicitação de certidões.

Nunca atendi uma pessoa em situação de rua em demanda espontânea, ou seja, que não tenha sido trazida especialmente por um tutor social, público ou privado, à sede do Juízo. Já nas ações sociais, seu acesso é mais facilitado, pois estas ações ocorrem em locais “alternativos”: ônibus, escolas ou, até mesmo, no meio de uma praça pública.

Sobre a facilidade de atendimento dos indocumentados nos ônibus, cabe ressaltar a referência de Escóssia que, na pesquisa etnográfica feita no Ônibus da Justiça Itinerante do Sub-registro do TJRJ, narra o seguinte:

Muitas vezes, ouvi dos usuários que não se sentiam bem em ir ao Tribunal de Justiça ou aos cartórios. Preferiam ser atendidos no ônibus – “uma coisa assim do nosso meio”, como me disse um deles. O ônibus era visto – assim me foi relatado – como um lugar de acesso e colhida³².

Vislumbro, portanto, duas grandes causas para que a população em situação de rua permaneça indocumentada: a dificuldade de manutenção dos documentos em seu poder e insuficiência de apoio dos equipamentos do Sistema Único da Assistência Social (Centros Pop ou Creas)³³ para tal finalidade, e a impossibilidade de adentrarem a repartição pública para providenciar tal documentação sem ajuda de alguém que a tutele.

Com relação ao que chamamos de “tutoria social”, muitas vezes presenciei que se dava também através de pessoas comuns que usualmente prestavam apoio à pessoa em situação de rua e que, ao tentarem auxiliar em sua promoção social para saída da rua, acabavam por encontrar dificuldades pela ausência de documentação. Os tutores sociais são geralmente parentes distantes que tiveram acesso à educação formal, lideranças religiosas, assistentes sociais atuando em organizações não governamentais, sem falar dos profissionais dos Centros Pop e Creas que tentam dar conta desta demanda, apesar da falta de estrutura de trabalho.

Ainda sobre a dificuldade de manutenção da documentação em segurança, importante consignar fato comum e ilustrativo: quando conseguem finalmente obter o registro civil de nascimento no Ônibus da Justiça Itinerante Especializada no Sub-registro³⁴, a pessoa em situação de rua, muitas vezes, solicita que o documento seja guardado lá mesmo para que permaneça acessível quando for necessário, pois sabe que levar o documento consigo, para a

³² ESCÓSSIA, Fernanda Melo da. **Invisíveis**: uma etnografia de brasileiros sem documento. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2021. p. 27.

³³ Lei n. 11.258 de 2005 incluiu, no parágrafo único do Artigo 23 da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), a prerrogativa de que, na organização dos serviços da Assistência Social, deverão ser criados programas destinados às pessoas em situação de rua.

³⁴ A Justiça Itinerante Especializada no Sub-registro é projeto mantido pelo Poder Judiciário no Rio de Janeiro. Foi inaugurada em agosto de 2014 e seu atendimento, destinado a pessoas com dificuldades de acesso à documentação básica, ocorre na Praça XI, Centro, Rio de Janeiro, nas sextas-feiras, das 9h às 15h.

rua, causará o seu extravio.

Uma outra observação importante é o quanto é comum encontrar egressos do sistema carcerário ou pessoas que ainda tenham pendências com a justiça criminal nas ruas da cidade. O atendimento, para dar acesso à documentação, passa pelo esclarecimento do nome e outras características biográficas, bem como pela busca de informações nos cadastros governamentais. Neste momento, a “pendência criminal” aparece como uma questão a mais para impedir/dificultar o acesso à documentação básica.

Para termos ideia da extensão do problema, surge o questionamento: quantas pessoas, na cidade do Rio de Janeiro, encontram-se em situação de rua e sem documentos? A Política Nacional para a População em Situação de Rua³⁵ estabelece, dentre seus objetivos, a necessidade de instituir a contagem oficial deste contingente. A Prefeitura do Rio de Janeiro promoveu censo, em 2018, que totalizou 4.628 pessoas em situação de rua, das quais apenas cerca de 20% tinham acesso a benefícios governamentais. Em dezembro de 2020, foi divulgado relatório de um novo censo da população em situação de rua da cidade do Rio de Janeiro³⁶, feito sob a coordenação do Instituto Pereira Passos, e um dos itens pesquisados foi justamente a situação documental deste grupo especial. A conclusão é a seguinte: “Número total é de 7.272 pessoas. 81% são do sexo masculino, e o bairro com maior concentração é o Centro. Mais de 700 pessoas foram para as ruas em função da pandemia”. Do número total, 5.469 estão na rua e 1803 em situação de acolhimento institucional e, das 7272 pessoas em situação de rua na capital, 6,5%, ou seja, 472 pessoas disseram que “o que mais precisam para sair da rua são documentos”³⁷.

Sobre as especiais dificuldades de acesso à documentação por este grupo de pessoas, não se pode deixar de narrar uma experiência significativa que ocorreu no ano de 2014, quando, em reunião do Comitê Gestor Estadual com a Receita Federal do Brasil, ao se tocar no tema do acesso da população em situação de rua ao CPF, a resposta obtida foi no sentido de que a Receita Federal não tinha interesse naquele grupo cuja insegurança de informações aumentava o risco de fraudes a prejudicar a correção da base de dados para que fossem prestados bons serviços, inclusive de rastreamento de movimentação financeira, ao Governo Federal.

³⁵ A Política Nacional para a População em Situação de Rua foi instituída pelo Decreto n. 7.053 de 23 de dezembro de 2009.

³⁶ Em cumprimento ao Decreto Rio n. 46483, de setembro de 2019, a Prefeitura do Rio realizou, no período de 26 a 29 de outubro, o Censo de População em Situação de Rua 2020, na cidade, sob a coordenação do Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos e da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos. Disponível em: [file:///C:/Users/User/Downloads/RESUMO-Censo%20\(1\)%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/RESUMO-Censo%20(1)%20(1).pdf). Acesso em: 15 out. 2021.

³⁷ RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos, SMASDH. Instituto Pereira Passos/IPP. Censo de população em situação de rua 2020. Disponível em: <https://psr2020-pcrj.hub.arcgis.com/>. Acesso em: 17 jan. 2020.

Questionados os presentes quanto ao fato de o então Ministério de Desenvolvimento Social haver elegido o CPF como número essencial para cadastro em políticas de redistribuição de renda no Brasil, essencial também para a população em situação de rua, a resposta foi no sentido de que tal providência foi feita à revelia da Receita Federal e que esta tinha outros objetivos, e entre eles não estava a inclusão dos excluídos. **Sobre este tema, voltarei a tratar no Capítulo 2 deste trabalho.**

1.2.2 A população carcerária e do sistema socioeducativo

Tive contato, pela primeira vez, com os indocumentados da população carcerária através dos egressos ou pessoas em livramento condicional que, diante da obrigação de comprovarem atividade laboral regular, precisavam de documentos. Na ocasião, fiquei surpreendida pelo fato de terem ficado tantos anos sob a tutela do Estado, em privação de liberdade, sem que fosse providenciada qualquer documentação ou esclarecido, pelo menos, o nome do acusado/condenado.

Foi neste momento que descobrimos o conceito de “RG criminal” e de “certificação”, esta última denominação utilizada no procedimento de identificação criminal no estado do Rio de Janeiro. Tal providência está prevista no inciso LVIII do artigo 5º da Constituição Federal³⁸, regulamentado pela Lei 12.037/2009³⁹. Em 2014, o Rio de Janeiro tinha cerca de 36 mil presos,

³⁸ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: LVIII – o civilmente identificado não será submetido à identificação criminal, salvo nas hipóteses previstas em lei;

³⁹ Art. 2º A identificação civil é atestada por qualquer dos seguintes documentos:

I – carteira de identidade;

II – carteira de trabalho;

III – carteira profissional;

IV – passaporte;

V – carteira de identificação funcional;

VI – outro documento público que permita a identificação do indiciado.

Parágrafo único. Para as finalidades desta Lei, equiparam-se aos documentos de identificação civis os documentos de identificação militares.

Art. 3º Embora apresentado documento de identificação, poderá ocorrer identificação criminal quando:

I – o documento apresentar rasura ou tiver indício de falsificação;

II – o documento apresentado for insuficiente para identificar cabalmente o indiciado;

III – o indiciado portar documentos de identidade distintos, com informações conflitantes entre si;

IV – a identificação criminal for essencial às investigações policiais, segundo despacho da autoridade judiciária competente, que decidirá de ofício ou mediante representação da autoridade policial, do Ministério Público ou da defesa;

V – constar de registros policiais o uso de outros nomes ou diferentes qualificações;

VI – o estado de conservação ou a distância temporal ou da localidade da expedição do documento apresentado impossibilite a completa identificação dos caracteres essenciais.

Parágrafo único. As cópias dos documentos apresentados deverão ser juntadas aos autos do inquérito, ou outra forma de investigação, ainda que consideradas insuficientes para identificar o indiciado.

dos quais quase 12 mil não tinham a confirmação de sua identidade, ou seja, o Estado mantinha presas pessoas cujo nome ele desconhecia. Um terço desses presos não estavam certificados e, portanto, não haviam passado pelo procedimento de coleta da biometria na delegacia de polícia, a fim de que fosse confirmada sua identidade. Observa-se que a grande maioria das pessoas presas em flagrante não apresenta documento de identidade no momento da lavratura do auto de prisão, de modo que deveriam passar pelo procedimento de identificação criminal.

Já o conceito de “RG Criminal” em muito interessa ao presente trabalho. Este “registro geral” é dado ao conjunto de impressões papiloscópicas (decatatílares) daqueles que, certificados, não podem ser encontrados na base de dados de identificação civil do estado do Rio de Janeiro. Isso significa que o Estado reconhece a existência da pessoa, atribui a ela um registro geral de identidade criminal sob o argumento de manutenção da segurança pública. Assim, chega em sua vida só para privá-la de sua liberdade sem reconhecer sua identidade civil para acesso a outros direitos. Esta pessoa pode nunca ter sido registrada civilmente ou, se o foi, não chegou a ser feita sua identificação civil. A identificação criminal, cujo resultado é chamado de “comando criminal”, permanece como recurso para sua identificação apenas para fins de persecução penal, sem que se cogite a necessidade de estabelecer sua identidade civil para fins de reconhecimento de seus direitos, entre eles o de ter acesso à medicação controlada pelo sistema de saúde, voto ou trabalho formal, sendo este último a causa da dificuldade de progressão de regime de acordo com as regras de execução penal.

Sem a confirmação da identidade civil correta, o nome declarado pela pessoa presa no momento da lavratura do auto de prisão em flagrante é o mesmo que segue nos procedimentos do inquérito e no processo judicial. Em 2014, quando tive contato com o problema, não percebi qualquer movimento para apuração da identidade civil das pessoas privadas de liberdade, nem pela Secretaria de Administração Penitenciária, nem pelos órgãos vinculados à segurança pública. Tal inércia, indiferença, foi estarrecedora.

No ano de 2014, o Grupo de Monitoramento e Fiscalização Carcerária do Tribunal de Justiça do Estado Rio de Janeiro⁴⁰, constatando esta dificuldade, providenciou a articulação com os dois institutos de identificação civil do Rio de Janeiro⁴¹ para certificação (biometrização) das pessoas privadas de liberdade no sistema prisional adulto. Observo que, incluídos neste grupo atendido, estavam os casos típicos de sub-registro de nascimento, os

⁴⁰ Previsto na Lei 12.106/2009 que criou, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas e dá outras providências.

⁴¹ Detran e Instituto de Identificação Felix Pacheco.

chamados “equiparados” e também todos aqueles que não tinham identidade civil no Rio de Janeiro, tais como estrangeiros e identificados em outros estados.

Ainda em 2014, foi regularmente implementado o Procedimento de Verificação de Identidade (PVI), pela Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, que passou a acontecer em conjunto com o procedimento de prisão em flagrante, a fim de que o auto de prisão somente fosse concluído após a confirmação da identidade civil do preso. Tal providência se mostrava essencial para garantir direitos mínimos à pessoa presa e para evitar a condenação e prisão de homônimos ou de outros cujos nomes eram citados pelo preso, como nome “declarado”, e permaneciam assim em todo processo judicial criminal e de execução penal. Há referência a vários casos de pessoas que alegavam inocência por terem sido presas no lugar de outras, em razão da falta de cuidado do Estado com o procedimento de identificação criminal/biometrização, quando da prisão em flagrante. Irmãos, primos, vizinhos, se negros e hipossuficientes, dificilmente conseguirão demonstrar não serem os verdadeiros autores do crime que resultou em prisão.

À época desta pesquisa, em outubro de 2021⁴², do total de 42.846 internos no sistema carcerário do Rio de Janeiro, 276 internos não foram certificados (0,64%) e, dos certificados, 3.084 não tinham identificação civil no Rio de Janeiro (7,30%), sendo que 1.760 tinham identificação em outros estados. Cabe consignar a atuação do Projeto Identificando Cidadão⁴³, mantido pela Coordenação do Serviço Social da Secretaria de Administração Penitenciária/RJ que, apesar dos inúmeros problemas estruturais, tem por objetivo o acesso à documentação para as pessoas privadas de liberdade e teve sua atuação regulamentada através da Resolução Seap n. 770 de 20/05/19, portanto, ainda bastante recente.

Além disso, outros problemas envolvem o preso e sua família. Um deles é justamente a impossibilidade de cadastramento de visitantes, pois é condição para tal cadastramento a comprovação do vínculo familiar entre o preso e seu visitante (com exceção para uma pessoa amiga)⁴⁴. Assim, se a pessoa privada de liberdade não tem documentos, é impossível comprovar o vínculo que autoriza a visita perante a Secretaria de Administração Penitenciária do Rio de Janeiro. Certa vez, atendi uma senhora, de nome Jacira, em ação social do Tribunal de Justiça, na localidade da Cidade de Deus, que ficou cinco anos sem ver o filho preso por nunca ter sido

⁴² Dados obtidos no Sistema Penitenciário (SIPEN) e no Sistema de Informação e Identificação de Adolescentes (SIAD) (DETRAN, outubro de 2020)

⁴³ Resolução Seap n. 770 de 20/05/2019 dispõe sobre o acesso à documentação civil das pessoas privadas de liberdade, regulamenta o projeto identificando cidadão, dispõe sobre a guarda dos documentos

⁴⁴ Resolução Seap n. 584 de 23/10/2015 regulamenta a visitação aos presos custodiados nos estabelecimentos prisionais e hospitalares da SEAP e dá outras providências.

registrada e não poder habilitar-se como visitante. Por falta de documentos da mãe, também o filho jamais tinha sido registrado e ficou vários anos no sistema penitenciário sem documentos, pois, naquela ocasião, não havia serviço para viabilizar o registro ainda na prisão. Atualmente o processo de registro tardio é julgado em audiência realizada através de videoconferência, procedimento adotado desde 2015 pelo Projeto Justiça Itinerante do TJRJ.

Sobre as especiais dificuldades de acesso à documentação por este grupo de pessoas, não se pode deixar de consignar a questão que envolve o título de eleitor que, se inacessível, impedirá a emissão de outros dois documentos essenciais, quais sejam o CPF e a Carteira de Trabalho e Previdência Social. Voltarei a cuidar deste tema, e das dificuldades das pessoas privadas de liberdade para terem acesso ao título de eleitor, no Capítulo 2.

Quanto a este ponto da pesquisa, não se pode deixar de consignar recente constatação do grupo de trabalho que cuida do sistema penitenciário no Comitê Gestor Estadual, referido pelo Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura⁴⁵. Trata-se da ausência de padronização de fluxos para o trato com os corpos das pessoas privadas de liberdade que vêm a óbito no sistema carcerário do Rio de Janeiro ou que, sendo encaminhadas ao estabelecimento de saúde fora do sistema, vêm a falecer posteriormente. Apesar de as instituições envolvidas (Secretaria de Administração Penitenciária e Polícia Civil) já admitirem a necessidade de realização de perícia nos corpos dessas pessoas, qualquer que seja a causa da morte (violenta ou não), ainda não se executa um procedimento de cumprimento deste fluxo⁴⁶ e não há maior preocupação com a confirmação da identidade do obituado, o que leva a alguns sepultamentos sem que seja a família avisada da morte e à permanência de corpos não reclamados, por anos, junto ao Instituto Médico Legal.

Cabe consignar a recente iniciativa do CNJ, com o Programa Fazendo Justiça⁴⁷, resultado de uma parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, visando à superação de desafios históricos que caracterizam a privação de liberdade no Brasil. O programa ocorre com o apoio do Ministério da Justiça e Segurança Pública e do Tribunal Superior Eleitoral. O acesso à documentação por parte das pessoas privadas da liberdade é uma das mais relevantes ações do programa, que consiste na primeira mobilização nacional em torno do tema. Entre as ações do programa está a identificação civil por biometria com distribuição de 4,5 mil kits biométricos para todo o país (para utilização nas audiências de custódia e

⁴⁵ Disponível em: <https://www.covidnasprisoas.com/blog/transferido-para-upa-nao-volta-1-covid-19-e-o-governo-do-judiciario>. Acesso em: 16 out. 2021.

⁴⁶ Resolução SEAP nº 774 de 26/06/2019.

⁴⁷ Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/fazendo-justica/>. Acesso em: 16 out 2021.

secretarias de administração penitenciária) e apoio para a formação de profissionais que deem sustentabilidade para a política de acesso à documentação básica para pessoas privadas de liberdade.

Concluimos este ponto do trabalho relatando a história de Isaias. O jovem nasceu na comunidade da Rocinha e era o mais velho de cinco irmãos. Não foi registrado quando nasceu. Sua mãe deixou o lar e os filhos quando Isaias tinha sete anos de idade. O pai vinculou-se a outra mulher com quem Isaias não se entendia e a criança acabou saindo de casa. Nos primeiros tempos, permaneceu pelas redondezas da casa do pai, sendo alimentado por vizinhos da comunidade. Tempos depois, passou a viver nas ruas da Zona Sul da Capital do Rio de Janeiro, cometendo pequenas infrações e sendo internado algumas vezes no sistema socioeducativo. Aos 18 anos de idade, foi preso em flagrante pelo crime de roubo, praticado em Nova Iguaçu, permanecendo preso na delegacia local por cerca de um ano e meio, até a condenação e livramento condicional. Sua foto e digitais foram colhidas pela delegacia, mas o lote com as informações, na época ainda recolhidas manualmente, se extraviou e não chegou ao Instituto de Identificação Criminal. Aos 23 anos de idade, Isaias procurou o Poder Judiciário para obter seu registro de nascimento, a fim de reconhecer a paternidade de seu filho de um ano. Também precisava de documentos para continuar no emprego, pois seu patrão afirmou que não poderia mantê-lo de forma irregular, em razão da fiscalização do Ministério do Trabalho. Toda a sua história foi confirmada pelos registros de atos infracionais e anotações criminais.

Isaias foi uma das pessoas que compareceram àquele mutirão, no fim de 2007, em São João de Meriti. Ficou um ano e meio preso. Já atendi muitos outros casos em que o tempo de prisão foi de vários anos e, mesmo assim, o Estado não se movimentou para dar acesso à documentação civil.

1.2.3 A população em acolhimento institucional

Como no caso das pessoas privadas de liberdade, este grupo está sob a responsabilidade direta do Estado, que deveria dedicar-se a esclarecer, pelo menos, seus nomes para garantir direitos.

Para exemplificar a questão grave do acolhimento institucional, lembro da lamentável situação em nossos primeiros contatos com as Instituições de Longa Permanência de Idosos, onde grande percentual de acolhidos não tinha documentação.

Nossa experiência nas audiências dos processos judiciais é de que essas pessoas, muitas delas com demência senil, são conhecidas por apelidos e os assistentes sociais das referidas

instituições têm imensas dificuldades para confirmação de sua identidade. A ausência de recebimento de benefício previdenciário acaba por prejudicar a manutenção desses espaços, que mais se parecem com “depósitos” de pessoas sem nome. Também não é possível tentar localizar suas famílias, já tendo havido casos de se constatar que eram pessoas consideradas desaparecidas. Por muitas vezes atendi, no Ônibus da Justiça Itinerante Especializada em Sub-registro, pessoas nestas condições que eram trazidas para tentarmos descobrir sua real identidade. Em muitas ocasiões, em razão da idade avançada, não tinham mais impressões papiloscópicas hábeis para confirmação de sua identidade civil, o que fez com que o Poder Judiciário recorresse aos chamados “dados de caridade”, ou seja, dados biográficos arbitrados a fim de garantir informações mínimas no registro civil.

Existem cerca de 400 Instituições de Longa Permanência de Idosos no estado do Rio de Janeiro⁴⁸, excluindo-se desse número os equipamentos destinados a acolhimento de outros adultos vulneráveis. A quantidade de pessoas sem acesso à documentação e, conseqüentemente, sem acesso aos benefícios socioassistenciais do governo é significativa. O problema hoje é visível, mas, há poucos anos, antes da existência do Comitê Gestor Estadual de Erradicação do Sub-Registro e Universalização do Acesso à Documentação Básica do Rio de Janeiro, do qual tratarei no Capítulo 3 deste trabalho, nem mesmo era percebido.

Um caso concreto que simboliza bem o urgente trabalho com este grupo é o de Rita, pessoa que vivia em acolhimento institucional destinado à população vulnerável, e que apresentava visíveis problemas psiquiátricos. Em ação social do sub-registro, foi atendida pela Defensoria Pública e informou um nome fantasioso como sendo de seu pai. Afirmou ter tido um filho com um famoso ator de televisão e que somente estava em instituição de acolhimento porque o pai havia saído para comprar cigarros. A ausência de documentação dificultava que os assistentes sociais do abrigo conseguissem equipamento adequado para seu acolhimento. Não era possível o recebimento do benefício de prestação continuada, previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)⁴⁹. Feita a pesquisa de seus dados biométricos, descobriu-se que o nome de Rita era Isaura e que sua mãe é que se chama Rita. No entanto, a partir da origem da identidade civil de Rita/Isaura, constatou-se que a certidão de nascimento apresentada quando da identificação civil fora obtida ilegalmente, através da distribuição/venda em uma conhecida kombi que, passando pela Baixada Fluminense décadas antes, vendia certidões de nascimento irregulares na época das eleições. Constatou-se que a certidão não resultara de um registro feito

⁴⁸ Informação do Centro de Apoio Operacional da Pessoa Idosa e com Deficiência do Ministério Público do Rio de Janeiro.

⁴⁹ Lei 8.752/93.

num livro em cartório, conforme informação do próprio cartório de registro civil do interior do estado e que já tinha conhecimento da fraude que vitimou centenas de pessoas que o procuravam com a mesma alegação.

Por trás de cada pessoa acolhida sem documentos, existem longas histórias que somente é possível entender com a capacitação dos profissionais da assistência social e o investimento no acesso à documentação.

1.2.4 As pessoas “desaparecidas”

O problema do sub-registro civil de óbito, bem como da subidentificação no óbito, é grave no Brasil. Há um número imenso de pessoas que morrem sem que seja possível definir sua identidade e lavrar um registro de óbito com dados biográficos completos. No Rio de Janeiro, em razão de estimativa feita pelo Comitê Gestor Estadual⁵⁰, nos anos de 2015 e 2016, cerca de 1100 corpos foram sepultados anualmente sem que se estabelecesse sua identidade.

Em razão das dificuldades logísticas e de recursos públicos para o regular funcionamento do setor de perícias da Polícia Civil do Rio de Janeiro⁵¹, apesar de não confirmadas as identidades destes corpos, não era feita coleta de material genético de forma sistemática, o que viabilizaria o esclarecimento futuro de quem eram essas pessoas.

Estima-se que cerca de 500 pessoas desapareçam por mês no estado do Rio de Janeiro⁵², ou seja, são seis mil pessoas por ano cujas famílias sofrem por não saberem onde estão. O Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020 informa que 77.907 registros de desaparecimento de pessoas foram contabilizados em 2018 e 79.275 em 2019. Do total de 2019, 39.086 pessoas foram encontradas, o que corresponde a 43%⁵³, ou seja, mais da metade das pessoas desaparecidas no Brasil não são localizadas posteriormente.

O fenômeno do desaparecimento é complexo e envolve questões sociais que não podem ser aqui exploradas. Porém, o problema é agravado em razão da ausência de uma política estruturada de identificação de pessoas no Brasil.

A experiência no atendimento de famílias de pessoas desaparecidas no Rio de Janeiro indica que muitos dos desaparecidos, em razão das diversas questões que levam ao

⁵⁰ Comitê Gestor Estadual de Erradicação do Sub-registro e Universalização do Acesso à Documentação Básica do Rio de Janeiro.

⁵¹ Departamento Geral de Polícia Técnico-Científica e da Polícia Civil do Rio de Janeiro

⁵² Dados do Programa de Localização e Identificação de Desaparecidos (PLID), do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

⁵³ Anuário Brasileiro de Segurança Pública, ano 14/2020. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Disponível em: www.forumseguranca.org.br. Acesso em: 16 out. 2021.

enfraquecimento dos vínculos ou à saída da pessoa de sua casa, podem estar entre os corpos sepultados sem identificação. Apesar do significativo número de pessoas envolvidas, poucas são as providências do Estado para superação do problema.

Na crítica, à qual nos reportamos neste trabalho, à neutralidade e universalidade dos direitos humanos, vistos pela teoria tradicional do direito, percebemos que estes obituados não são considerados pessoas dignas de direitos. A maioria desses corpos são negros e isso é prova da hierarquização racista que marca a sociedade brasileira.

A impossibilidade de vivência do luto pelas famílias, cujos entes queridos morrem em hospitais, abrigos ou pelas ruas da cidade sem que seja feito procedimento de confirmação de suas identidades, demonstra que o acesso a identidade não é um direito efetivo no Brasil.

Em recente contato com procedimentos junto à Vara de Registros Públicos da Capital, em setembro 2021, pude testemunhar casos de corpos de oito pessoas em situação de rua serem doados para Escolas de Medicina, em universidade na Baixada Fluminense, para fins de pesquisa, sem que se providenciasse o registro civil de óbito, ato que publicizaria a ocorrência e facilitaria eventual localização por suas famílias. Como não havia parentes para providenciar o registro civil de óbito, a administração do hospital não tomou a iniciativa. Em um dos casos, não havia confirmação da identidade do obituado. Tal fluxo, sem fiscalização estatal, não respeitou o que determina a Lei 8.501/92⁵⁴ que merece ser interpretada em consonância com a Lei 6.015/73, a qual, por sua vez, determina que os assentos de óbito sejam lavrados em até 15 dias após a morte, além de prever a publicação de editais para o caso de corpos não reclamados cujas famílias não sejam localizadas.

A Lei 13.812/2019 definiu como pessoa desaparecida “todo ser humano cujo paradeiro é desconhecido, não importando a causa de seu desaparecimento, até que sua recuperação e identificação tenham sido confirmadas por vias físicas ou científicas”⁵⁵. A mesma lei também determina a implementação de serviços de atenção psicossocial às famílias dos desaparecidos e reconhece que a busca é uma prioridade em caráter de urgência para o Estado, atribuindo às autoridades a responsabilidade de definir diretrizes de investigação, coordenar ações de cooperação operacional e consolidar as informações sobre casos de desaparecimento. Apesar

⁵⁴ Lei 8.501 de 30/11/1993: Dispõe sobre a utilização de cadáver não reclamado, para fins de estudos ou pesquisas científicas e dá outras providências.

⁵⁵ Lei 13.812 de 16/03/2019: Institui a Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas, cria o Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas e altera a Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente)

da lei, e dos prazos que ela prevê, ainda pouco de fez para a estruturação desta política essencial para o Brasil.

Sobre a questão das famílias, destacamos o importante trabalho feito pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha⁵⁶, que construiu relatório, resultado das entrevistas com familiares de pessoas desaparecidas no estado de São Paulo e com profissionais que trabalham nesta área, com o objetivo de compreender as necessidades dessas famílias, a fim de orientar o seu trabalho no Brasil.

1.3 Identidade legal: um direito humano ou só um discurso?

O registro civil é o registro de eventos vitais de uma pessoa, como o nascimento e a morte, e é uma função fundamental do Estado. O registro de nascimento estabelece e é a base da identidade legal de um indivíduo no nascimento. Ter uma identidade legal permite que uma pessoa tenha nome, nacionalidade, possa fazer prova de sua idade e todas estas condições são relacionadas aos direitos humanos e permitem que os indivíduos exerçam direitos (por exemplo, votar) e desfrutem de vários serviços governamentais, sociais e privados.

Neste trabalho, cuidamos do registro civil de nascimento, mas merece menção a necessidade de se estruturar um bom sistema de estatísticas vitais que se relacione com o sistema do registro civil. Estatísticas vitais são aquelas sobre eventos vitais, ou seja, de nascimento e morte da população. Um bom sistema de estatísticas vitais de um país, confiável e atualizado, depende do nível de cobertura de registro civil da população. Ter um sistema de *Civil Registration and Vital Statistics* (CRVS) eficaz é fundamental para o planejamento e monitoramento de políticas públicas, programas e projetos em diversos setores. No entanto, mais de 110 países de baixa e média renda têm sistemas de CRVS deficientes.

No Brasil, o sistema de estatísticas vitais é gerenciado pelo Ministério da Saúde, que instituiu, ainda na década de 1970, o Sistema de Informações de Morte (SIM), diante da necessidade de melhor avaliação das causas de morte dos brasileiros, a fim de implementar políticas públicas de saúde. Já na década de 1990, tendo o país a necessidade de diminuir os casos de mortalidade infantil, foi criado o Sistema de Informações de Nascidos Vivos (SINASC). O desafio que se coloca para o país é ter um bom sistema de CRVS, com integração das políticas públicas e interoperabilidade das bases de dados vitais e de registro civil do Brasil.

⁵⁶ Disponível em: <https://www.icrc.org/pt/publication/relatorio-ainda-essa-e-palavra-que-mais-doi>. Acesso em: 17 out. 2021.

“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 esse direito, mediante nomes fictícios, se for necessário”. Eis a redação do artigo 18 do Pacto de São José da Costa Rica, de 1969, também conhecido como Convenção Americana de Direitos Humanos.

Esta norma da chamada Convenção Americana de Direitos Humanos talvez tenha sido o primeiro dispositivo legal com o qual tive contato e que me ajudou a fundamentar a decisão de inserção de “dados de caridade” nos assentos de registro civil de nascimento de indocumentados em processos de registro tardio quando, após realização de várias diligências, nenhuma informação sobre as circunstâncias de seu nascimento era encontrada. Diante dos casos de pessoas que procuravam o Poder Judiciário, nas ações sociais, chamadas por muitos de “mutirões”, sentia falta de uma norma legal que dissesse o óbvio: toda pessoa humana deveria ser registrada ao nascer e, caso não o fosse, o juiz poderia determinar que o registro civil de nascimento fosse lavrado, mesmo sem acesso às informações completas sobre os dados do nascimento, fato infelizmente comum quando tratamos de casos de indocumentados adultos, principalmente idosos. Ainda me lembro da primeira vez em que proferi sentença para uma senhora idosa e cega, diante da pendência de uma cirurgia de catarata que não poderia ser feita por ausência de documentos. Após inúmeras pesquisas e ofícios ao nordeste, na tentativa de encontrar informações mais claras sobre sua origem e de sua família, sem êxito, determinei o registro civil de nascimento com data fictícia, por mim arbitrada com base em laudo médico que indicava a idade provável daquela senhora idosa⁵⁷. Àquela altura eu já percebera que, se determinasse a lavratura de um registro de nascimento sem data de nascimento e sem, pelo menos, o nome de sua mãe, somente protelaria a solução dos problemas e acabaria criando novos para alguém que já sofrera tanto pelas omissões do Estado.

O motivo da minha satisfação ao encontrar, no Sistema Internacional de Direitos Humanos, uma previsão normativa é que não há normas internas claras sobre o direito subjetivo ao registro civil e à identidade legal, omissão constatada logo que comecei a trabalhar no atendimento de pessoas indocumentadas.

⁵⁷ Aviso 19/2013 da Corregedoria Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro: “AVISA Aos Excelentíssimos Magistrados com competência para as ações de registro tardio de nascimento (cf. artigo 85, I, letra i do CODJERJ) que se tem como recomendável a atribuição de outros dados de identificação do registrando, além de seu prenome, como, por exemplo, a data de nascimento provável ou a maternidade e nome de família fictícios, mediante a técnica da atribuição de ‘dados de caridade’, como forma de permitir a sua identificação civil e pessoal, além de possibilitar assim o pleno exercício de sua cidadania”.

Pude constatar, posteriormente, entre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, que caberá aos Estados signatários “Até 2030, fornecer identidade legal para todos, incluindo o registro de nascimento”.

O tempo, no entanto, mostrou que estes dispositivos não tinham efetividade no Brasil, a não ser em poucos casos, tais como nas sentenças judiciais daqueles juízes que atendiam os casos de sub-registro em ações sociais do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. As dificuldades de localização de um registro em algum dos mais de 7 mil cartórios de registro civil do Brasil⁵⁸, bem como as dificuldades de obtenção de segunda via de certidão de nascimento, quando localizado o registro, demonstravam que estávamos diante de um discurso sem efetividade, pois os anos se passaram e não foi possível perceber melhorias significativas nas estruturas da política de acesso à documentação básica.

Neste ponto, constatando a distância entre o que se diz e o que se observa na prática da vida, é pertinente o ensino de Gallardo:

O fato mais relevante a respeito dos direitos humanos é a distância entre o que se pensa e o que se diz a respeito deles, o que proclama ou pactua e sua observância. Um corolário desse fato é que sua inobservância não provoca manchetes nos meios de comunicação, nem gera marchas tumultuosas, nem lutas nas ruas, nem acusações de cinismo. Isso indica que a “cultura dos direitos humanos” oficial contém sua indiferença em relação a eles, ou pior, sua manipulação: se utiliza a bandeira dos direitos humanos para violá-los ou postergar seu cumprimento para algum futuro quando as circunstâncias tenham sido alteradas e se faz tudo o que se pode para que essas circunstâncias não mudem⁵⁹.

Esta distância entre a teoria e a realidade, entre o discurso e a prática, ficava patente e desde o início desconfiei que a omissão do Estado brasileiro na organização dos serviços de registro civil, de emissão de carteiras de identidade e de acesso aos demais documentos básicos poderia ser deliberada. Afinal, os indocumentados não têm acesso a serviços de educação, saúde e assistência social, direito ao trabalho formal e ao voto e, diante da fragilidade da estrutura de prestação de serviços públicos no Brasil, aumentar a demanda da população poderia não ser interessante para o Estado.

Aplicando uma “lente de aumento” sobre as dificuldades que o indocumentado tem no acesso à saúde, diante da experiência no atendimento de centenas de pessoas sem documentos nos últimos dez anos, posso afirmar que há restrição no atendimento ambulatorial e nas

⁵⁸ Em 11/11/2020, o número era de 7.329 cartórios de registro civil no Brasil, conforme informação no site Justiça Aberta do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/corregedoria/justica_aberta/. Acesso em: 15 out 2021.

⁵⁹ GALLARDO, Helio. **Direitos Humanos como movimento social**. Para uma compreensão popular da luta por direitos humanos. Rio de Janeiro: Faculdade Nacional de Direito, 2019. p. 32-34.

cirurgias eletivas (como a cirurgia oftalmológica de catarata), no recebimento gratuito de remédios e impedimento total de acesso à medicação controlada (chamada de “tarja preta”).

É preciso pensar que a previsão legal, no ordenamento jurídico interno ou no Sistema Internacional de Direitos Humanos, pode provocar engessamento da ação concreta para modificação do que seja estrutural. A expectativa de cumprimento de normas positivas, de direitos previstos em lei, e a ficção de que esta previsão legal será suficiente para diminuir os casos de violações de direitos humanos, acaba por paralisar os movimentos políticos imprescindíveis para a realização de tais direitos. Isso porque é a construção social da realidade o combustível para a efetivação dos direitos humanos que não podem ser vistos como algo prévio à construção política. Afirma Herrera Flores:

Considerar os direitos como algo “prévio” à construção política nos leva, por um lado, a uma concepção restritiva da ação social (separação entre ideais subjetivos e fatos sociais objetivos); e, por outro lado, a uma visão estreita dos mesmos direitos (diante de um mundo de “coisas” imodificáveis e imutáveis). Os direitos humanos não são categorias normativas que existem em um mundo ideal à espera de serem postos em prática pela ação social. Os direitos humanos são criados e recriados à medida que atuamos no processo de construção social da realidade⁶⁰.

Ainda tratando da teoria relacional, Herrera Flores afirma:

Os direitos humanos devem ser estudados e colocados em prática, primeiro, a partir de um saber crítico que desvele as escolhas e conflitos de interesses que estão por trás de qualquer debate carregado de ideologia e, em segundo lugar, inserindo-os nos contextos sociais, culturais e políticos em que necessariamente tenham nascido, reproduzido e transformado. Só desta maneira podemos nos adaptar a situações de mudança e ser capazes de lutar com mais armas do que o conjunto de certezas herdadas de uma visão de mundo ultrapassada e irreal. Diante de novos fatos, novas formas de resistência⁶¹.

⁶⁰ HERRERA FLORES, Joaquín. **Hacia una visión compleja de los derechos humanos (II) Derechos Humanos**. En *El vuelo de anteo*. Bilbao: Desclée de Brouwer, 2000. p. 8. Tradução própria, do original: “Considerar los derechos como algo “previo” a la construcción política, nos lleva, por un lado, a una concepción restrictiva de la acción social (separación entre ideales subjetivos y hechos sociales objetivos); y, por otro, a una visión estrecha de los mismos derechos (enfrentados a un mundo de “cosas” inmodificables e inmutables). Los derechos humanos no son categorías normativas que existen en un mundo ideal que espera ser puesto en práctica por la acción social. Los derechos humanos se van creando y recreando a medida que vamos actuando en el proceso de construcción social de la realidad”.

⁶¹ *Ibid.*, p. 45. Tradução própria, do original: “Los derechos humanos deben ser estudiados y llevados a la práctica, primero, desde un saber crítico que desvele las elecciones y conflictos de intereses que se hallan detrás de todo debate preñado de ideología, y, segundo, insertándolos en los contextos sociales, culturales y políticos en que necesariamente nacen, se reproducen y se transforman. Sólo de esta manera podremos adaptarnos a las situaciones cambiantes y poder luchar con más armas que el conjunto de certezas heredado de una visión del mundo caduca e irreal. Frente a hechos nuevos, nuevas formas de Resistencia”.

Afinal, é da prática social que poderá surgir a real compreensão das estruturas que impedem o atendimento das necessidades humanas e sem esta compreensão torna-se muito mais difícil a articulação das lutas para que estas mesmas necessidades sejam atendidas.

Voltando a minha “descoberta” da existência do artigo 18 do Pacto de São José da Costa Rica e à triste constatação de que, apesar do direito previsto, ainda não se construiu uma política pública estrutural de identidade de pessoas no Brasil, seguiu-se uma grande frustração. Como costuma-se dizer nos chamados trabalhos “sociais” exercidos pelo Poder Judiciário, continuaríamos “enxugando gelo”, ou seja, atendendo pessoas sem que providências estruturais fossem tomadas, até um dia em que não poderíamos mais continuar, e o serviço de apoio ao sub-registro acabaria.

Também pude constatar que as poucas iniciativas existentes para a construção desta política têm, como motivação imediata, a solução de problemas urgentes do Estado e não a necessidade de reconhecer a existência da pessoa jogada na “zona do não ser”. Essa constatação também me motivou a pesquisar e tentar entender as normas legais incidentes e produzidas pelas instituições emissoras de documentos básicos no Brasil. Voltamos à lição de Herrera Flores, quando ele afirma:

Isso porque a linguagem dos direitos é sempre uma linguagem “normativa” (nunca descritiva). O direito nunca afirma o que é. Sua lógica é de natureza deontica, quer dizer, de “dever ser”. De fato, quando nos diz que “somos” iguais perante a lei, o que em realidade está dizendo é que “devemos” ser iguais perante a lei. A igualdade não é um fato já dado de antemão. É algo que se tem de construir, utilizando para isso todo tipo de intervenções sociais e públicas. Portanto, quando utilizamos a linguagem dos direitos, não partimos do que “temos”, mas sim do que devemos ter⁶².

A política pública para identificação de pessoas e de acesso à documentação básica no Brasil envolve muitas instituições, de vários níveis federativos. Poder Judiciário, Ministério da Justiça, Sistema de Segurança Pública, Sistema Único de Saúde, Associações de Registradores Civis precisariam manter comunicação e estabelecer um planejamento conjunto de atuação. Diante da nossa já conhecida e notória dificuldade de construção de políticas públicas intersetoriais, a visão simplista de que a lei prevê o direito da pessoa ao documento acaba levando a uma frustração imensa, pois a efetividade destes direitos esbarra, no Brasil, em um muro quase intransponível: a estrutura estatal complexa e burocrática.

⁶² HERRERA FLORES, Joaquín. **A reinvenção dos direitos humanos**. Tradução de: Carlos Roberto Diogo Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009. p. 38.

Também estamos diante de grande complexidade nos grupos que formam o grande conjunto de indocumentados na nação brasileira. Para cada um dos grupos, com peculiaridades regionais e características próprias, a política deverá atuar de modos diferentes: indígenas, quilombolas, população em situação de rua nos grandes centros urbanos, população privada de liberdade, por exemplo, precisam de abordagens diversas que merecem ser previstas no planejamento da política de identificação de pessoas no Brasil. Retorno a Herrera Flores:

Qualquer abordagem dos direitos que simplifique ou reduza sua complexidade implica sempre uma deformação de perigosas consequências para os que sofrem a cada dia as injustiças de uma ordem global baseada na desigualdade e na invisibilização das causas profundas de seu empobrecimento. Como defendia o grande filósofo alemão da primeira metade do século XX, Theodor W. Adorno, os conflitos e as desigualdades dão-se a conhecer, mais que em suas manifestações institucionais, nas cicatrizes e feridas que são a expressão humana das ofensas produzidas. Não podemos ser indiferentes a essas cicatrizes e feridas. Não somos cúmplices de tudo aquilo que nos produz indiferença?⁶³

1.4 Cidadania recortada ou de segunda classe

A indiferença do Estado no trato da condição dos indocumentados e as dificuldades impostas ao acesso à documentação básica indicam que o valor da vida destas pessoas, de sua dignidade, é menor, pouco importante socialmente.

Afirma Rivera Cusicanqui, abordando a teoria descolonial e relacionando-a com a cidadania diminuída de algumas pessoas na Bolívia, a existência de uma “retórica da igualdade e da cidadania que se converte em uma caricatura que encobre privilégios”⁶⁴. Estas fortes palavras indicam a importância do discurso construído para enfraquecer o real acesso a direitos ao povo da América Latina. Eis o ensino da autora:

Desde o século XIX, as reformas liberais e modernizantes na Bolívia deram origem a uma inclusão condicional, a uma cidadania “reduzida e de segunda classe” (Guha). Mas o preço dessa inclusão falaciosa foi também o arcaísmo das elites. A recolonização permitiu a reprodução de modos de dominação senhoriais e rentistas, que se assentavam em privilégios atribuídos pelo centro do poder colonial. Hoje, a retórica da igualdade e da cidadania se converte em uma caricatura que esconde privilégios políticos e culturais tácitos, noções de senso comum que tornam a incongruência tolerável e permitem a reprodução das estruturas coloniais de opressão⁶⁵.

⁶³ HERRERA FLORES, Joaquín. **A reinvenção dos direitos humanos**. Tradução de: Carlos Roberto Diogo Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009. p. 42-43.

⁶⁴ RIVERA CUSICANQUI, Silvia. **Ch'ixinakax utxiwa: una reflexión sobre prácticas y discursos descolonizadores**. 1. ed. Buenos Aires: Tinta Limón, 2010. p. 56.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 56-57. Tradução própria, do original: “Desde el siglo diecinueve, las reformas liberales y modernizadoras en Bolivia habían dado lugar a una inclusión condicionada, a una ciudadanía “recortada y de

A partir dessas reflexões, entendemos que o discurso da cidadania e igualdade no Brasil, bem como a indiferença quanto às dificuldades de acesso à documentação por uma grande parte da população, estão a serviço da manutenção deste estado de coisas que naturaliza a *ciudadania recortada ou de segunda classe*. Rivera Cusicanqui continua a reflexão ao tratar do reconhecimento do direito dos povos originários, cujas identidades são subalternizadas:

Seja por medo da multidão ou por seguir a agenda de seus financiadores, as elites são sensibilizadas para as demandas de reconhecimento e participação política dos movimentos sociais indígenas, e adotam um discurso retórico e essencialista, centrado na noção de “povos indígenas”. O reconhecimento – restrito, condicionado e relutante – dos direitos culturais e territoriais indígenas permitiu, assim, a reciclagem das elites e a continuidade do seu monopólio no exercício do poder⁶⁶.

O multiculturalismo oficial descrito acima tem sido o mecanismo encobridor por excelência das novas formas de colonização. As elites adotam uma estratégia de travestismo e articulam novos esquemas de cooptação e neutralização. Assim, uma “inclusão condicionada” é reproduzida, uma cidadania recortada e de segunda classe, que molda imaginários e identidades subalternizadas no papel de ornamentos ou massas anônimas que dramatizam sua própria identidade⁶⁷.

E conclui Rivera Cusicanqui, sobre o que se espera daqueles que tomam consciência do fenômeno da descolonialidade ainda persistente na América Latina: “Não pode haver um discurso de descolonização, uma teoria da descolonização, sem uma prática descolonizadora”⁶⁸.

segunda clase” (Guha). Pero el precio de esta inclusión falaz fue también el arcaísmo de las elites. La recolonización permitió reproducir modos de dominación señoriales y rentistas, que se asentaban en privilegios adscriptivos otorgados por el centro del poder colonial. Hoy en día, la retórica de la igualdad y la ciudadanía se convierte en una caricatura que encubre privilegios políticos y culturales tácitos, nociones de sentido común que hacen tolerable la incongruencia y permiten reproducir las estructuras coloniales de opresión”.

⁶⁶ RIVERA CUSICANQUI, Silvia. *Ch’ixinakax utxiwa*: una reflexión sobre prácticas y discursos descolonizadores. 1. ed. Buenos Aires: Tinta Limón, 2010. p. 58. Tradução própria, do original: “Sea por miedo a la chusma o por seguir la agenda de sus financiadores, las elites se sensibilizan a las demandas de reconocimiento y de participación política de los movimientos sociales indígenas, y adoptan un discurso retórico y esencialista, centrado en la noción de ‘pueblos originarios’. El reconocimiento –recortado, condicionado y a regañadientes– de los derechos culturales y territoriales indígenas permitió así el reciclaje de las elites y la continuidad de su monopolio en el ejercicio del poder”.

⁶⁷ Ibid., p. 60. Tradução própria, do original: “El multiculturalismo oficial descrito más arriba ha sido el mecanismo encubridor por excelencia de las nuevas formas de colonización. Las elites adoptan una estrategia de travestismo y articulan nuevos esquemas de cooptación y neutralización. Se reproduce así una “inclusión condicionada”, una ciudadanía recortada y de segunda clase, que moldea imaginarios e identidades subalternizadas al papel de ornamentos o masas anónimas que teatralizan su propia identidad”.

⁶⁸ Ibid., p. 62. Tradução própria, do original: “No puede haber un discurso de la descolonización, una teoría de la descolonización, sin una práctica descolonizadora”.

1.5 Cidadania regulada pela documentação

Observa-se, ainda relativamente ao tema da cidadania, que a ausência de documentação impede o trabalho formal. Ouço inúmeros relatos de casos de jovens que, nunca tendo tido certidão de nascimento, procuram o emprego formal e o encontram, mas são cobrados por seus empregadores sobre a documentação civil em razão da fiscalização que estes sofrem para regularização do vínculo empregatício de seus funcionários. Ao procurar o Poder Judiciário, apresentam a urgência para terem o registro de nascimento ou perdem o emprego.

Assim, a partir da observação empírica, posso afirmar que as pessoas indocumentadas vivem do trabalho informal, sem regulamentação, por não terem documentos e pelo fato de que a ausência dos documentos os impede de terem acesso à educação escolar e melhor qualificação profissional, ou seja, aquela que leva a posições com salários mais altos.

Aqui consigno a existência de relação entre cidadania e ocupação. Afinal, o valor do cidadão está atrelado a sua função social, ao seu trabalho, ao lugar que ocupa no processo produtivo a partir de um modo específico de perceber o mundo.

Há que se reportar, neste ponto, ao conceito de *cidadania regulada, dos pré-cidadãos*, vinculada a um sistema de estratificação ocupacional, trazida por Santos. Este afirma:

Sugiro que o conceito-chave que permite entender a política econômico-social pós-30, assim como fazer a passagem da esfera da acumulação para a esfera da equidade, é o conceito de cidadania, implícito na prática política do governo revolucionário, e que tal conceito poderia ser descrito como o de cidadania regulada. Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece. A implicação imediata deste ponto é clara: seriam pré-cidadãos todos os trabalhadores da área rural, que fazem parte ativa do processo produtivo e, não obstante, desempenham ocupações difusas, para efeito legal; assim como seriam pré-cidadãos os trabalhadores urbanos em igual condição, isto é, cujas ocupações não tenham sido reguladas por lei.

A associação entre cidadania e ocupação proporcionará as condições institucionais para que se inflem, posteriormente, os conceitos de marginalidade e de mercado informal de trabalho, uma vez que nestas últimas categorias ficarão incluídos não apenas os desempregados, os subempregados e os empregados instáveis, mas, igualmente, todos aqueles cujas ocupações, por mais regulares e estáveis, não tenham sido ainda regulamentadas. A permanente pressão por parte dos mais variados setores da sociedade brasileira, tendo em vista a regulamentação de suas ocupações (sociólogo, processador de dados etc.), testemunha até onde o conceito subliminar de

cidadania regulada disseminou-se na cultura cívica do país. A origem deste “achado” de engenharia institucional encontra-se na prática revolucionária pós-30, sendo esta uma das principais brechas que se abrem na ideologia *laissez-fairiana*, permitindo, ao mesmo tempo, a criação de um espaço ideológico onde a ativa interferência do Estado na vida econômica não conflita com a noção, ou a intenção, de promover o desenvolvimento de uma ordem fundamentalmente capitalista⁶⁹.

Tal referência do cientista político nos remete a um passado não tão remoto, da tipificação do ilícito de vadiagem previsto na Lei de Contravenções Penais de 1942, atribuído a quem se dedicasse “habitualmente à ociosidade, sendo válido para o trabalho, sem ter renda que assegure meios bastantes de subsistência, ou de prover a própria subsistência mediante ocupação ilícita”⁷⁰.

A origem da criminalização da vadiagem no país, intimamente ligada à questão dos indocumentados, remonta ao Código Penal de 1890, no qual vadio incluía a exibição pública de “exercícios de habilidade e destreza corporal conhecidos pela denominação de capoeiragem”⁷¹. Somente em 2012 foi descriminalizada tal conduta⁷² e sua tipificação durante várias décadas demonstra que a cidadania, no Brasil, está intimamente vinculada à capacidade produtiva do indivíduo, de modo que aqueles cuja produção econômica não é considerada significativa ou suficiente não merecem ser considerados cidadãos para fins de reconhecimento de direitos.

Volto a lembrar de um dos maiores receios que o indocumentado homem, jovem e negro narra nas audiências dos processos judiciais de registro tardio de nascimento: as “duras” da polícia e o medo de serem presos por não terem documentos e por seu trabalho não ser considerado uma atividade lícita e significativa.

1.6 A exclusão moral

A documentação civil, único meio no Brasil para ter acesso aos direitos como saúde, educação e assistência social, é um direito que condiciona os outros, ou seja, se não for possível apresentar documentos, não é possível ter acesso a estes outros direitos através de serviços

⁶⁹ SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça**: política social da ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979. p. 75.

⁷⁰ Artigo 59 do Decreto Lei nº 3.688 de 03 de Outubro de 1941.

⁷¹ Artigo 402 do Código Penal Brasileiro de 1890.

⁷² No lançamento da “Campanha Justiça para os Inocentes”, que trata de movimento para denúncia das injustas prisões de jovens negros reconhecidos através de fotografias no estado do Rio de Janeiro, do qual participaram o juiz Andre Nicolitt e o cantor Caetano Veloso, este último narrou o episódio de sua prisão por vadiagem numa época em que não se reconhecia a atividade artística como atividade profissional regular e formal. Disponível em: <https://youtu.be/BXzhRn3fafk>. Acesso em: 02 nov. 2020.

públicos que são abstratamente considerados universais. São direitos universais em tese e, na prática, inacessíveis aos indocumentados.

Esta constatação nos faz novamente lembrar de Herrera Flores, que afirma:

A maior violação dos direitos humanos é impedir que qualquer indivíduo, grupo ou cultura possa lutar por seus objetivos éticos mais amplos. Restringir o direito à cidadania às pessoas que querem e desejam trabalhar em nossos países, como impedir que as mulheres tenham acesso à educação ou à saúde, constituem violações dos direitos humanos da pior espécie⁷³.

Bento, ao abordar o racismo a partir da perspectiva da branquitude, fala do fenômeno da *exclusão moral*, do menor valor de algumas vidas, da naturalização da violação de direitos que ocorre no Brasil autorizando que determinadas pessoas possam ser violadas e mortas. Estas pessoas são consideradas inimigas, marcadas por estereótipos. Vislumbro entre estes grupos aqueles que, no discurso neocapitalista, não tiveram “competência ou inteligência” para se colocarem em atividade social produtiva formal, caso típico dos indocumentados. Assim, legitima-se a exclusão moral e a violação de direitos concretizada através da indiferença. A autora afirma:

O primeiro passo da exclusão moral é a desvalorização do outro como pessoa e, no limite, como ser humano. Os excluídos moralmente são considerados sem valor, indignos e, portanto, passíveis de serem prejudicados ou explorados. A exclusão moral pode assumir formas severas, como o genocídio; ou mais brandas, como a discriminação. Em certa medida, qualquer um de nós tem limites morais, podendo excluir moralmente os demais em alguma esfera de nossas vidas. Em geral, expressamos sentimentos de obrigações morais na família, com amigos, mas nem sempre com estranhos e, menos ainda, com inimigos e membros de grupos negativamente estereotipados. Pelos processos psicossociais de exclusão moral, os que estão fora do nosso universo moral são julgados com mais dureza e suas falhas justificam o utilitarismo, a exploração, o descaso, a desumanidade com que são tratados⁷⁴.

A não construção de uma política estruturada de documentação de pessoas no Brasil é um meio para invisibilizar estes grupos estereotipados. O grande desafio que se percebe a partir da análise da branquitude é que, justamente à elite branca e indiferente do Brasil é entregue a

⁷³ HERRERA FLORES, Joaquín. **Hacia una visión compleja de los derechos humanos (II) Derechos Humanos**. En *El vuelo de anteo*. Bilbao: Desclée de Brouwer, 2000. p. 32. Tradução própria, do original: “La mayor violación a los derechos humanos consiste en impedir que algún individuo, grupo o cultura pueda luchar por sus objetivos éticos más generales. Restringir el derecho a la ciudadanía a personas que quieren y desean trabajar en nuestros países, como impedir a las mujeres el acceso a la educación o a la salud, constituyen violaciones de derechos humanos de la peor especie”.

⁷⁴ BENTO, Maria Aparecida Silva. Branqueamento e branquitude no Brasil. In: CARONE, Iray; BENTO, Maria Aparecida Silva (org.). **Psicologia social do racismo** – estudos sobre branquitude e branqueamento no Brasil. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 5.

construção de uma política para os indocumentados, que são prioritariamente negros. Tal política passa pela implementação de condições de acesso e sustentabilidade que infelizmente não evoluem no país e que, a partir das lentes das teorias críticas, interpretamos como ação proposital por parte daqueles que detêm o poder para a solução do problema.

A questão da sustentabilidade financeira dos serviços públicos de documentação civil e a ausência de previsão orçamentária também provocam violações. Descrevo aqui o constrangimento dos indocumentados, narrado nas audiências judiciais, diante da necessidade de afirmar sua hipossuficiência para ter acesso a uma significativa parte dos serviços do registro ou identidade civil. Os custos destes serviços são fixados pela elite branca que tem como paradigma o aumento dos lucros e acabam por também aumentar o preço dos emolumentos e taxas para acesso aos serviços. O Rio de Janeiro é o estado brasileiro que, por exemplo, tem os mais caros emolumentos do Brasil e também uma das maiores margens de pedido de gratuidade por parte da população necessitada destes serviços. Não caberia um amplo debate sobre o preço dos serviços públicos de documentação? Acaso não seria possível a diminuição do número de gratuidades concedidas, caso o preço dos serviços fosse mais acessível? Se participassem deste debate os usuários dos serviços públicos de documentação, talvez pudessem trazer à discussão esta última questão.

Verifico a necessidade urgente de compreensão de que, somente a partir da construção social da realidade, é possível obter o combustível para a efetivação dos direitos humanos, retirando do discurso os direitos e fazendo-os serem uma realidade para todos. Portanto, é reconhecer os limites da teoria tradicional dos direitos humanos para descobrir outros caminhos para que estes mesmos direitos sejam garantidos.

1.7 A importância do registro civil como direito *per se* e o direito à identidade

A partir dos atendimentos feitos a pessoas indocumentadas, na Primeira Vara de Família de São João de Meriti, nas ações sociais do TJRJ e no Ônibus do Sub-registro, pude constatar que o momento do nascimento da pessoa humana tem especial importância pelo resto de sua vida. É ali que surge a personalidade reconhecida pela sociedade e pelo direito e a partir dali se consolidam os vínculos que sustentarão a vida da pessoa em toda a sua existência.

As primeiras e relevantes informações que constam no registro civil de nascimento são o nome da pessoa e seu sobrenome, sem os quais não será possível atribuir a ela direitos e obrigações num mundo onde se estabelecem tantas relações cobertas e reguladas pelas leis, ou

seja, tantas relações jurídicas. No momento em que é nomeada pelos pais, a pessoa passa a estabelecer um vínculo ainda maior com seu entorno.

Sobre o ato de *dar nome*, lembramo-nos da prática, ainda frequente nos interiores do país, de apenas nomear a criança após estar garantida a sua sobrevivência. Diante dos altos índices de mortalidade infantil que persistiram no Brasil por décadas, atribuir nome resultava em maior vínculo afetivo e maior sofrimento para os pais, se o recém-nato não “vingava”.

Portanto, além de ser o meio de caracterizar a individualidade e reconhecer direitos e obrigações, ainda é o nome um elemento de reforço de vínculos familiares de afeto, hoje considerados essenciais para o saudável desenvolvimento humano, desde a Primeira Infância⁷⁵.

A segunda informação relevante que consta do registro civil é a data em que ocorreu o nascimento. Guardar esta informação significa delimitar em que momento do ciclo da vida está a pessoa humana, momento este que modifica completamente a relação dela com a sociedade em que vive e com o próprio Estado. Podemos dizer que a data de nascimento está vinculada a direitos humanos essenciais, como os de proteção pelo Estado e de liberdade, ou seja, imprescindíveis para a pessoa se colocar no mundo e agir. Caso estejamos tratando de criança de 10 ou 11 anos de idade, sobre ela recairão os efeitos de determinado conjunto de normas jurídicas. Por exemplo, uma criança não pratica ato infracional⁷⁶, o que somente ocorre com aqueles que têm mais de 12 anos de idade. Ter 17 ou 19 anos também modifica muito a relação da pessoa com o Estado, em razão da maioridade civil e penal, alcançada aos 18 anos em nosso país.⁷⁷

Crianças e adolescentes precisam de proteção, dever do Estado que é exercido através de seus agentes. Já se este mesmo Estado interfere na vida dos adultos, pretendendo protegê-los contra sua vontade, estará violando direitos humanos e não os garantindo. Isso ocorre, por exemplo, quando estamos tratando de temas sensíveis, como o trabalho infantil e direito ao trabalho ou violação do direito ao desenvolvimento sexual saudável bem como ao livre exercício da sexualidade. O exemplo internacionalmente conhecido é o do casamento infantil, imposto a meninas ainda perto da infância e a quem será mais fácil proteger com a clareza quanto à data de seus nascimentos.

⁷⁵ Lei 13257/16, art. 2º “Para os efeitos desta Lei, considera-se primeira infância o período que abrange os primeiros 6 (seis) anos completos ou 72 (setenta e dois) meses de vida da criança”.

⁷⁶ Lei 8069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente) Art. 103. Considera-se ato infracional a conduta descrita como crime ou contravenção penal.

⁷⁷ Lei 10.406/2002 (Código Civil). Art. 5º A menoridade cessa aos dezoito anos completos, quando a pessoa fica habilitada à prática de todos os atos da vida civil.

Decreto-lei 2848/1940 (Código Penal). Lei Art. 27 – Os menores de 18 (dezoito) anos são penalmente inimputáveis, ficando sujeitos às normas estabelecidas na legislação especial.

Sobre o ato de trabalhar, cabe ressaltar que é um direito, se exercido por pessoa maior de 16 anos na condição de Jovem Aprendiz, mas passa a ser uma violação à dignidade humana se é imposto a crianças cujo tempo e energia devem estar dedicados à atividade lúdica do brincar, à escola e ao lazer.

Outros direitos se reconhecem, dependendo da fase em que a pessoa está no ciclo da vida. Ter 60 anos é completamente diferente de ter apenas 59, pois, ao idoso, estão garantidos vários direitos, em razão de sua condição especial de vida⁷⁸.

Vista a importância do nome e data de nascimento, passo à análise da natureza e relevância das informações sobre pais e avós. Os dados relativos à ancestralidade são essenciais e é inegável ser a família o núcleo de desenvolvimento emocional da pessoa e responsável pelo cuidado, proteção e orientação desta, em todas as fases da vida. O mesmo se aplica à tribo, aos núcleos quilombolas e às várias outras experiências comunitárias existentes em nosso país.

Além do aspecto afetivo, relacionado à saúde mental e emocional da pessoa humana, as repercussões físicas, decorrentes das características genéticas, são imensas. Há que se resguardar o direito de acesso ao conhecimento da ascendência genética, direito este personalíssimo e essencial para a prevenção e o prognóstico de doenças graves que podem vir a diminuir a qualidade de vida de uma pessoa.

Outra informação que consta do registro civil, e que está vinculada ao exercício de direitos humanos, é o local em que o nascimento ocorreu. Tal circunstância estabelece o pertencimento a uma determinada comunidade e sabemos que a convivência comunitária é um dos direitos da pessoa humana desde a infância⁷⁹. Por consequência, o local do nascimento vincula um cidadão ao ordenamento jurídico de um país, fixando a sua nacionalidade, direito fundamental e garantido constitucionalmente⁸⁰. Neste ponto, o registro civil se relaciona, de forma próxima, com o Sistema Internacional de Direitos Humanos, precisamente quando este trata dos Direitos Civis e Políticos, entre eles o direito à nacionalidade⁸¹.

Aqui cabe uma observação importante: a ancestralidade e o local do nascimento têm especial relevância em uma nação composta de etnias tão diversas, na qual as ações afirmativas ainda estão se estruturando e é necessário garantir o conhecimento da origem a fim de preservar

⁷⁸ Lei 10.741/2003 (Estatuto do Idoso) Art. 1º É instituído o Estatuto do Idoso, destinado a regular os direitos assegurados às pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos.

⁷⁹ Artigo 227 da Constituição da República Federativa do Brasil.

⁸⁰ Artigo 12 da Constituição da República Federativa do Brasil.

⁸¹ O artigo 20 do Pacto de São José da Costa Rica estabelece:

1. Toda pessoa tem direito a uma nacionalidade.
2. Toda pessoa tem direito à nacionalidade do Estado em cujo território houver nascido, se não tiver direito a outra.
3. A ninguém se deve privar arbitrariamente de sua nacionalidade, nem do direito de mudá-la.

a identidade de grupos e facultar o acesso a determinados direitos específicos a eles. É o que acontece, por exemplo, com as cotas étnico-raciais no caso dos povos indígenas.

Portanto, é o registro civil de nascimento um repositório de dados biográficos da pessoa humana, essenciais para o reconhecimento de sua existência, para o exercício da cidadania e para a possibilidade de usufruto do mínimo de condições básicas de vida digna, pelo menos nos espaços urbanos. A identificação civil, vista no sentido estrito, é apenas o modo de tornar tais dados vinculados juridicamente a uma pessoa, a um corpo, na medida em que associam dados biográficos a dados biométricos, dando maior segurança aos mesmos.

Outras informações constam do registro civil de nascimento. Refiro-me ao gênero, assunto que optei por não abordar diretamente neste trabalho por não ser um dado histórico do momento do nascimento, mas sim ainda vinculado a um modelo binário, resultado de convenções sociais e culturais. A abordagem da questão de gênero implicaria discussão sobre a conveniência ou não da obrigatoriedade de constar no registro civil, na medida em que não se trata de informação que o Estado estaria obrigado a disponibilizar para o ser humano, caso a família não o fizesse. Além disso, os movimentos sociais de pessoas intersexuais ou não binárias têm defendido a ideia de que não deva constar tal informação no registro de nascimento, nem que o sistema binário deva se impor como parâmetro para a identificação do ser humano. Sobre este tema, caberia a reflexão sobre os motivos que levam o Estado a manter tal informação como obrigatória no registro civil de nascimento, mas este recorte não será objeto de análise direta nesta pesquisa, apenas sendo importante ressaltar que o Provimento 122, de 13/08/21, da Corregedoria Nacional de Justiça⁸², consolida conquista importante e já adotada em outros países no sentido da possibilidade de não consignar o sexo masculino ou feminino no registro de nascimento, mas sim a informação “ignorado”.

Também constam no registro civil de nascimento as retificações, anotações e averbações de atos da vida civil relativos ao casamento, divórcio, morte, mudanças de nome etc. Sobre tais informações também não nos deteremos muito, na medida em que são secundárias aos dados principais acima referidos. Elas, no entanto, são relevantes quando constatarmos a dificuldade de o cidadão brasileiro ter acesso a registro feito em local distante de sua residência, acesso este que, atualmente, somente é permitido àqueles que tenham recursos para pagamento dos emolumentos devidos e pagos através da Central de Registro

⁸² Provimento n. 122, de 13 de agosto de 2021. Dispõe sobre o assento de nascimento no Registro Civil das Pessoas Naturais nos casos em que o campo sexo da Declaração de Nascido Vivo (DNV) ou na Declaração de Óbito (DO) fetal tenha sido preenchido “ignorado”.

Civil⁸³, pois a referida central não permite atendimento direto ao cidadão que não tenha como pagar o preço para acesso ao serviço.

⁸³Provimento 46 de 16/06/2015 da Corregedoria Nacional de Justiça (CNJ): Dispõe sobre a Central de Informações de Registro Civil das Pessoas Naturais (CRC), a ser operada por meio de sistema interligado, disponibilizado pela rede mundial de computadores, cujo principal objetivo é interligar os Oficiais de Registro Civil de Pessoas Naturais, permitindo o intercâmbio de documentos eletrônicos e o tráfego de informações e dados.

2 FATORES ESTRUTURAIS PARA A DIFICULDADE DE ACESSO À DOCUMENTAÇÃO BÁSICA

Neste ponto do trabalho, será apresentado um exercício de análise e compreensão de alguns fatores estruturais que dificultam o acesso a documentação básica no Brasil.

2.1 Teorias Descoloniais e Organização Excludente do Estado

Neste ponto de nosso trabalho, oportuno fazer uma reflexão sobre as teorias descoloniais na América Latina.

Sobre o conceito de colonialidade, para Maldonado-Torres⁸⁴, a modernidade “tem tomado como tarefa tão central a civilização, entendida como expansão e fortalecimento da linha secular, e o colonialismo, a escravidão racial, a naturalização e a hierarquização das diferenças humanas, entendida como expressão da linha de diferenças ontológicas”.

Percebo que, no que o autor denomina hierarquização das diferenças humanas, é possível encontrar a razão essencial da inexistência de uma política estruturada de registro e acesso à identidade de pessoas, bem como dos entraves estruturais para que se possa emitir um documento básico, sem o qual não é possível ter acesso aos demais direitos individuais e sociais. Na fala do autor, o “fato da desigualdade humana” é uma forma de expressão do convencimento de europeus acerca de seu pertencimento a um modelo superior de humanidade do qual outros sujeitos e comunidades inferiores não participam.

É preciso, na perspectiva do autor, proceder a uma *leitura desconstrutiva da visão tradicional da modernidade*, assumindo uma atitude contra a colonialidade, que opera em vários níveis, é a expressão abreviada de matriz colonial de poder e designa histórias, formas de vida, saberes e subjetividades colonizadas.

As teorias descoloniais levam a uma confrontação com as hierarquias de raça, gênero e sexualidade que foram criadas e fortalecidas pela modernidade europeia e poderão ajudar a analisar e compreender o problema de que trata este trabalho, ou seja, os motivos que levam ao não reconhecimento da existência de determinadas pessoas, invisibilizadas como tal, sem direitos e, especialmente, sem o direito de adquirir direitos.

2.2 O registro civil, o exercício da cidadania e sua origem histórica

⁸⁴ MALDONADO-TORRES, Nelson. Transdisciplinaridade e Decolonialidade, **Revista Sociedade e Estado**, v. 31, n. 1, jan./abr. 2016. p. 83.

Um dos conceitos operacionais importantes que usaremos na nossa pesquisa é o conceito de cidadania que surgiu na antiguidade, quando era vista como o status da pessoa que vivia na cidade e participava de suas decisões e atividades. A origem etimológica da palavra vem do vocábulo latino *civitas*. O habitante da cidade, na Antiguidade, era um sujeito que podia participar de sua organização e negócios, da vida da comunidade, influenciando e sendo influenciado por ela.

Ao curso da história, o conceito de cidadania foi se ampliando e incluindo outros matizes, passando a englobar um conjunto de valores sociais e, por consequência, um conjunto de deveres e direitos de pessoa. A palavra também é usada para nomear o vínculo de um indivíduo com um determinado Estado (ex: cidadania portuguesa, dupla cidadania). Em sentido mais estrito, designa os direitos políticos regulados pelas cartas constitucionais. No Brasil, por exemplo, a cidadania plena é alcançada somente com 35 anos, idade em que o indivíduo pode se candidatar aos cargos de Presidente da República e Senador⁸⁵.

Para fins desta dissertação, interessa, especialmente, o conceito de cidadania que, acabou vinculado ao de democracia. Cidadania seria a completa fruição e exercício dos direitos individuais, sociais, políticos e econômicos, considerados aqui como direitos humanos e fundamentais, garantidos no ordenamento jurídico de um determinado país. Nossa intenção é analisar as consequências da exclusão documental para grupos vulneráveis, bem como as causas de inexistirem políticas públicas eficientes para garantir cidadania aos brasileiros, principalmente no que se refere ao acesso à documentação básica, sem a qual não se tornam *legíveis* para o Estado⁸⁶.

O registro civil, regulado pela Lei 6015/73, designa o assentamento dos fatos da vida da pessoa, tais como o seu nascimento, casamento, divórcio, óbito, entre outros. O registro civil de nascimento é o ato de guardar, em assento público, as informações relativas às circunstâncias do nascimento de alguém (nome, data e hora do nascimento, local, nome dos pais e avós),

⁸⁵ Constituição da República Federativa do Brasil. Artigo 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I – plebiscito;

II – referendo;

III – iniciativa popular.

(...)

§ 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei:

(...)

VI – a idade mínima de:

a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador;

⁸⁶ ESCÓSSIA, Fernanda Melo da. **Invisíveis**: uma etnografia de brasileiros sem documento. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2021. p. 50.

garantindo acesso a estas informações essenciais à pessoa nascida em determinado país, caso a família não garanta este acesso.

A palavra registro tem sua origem etimológica no vocábulo latino *registus*, particípio passado de *regerere*, que significa “trazer de volta, empilhar, coletar”. O ato de registrar pessoas remonta a Antiguidade, ocasião em que estava restrito a alguns grupos de homens livres que tinham o status de cidadãos. Tempos depois, a Igreja Católica passou a ser a responsável pelos registros, vinculando-os aos sacramentos religiosos, tais como o batismo e o matrimônio. Também no registro da morte havia interferência religiosa, pois os cemitérios eram, tradicionalmente, administrados por instituições eclesiásticas e destinados somente aos cidadãos livres, sendo os corpos dos escravos sepultados em outros locais. Com o Código de Napoleão, surgiu o registro civil laico e universal.

A história do registro civil no Brasil seguiu o mesmo caminho, sendo inicialmente os registros, chamados eclesiásticos, de responsabilidade da Igreja. Somente no fim do século XIX foi o registro civil instituído no Brasil, o que ocorreu por meio do Decreto 5604, de 1874⁸⁷. Porém, apenas em 1888, com o Decreto 9.886/1888⁸⁸ passou a ser obrigatório, fazendo cessar os efeitos civis dos registros eclesiásticos.

Entretanto, os documentos anteriores a este período possuíam efeitos de registro civil, de modo que, ainda hoje, em processos de aquisição de dupla cidadania, é possível e necessário resgatar alguns registros eclesiásticos e dar a eles os efeitos civis necessários, aplicando a legislação da época.

Durante todo este período, o serviço de registro civil foi feito mediante pagamento pelo usuário do serviço público, situação que se manteve até o advento da Lei 9.534/97, instituidora da gratuidade dos emolumentos para o registro civil de nascimento e óbito. Desde a sua instituição, o serviço público de registro civil tem sua execução sob a responsabilidade dos oficiais delegatários que, a partir de 1988, passaram a ser selecionados pelo Poder Judiciário através de concurso público, deixando de ser a delegação vitalícia e hereditária como antes.

Já a identificação humana, como conhecida na atualidade, surge ao final do século XIX no Brasil, tendo origem nos serviços de segurança pública, diante da necessidade de localização

⁸⁷ Decreto n. 5604 - de 25 de abril de 1874: Manda observar o Regulamento desta data para execução do art. 2º da Lei nº 1829 de 9 de Setembro de 1870, na parte em que estabelece o registro civil dos nascimentos, casamentos e obitos. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/566340/publicacao/15778226>. Acesso em: 10 out. 2021.

⁸⁸ Decreto n. 9.886, de 7 de março de 1888: Manda observar o novo Regulamento para a execução do art. 2º da Lei n. 1829 de 9 de Setembro de 1870 na parte que estabelece o Registro civil dos nascimentos, casamentos e obitos, do accôrdo com a autorização do art. 2º do Decreto n. 3316 de 11 de Junho do 1887. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-9886-7-marco-1888-542304-publicacaooriginal-50566-pe.html>. Acesso em: 10 out. 2021.

de pessoas a quem se atribuía a prática de crimes. Somente no início do século XX construiu-se o conceito de identidade civil⁸⁹, que se caracteriza pela anexação de dados biométricos aos dados biográficos do registro civil, dando segurança a estas informações e impedindo a utilização indevida por terceiros.

2.3 Conceitos Básicos: Sub-Registro, Subidentificação e Cadastros Administrativos

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística⁹⁰, o sub-registro de nascimento refere-se ao conjunto de nascimentos não registrados no mesmo ano de sua ocorrência ou no primeiro trimestre do ano subsequente. Esse indicador é importante para sinalizar quão distante o País está de cumprir com a exigência básica de reconhecer o recém-nascido como cidadão e, conseqüentemente, fortalecer as ações de políticas públicas voltadas para o aumento de tais registros.

O sub-registro de nascimento no ano de 2018 foi divulgado no final de 2019, como geralmente ocorre todos os anos⁹¹. O índice foi de 3%, com uma observação importante: cerca de 68% das crianças registradas em 2018, mas nascidas em anos anteriores, estão no Norte e Nordeste do país. Dos 83.716 registros tardios, 31.019 aconteceram no Norte e 26.040 no Nordeste.

Esses quase 84 mil registros representam 3% dos 2.983.567 nascimentos cadastrados em cartórios em 2018, informam as Estatísticas do Registro Civil, divulgadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em dezembro de 2019.

Em publicação do UNICEF, de 2016, nos países da América Latina, estima-se que pouco mais de 2 milhões de crianças não foram registradas ao nascer. Dessas, uma em cada quatro crianças que não possuem registro de nascimento na região vivem no México. Em segundo lugar vem o Brasil, seguido por Venezuela, Bolívia e Haiti.

Já a subidentificação é fenômeno já referido nesta pesquisa, quando tratei da população privada de liberdade que se mantém, no sistema prisional, sem acesso à carteira de identidade, apesar de, muitas vezes, possuir biometria associada a registro geral criminal. É um fenômeno que ocorre com pessoas, as quais, tendo ou não sido registradas civilmente, jamais passaram pelo procedimento da identificação civil, ou seja, jamais tiveram sua biometria associada aos

⁸⁹ Primeiro Congresso de Identificação Civil, em 1934, Rio de Janeiro.

⁹⁰ Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/26176-estimativa-do-sub-registro.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 16 out. 2021.

⁹¹ Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/26197-mais-de-2-3-dos-registros-tardios-de-nascimento-estao-no-norte-e-nordeste>. Acesso em: 16 out. 2021.

dados biográficos do registro civil de nascimento. Também podemos designar como subidentificada a pessoa que, tendo sido registrada e identificada civilmente em um estado, migra para o outro sem portar carteira de identidade e, precisando acessar direitos, não consegue conectar-se às informações de seu estado de origem.

Já os cadastros administrativos governamentais contêm as informações biográficas e/ou biométricas dos cidadãos. São um conceito muito importante para aqueles que trabalham com os indocumentados, pois os documentos físicos podem ter sido extraviados, mas seus dados podem estar em tais cadastros. Necessário compreender e ter acesso às informações dos cadastros para dar acesso à documentação para a pessoa que se apresenta como indocumentada. A distinção entre os três fenômenos vistos neste momento é essencial em qualquer capacitação de profissional para atendimento de pessoas vulneráveis.

Outra distinção que pode parecer óbvia, mas precisa ser pontuada, diz respeito à concreitude/materialidade do documento e sua necessária dimensão imaterial. Há essencial diferença entre o registro estatal do documento e o documento físico, concreto. O registro civil de nascimento é lavrado num livro e lançado numa base de dados eletrônica estatal⁹² e a certidão de nascimento é o papel que concretiza e certifica o que consta do livro. O registro geral de identidade civil consta na base de dados dos institutos de identificação e a carteira de identidade é a concretização, nas mãos do usuário do serviço, do que consta naquela base de dados. Assim ocorre com os demais documentos básicos e é necessário pensar nas dificuldades de consulta a bases de dados, tanto para o cidadão em si, como para o profissional que trabalha no acesso à documentação básica das populações vulneráveis.

2.4 Dificuldades que decorrem da estrutura federativa brasileira

A estrutura federativa brasileira tem se apresentado como desafio para o acesso à documentação básica. Mesmo contando com leis nacionais, que regulam os aspectos gerais dos documentos básicos, ainda assim a divisão das competências legislativas e executivas dos estados acaba por se tornar um entrave à construção de uma política nacional de acesso à documentação.

Com relação ao registro civil, temos a especial dificuldade com os regulamentos locais

⁹² Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Dataprev): O Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Sirc) é uma base do governo que tem por finalidade captar, processar, arquivar e disponibilizar dados relativos a registros de nascimento, casamento, óbito e natimorto, produzidos pelos cartórios de registro civil das pessoas naturais.

de responsabilidade das Corregedorias Gerais de Justiça que, apesar de pretenderem adaptar as regras às necessidades regionais em um país de dimensões continentais, acabam por criar uma diversidade grande de práticas nos cartórios do registro civil. Os aspectos negativos dessa diversidade de normas têm sido minimizados pela atuação do Conselho Nacional de Justiça, precisamente pela Corregedoria Nacional de Justiça, que vem padronizando alguns procedimentos.

Um exemplo importante de padronização ocorreu com a edição do Provimento n. 2, de 27 de abril de 2009, que instituiu modelos únicos de certidão de nascimento, casamento e óbito, a serem adotados pelos Ófícios de Registro Civil das Pessoas Naturais em todo o país.

Antes de tal providência, cheguei a testemunhar, em audiências, a diferença da qualidade do papel da certidão de nascimento para pessoas que pagavam emolumentos ou não, obtidas em segunda via. As certidões entregues em gratuidade de justiça eram feitas, por alguns registradores civis, nos chamados “formulários contínuos”, com gramaturas do papel de muito fina espessura, ao ponto de ser difícil identificar o documento apresentado como uma certidão de registro civil. Já as certidões feitas a partir do pagamento de emolumentos, por aqueles usuários que tinham condições de fazê-lo, eram em papel semelhante ao que existe hoje, com maior espessura e em padrão mais atual e formal. Tal diferenciação, desde o início, nos causou grande indignação, pois, sendo o documento essencial ao exercício da cidadania, ficava claro que tal cidadania era diferenciada até na materialização do documento entregue e apresentado pela pessoa.

Outra dificuldade que se apresenta na estrutura federativa, relativamente ao registro civil de nascimento, é a diversidade de fontes de custeio para a gratuidade no registro civil. Cada um dos estados brasileiros tem seu próprio modelo de compensação e alguns têm modelos muito diferentes. O estado do Rio de Janeiro, por exemplo, instituiu o Fundo de Apoio aos Registradores Civis das Pessoas Naturais do Estado do Rio de Janeiro (FUNARPEN/RJ), através da Lei Estadual n. 6281/12, que entrou em vigor em 1º de janeiro de 2013. A referida lei implantou um acréscimo de 4% sobre os emolumentos praticados por todos os Serviços Extrajudiciais do estado. No modelo fluminense, o fundo tem como gestor o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro⁹³.

⁹³ Ato Executivo Conjunto n. 27/2012, da Presidência e da CGJ, do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, publicado no Diário da Justiça Eletrônico, em 13/11/2012, estabeleceu a necessária normatização para a operacionalização dos recolhimentos devidos ao Fundo e sua respectiva remuneração aos Serviços que dele fazem jus.

Já o estado de Minas Gerais possui um modelo diverso de compensação dos atos gratuitos, instituído pela Lei Estadual 15.424/04, que entrou em vigor em abril de 2005, e criou a Câmara de Compensação da Gratuidade, conhecida como RECOMPE-MG⁹⁴. O fundo de compensação mineiro é alimentado com 5,66% dos rendimentos recebidos por todos os cartórios do estado e com esta verba são compensados os atos praticados gratuitamente nas serventias. Diversamente do que ocorre no estado do Rio de Janeiro, em que o fundo é administrado pelo Poder Judiciário, a lei mineira instituiu uma comissão formada pelos próprios registradores e notários para gerir os recursos da compensação, sendo que a atual Comissão Gestora dos Recursos de Compensação da Gratuidade é formada por cinco membros, sendo três indicados pelo Recivil⁹⁵ um pela Serjus (Associação dos Serventuários de Justiça de Minas Gerais) e um pela Associação dos Notários e Registradores do Estado de Minas Gerais (Anoreg-MG).

Observando criticamente essas estruturas, vemos que, num dos estados, há controle estatal sobre a fonte de custeio da gratuidade e, em outro, os próprios registradores civis procedem a autogestão do fundo, sem controle estatal, não havendo qualquer regra nacional que dê parâmetros mais claros para a construção da política.

Também sobre esta questão, há que se problematizar o fato e questionar os motivos pelos quais não há previsão orçamentária para dar sustentabilidade a serviço tão importante para o cidadão brasileiro e para a necessária relação do estado com as pessoas que vivem em seu território.

Relativamente à identificação civil, o problema causado pela estrutura federativa brasileira também é muito grande. As bases de identificação civil estão, em sua maioria, sob a responsabilidade das Secretarias de Segurança dos Estados⁹⁶ que, por ausência de coordenação nacional, não são integradas. Assim, é possível ter carteiras de identidade em vários estados brasileiros, com números diversos, não sendo possível, a um órgão do serviço público estadual de uma das entidades federativas estaduais, conferir a autenticidade de documento emitido em outro estado.

Em termos práticos, quando a pessoa migra de um estado para outro, fixando residência

⁹⁴ Disponível em: <https://recivil.com.br/recompe/> Acesso em: 16 out. 2021.

⁹⁵ O Recivil é o Sindicato dos Oficiais de Registro Civil das Pessoas Naturais do Estado de Minas Gerais. Fundado em 1997, o Recivil representa os 1.463 cartórios de Registro Civil existentes em todos os municípios e distritos do estado e que são responsáveis pelos principais atos civis na vida de qualquer pessoa: o registro de nascimento, de casamento e de óbito. Disponível em: <https://recivil.com.br/quem-somos/>. Acesso em: 16 out. 2021.

⁹⁶ A única exceção é o estado do Rio de Janeiro que, em razão do Decreto Estadual n. 22.930-A, de 21 de janeiro de 1997, transferiu para o Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro (DETRAN), a prestação de serviços referentes à identificação Civil.

em local diverso de onde nasceu ou emitiu sua primeira carteira de identidade, e com o extravio do documento, infelizmente muito comum, fica muito difícil o atendimento da pessoa indocumentada, por ausência de mecanismos de consulta a bases de identificação de outros estados. A ausência de interoperabilidade das bases de dados acaba criando problemas graves para as pessoas vulneráveis que transitam no território brasileiro, a maioria delas seguindo o êxodo do Norte e do Nordeste para as regiões Sudeste e Sul.

Ainda sobre os desafios impostos pela estrutura federativa brasileira à construção de uma política pública para documentação, dos seis documentos básicos já referidos, os dois primeiros têm sua emissão sob a responsabilidade das entidades federativas estaduais (registro civil de nascimento e carteira de identidade) e os quatro últimos são de responsabilidade da União (CAM, título de eleitor, CPF e CTPS). A diversidade de órgãos estaduais, agravada pela diversidade de instâncias, torna ainda mais difícil a construção de um sistema racional de documentação civil no Brasil.

2.5 A Exigência do Comprovante de Residência

A comprovação documental do local de residência é exigência comum para a emissão da maioria dos documentos e tem se mostrado obstáculo grave no acesso.

Alguns grupos vulneráveis, dos quais podemos destacar a população em situação de rua ou em extrema carência de recursos, que não têm acesso à prestação de serviços públicos, têm dificuldades de atendimento nos “balcões” dos emissores de documentos, por não poderem comprovar seu local de residência, ação geralmente executada a partir da apresentação de fatura de consumo de energia elétrica, água ou outros serviços públicos.

Nas orientações sobre condições para emissão de documentos, o comprovante de residência é prática comum. Relativamente ao registro civil, observo que tal esclarecimento tem por objetivo estabelecer qual cartório tem a atribuição para atendimento da pessoa no território, pois a divisão de tal atribuição é determinada por bairros, regiões, municípios. Para evitar que um determinado oficial de registro civil atenda residentes em outra região, descumprindo as normas sobre a divisão de trabalho, a exigência é feita e prevista geralmente nas normas emitidas pelas Corregedorias de Justiça nos estados. Descumprir a divisão de trabalho previamente estabelecida impacta o equilíbrio econômico-financeiro dos diversos serviços de registro civil de determinado município ou entre municípios diversos, mesmo porque o acervo de livros de registro pertence a cada registrador civil e não são parte de um acervo público comum e administrado pelo Estado.

Cabe consignar a modificação significativa feita pela Lei 13.460/17, conhecida como Código de Defesa do Usuário do Serviço Público, que regula a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços da administração pública, cuja aplicação prática implica a necessária mudança dos procedimentos de atendimento, entre eles a substituição do comprovante de residência por simples declaração em que o usuário indique seu local de residência e, no caso da população em situação de rua, de um local ou equipamento de assistência social de referência.

A prática de exigir comprovante de residência, adotada indistintamente pelos emissores de documentos básicos, subverte a lógica de presunção de boa-fé do usuário de serviço público, prevista no artigo 5º, inciso, II, da Lei 13.460/2017⁹⁷. O referido dispositivo legal estabelece, quando trata dos direitos básicos e deveres dos usuários, que

Art. 5º O usuário de serviço público tem direito à adequada prestação dos serviços, devendo os agentes públicos e prestadores de serviços públicos observar as seguintes diretrizes:

- I – urbanidade, respeito, acessibilidade e cortesia no atendimento aos usuários;
- II – presunção de boa-fé do usuário.

O mesmo diploma legal prevê, em seu artigo 6º, inciso V, que é direito básico do usuário de serviços públicos “atuação integrada e sistêmica na expedição de atestados, certidões e documentos comprobatórios de regularidade”, direito ainda sem efetividade no Brasil e sobre o qual cuidarei neste ponto da pesquisa.

2.6 Sequência Documental, Legislação Brasileira e Incongruências

Por volta de 2013, o Comitê Gestor Estadual começou a construir o entendimento de que era necessário pesquisar e compreender a legislação que regulava a emissão dos documentos no Brasil. Afinal, quando do atendimento de pessoas indocumentadas, percebíamos que muitas ficavam anos tentando ter acesso a seus documentos e eram vítimas da chamada “síndrome do balcão”, referida por Escóssia⁹⁸ em sua pesquisa de doutorado pela Fundação Getúlio Vargas e que, por sua vez, ouviu a expressão da Coordenadora do Comitê Municipal para Erradicação do Sub-registro do Município de São João de Meriti, cidade onde atuo como juíza há 14 anos. Escóssia analisa o que ouviu:

⁹⁷ Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública.

⁹⁸ ESCÓSSIA, Fernanda Melo da. **Invisíveis**: uma etnografia de brasileiros sem documento. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2021. p. 64.

Disse perceber, nos relatos das pessoas que buscavam o registro, como elas tinham percorrido vários lugares em busca do documento. Em suas palavras: “Cada vez que alguém se dirige a um balcão do serviço público para tirar o registro de nascimento, ouve que não é ali. Então a busca recomeça. É a *síndrome do balcão*”. Com esta expressão, que incorporo a esta pesquisa como categoria nativa, a assistente social se referia às dificuldades enfrentadas por quem buscava documentos e, especificamente, ao modo como o funcionamento dos balcões – usados por ela como sinônimos de instâncias estatais – atrasava a busca⁹⁹.

E continua a pesquisadora, referindo-se a Herzfeld e sua obra *A Produção Social da Indiferença*¹⁰⁰:

Herzfeld (2016) reflete sobre como o edifício burocrático e seus burocratas criam práticas, técnicas e procedimentos repetidos à exaustão, como forma de mostrar eficiência e controle – mas que também são fundamentais na construção do que ele categoriza como produção social da exclusão e da indiferença. Trata-se mesmo, diz o autor, de “exclusão categorial”, amparada em classificações, procedimentos e taxonomias que permitem ao burocrata isentar-se de responsabilidade na solução das demandas que lhe são apresentadas. Herzfeld também cita a forma como burocratas incorporam a prática de “passar a batata quente” (*to pass the buck*) adiante, numa tentativa de se eximirem da responsabilidade por mais um adiamento de direitos. Essa produção social da indiferença é facilmente verificável no caminho percorrido pelas pessoas sem documento até o momento em que chegam ao ônibus, e seus relatos mostram como essa indiferença é construída ao longo de anos. Passar a batata quente adiante é prática recorrente na síndrome do balcão¹⁰¹.

Seguindo o pensamento de Escóssia, afirmamos a percepção de que a Síndrome do Balcão alcança todos os documentos. Aqui percebemos o fenômeno aplicado também à exigência de um documento para que se possa obter outro. Foi assim que, no Comitê Estadual, a partir do relato dos indocumentados no seu atendimento, começamos a pesquisar como um documento prévio poderia condicionar a emissão do documento seguinte.

Após as investigações, que passo a referir neste ponto de nosso trabalho, concluímos que existe uma cadeia documental. Este é o nome com o qual “batizamos” o fenômeno no Comitê Gestor Estadual, como uma categoria que merece ser objeto de nossa atenção. A palavra “cadeia” é aqui utilizada no sentido de encadeamento ou sequência do caminho a ser percorrido pelo cidadão brasileiro para ter toda a documentação básica necessária ao exercício de sua cidadania e ao acesso a direitos, mas também pode ser entendida em seu sentido conotativo, ou seja, como fenômeno aprisionador da pessoa na burocracia, lugar social onde ela permanece

⁹⁹ ESCÓSSIA, Fernanda Melo da. **Invisíveis**: uma etnografia de brasileiros sem documento. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2021. p. 63.

¹⁰⁰ HERZFELD, Michael. **A produção social da indiferença**: explorando as raízes simbólicas da burocracia ocidental. Petrópolis: Vozes, 2016.

¹⁰¹ ESCÓSSIA, op. cit., p. 64.

estática, sem saída, presa pelas formalidades ineficientes do Estado brasileiro.

Neste sentido, para melhor entender esta “cadeia” burocrática para acesso à documentação básica, concluímos que, no Brasil, ela tem uma configuração peculiar que condiciona a emissão de um documento a um outro prévio. Basicamente, a cadeia de documentos no país tem a seguinte configuração: certidão de nascimento, carteira de identidade, CAM e equivalentes, título de eleitor, Certificado da Pessoa Física (CPF) (que mais se assemelha a um cadastro administrativo do que propriamente a um documento) e a Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS).

Somente em 2020, o Comitê Gestor Estadual incluiu a Declaração de Nascido Vivo (DNV), a Declaração de Óbito (DO) e a certidão de óbito na cadeia documental, mas, neste trabalho, optei por dar início à cadeia pelo registro de nascimento, por não ser a DN essencial ao próprio registro, nem à cidadania, por mais que seja imprescindível a integração entre o Sistema de Saúde e de Registro Civil para erradicação do sub-registro no Brasil. Resolvi também terminar a cadeia antes da Declaração de Óbito, por entender que a questão relativa aos óbitos e desaparecidos abre uma temática complexa e, por mais que dialogue com o presente trabalho, exigiria uma digressão muito grande.

Diante da análise da cadeia documental, a conclusão que se impõe é a de que não é possível chegar à CTPS sem atravessar todo o caminho, uma verdadeira *via crucis* ou *corrida de obstáculos* para a pessoa vulnerável que não tenha sido registrada civilmente ou cujos documentos tenham sido extraviados, em enchentes ou incêndios domésticos, por exemplo.

Dos seis documentos básicos inicialmente avaliados, os dois primeiros têm sua emissão sob a responsabilidade das entidades federativas estaduais e os quatro últimos são de responsabilidade da União, sendo este um outro desafio imposto pela federação brasileira. Dos documentos, dois deles têm relação e são condição para o exercício de direitos: o título de eleitor e a CTPS. Dois deles têm relação com deveres: novamente o título de eleitor e o CAM.

Passarei, portanto, a identificar e descrever a legislação brasileira que regula a emissão dos seis documentos básicos que compõem este conceito, apresentado, de cadeia documental, destacando algumas questões que impedem o acesso por toda a população.

2.6.1 Documentos de competência dos estados: certidão de nascimento e carteira de identidade

O registro civil de nascimento é um serviço público prestado pelo Poder Judiciário através dos mais de 7 mil delegatários que atuam como oficiais de registro civil de pessoas naturais, conforme artigo 236 da Constituição Federal, que estabelece que os serviços notariais

e de registro serão exercidos em caráter privado, por delegação do poder público. O parágrafo terceiro do referido dispositivo constitucional prevê que o ingresso na atividade de registro depende de concurso público de provas e títulos.

Além da regulamentação da atividade, feita pela Lei 8.935/94, a atividade típica do próprio registro civil é regulada por uma lei mais antiga, a Lei 6.015/73, que dispõe sobre os registros públicos e dá outras providências.

Alguns procedimentos são regulados por provimentos da Corregedoria Nacional de Justiça (CNJ), como foi o exemplo da padronização do modelo de certidões. No entanto, algumas questões são reguladas pelas Corregedorias Estaduais, tendo a Corregedoria Geral de Justiça (CGJ) do Rio de Janeiro atuado de forma ativa, desde 2008, na regulamentação do registro civil de nascimento, visando a facilitação do acesso ao serviço.

Uma característica das certidões de registro civil de nascimento no Brasil é a ausência de prazo de validade, diversamente do que ocorre em alguns países. Mesmo assim, para acesso a alguns serviços e emissão de outros documentos, exige-se certidão recente, tendo em vista a possibilidade de alterações e averbações que, supostamente, possam modificar as informações do registro. A validade das certidões de nascimento é de âmbito nacional.

Um dos documentos exigidos para o registro civil de nascimento e respectiva emissão da primeira certidão é a Declaração de Nascido Vivo (DNV), fornecida pelo hospital ou maternidade, documento emitido pelo Ministério da Saúde, desde 1990, quando implantou o Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (SINASC), tendo como base a DNV, cujo objetivo principal é fornecer informações sobre as características dos nascidos vivos, fundamentais para o estabelecimento de indicadores de saúde específicos.¹⁰²

Ainda sobre a DNV, conforme prevê o artigo 54, item 10, da Lei 6.016/73, o assento ou registro do nascimento deverá conter o número de identificação da DNV, com controle do dígito verificador, exceto na hipótese de registro tardio, previsto no art. 46 desta Lei, indicando a base procedimental para futura construção de interoperabilidade entre as bases do SINASC e do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (SIRC) e que permitirão um melhor diagnóstico dos locais onde há crianças nascidas e não registradas.

Para o registro civil de nascimento com inclusão da filiação completa, se feita pela mãe da criança, esta deverá apresentar certidão de casamento, declaração de união estável ou declaração do pai com firma reconhecida, autorizando o registro do filho com seu nome. A legislação brasileira não autoriza a mulher solteira a registrar filho com o nome do pai. Além

¹⁰² Disponível em: http://svs.aids.gov.br/dantps/cgiae/sinasc/documentacao/manual_de_instrucoes_para_o_preenchimento_da_declaracao_de_nascido_vivo.pdf. Acesso em: 17 out. 21.

disso, o nome do pai, constante da DNV, não constitui prova ou presunção da paternidade, somente podendo ser lançado no registro de nascimento quando atendidas as condições da legislação civil vigente.

Ao curso de minha experiência em São João de Meriti e nas diversas ações sociais das quais participei, inúmeras vezes ouvi mulheres narrarem não ter registrado seus filhos porque esperavam a iniciativa paterna. Também o IBGE, quando tive o primeiro contato com a temática em 2007, indicava que o sub-registro paterno era fator a ser considerado entre as causas para o adiamento do registro civil dos bebês.

Diante do Princípio da Continuidade Registral, necessária a apresentação de documento de identificação, com o dado biométrico da foto, do pai e da mãe.

Uma das dificuldades de acesso ao registro civil é a necessidade de afirmação da condição de hipossuficiência para a emissão de 2ª via, para a qual, em regra, é exigido o pagamento de emolumentos. A disponibilização da autodeclaração de hipossuficiência nos cartórios, para que seja firmada pelo usuário no ato de sua solicitação, deve existir sem a necessidade de órgãos intermediadores.

O acesso pela CRC ainda não está sendo efetivado em todos os cartórios. Por diversas vezes, ao se dirigir a um cartório mais próximo, a pessoa é direcionada ao cartório de origem de seu documento.

Observamos, como desafios, a dificuldade de acesso do hipossuficiente à Central de Registro Civil Nacional para obtenção de segunda via de certidão de nascimento, casamento ou óbito. Outra dificuldade é a baixa adesão dos oficiais do Registro Civil de Pessoas Naturais (RCPN) na prática de dar início ao procedimento extrajudicial do registro tardio e dar cumprimento ao artigo 46, parágrafo quarto da Lei 6.015/73, dispositivo legal que indica que o cartório do registro civil como “porta de entrada” para atendimento ao sub-registro.

A não apresentação de documento de identidade pelas mães, quando do parto de seus bebês, tem levado as instituições de saúde a reter a DNV, em razão de suspeitas de tráfico de crianças, supondo o risco de que a mãe não tenha declarado seu próprio nome corretamente, mas o nome de terceira pessoa para quem pretenda entregar o filho, em fraude ao Sistema Nacional de Adoção.

A carteira de identidade é o segundo documento básico do cidadão brasileiro. No estado do Rio de Janeiro, este documento é emitido pelo DETRAN/RJ, órgão que não está na Secretaria de Segurança Pública, como nos demais estados. Toda a regulamentação da carteira de identidade é estadual. A validade é, para a criança, até a data em que completa 18 anos de idade e, para o adulto, a validade é indeterminada. Quanto à validade territorial, é em todo o

território nacional, conforme determina a Lei 7116, de 29/08/1983, que assegura validade nacional às Carteiras de identidade e regula sua expedição.

Recentemente, através da Lei 14.129/21, a Lei 7116 foi modificada para prever que o próprio instituto de identificação do estado proceda a inscrição do CPF da pessoa, caso ela não tenha ainda a inscrição.

Os documentos exigidos para a emissão da carteira de identidade são, para as pessoas solteiras, a certidão de nascimento e, para as casadas, a de casamento. Para consignar o número do CPF na carteira de identidade, prática aconselhável em razão da facilitação de atendimento à população, é necessária a apresentação do original e cópia ou cópia autenticada do CPF.

Entre os gargalos para acesso à carteira de identidade estão a baixa capilaridade dos postos de atendimento, a inexistência de um sistema nacional, a existência de acervo físico não informatizado.

Entre as dificuldades para obtenção da Carteira de Identidade estão as seguintes: com relação à 1ª via, o agendamento restrito pela internet impede o acesso da população mais vulnerável; com relação a 2ª via, a isenção vinculada à ao necessário atendimento da Defensoria Pública e à Fundação Leão XIII, não sendo válida a autodeclaração de hipossuficiência.

2.6.2 Documentos de competência da União

Os documentos cuja emissão é de competência da União são o certificado de alistamento militar, o título de eleitor, o CPF e a Carteira de Trabalho e Previdência Social. Com exceção do título de eleitor, os outros três documentos, são emitidos pelo Poder Executivo Federal e, apesar disso, ainda não tem integração de atendimento e bases de dados.

2.6.2.1 Certificado de Alistamento Militar

O serviço militar para os homens no Brasil é obrigatório, conforme determina o artigo 143 da Constituição Federal, sendo que as mulheres ficaram isentas do serviço, de acordo com o parágrafo segundo do mesmo dispositivo constitucional.

A regulamentação do serviço militar obrigatório está na Lei n. 4.375, de agosto de 1964 e no Decreto 57654, de 20/01/1966, ou seja, em pleno regime de exceção da ditadura militar.

A obrigatoriedade deste serviço implica a emissão de um documento que deve ser apresentado pelos homens em todas as relações com o Estado e se torna imprescindível para a

emissão dos demais documentos que o seguem na cadeia documental¹⁰³.

A emissão do certificado de alistamento militar é de responsabilidade do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), a quem caberá a direção geral do Serviço Militar. O Ministério da Defesa afirma, em seu portal de governo, que, “essencial para a mobilização do povo brasileiro em defesa da soberania nacional, o Serviço Militar Obrigatório visa o provimento de quadros para as Forças Armadas, a partir da seleção e incorporação de jovens representantes de todas as classes sociais e regiões do País”¹⁰⁴.

Para o alistamento, é necessário comparecer a um órgão de Serviço Militar como a Junta de Serviço Militar, Delegacia de Serviço Militar ou a Circunscrição de Serviço Militar mais próxima da região de residência. No Rio de Janeiro, o início do procedimento pode ser feito nas regiões administrativas da prefeitura ou pelo portal do Ministério da Defesa, na internet.

Os documentos exigidos são: fotografia, documento de identidade com foto e comprovante de residência, sendo que a primeira via do certificado é gratuita e, se extraviado o documento, somente mediante o pagamento de taxa é possível a emissão da segunda via, com exceção dos casos das pessoas hipossuficientes atendidas pela Defensoria Pública.

Quando o jovem se apresenta para o serviço militar obrigatório, poderá passar pelo procedimento de isenção, de dispensa ou servir como reservista. Em todas as situações, receberá o respectivo certificado (de alistamento militar, de reservista, de dispensa de incorporação, de isenção ou certidão de situação militar), documento que inclui na cadeia documental como básico, essencial.

São documentos comprobatórios de situação militar: o certificado de Alistamento Militar; o Certificado de Reservista; o Certificado de Dispensa de Incorporação; o Certificado

¹⁰³ Art. 210. Nenhum brasileiro, entre 1º de janeiro do ano em que completar 19 (dezenove) e 31 de dezembro do ano em que completar 45 (quarenta e cinco) anos de idade, poderá, sem fazer prova de que está em dia com as suas obrigações militares:

- 1) obter passaporte ou prorrogação de sua validade;
- 2) Ingressar como funcionário, empregado ou associado em – instituição, empresa ou associação oficial, oficializada ou subvencionada ou cuja existência ou funcionamento dependa de autorização ou reconhecimento do Governo Federal, Estadual, dos Territórios ou Municipal;
- 3) assinar contrato com o Governo Federal, Estadual, dos Territórios ou Municipal;
- 4) prestar exame ou matricular-se em qualquer estabelecimento de ensino;
- 5) obter carteira profissional, registro de diploma de profissões liberais, matrícula ou inscrição para o exercício de qualquer função e licença de indústria e profissão;
- 6) inscrever-se em concurso para provimento de cargo público;
- 7) exercer, a qualquer título, sem distinção de categoria ou forma de pagamento, qualquer função pública ou cargo público, eletivos ou de nomeação, quer estipendiado pelos cofres públicos federais, estaduais ou municipais, quer em entidades paraestatais e nas subvencionadas ou mantidas pelo poder público;
- 8) receber qualquer prêmio ou favor do Governo Federal, Estadual, dos Territórios ou Municipal.

¹⁰⁴ <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/servico-militar>

de Isenção; a Certidão de Situação Militar; a Carta Patente para oficial da ativa, da reserva ou reformado das Forças Armadas ou de corporações, consideradas suas reservas; a provisão de reforma para as praças reformadas; o Atestado de Situação Militar, quando necessário, para aqueles que estejam prestando o Serviço Militar, válido apenas durante o ano em que for expedido; o Atestado de se encontrar desobrigado do Serviço Militar; até a data da assinatura do termo de opção pela nacionalidade brasileira, no registro civil das pessoas naturais, para aquele que o requerer; o Cartão ou Carteira de Identidade¹⁰⁵.

O certificado comprobatório de situação militar tem validade por tempo indeterminado, mas somente é cobrado do cidadão até a idade de 45 anos.

A pessoa registrada tardiamente é considerada refratária, ao fazer o alistamento militar fora do prazo e tal circunstância acaba implicando a necessidade de comparecer pessoalmente à Junta Militar, não sendo possível o atendimento pelo portal da internet. Sendo considerada refratária, nos termos do decreto, há previsão para pagamento de multa, conforme artigo 176, do Decreto 57.654, de 20/01/1966.

Quatro problemas se apresentam quando tratamos deste documento básico imprescindível para os homens brasileiros.

O primeiro deles diz respeito à ausência do comprovante de residência. Persiste a dificuldade de obtenção do documento para pessoas que não tenham comprovante de residência, como é o caso daquelas em situação de rua.

O segundo problema diz respeito às pessoas transgênero que nascem com sexo biológico feminino e fazem a requalificação civil no curso da vida, pois a apresentação do certificado é cobrada em suas relações com o Estado e para a emissão dos documentos que se seguem na cadeia documental. Se forem mulheres trans, ainda sem terem passado pela requalificação civil, devem se submeter ao procedimento de emissão do certificado de alistamento militar, sob pena de terem impedido o acesso aos documentos seguintes. Nestes casos, recebem o certificado de dispensa de incorporação.

O terceiro problema diz respeito a um círculo vicioso em que da pessoa é cobrada a apresentação do CPF para fazer o alistamento, mas, como se verá a seguir, a Receita Federal, responsável pela emissão do CPF, exige o título de eleitor que, por sua vez, exige o documento de regularidade com o serviço militar. Tal exigência mostra a falta de articulação mínima entre os emissores de documentos básicos no Brasil. A omissão provoca o aprisionamento do cidadão na “cadeia” de documentos e demonstra a incongruência do sistema de acesso à documentação

¹⁰⁵ Artigo 209 do Decreto 57654, de 20/01/1966.

básica, o qual não possui normas coerentes. Observo que a lei que regulamenta o serviço militar é de 1966, ocasião em que o Brasil vivia um regime de exceção, não democrático, não tendo ocorrido significativa modernização desde então.

O quarto e gravíssimo problema surge da aplicação prática do artigo 28 da Lei n. 4.375, de agosto de 1964, que regulamenta o serviço militar obrigatório. Tal norma estabelece, em sua alínea B, que são isentos do Serviço Militar

por incapacidade moral, os convocados que estiverem cumprindo sentença por crime doloso, os que depois de incorporados forem expulsos das fileiras e os que, quando da releção [sic], apresentarem indícios de incompatibilidade que, comprovados em exame ou sindicância, revelem incapacidade moral para integrarem as Forças Armadas.

Apesar de o parágrafo único do mesmo dispositivo legal prever a possibilidade de reabilitação dos incapazes, que poderá ser feita *ex officio* ou a requerimento do interessado, entendo que tal motivação para não prestação do serviço militar, qual seja, a isenção, causa estigma permanente por constar do certificado, documento cuja apresentação sempre é exigida nas relações com o Estado.

O Decreto 57.654, de 20/01/1966, em seu artigo 3º, conceitua como isentos do Serviço Militar os brasileiros que, devido às suas condições morais (em tempo de paz), físicas ou mentais, ficam dispensados das obrigações do Serviço Militar, em caráter permanente ou enquanto persistirem essas condições.

Tal indicação no certificado entregue ao jovem, necessariamente, cria dificuldades em sua entrada para o mercado de trabalho, tanto quando se este esteve vinculado ao sistema socioeducativo ou se privado de liberdade no sistema prisional adulto, quanto apresentar problemas de saúde mental. Somente através de outro procedimento, de reabilitação para substituição do Certificado de Isenção pelo Certificado de Dispensa de Incorporação, é que tal circunstância é superada, sendo que tal procedimento, por mais que divulgue ser acessível, implica em aumento da burocracia na relação entre cidadão e Estado.

2.6.2.2 Título de Eleitor

A primeira observação que cabe fazer quanto ao título de eleitor é que se trata de um documento vinculado a um direito-dever. O parágrafo primeiro do artigo 14 da Constituição Federal estabelece que o alistamento eleitoral e o voto são obrigatórios para os maiores de 18 anos e facultativos para os analfabetos, maiores de 70 anos, maiores de 16 e menores de 18

anos.

Portanto, a primeira conclusão que se infere, no contexto deste trabalho de pesquisa, é que qualquer dificuldade de acesso a este documento básico ao mesmo tempo restringe o acesso aos direitos políticos¹⁰⁶, especialmente ao voto.

A responsabilidade pela emissão do título de eleitor no Brasil é da Justiça Eleitoral. Portanto, trata-se de um documento cuja regulamentação é federal, com um sistema presidido pelo Tribunal Superior Eleitoral, por mais que o deferimento da inscrição eleitoral passe pela decisão de um juiz competente para apreciação no território do domicílio do eleitor e que o título seja assinado pelo Desembargador Presidente do Tribunal Regional Eleitoral competente.

A Lei 4.737 de julho de 1965 institui o Código Eleitoral, regulamenta o alistamento eleitoral e a emissão do título de eleitor. Os documentos exigidos estão previstos no artigo 44 do referido diploma legal, o qual prevê que o requerimento será instruído com um dos seguintes documentos:

- I – carteira de identidade expedida pelo órgão competente do Distrito Federal ou dos Estados;
- II – certificado de quitação do serviço militar;
- III – certidão de idade extraída do Registro Civil;
- IV – instrumento público do qual se infira, por direito ter o requerente idade superior a dezoito anos e do qual conste, também, os demais elementos necessários à sua qualificação;
- V – documento do qual se infira a nacionalidade brasileira, originária ou adquirida, do requerente.

Também a Lei n. 7.444/1985¹⁰⁷ estabelece os documentos que devem ser apresentados para obter a inscrição eleitoral.

No entanto, a interpretação da Corregedoria Geral Eleitoral tem sido no sentido de que se torna essencial a comprovação da quitação com as obrigações militares, colocando o TSE como garantidor do cumprimento de tais obrigações, exigindo mais do que a Constituição Federal, que apenas veda o alistamento para os conscritos no parágrafo segundo do artigo 14.

De acordo com o que estabelece o Decreto n. 57.654, de 20/01/1966, que regulamenta a Lei do Serviço Militar, em seu artigo 41, § 1º, é obrigatório, para o brasileiro do sexo masculino, o alistamento até 30 de junho do ano em que completar 18 anos. O atendimento deve seguir o seguinte fluxo: comparecendo em cartório pessoa do sexo masculino com 18 anos

¹⁰⁶ Direitos Políticos são o conjunto de prerrogativas que o cidadão tem para participar dos rumos do Estado por todas as formas permitidas no ordenamento jurídico, seja escolhendo os governantes seja, o próprio cidadão, colocando-se como habilitado para exercer função política.

¹⁰⁷ Dispõe sobre a implantação do processamento eletrônico de dados no alistamento eleitoral e a revisão do eleitorado e dá outras providências, art. 5º, § 2º.

completos que pretenda proceder a inscrição eleitoral, em data anterior a 30 de junho do ano em que completou a maioridade, não deverá ser exigido o Certificado de Alistamento Militar (CAM), uma vez que ainda não se exauriu o prazo para sua apresentação para o alistamento militar. Já se o jovem se apresentar ao cartório eleitoral em data posterior a 30 de junho e tendo já completado 18 anos, deverá ser exigido o CAM. Assim, Lílian Ribeiro Pondé de Rocha, em trabalho publicado no portal do TSE, chama a atenção para a inocuidade da exigência do Certificado de Alistamento Militar¹⁰⁸.

O acesso ao título de eleitor é gratuito. Só há previsão de multa para quem não se alistar até os 19 anos¹⁰⁹ o que poderá ser um problema para o aquele que somente consegue ter acesso ao registro civil de nascimento depois dessa idade.

Vislumbramos no Comitê Gestor Estadual, porém, outras dificuldades de acesso ao título de eleitor. Falo especialmente das pessoas privadas de liberdade ou com condenação penal definitiva. A pendência de pagamento da pena de multa ou sua cominação isolada nas sentenças criminais transitadas em julgado tem o condão de manter/ensejar a suspensão dos direitos políticos, prevista pelo artigo 15, III, da Constituição Federal¹¹⁰.

Através de provocação do Comitê Gestor Estadual, o expediente enviado ao TSE pelo Tribunal Regional Eleitoral, através do Ofício GP n. 395/2017, em 23 de outubro de 2017, narra o seguinte:

A matéria consta da ementa do Acórdão do TSE proferido nos autos do PA nº 936-31, DJe de 20.5.2015, que prevê que a regularização da situação do eleitor ou a inativação do registro inserido na Base de Perda e Suspensão de Direitos Políticos (para os não inscritos no Cadastro Nacional de Eleitores) somente será possível quando cessados os motivos da suspensão, o que deverá ser comprovado pelo interessado ou comunicado pelo órgão competente. Desta forma, os indivíduos que tiverem pena de multa pendente de pagamento, inscrita ou não em dívida ativa, não poderão ter sua situação regularizada, em que pesem os argumentos expostos no Acórdão do STJ e Resp nº 845.902, DJe de 1.1.2011, que dispõe sobre a possibilidade de extinção da punibilidade do réu ainda que pendente, unicamente, o pagamento da multa. Por sua vez, o Tribunal Regional do Rio de Janeiro não recebe qualquer comunicação de adimplemento da multa, após seu encaminhamento à Fazenda Pública Estadual, tornando impossível a regularização da situação desses indivíduos. Igual dificuldade enfrentam os interessados na tentativa de pagamento diretamente à Fazenda.

Tal situação passa pela ainda inefetiva aplicação da Lei 13.460/2017, que dispõe sobre

¹⁰⁸ Analista judiciária, área administrativa, do TRE/BA, licenciada em Letras Vernáculas pela UFBA. Disponível em: https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/1478/2014_rocha_certificado_alistamento_militar.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 17 ago. 2021.

¹⁰⁹ A multa é no valor de R\$ 3,51.

¹¹⁰ Artigo 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de: [...] III – condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos.

participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. O artigo 6º, inciso V do referido diploma legal, estabelece que é direito básico do usuário de serviços públicos “atuação integrada e sistêmica na expedição de atestados, certidões e documentos comprobatórios de regularidade”.

A “síndrome do balcão” novamente aparece. Necessário aumentar o acesso ao título de eleitor e, conseqüentemente, aos direitos políticos para as pessoas com condenação criminal à pena de multa, uma maior racionalidade na comunicação entre os órgãos envolvidos, a fim de que se possibilite a baixa na anotação de pendência de multa sem que, para tanto, sejam necessárias as idas e vindas do cidadão aos órgãos envolvidos que devem se empenhar em regularizar situações pendentes dos eleitores que precisam quitar as multas devidas perante a Fazenda Estadual.

Outro problema, já superado, envolvendo as pessoas que tiveram contra si sentença condenatória transitada em julgado dizia respeito ao próprio alistamento eleitoral. Como estavam com seus direitos políticos suspensos, nos termos do artigo 15, inciso III, da Constituição Federal, sofriam com o impedimento do seu alistamento como eleitor ou a movimentação de sua inscrição. Tal fato apoiava-se no conceito de quitação eleitoral¹¹¹, que prevê, entre outros aspectos, o pleno gozo dos direitos políticos.

Desta forma, os que tinham seus direitos políticos suspensos não poderiam obter certidão de quitação eleitoral, tendo dificultada a emissão do CPF pela Receita Federal, documento básico cuja emissão está condicionada à inscrição eleitoral para adultos.

Tal situação permaneceu até bem pouco tempo atrás quando ocorreu a revogação da Resolução do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) de n. 21.538, de 14 de outubro de 2003¹¹², substituída pela Resolução 23.659 de 26 de outubro de 2021.

Ressalte-se que a Constituição Federal, em seu artigo 14, §2º, prevê que não podem se alistar como eleitores apenas “os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos”. Portanto, não existia qualquer vedação constitucional ao alistamento eleitoral daquele que tinha a suspensão dos direitos políticos em decorrência de condenação criminal transitada em julgado. A proibição do alistamento eleitoral do cidadão

¹¹¹ Nos termos da Lei n. 9.504/97, artigo 11, § 7º.

¹¹² Dispõe sobre o alistamento e serviços eleitorais mediante processamento eletrônico de dados, a regularização de situação de eleitor, a administração e a manutenção do cadastro eleitoral, o sistema de alistamento eleitoral, a revisão do eleitorado e a fiscalização dos partidos políticos, entre outros.

Artigo 13, para o alistamento, o requerente apresentará um dos seguintes documentos, a partir do qual se infira a nacionalidade brasileira: b) certificado de quitação do serviço militar; (Inexigibilidade de comprovação de quitação com o serviço militar: Res.-TSE n. 21384/2003 (nas operações de transferência de domicílio, revisão de dados e segunda via); Res.-TSE n. 22097/2005 (para quem completou 18 anos e ainda esteja em curso o prazo de apresentação ao órgão de alistamento militar).

com condenação criminal transitada em julgado, no entanto, decorria do disposto no artigo 5º, inciso III, do Código Eleitoral, segundo o qual não podem se alistar eleitores “que estejam privados, temporária ou definitivamente dos direitos políticos”, norma que entendemos não recepcionada pela Constituição Federal, que deu tratamento diverso ao alistamento eleitoral.

O fato é que pessoas condenadas não conseguiam fazer inscrição eleitoral e enfrentavam dificuldade de acesso a este documento e aos demais da cadeia documental.

As restrições de acesso à documentação básica, aqui referidas, são agravantes não previstas nos limites da sentença condenatória e dificulta a reinserção destes indivíduos em sociedade. Necessário dar efetividade à Constituição Federal, buscando interpretar a legislação eleitoral segundo princípios constitucionais, fazendo com que o direito penal seja harmonizado com os novos preceitos constitucionais. Neste ponto, citamos Streck:

Em diversos campos, em especial no plano do *status libertatis*, por vezes nem sequer a legalidade é cumprida; direitos transindividuais não têm recebido o devido albergamento no plano da hermenêutica praticada pelos juízes e pelos tribunais; continuamos a utilizar Códigos (e códigos) velhos sem a devida filtragem constitucional; o longo braço do direito penal continua a alcançar os setores excluídos da sociedade, exatamente para quem a repressão mais contundente é dirigida. Ainda é possível recitar o lema de De La Torre Rangel, de que *la ley es como la serpiente: solo pica a los descalzos*¹¹³.

Cabe à Administração Pública de forma geral, e a seus servidores de forma mais objetiva, dar concretude aos direitos fundamentais do cidadão em suas necessidades mais básicas frente ao Estado, permitindo que se construa e preserve sua identidade legal, através da obtenção de seus documentos e acesso a serviços. Assim, valoriza-se o sentimento de pertencimento e vínculo do cidadão com a comunidade, cerceando espaços para mediações ilícitas.

Não se pode deixar de comentar aqui sobre a “Kombi” que vendia/distribuía, há décadas atrás, certidões de nascimento na Baixada Fluminense na época das eleições. Tal ilegalidade deixou marcas na população dos municípios da Baixada Fluminense por anos e cheguei a atender pessoas que tiveram uma vida documental – com acesso a parte dos documentos que compõem a cadeia documental – e que, ao perderem a certidão e tentarem obter a segunda via, descobriram que o registro jamais existiu. Consignamos este episódio da história do Rio de Janeiro, pois a certidão de nascimento se tornava importante e viável, mesmo que ilicitamente, para garantir o voto dos eleitores pobres dos municípios populosos do estado do Rio de Janeiro,

¹¹³ STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição Constitucional e decisão jurídica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 934.

demonstrando a ocupação do espaço vazio deixado pela omissão do Estado por candidatos interessados no voto desses cidadãos.

Ao tratar do título de eleitor, não se pode deixar de fazer uma referência à lei que instituiu a Identidade Civil Nacional, promulgada em 11/05/2017, que pode se considerar a mais estruturante das providências do Estado para a construção de uma política de identidade legal no país. Trata-se da Lei 13.444, que surgiu da iniciativa entre o Governo Federal e o TSE “com o objetivo de permitir que o cidadão possa identificar-se e relacionar-se de modo simples e seguro nos espaços públicos e privados”¹¹⁴. A proposta é instituir a interoperabilidade entre o Sistema Nacional de Informações de Registro Civil, mantido pela Dataprev, e a base de dados biométricos do TSE.

2.6.2.3 Cadastro de Pessoa Física (CPF)

O Cadastro de Pessoas Físicas, conhecido pela sigla CPF, nesta pesquisa está incluído na cadeia de documentos básicos do brasileiro, apesar de não se tratar de documento propriamente dito, estando mais próximo do conceito de cadastro administrativo governamental. No entanto, a inscrição em tal cadastro tem se mostrado cada vez mais importante para o cidadão brasileiro, dependendo do CPF o acesso a diversos serviços públicos, inclusive o recebimento de benefícios de redistribuição de renda do Governo Federal.

O número do cadastro do CPF é composto por 11 dígitos decimais. Esse é o mesmo desde a inscrição e não sofre modificações ao curso da vida, a não ser em situações excepcionais, por decisão judicial ou administrativa. A inscrição tem, portanto, validade por tempo indeterminado e em todo o território nacional.

O cadastro foi criado pela Lei 4.862, de 29 de novembro de 1965¹¹⁵, como registro de pessoas físicas para que a administração tributária nacional pudesse coletar as informações das Pessoas Físicas que eram obrigadas a apresentar a declaração de rendimentos e bens. Em seguida, foi transformado em Cadastro de Pessoa Física (CPF), pelo Decreto-lei n. 401, de 30/12/1968, tendo sido emitido automaticamente para as pessoas que apresentaram declaração de imposto de renda em 1970, momento em que os declarantes receberam o Cartão de Identificação do Contribuinte (CIC). A partir daí, o formulário para declaração de rendimentos

¹¹⁴ Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node02aaotk5h852xiur0wy6ci94u3008085.node0?codteor=1342951&filename=PL+1775/2015. Acesso em: 16 out. 2021.

¹¹⁵ Altera a legislação do imposto de renda, adota diversas medidas de ordem fiscal e fazendária, e dá outras providências.

do imposto de renda das pessoas físicas passou a ter um campo para indicação do número de inscrição no Cadastro das Pessoas Físicas.

Observamos, portanto, que a origem do cadastro vem da necessidade e priorização de relação do Estado com aqueles que tinham patrimônio, ou seja, estes foram eleitos como aqueles que mereciam a atenção do Estado brasileiro. Era também um cadastro para os homens, pois muitas mulheres casadas usavam os CPFs de seus maridos na sua relação com o Estado, mostrando que o cadastro não foi criado para inclusão de todos, mas de apenas alguns.

No entanto, em razão da estruturação legal do Sistema Único de Assistência Social, processo que teve início em 1993, com a edição da LOAS, o CPF na última década superou os limites do grupo de pessoas que eram cadastradas como contribuintes de imposto de renda (homens proprietários) e transformou-se em um “documento” de grande importância no cotidiano do brasileiro e estrangeiros que vivem no país. Diante da existência de várias bases estaduais de registros de identidade, esta era uma das poucas e mais organizadas bases de dados biográficos da população brasileira e de estrangeiros residentes de que dispunha a União Federal, passando a ser utilizada também como “passaporte” para os direitos sociais no Brasil.

O órgão Emissor do CPF no Brasil é a Receita Federal, que faz o atendimento da população em unidades próprias e unidades conveniadas e daí se constata um dos maiores entraves para o acesso da pessoa comum a esta documentação básica: a gratuidade limitada.

Como documento essencial ao exercício da cidadania, o CPF deveria ser gratuito. No entanto, isso somente ocorre nos postos da Receita Federal ou no portal do governo federal. Se o usuário foi atendido em alguma das unidades conveniadas (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e Correios) é cobrada uma taxa de R\$ 5,70.

Tal limitação vem da baixa capilaridade das unidades da Receita Federal. No estado do Rio de Janeiro, por exemplo, a Receita Federal possui cerca de 30 unidades de atendimento presencial¹¹⁶. Considerando que são 92 municípios e quase metade dessas unidades são localizadas na Capital, conseguimos perceber o quão importantes se tornaram as unidades conveniadas (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e Correios), que, no entanto, cobram taxa para atendimento, pois os custos do convênio não são suportados pela Receita Federal, que os repassa aos usuários. O valor não é alto, mas inviabiliza, por exemplo, o trabalho de um assistente social que pretenda apoiar uma pessoa em situação de rua que precise da inscrição e não esteja “no padrão” de atendimento pelo sistema do portal do governo na web.

¹¹⁶ Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/canais_atendimento/atendimento-presencial/unidades-no-brasil/rio-de-janeiro. Acesso em: 17 out. 2021.

A inscrição no CPF, realizada pelo site da Receita Federal ¹¹⁷, de forma gratuita, esbarra em problemas, por exemplo, ter o nome da mãe e o título de eleitor como campos obrigatórios. Há brasileiros que não têm o nome da mãe em seu registro de nascimento. Há também aqueles que não têm título de eleitor ou esta inscrição está suspensa, em razão do que já foi visto aqui, portanto, não podem ser atendidos pelo portal do governo federal na web.

Também têm dificuldade de atendimento pelo portal do governo federal, aqueles com idade inferior a 18 anos, sob guarda ou tutela judiciais, e pessoas adultas a quem foi deferida curatela judicial, pois estão em situação excepcional e acabam tendo, como porta de acesso, somente os postos da Receita Federal ou os conveniados.

Por este motivo, o Ministério Público Federal, em 2002, ajuizou Ação Civil Pública de n. 2002.51.01.019141-6, que tramitou perante a 6ª Vara Federal, onde obteve decisão já transitada em julgado para determinar que a Receita Federal do Brasil facultasse a “prática de atos relativos ao Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), através de suas unidades de atendimento, no âmbito dos estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo, de forma gratuita”. A solução encontrada pela Receita Federal para cumprimento do julgado foi a implementação do portal de atendimento via web que, no entanto, continua não sendo inclusiva para uma parte dos usuários.

Podemos indicar, ainda, a dificuldade de emissão do CPF para aqueles que não possuem comprovante de residência e para aqueles que necessitam promover retificações de dados cadastrais.

Há, ainda, questão envolvendo o atendimento por parte dos assistentes sociais que trabalham no apoio à população vulnerável, pelo fato de não haver a possibilidade de consulta, no site da Receita Federal, apenas pelo nome, caso a pessoa não saiba informar o número do CPF ou título de eleitor, pois tal consulta é condicionada à informação de todos os dados.

Além disso, como não há mais a emissão do “cartão” que materializaria o documento, a população tem acesso apenas ao comprovante emitido pelo portal do governo na web. Isso obriga que a pessoa memorize o número de seu CPF. Se não o fizer, terá de imprimir o documento (a partir de outras informações que tenha, com a ajuda de algum tutor social), mas o manuseio do “documento” se torna inviável devido à exposição às ações do tempo.

Há um outro problema grave que não se pode deixar de referir: como o CPF não traz dados biométricos, ao curso das últimas décadas foi possível a inscrição de vários CPFs em fraude, de “laranjas” ou com dados biográficos errados, motivo que tornou a base de dados da

¹¹⁷ Disponível em: www.receita.fazenda.gov.br. Acesso em: 17 out. 2021.

Receita Federal um conjunto ainda com muitos problemas e que precisa de outras para “validar” informações. Na tentativa de superar a dificuldade, em recente integração ocorrida a partir de 2015, o CPF passou a ser emitido e consignado no registro civil de nascimento, o que permitiu à Receita Federal do Brasil evitar fraudes, na medida em que passou a coletar dados biográficos na sua origem.

No fim de setembro de 2021, o Senado Federal aprovou o Projeto de Lei 1.422/2019, que torna o CPF o único número para identificação em todos os bancos de dados públicos¹¹⁸.

2.6.2.4 Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS)

Lembro de ter atendido pessoas idosas, em audiências de processos judiciais de registro tardio, que apresentaram carteira de trabalho, tinham recolhido contribuição previdenciária e faziam jus à aposentadoria, mas que tiveram seu benefício suspenso por não apresentarem carteira de identidade na chamada “prova de vida”¹¹⁹.

Eu não acreditei nos primeiros relatos que ouvi, no sentido de que jamais tinham sido registradas e que a CTPS havia sido emitida apenas com sua declaração dos dados biográficos. Diante do impasse criado pela minha incompreensão, fui pesquisar o tema e cheguei, com o auxílio dos servidores da CGJ¹²⁰, ao período da história do Brasil chamado Era Vargas, ocasião em que se estruturaram os primeiros direitos trabalhistas. Descobri que era possível a emissão da CTPS com meras declarações unilaterais, sem qualquer apresentação de documentação. A partir da CTPS, a pessoa registrava os filhos, trabalhava, fazia inscrição eleitoral e de CPF. Isso tudo sem nunca ter tido registro civil. O problema somente passou a aparecer quando, com a organização das bases de dados da política de distribuição de renda no Brasil, começou a ser exigida carteira de identidade para acesso aos benefícios. Foi quando começamos a receber muitos idosos com este perfil em São João de Meriti, nas ações sociais e no Ônibus do Sub-registro. A partir dessas informações, o Comitê cresceu, nos materiais de capacitação, na área do acesso à documentação básica, a informação de que, sim, era possível ter alguns documentos básicos sem ter um registro de nascimento, tudo a partir da CTPS.

¹¹⁸ Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/senado-aprova-projeto-que-torna-cpf-unico-numero-de-identificacao/?utm_source=marketing&utm_medium=facebook&fbclid=IwAR1kPNwBViboGLPkqNeLdhvOzfFvywxcpdfpsGyXMxChrmwmd7WAAX3BrxI. Acesso em: 17 out. 2021.

¹¹⁹ A prova de vida é procedimento obrigatória para aposentados e pensionistas que recebem benefícios por meio de conta corrente, poupança ou cartão magnético. Serve para comprovar que o titular do direito ainda está vivo, evitar fraudes e garantir a manutenção do pagamento.

¹²⁰ A primeira pessoa que comentou comigo sobre essa possibilidade foi a servidora Livia Marinho, então chefe do Serviço de Promoção à Erradicação do Sub-registro de Nascimento e a Busca de Certidões (SEPEC).

Começo a tratar da CTPS com esta referência, para ressaltar como a entrada no mercado de trabalho foi relevante, ao ponto de garantir alguma cidadania àqueles que eram economicamente viáveis e úteis. Porém, desde o início, este direito não era para todos. Isso nos faz lembrar da obra de Wanderley Guilherme dos Santos¹²¹, já referida no primeiro capítulo deste trabalho.

Adalberto Cardoso, em importante análise sobre o trabalho de Santos e sobre o conceito de cidadania regulada, destaca:

Para o trabalhador brasileiro típico, e muito particularmente o trabalhador que emigrou dos campos, aldeias e pequenas cidades do interior, fugindo da pobreza ou em busca de melhores condições de vida, o acesso ao universo dos direitos do trabalho foi uma longa e muitas vezes frustrante corrida de obstáculos¹²².

O autor se refere a Brodwyn Fischer, segundo o qual os direitos eram um “privilégio” dos que conseguiam cruzar o mar bravio da burocracia envolvida na obtenção dos documentos que habilitavam para um emprego formal, sem falar no próprio emprego. Bastaria que o trabalhador seguisse normas que ao Estado pareciam formalmente impecáveis, como ter uma certidão de nascimento, ser bem casado e provar suas habilidades profissionais. E continua:

... a não obtenção do registro civil ou, depois, da carteira de trabalho era vista como fracasso pessoal, sobretudo porque outros (vizinhos, parentes ou amigos do fracassado) conseguiam. Não era o Estado que aparecia como impondo barreiras burocráticas a trabalhadores pobres e analfabetos. Estes é que não se apresentavam como estando à altura das normas do Estado enquanto artífice, segundo sua própria ideologia, de uma nova cidadania ali onde ela jamais existira¹²³.

Continua Cardoso, afirmando que o trabalhador dos sonhos de Oliveira Vianna, Getúlio Vargas ou Marcondes Filho¹²⁴ era o homem arrimo de família, alfabetizado, higienizado, saudável, senhor de uma profissão e titular de direitos sociais cuja origem seria sua vinculação a uma profissão regulamentada pelo Estado. Ele afirma:

A cidadania regulada era um projeto para toda a nação, a ser, porém, estendido aos nacionais à medida que cada qual se qualificasse, ou se enquadrasse no ideal de pessoa que o Estado queria promover. Nesse sentido, o Estado não estava, de seu próprio

¹²¹ SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça**: política social da ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

¹²² CARDOSO, Adalberto. **A construção da Sociedade do Trabalho no Brasil**. Uma investigação sobre a persistência secular das desigualdades. 2. ed. Rio de Janeiro: Amazon, 2019. p. 203.

¹²³ Ibid., p. 206.

¹²⁴ Ibid., p. 206. Alexandre Marcondes Filho, Ministro do Trabalho nos últimos anos do Estado Novo, foi um dos grandes responsáveis pela consolidação do mito da dádiva dos direitos por Vargas, com sua fala radiofônica semanal de 10 minutos, na Hora do Brasil.

ponto de vista, criando privilegiados. Estava acenando aos brasileiros que a segurança socioeconômica era acessível a qualquer um, desde que ele ou ela se pusesse à altura do que lhe estava sendo demandado e que, afinal, “era para seu próprio bem”¹²⁵.

A reflexão de Cardoso em muito se harmoniza com nossas impressões no atendimento dos sub-registrados, hoje idosos, parcialmente documentados. A eles foi dada a chance de uma vida cidadã, porque eles entraram no mercado de trabalho. Sem isso, não teriam chance alguma e ainda percebemos que a CTPS é vista hoje como uma conquista para poucos que conseguem, pela meritocracia, chegar a este ponto do chamado “mar revolto da burocracia” ou “corrida de obstáculos”.

Uma das observações que consigo relacionar a esta conclusão: quando foi iniciado o trabalho do Comitê Gestor Estadual, e constatada a existência da cadeia documental, a CTPS estava, junto com a carteira de identidade, como segundo documento básico, cuja emissão era condicionada apenas à apresentação da certidão de nascimento. Nos últimos poucos anos, no entanto, com a implementação da CTPS digital, passou a se reposicionar como sexto documento básico, condicionado à existência do CPF, pois, da mesma forma que este último, passou a exigir validação de informações e faltava à estrutura governamental a capilaridade de atendimento necessária para dar acesso a tal documento básico.

A CTPS foi criada pelo Decreto n. 21.175, de 21/03/1932, e regulamentada pelo Decreto 22.035, de 29/10/1932, e garantiu o acesso a alguns dos principais direitos trabalhistas. Na ocasião, o trabalhador precisava prestar informações ao Departamento Nacional do Trabalho, entre elas: estado civil, escolaridade, ocupação, endereço, nomes dos pais. Era necessário levar uma fotografia e a impressão biométrica do polegar era registrada no documento, o que dava a ele uma segurança maior do que o próprio CPF. Também era necessário prestar informações sobre o empregador e detalhes sobre os ajustes do trabalho. O decreto referia uma mediação pelos sindicatos. As informações deveriam ser comprovadas por documentos ou por duas testemunhas portadoras de carteira de trabalho. Naquela altura, se homem, o candidato precisava provar que estava em dia com o serviço militar. Candidatos analfabetos precisavam de três testemunhas, uma das quais disposta a assinar a papelada que compunha o prontuário do pedido do documento. Também era necessário pagar 5 mil réis de emolumentos, conforme artigo 5º., parágrafo 4º. do Decreto n. 21.175/32, ou seja, havia uma restrição de acesso que, para muitos, não poderia ser superada, a confirmar a ideia de que o

¹²⁵ CARDOSO, Adalberto. **A construção da Sociedade do Trabalho no Brasil**. Uma investigação sobre a persistência secular das desigualdades. 2. ed. Rio de Janeiro: Amazon, 2019. p. 226-227.

documento não era destinado a todos, mas somente àqueles que atendessem aos requisitos considerados mínimos pelo Estado.

O órgão emissor da CTPS é, no estado do Rio de Janeiro, a Superintendência Regional do Trabalho e Emprego (SRTE-RJ), mas a regulamentação é nacional, atualmente do Ministério da Economia. Sua validade é por tempo indeterminado e de âmbito Nacional.

A legislação que atualmente regula a CTPS é a Lei 7.855, de outubro de 1989, que altera a Consolidação das Leis do Trabalho, atualiza os valores das multas trabalhistas, amplia sua aplicação, institui o Programa de Desenvolvimento do Sistema Federal de Inspeção do Trabalho.

Os documentos exigidos para a emissão da CTPS são certidão de nascimento ou casamento, carteira de identidade, CPF, comprovante de residência, o que coloca a carteira de trabalho no final da cadeia documental ora apresentada. Atualmente tem emissão gratuita.

Entre os gargalos para o acesso à CTPS, estão a baixa capilaridade dos postos de atendimento, a exigência do CPF e exigência de apresentação de comprovante de residência. Em razão da informatização da carteira de trabalho, a SRTE não tem tido capacidade de atender a demanda.

Para concluir o que, até aqui, realmente se assemelha a uma “corrida de obstáculos”, não podemos deixar de consignar o desafio do sistema socioeducativo no Rio de Janeiro, mantido pelo Departamento Geral de Ações Socioeducativas (DEGASE), que, ao documentar o adolescente em cumprimento de medida de internação ou semiliberdade, precisa cadastrar um e-mail no portal do governo federal para a emissão da CTPS eletrônica. Tal condição tem se mostrado mais um dificultador para o acesso à documentação essencial pelo adolescente em cumprimento de medida socioeducativa. O cadastramento do e-mail tem sido um problema em razão da necessidade de criação de senha e pelo fato de muitos adolescentes não terem e-mails próprios.

2.7 A frustrante corrida de obstáculos da cadeia documental

Ao final desta parte do trabalho, concluo que as dificuldades de acesso à documentação podem ser vistas sob mais de uma perspectiva.

A primeira delas diz respeito à seletividade, as restrições que elegem um perfil de acesso aos documentos para o homem médio, sem vulnerabilidades sociais, capaz de pagar por alguns dos serviços e portador de sua certidão de nascimento. Se for um incluído digital, terá o acesso facilitado. Esta seletividade se manifesta na burocracia que impõe condições de difícil acesso

aos vulneráveis, devido à ausência de gratuidade em muitos dos serviços, alguns na primeira via do documento e outros na segunda via, quando a primeira se extravía. Também há dificuldade diante da necessidade de apresentação de comprovante de residência.

A segunda ordem de obstáculos diz respeito à própria ineficiência dos serviços de documentação, marcada pela fragmentação e pela ausência de capilaridade. A fragmentação fica caracterizada pelo fato de documentos básicos serem emitidos por órgãos diferentes que não se comunicam, não conversam, não agem com coerência, pois não pensam na cadeia documental como um caminho único em que a pessoa deve ter o trânsito facilitado para atingir a cidadania. Neste ponto, fica claro que o Estado também olha o serviço sob sua ótica e não sob a perspectiva e interesses do usuário. Quanto à capilaridade insuficiente, observa-se que os postos de atendimento não comportam o tamanho da demanda, aumentada nos últimos anos em razão da expansão das políticas sociais de acesso a direitos, as quais exigem documentos.

Verifica-se, ainda, um modo de atuar, por parte dos emissores de documentos básicos, que se utiliza do impedimento de acesso para controle, cobrança da regularidade do documento anterior. Isso se aplica claramente à regularidade do voto ou do alistamento eleitoral e militar. O Estado não implementa outros meios para conferir o cumprimento dessas obrigações da cidadania e, ao exigir do cidadão tal comprovação, cerceia ainda mais a cidadania.

2.8 Atuação do poder judiciário e “o que está pendente”

Sobre os limites e interesses das instituições democráticas, entre elas o Poder Judiciário, cabe consignar a necessidade de reflexão sobre as dificuldades de intervenção no sistema extrajudicial dos cartórios do registro civil.

A área conhecida como extrajudicial é, em razão do artigo 236 da Constituição da República, de responsabilidade do Poder Judiciário. Este, no entanto, de acordo com a publicação Justiça em Números/2021 do CNJ, tem o dever de administrar 75,4 milhões de processos pendentes de julgamento, um total de casos novos de 25,8 milhões no ano de 2020, apesar da paralização inicial provocada pela pandemia. A força de trabalho do Judiciário é de 433.575 pessoas: 17.988 magistrados (4,1%), 267.613 servidores (61,7%), 71.295 terceirizados (16,4%), 57.579 estagiários (13,3%) e 19.100 conciliadores, juízes leigos e voluntários (4,41%)¹²⁶. Os números são significativos e é compreensível que o Poder Judiciário invista seus esforços no cuidado das atividades judiciárias.

¹²⁶ Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/relatorio-justica-em-numeros2021-12.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2021.

No entanto, a área extrajudicial é complexa e afeta muito a vida do brasileiro. Cabe à Corregedoria Nacional de Justiça e às Corregedorias Gerais de Justiça dos estados regulamentar e fiscalizar o sistema extrajudicial do registro civil. A extensão territorial do Brasil, também aqui, é um desafio de integração que faz com que todas as atenções e expectativas recaiam sobre a atuação da Corregedoria Nacional.

O Conselho Nacional de Justiça, desde o início da década passada, investiu muito no aprimoramento das normas que regulam o sistema de registro civil brasileiro e não se pode desconsiderar os esforços para criar um ambiente propício para a evolução, com a edição de dezenas de atos normativos, desde 2009. Pode-se inclusive afirmar que o registro civil foi destinatário de especial atenção quando se trata da atuação da Corregedoria Nacional relativamente à área extrajudicial. Porém, aqui se pretende tentar analisar o que ainda está pendente, associando-se a uma reflexão inicial dos motivos das dificuldades.

Guillermo O'Donnell, ao fazer reflexões sobre a democracia, afirma:

As instituições tendem a agregar o nível de ação e organização dos agentes que com elas interagem e a estabilizar essa agregação. As regras estabelecidas pelas instituições influenciam as decisões estratégicas dos agentes de acordo com o nível de agregação que lhes é mais eficaz em termos de probabilidade de resultados favoráveis. As instituições, ou melhor, as pessoas que ocupam funções de tomada de decisão dentro delas, têm capacidades de processamento de informações e período de atenção limitados. Consequentemente, essas pessoas preferem interagir com, relativamente, poucos agentes e sujeitos ao mesmo tempo. Essa tendência à agregação constitui outra razão para o aspecto excludente de qualquer instituição¹²⁷.

Sobre esta característica, cabe consignar a exiguidade do mandato da gestão do próprio CNJ e da Corregedoria Nacional, de apenas dois anos. A maioria dos Tribunais de Justiça dos estados também tem este tempo de mandato, observando-se uma tendência de essas instituições restringirem seus projetos estratégicos a ações que possam dar resultado a curto prazo, mesmo que sejam estruturantes. Muito já foi feito, mas é preciso admitir que ainda há muito a fazer e ainda constatamos uma dificuldade de continuidade de algumas ações iniciadas em gestões anteriores.

¹²⁷ O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa. *Journal of Democracy*, v. 5, n. 1, p. 55-69, jan. 1994. Tradução própria, do original: "Las instituciones tienden a agregar el nivel de acción y organización de los agentes que interactúan con ellas y a estabilizar esta agregación. Las reglas establecidas por las instituciones influyen sobre las decisiones estratégicas de los agentes de acuerdo con el nivel de agregación que sea más eficaz para ellas en términos de la probabilidad resultados favorables. Las instituciones, o más bien las personas que ocupan roles en la toma de decisiones dentro de ellas, tienen capacidades de procesamiento de información y lapsos de atención limitados. En consecuencia, esas personas prefieren interactuar con relativamente pocos agentes y temas a la vez. Esta tendencia hacia la agregación constituye otro motivo del aspecto excluyente de toda institución".

Para minimizar os efeitos dessa limitação temporal dos mandatos, cabe ressaltar a previsão, através da Resolução 325, de 29/06/2020, da implementação da Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026, que vislumbro como uma tentativa de estabelecimento de metas de mais longo prazo. Observa-se que, a inspirar tal deliberação, está a celebração do Pacto pela Implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 no Poder Judiciário e no Ministério Público, assinado pelo presidente do CNJ, em 19 de agosto de 2019, no I Encontro Ibero-Americano da Agenda 2030 no Poder Judiciário, com vistas a internalizar, difundir e auxiliar o processo de implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas, subscrita pela República Federativa do Brasil. Entre os ODS, como em epígrafe no nosso trabalho, encontra-se aquele de número 16.9, qual seja, “Até 2030, fornecer identidade legal para todos, incluindo o registro de nascimento”

Ainda assim, atuando como magistrada nos últimos 24 anos no Rio de Janeiro, percebo uma pouca afetação do Poder Judiciário pelas questões mais estruturais relativas ao registro civil de pessoas naturais, como se tal área não tivesse o grau de relevância semelhante à necessidade de garantir uma prestação jurisdicional célere e efetiva. Também consigno aqui a minha impressão da existência de um senso comum no sentido de que cabe às associações de registradores civis a responsabilidade primordial com o trato do registro civil quando sabemos que, até por serem associações, os interesses corporativos geralmente predominam.

2.8.1 A Central de Registro Civil Nacional

Entre as muitas modificações estruturais que o CNJ realizou está a regulamentação da Central de Informações de Registro Civil de Pessoas Naturais (CRC), instituída pelo Provimento 46/2015, da Corregedoria Nacional de Justiça, com base na experiência positiva resultante do funcionamento de centrais estaduais mantidas por associações de registradores com autorização das Corregedorias Gerais de Justiça dos Estados, entre elas a do Rio de Janeiro¹²⁸.

A CRC Nacional, referida algumas vezes neste trabalho, consiste em sistema, disponibilizado na rede mundial de computadores, que visa a interligar os Oficiais de Registro Civil das Pessoas Naturais de todo o Brasil, permitindo o intercâmbio de documentos eletrônicos e o tráfego de informações e dados, bem como viabilizando a localização de registros civis e solicitação de certidões em âmbito nacional. Através dela um cidadão pode

¹²⁸ A Corregedoria-Geral de Justiça do TJ-RJ criou, por meio do Provimento 37/2013, a Central Estadual do Registro Civil.

solicitar uma certidão em qualquer cartório de registro civil do país, dirigindo-se ao cartório do local de sua residência ou, até mesmo, fazendo pedido pela internet.

No entanto, destacamos que está pendente, no trabalho do Poder Judiciário brasileiro, a solução de uma limitação de acesso à pessoa hipossuficiente, em flagrante desrespeito aos princípios constitucionais da isonomia e de acesso à cidadania. Tal situação ocorre porque a Central de Registro Civil, mantida pela Associação Nacional de Pessoas Naturais (Arpen-Brasil), não permite a solicitação gratuita da segunda via de certidão.

A disponibilização dos serviços do Registro Civil de Pessoas Naturais por meio da Central de Informações de Registro Civil constitui em novo canal de atendimento ao cidadão, coerente com o momento em que a tecnologia alcança vários serviços públicos, fenômeno reforçado pela Pandemia de Covid-19. Não se deve entender, no entanto, que a prestação de serviço ao cidadão através de novas tecnologias seja apenas uma facilidade ou comodidade disponível aos cidadãos com condições financeiras. Trata-se de um serviço essencial para a população, mesmo que visto sob a perspectiva do interesse público ou do Estado.

Além disso, a restrição que permite o atendimento somente a quem pague emolumentos é um desafio posto para o Conselho Nacional de Justiça. Em algumas ocasiões tem sido usado o argumento de que o módulo CRC JUD, mecanismo de acesso às centrais pelos órgãos públicos, entre eles a Defensoria Pública, superaria a dificuldade¹²⁹. O acolhimento de tal justificativa atentaria contra o princípio da isonomia constitucional, pois condiciona o acesso à documentação básica ao atendimento pela Defensoria Pública que, por mais que seja uma instituição essencial à justiça, não tem a capilaridade necessária para atendimento de toda a população brasileira. Além disso, cria-se um obstáculo a mais que diferencia as pessoas, garantindo facilidade somente a um determinado grupo.

O tratamento diferenciado entre pessoas com e sem recursos financeiros, para acesso a um direito básico e essencial, é prática injustificável num Estado que se afirma democrático. Portanto, é necessário pensar num modo de financiamento da política, integrando os estados no acesso às segundas vias de certidões de registro civil, até para superar a prática, ainda existente em alguns locais, de dupla cobrança de emolumentos por serviços de entidades federativas diversas, sob o fundamento de ser a única forma de viabilizar o funcionamento da CRC

¹²⁹ Provimento 38/2014 do CNJ. Art. 13. A Central de Informações de Registro Civil das Pessoas Naturais – CRC poderá ser utilizada para consulta por entes públicos que estarão isentos do pagamento de custas e emolumentos, ou somente de custas, conforme as hipóteses contempladas na legislação, e por pessoas naturais ou jurídicas privadas que estarão sujeitas ao pagamento de custas e emolumentos.

Nacional. Este duplo pagamento torna ainda mais oneroso o serviço público que se deve considerar essencial¹³⁰.

Portanto, impõe-se uma ampla discussão para o problema que atinge milhões de brasileiros, principalmente aqueles migrantes que se deslocam no território nacional em busca de melhores condições de vida no Sul e Sudeste do país. Este é o caso de uma parcela significativa da população do Rio de Janeiro, formada por migrantes vindos das regiões Norte e Nordeste que frequentemente precisam localizar e obter segunda via de certidões nos seus estados de nascimento.

2.8.2 As Unidades Interligadas nos Hospitais

A crise sanitária enfrentada desde 2020, com a Pandemia de Covid-19, trouxe um desafio para compreensão do que seja ou não serviço público essencial no Brasil.

O CNJ editou, no início da pandemia, o Provimento n. 95, de 01/04/2020, que regulamentou o funcionamento dos serviços notariais e de registro durante o período de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional. Apesar de, nos chamados “considerandos” do ato, ter afirmado o CNJ ser o serviço de registro essencial¹³¹, as unidades interligadas nas maternidades tiveram suspensas suas atividades e, infelizmente, não se cogitou que os funcionários que trabalhavam nos respectivos serviços fossem vacinados com prioridade para retorno à atividade normal tão logo fosse possível, equiparando-se seu tratamento aos dos profissionais da saúde, já que trabalham também no ambiente hospitalar.

No Rio de Janeiro, nos diversos serviços de atendimento judiciários com competência para o registro civil já se percebe, ainda não terminada a pandemia, um aumento expressivo de pedidos de registro civil de crianças cujas mães tiveram extraviadas as Declarações de Nascido Vivo, documento facilitador da lavratura do ato. O aumento do sub-registro civil de nascimento é inevitável, diante da suspensão do funcionamento das unidades interligadas no Rio de Janeiro, que ocorreu com base no ato do CNJ, e será percebido e sofrido durante muitos anos após a pandemia.

¹³⁰ A indicar que tal prática não é essencial para as centrais, trazemos como exemplo a plataforma dos notários, em que não ocorre esta dupla cobrança. Quando se faz uma procuração em dois estados distintos, o usuário paga apenas por uma procuração, mesmo envolvendo dois cartórios.

¹³¹ Considerando que os serviços notariais e de registro são essenciais para o exercício da cidadania, para a circulação da propriedade, para a obtenção de crédito com garantia real, para a prova do inadimplemento de títulos e outros documentos de dívida com a chancela da fé pública, entre outros direitos.

As unidades interligadas fazem parte de uma política estruturante para a erradicação do sub-registro civil no Brasil, mas elas ainda não são uma realidade em todos os estados brasileiros, apesar do Provimento 13/2010 da Corregedoria Nacional de Justiça. Cabe ao Poder Judiciário criar e fomentar mecanismos para a criação das unidades interligadas, bem como de controle dos índices de cobertura¹³² que serão capazes de aferir a eficiência desses serviços.

Também é essencial trabalhar em parceria com o Ministério da Saúde para a implementação das Declarações de Nascido Vivo eletrônicas, a fim de viabilizar a interoperação entre os sistemas SINASC e SIRC. Somente com a modernização dessas bases, e com a inclusão de dados em tempo real, será possível evitar fraudes ao Sistema Nacional de Adoção¹³³ e viabilizar a produção de dados precisos e oportunos de georreferenciamento do sub-registro.

¹³² Índice de Cobertura é a comparação entre o número de crianças nascidas e registradas em cada maternidade onde exista unidade interligada.

¹³³ Implantado pela Resolução do CNJ nº 289 de 14/08/2019, o Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (SNA) tem como finalidade consolidar dados fornecidos pelos Tribunais de Justiça referentes ao acolhimento institucional e familiar, à adoção, incluindo as *intuitu personae*, e as outras modalidades de colocação em família substituta, bem como sobre pretendentes nacionais e estrangeiros habilitados à adoção.

3 CAMINHOS PARA A SOLUÇÃO

O presente capítulo tem por objetivo elencar alguns exemplos de outros países para a superação do problema da exclusão documental, bem como analisar o funcionamento do movimento pela erradicação do sub-registro e acesso à documentação básica e relacioná-lo com algumas práticas democráticas da América Latina.

3.1 A Experiência de Outros Países da América Latina e o Modelo Brasileiro dos Comitês

As dificuldades de obtenção do auxílio emergencial na pandemia de Covid-19 acabaram divulgando o problema do Estado brasileiro quanto aos dados de identificação civil de seus cidadãos. Indicamos como exemplo o Tribunal de Contas da União que apontou indícios de irregularidade na gestão de CPFs, pois, com base em dados da Receita Federal, estimou que há pelo menos 12,5 milhões de CPFs a mais do que a população¹³⁴.

Os indocumentados brasileiros não têm direito à cidadania nem acesso aos direitos básicos. Têm 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 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 primeira reflexão que se apresenta é se realmente é essencial, para uma democracia, que todos os indivíduos sejam civilmente identificados, ou seja, que o Estado tenha os dados biográficos e biométricos de seus cidadãos ou se, diante da política neoliberal em que o Estado se coloca e é colocado como um aliado a mais na proteção dos interesses privados, estes cadastros administrativos governamentais existem somente para fins de controle do mercado consumidor ou da segurança pública e não de promoção de direitos, contaminado o Estado pela pulsão punitivista que identifica pessoas, consideradas economicamente inúteis, como lixo, dispensáveis, matáveis.

A existência dos indocumentados coloca em xeque o próprio entendimento do que seja

¹³⁴ Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/06/24/auditoria-do-tcu-aponta-indicios-de-irregularidade-na-gestao-de-cpfs.ghtml>. Acesso em: 17 out. 2021.

democracia, alimentada pela elite de privilegiados a quem se reconhece cidadania. Destacamos o seguinte pensamento de Nicolás Linch:

É muito importante destacar que dita importação das elites oligárquicas da democracia levou ao entendimento desta como um conjunto de privilégios de casta ou grupo fechado, em detrimento dos direitos civis, políticos e, posteriormente, sociais, que definem este regime político. Isso limitou a cidadania, no início das repúblicas, aos grupos sociais dominantes e pessoas chegadas. Assim, os privilégios que vêm da ordem colonial se prolongariam, substituindo os direitos que, na melhor das hipóteses, permaneceriam no papel¹³⁵.

Pretendo ressaltar, nesta parte do trabalho, as possibilidades advindas das propostas/alternativas democráticas em curso da América Latina para a atuação dos comitês previstos no Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-Registro Civil de Nascimento e Ampliação da Documentação Básica, a partir dos Decretos 6289 de 06/12/2007 e Decreto 10.063 de 14/10/2019, que estabelecem a existência de comitês nacional, estaduais e municipais constituídos para auxiliar na erradicação do sub-registro civil de nascimento e ampliação do acesso à documentação.

Considerando política como aquilo que tem potencial transformador, entendemos que a organização e funcionamento dos comitês podem ser uma alternativa que vem de baixo, dos cidadãos, apesar de as instituições neoliberais costumarem desqualificar esta participação, rejeitada e julgada incapaz e incompetente.

Nossa perspectiva partirá do Rio de Janeiro, estado a partir do qual surge o espaço de observação do Comitê Gestor Estadual para Erradicação do Sub-Registro e Ampliação do Acesso à Documentação Básica.

3.2 A política de acesso à documentação básica e a atuação dos comitês

A proposta do Brasil para construção de uma política de erradicação do sub-registro e acesso à documentação básica foi consolidada com o Decreto 6289 de 06/12/2007, da Presidência da República, que estabeleceu, pela primeira vez, o Compromisso Nacional pela

¹³⁵ LYNCH, Nicolás. ¿Que nos permite ver las cosas de otra manera? In: LYNCH, Nicolás. **Para una crítica de la democracia en América Latina**. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/posgrados/20201006012401/Para-una-democracia.pdf> . Acesso em: 16 dez. 2020. p. 39. Tradução própria, do original: “Es muy importante destacar que dicha importación de las élites oligárquicas de la democracia llevó al entendimiento de esta como un conjunto de privilegios de casta o grupo cerrado, en desmedro de los derechos civiles, políticos y, posteriormente, sociales, que definen este régimen político. Ello limitó la ciudadanía, en los comienzos de las repúblicas, a los grupos sociales dominantes y personas allegadas. Así, se prolongarían los privilegios que venían del orden colonial, reemplazando a los derechos, que, en el mejor de los casos, quedarían en el papel”.

Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica e criou o Comitê Gestor Nacional do Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso a Documentação Básica.

O mesmo ato previa que os estados, o Distrito Federal e os municípios que aderissem ao Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica instituiriam também comitês gestores em seus âmbitos de atuação, com o objetivo de planejar, implementar, monitorar e avaliar as ações para erradicação do sub-registro de nascimento e ampliação do acesso à documentação civil básica.

Cabe ressaltar a amplitude da participação estabelecida no decreto, pois este previa a colaboração, em caráter voluntário, de outros entes, públicos e privados, tais como organizações sindicais e da sociedade civil, fundações, entidades de classe, empresariais, igrejas e entidades confessionais, famílias, pessoas físicas e jurídicas que se mobilizassem para a erradicação do sub-registro no país e ampliação do acesso à documentação civil básica.

No início do Governo Bolsonaro, todos os atos que instituíram órgãos colegiados foram revogados, sendo alguns desses colegiados restabelecidos com novos atos normativos. Foi o caso do Comitê Gestor Nacional do Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica, agora regulado pelo Decreto 10.063 de 14/10/2019. Com algumas pequenas, mas significativas, modificações, que serão analisadas neste trabalho, este decreto reproduz o anterior.

No estado do Rio de Janeiro, o Comitê Gestor Estadual de Políticas de Erradicação do Sub-registro de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica foi criado pelo Decreto 43.067 de 8/07/2011 que o define como a “instância máxima estadual de deliberação e definição das diretrizes no estado do RJ para erradicar o sub-registro de nascimento e ampliar o acesso à documentação básica de acordo com o Compromisso Nacional”. É sobre as práticas desse comitê que recairão minhas reflexões, sendo, como indiquei na introdução deste trabalho, referido apenas como Comitê Gestor Estadual.

Com relação ao trabalho realizado no Rio de Janeiro, vislumbro algumas práticas potentes que podem permitir um aprendizado coletivo sobre uma participação anticolonialista, apesar de ainda haver uma perigosa prevalência, nos comitês e conselhos em geral previstos nas leis brasileiras, da lógica da representação e da centralização sobre a lógica da igualdade e da participação, estas referidas por Christian Laval e Pierre Dardot¹³⁶.

¹³⁶ LAVAL, Christian; DARDOT, Pierre. **La pesadilla que no acaba nunca**. 1. ed. Barcelona: Editorial Gedisa, 2017.

Inspiramo-nos nas seguintes características, indicadas por Raúl Zibechi¹³⁷, dos movimentos democráticos da América Latina, que podem servir de inspiração para os comitês de construção da política ora objeto de análise: ser um espaço em que é possível falar contra o Estado existente; ser uma coletivização que atinge as bases; partir da atividade prática que pode resgatar os princípios comunitários, produzindo um novo sujeito coletivo; como atividade humana, manter as características da coatividade, coobrigação, cooperação e reciprocidade¹³⁸.

Vejo esses traços no movimento do Comitê Gestor Estadual fluminense e tratarei deles a seguir, inspirada na metodologia de sistematização de experiências posta por Oscar Jara Holliday¹³⁹, que, sinteticamente, propõe alguns momentos que passo a descrever, pois foi o caminho percorrido até aqui. O primeiro momento é viver a experiência, pois só quem vive pode realmente sistematizar, o que é possível neste caso, considerando que vi o Comitê Gestor Estadual nascer e participei de sua primeira reunião, tendo atuação intensa na sua organização e atividades. O segundo momento é fazer um plano de sistematização, que, neste caso, se baseia nas memórias das reuniões e dos casos concretos apresentados pelos diversos atores participantes do movimento. A seguir, fundamental recorrer a um olhar crítico e analítico, mantendo uma distância e fazendo o exercício de se colocar como observador externo, para tentar entender a lógica do processo e fazer uma reflexão crítica, analisando os erros e avanços, interpretando a intencionalidade do que passou para construir um conhecimento. Somente a partir disso, é possível compartilhar o aprendizado, que é o que se faz aqui neste trabalho, a partir da minha perspectiva, ou seja, de uma juíza de direito que participa do movimento, representando o Poder Judiciário do Rio de Janeiro.

Passarei a usar a primeira pessoa do plural nesta parte do trabalho, principalmente em relação às percepções do Comitê Gestor Estadual, que foram resultado de um esforço coletivo.

3.3 O histórico do comitê estadual e a estruturação em grupos de trabalho temáticos

A primeira percepção do grupo que se reuniu, interessado na temática do sub-registro do Rio de Janeiro, se deu em 2007, ou seja, bem antes da própria instituição formal do Comitê Estadual. Constatamos que, no tema da erradicação do sub-registro de nascimento, havia duas

¹³⁷ ZIBECHI, Raúl. Los movimientos sociales latinoamericanos: tendencias y desafíos. **OSAL: Observatorio Social de América Latina**, Buenos Aires, n. 9, jan. 2003. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal9/zibechi.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2021.

¹³⁸ Ibid.

¹³⁹ HOLLIDAY, Oscar Jara. **Para sistematizar experiências**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2006. Disponível em: <https://youtu.be/Xu7aQdKkI0E>. Acesso em: 15 abr. 2021.

frentes de trabalho distintas: registrar os bebês ainda nas maternidades e dar acesso ao registro civil às crianças, adolescentes e adultos que não foram registrados quando de seu nascimento e permaneciam sem este direito básico. Trabalhar somente em um desses eixos seria restringir as perspectivas do movimento de superação do problema.

É comum, nas reuniões do Comitê Gestor Estadual, a referência à metáfora da “torneira de água”. Percebemos que seria necessário “fechar a torneira” e “enxugar o chão” ao mesmo tempo. Prevenir violações de direitos humanos é providência que não é efetiva se não há um atendimento daqueles que já têm os direitos violados, pois famílias indocumentadas não podem registrar seus filhos e também não podem esperar. No caso do sub-registro, falamos de uma situação de permanência e violação diária de direitos.

Para as duas tarefas mencionadas era necessário afetar as instituições do Sistema de Justiça, pois, da participação delas, dependeria o atingimento dos objetivos do Comitê Gestor Estadual. Tanto para instalar as unidades interligadas nos hospitais¹⁴⁰, quanto para dar o registro de nascimento a maioria dos casos de registro tardio, era necessário articular Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública¹⁴¹.

A segunda grande percepção ocorreu por volta de 2010. Concluiu-se que a política de acesso à documentação só se construiria na intersetorialidade, sendo também dependente dela a efetividade da busca ativa das pessoas indocumentadas. Era imperativo favorecer o diálogo entre os diferentes atores, criar e fazer funcionar o Comitê Gestor Estadual. Essa a gênese do comitê que foi precedida da reunião de algumas pessoas que perceberam o problema e se articularam para a mobilização¹⁴².

A terceira percepção ocorreu em 2011 e partiu da constatação de que o Estado não se

¹⁴⁰ Provimento 13 de 03/09/2010 do Conselho Nacional de Justiça: dispõe sobre a emissão de certidão de nascimento nos estabelecimentos de saúde que realizam partos.

¹⁴¹ TRIBUNAL DE JUSTIÇA/Corregedoria Geral de Justiça: Juízes de Direito e Servidores do sistema de fiscalização e representantes das associações de registradores civis formam a Comissão Judiciária para Erradicação do Sub-registro de Nascimento e para o Reconhecimento Voluntário da Paternidade e Adoção Unilateral, criada em 2007. O serviço que operacionaliza as decisões da comissão e que presta serviço ao jurisdicionado e aos demais órgãos solicitantes do estado é o Serviço de Promoção à Erradicação do Sub-registro e Busca de Certidões (SEPEC), institucionalizado em 2012;

MINISTÉRIO PÚBLICO: Promotores de Justiça dos Centros de Apoio Operacional (infância e juventude, idosos e pessoas com deficiência, saúde, criminal, cidadania, cível, educação, violência doméstica, eleitoral, execução penal, direitos humanos) e servidores formam a Comissão Permanente Multidisciplinar de Erradicação do Sub-registro de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica (COESUB) institucionalizada em 2014; DEFENSORIA PÚBLICA: Defensores Públicos do Núcleo de Direitos Humanos e dos Núcleos de Primeiro Atendimento formam a Comissão de Erradicação do Sub-registro da Defensoria Pública e criaram o Serviço de Registro Avançado (Seregistra).

¹⁴² Pude participar destas reuniões desde a sua origem, pois, como magistrada, ao assumir a titularidade da Primeira Vara de Família de São João de Meriti, imediatamente tive contato com os indocumentados, mesmo porque São João está entre os 100 municípios brasileiros com maior índice de sub-registro, de acordo com o Censo Populacional de 2010.

resumiria à capital e, portanto, seria necessário ampliar o movimento e envolver os territórios, comprometendo os municípios ¹⁴³.

Tal percepção nos remonta à lição de Vanessa Oliveira Batista:

A proposta da descentralização com base no município deve-se ao fato de que esta entidade federada é a mais próxima do indivíduo, o que torna indispensável conhecer seus problemas e propor soluções que permitam dirigir as ações de governo, objetivando suprir as necessidades da comunidade. Assim, compete ao município, na realidade, desenvolver a comunidade e proporcionar aos cidadãos as condições de transformação de vida de maneira mais eficiente, dentro de um planejamento e programação que levem à realização das metas traçadas¹⁴⁴.

A quarta percepção, ocorrida por volta de 2013, foi de que o problema era maior, mais estrutural do que imaginávamos no início. Verificamos, a partir do atendimento de casos concretos, que havia uma sequência ou cadeia de documentos, alguns deles poderiam estar perdidos, outros não emitidos. Também seria necessário pesquisar em cadastros administrativos e bancos de dados para atender pessoas indocumentadas com segurança e garantir a elas o acesso às informações verdadeiras, pois, como já referido, dar apoio na emissão da segunda via de documentos era um dos objetivos do Comitê Gestor Estadual. Para tanto, seria necessário entender, analisar, estudar a estrutura da documentação básica no Brasil.

A quinta percepção, alcançada quase na mesma época da anterior, foi de que seria essencial dar acesso ao registro civil com informações verdadeiras. Naquele momento, percebemos que o registro civil e a identidade legal são direitos humanos por si mesmos, pois trazem a história da pessoa humana, o momento de seu nascimento e a sua ascendência. Isso porque o registro civil guarda os dados biográficos/históricos do ser humano e a identidade civil anexa aos dados biográficos os dados biométricos. Percebemos que a integração entre registro e identidade civil iria garantir que estes dados pudessem ser acessados no momento de vulnerabilidade momentânea ou definitiva, impedindo que fossem usados por outrem em prejuízo da pessoa.

A partir dessas percepções, o trabalho foi sendo construído. Desde o início, o Comitê Gestor Estadual entendeu que, por tratar de assunto que envolvia várias áreas e que implicaria a participação, por exemplo, de um trabalhador de um hospital-maternidade e de um servidor do sistema prisional, seria necessário atuar em grupos temáticos para dar objetividade às propostas e facilitar a mobilização. Seria muito difícil mobilizar um trabalhador de uma

¹⁴³ Hoje são 12 comitês municipais: Cabo Frio, Belford Roxo, Duque de Caxias, Itaboraí, Magé, Maricá, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Queimados, Rio de Janeiro, São João de Meriti, Seropédica.

¹⁴⁴ BATISTA, Vanessa Oliveira. Novas reflexões sobre o federalismo. **Revista do Ministério Público do Estado do Maranhão**, São Luiz do Maranhão, v. 8, 2001. p. 1.

maternidade em uma reunião em que se tratasse da subidentificação das pessoas privadas de liberdade do estado. O contrário também ocorreria e queríamos evitar que as pessoas perdessem seu tempo, já escasso, com uma temática muito distante de sua realidade.

Sobre este ponto de nossa reflexão, cabe consignar as importantes conclusões daqueles que vêm analisando os movimentos sociais na América Latina e ensinam a necessidade de partir de baixo, daqueles que realmente têm contato com a realidade social, sendo imprescindível uma estrutural mudança na cultura. Nesse sentido, citamos Marta Harnecker: “sobre a participação popular, o Estado deve entender que tem que ser facilitador da participação. Assim como a democracia não se pode decretar desde cima, tampouco a participação, pois requer transformação cultural”¹⁴⁵.

Assim, a ideia que prevaleceu foi a de que, além da reunião do próprio Comitê Gestor Estadual (com representantes dos membros previstos no decreto estadual), seriam criados grupos de trabalho temáticos para envolver e valorizar a contribuição dos trabalhadores do front, aqueles que realmente conheciam e lidavam com os indocumentados em seu cotidiano. Estes grupos foram, com o tempo, divididos em duas grandes categorias: os estruturantes (unidades interligadas, municípios, documentação, óbito e desaparecidos, capacitação) e os relacionados a populações específicas (educação, sistema penitenciário, sistema socioeducativo, população em situação de rua, instituições/equipamentos de acolhimento de adultos).

3.4 A experiência democrática e a atitude anticolonial do comitê gestor estadual do Rio de Janeiro

O Comitê Gestor Estadual tem se mostrado espaço profícuo de atuação e compreensão da realidade dos indocumentados no estado do Rio de Janeiro. Neste ponto do trabalho será feita uma relação entre algumas práticas do comitê e de experiências anticoloniais na América Latina.

3.4.1 Quem participa das reuniões e do movimento

¹⁴⁵ HARNECKER, Marta. Construir un Estado desde abajo. *In*: ALEJANDRA SANTILLANA, Miriam Lang. **Democracia, participación y socialismo**. Quito: Fundación Rosa Luxemburgo. Oficina Region Andina, 2010. Tradução própria, do original: “Sobre la participación popular, el Estado debe entender que tiene que ser facilitador de la participación. Así como la democracia no se puede decretar desde arriba, tampoco la participación, porque requiere transformación cultural”.

Estabelece o decreto estadual, em seu artigo 4º, § 5º, que “poderão participar como convidados quaisquer órgãos, entidades públicas, privadas, ou da sociedade civil, não integrantes do Comitê, atuantes na área objeto deste Decreto, com a finalidade de contribuir para a discussão, consecução e acompanhamento das ações executadas”.

A partir do pequeno histórico do que ocorreu no Comitê Gestor Estadual, visto sob a ótica das percepções que foram se aperfeiçoando com o tempo, concluímos que um dos fatores determinantes para a vitalidade do movimento e seu desenvolvimento, ao curso dos últimos anos, foi a abertura da participação de todos nas reuniões.

Infelizmente percebemos, em comitês e comissões baseados em espaços públicos, que a coordenação dos colegiados, na maioria das vezes, só permite a presença daqueles que foram formalmente indicados pela instituição ou órgão participante. Além de a pessoa indicada nem sempre conhecer em profundidade a temática, sob o aspecto operacional que é tão importante para as discussões, ainda, muitas vezes, não está mobilizada para o tema, não trabalha com ele todos os dias, não está afetada ou tem seu cotidiano pessoal ou profissional atingido pelo problema. Esta prática, de nomeação formal de representantes, muito comum em outros comitês, estando dissociada da abertura de participação de quem deseja ajudar, acaba trazendo para esses espaços uma inércia e esterilidade características. Construiu-se, até mesmo, no senso comum das instituições públicas em nosso estado, a ideia de que: “Se você deseja que um problema não seja resolvido, crie uma comissão ou um comitê para cuidar dele”.

O Comitê Gestor Estadual estabeleceu, como premissa nas reuniões de seus grupos de trabalho, a possibilidade de participação de qualquer pessoa interessada em ajudar a construção da política de acesso à documentação ou mesmo interessada em aprender sobre o tema para melhor trabalhar no seu dia a dia, sendo esta última uma providência com efeitos também benéficos e concretos no auxílio essencial aos indocumentados.

Assim, o Comitê Gestor Estadual explicitamente, em suas reuniões, informa sobre a possibilidade de participação de todos e que qualquer participante, por sua vez, está autorizado a fazer convites e divulgar o trabalho para a participação de quem estiver interessado.

3.4.2 O coordenador não é a pessoa mais importante

A coordenação de reuniões colegiadas sempre será um desafio para os brasileiros, tão inseridos e contaminados pela cultura colonial, geralmente reuniões de trabalho são conduzidas, ou talvez seja melhor usar a expressão “presididas”, a partir de um modelo de comunicação violenta, que subjuga e oprime. Não há espaço para uma participação democrática.

Alguns sintomas dessa violência e hierarquização ficam claros em práticas naturalizadas e que, se analisadas com mais atenção, indicam os valores antidemocráticos que as inspiram.

Uma dessas práticas ocorre no momento do início da reunião, quando a coordenação não promove uma apresentação adequada de todos os presentes ou, quando muito, orienta a apresentação somente daquele que vem pela primeira vez. Muitas vezes, presenciamos reuniões de comissões e comitês em que ficou claro que apenas importava que o coordenador soubesse quem eram as pessoas presentes, mas não que as pessoas se conhecessem entre si. Isso provoca uma consequência: aquele que chega pela primeira vez não se sente bem recebido e não tem oportunidade de saber quem o precedeu na participação do grupo. E saber quem já está no grupo, de onde vem e o que deseja, bem como a que instituição eventualmente pertence, é essencial para a comunicação interpessoal horizontalizada e não colonial.

Até pelo dinamismo, no Comitê Gestor Estadual, da chegada de novos participantes todos os dias nas reuniões dos grupos de trabalho, instituiu-se o hábito de todos se apresentarem sempre. Este é um modo de situar melhor quem chega e não dar ao coordenador da reunião, ou aos participantes mais antigos, um poder de compreensão maior do contexto, poder este que acaba sendo usado para o controle da fala e das discussões.

Sobre o fenômeno da colonialidade, Bragato e Fernandes, referindo Ballestrin, fazem importante reflexão sobre o sistema-mundo capitalista moderno/colonial e como ele contamina os espaços de integração social possíveis:

Esse universalismo é construído, evidentemente, pelas elites europeias, brancas, outrora colonizadoras, e tem a força de, ainda hoje, encobrir o Outro, impossibilitando a construção de estruturas igualitárias diante do sistema capitalista que, por seu turno, obscurantiza maiores empreendimentos morais da humanidade. A colonialidade do poder denuncia, pois, a continuidade das formas de dominação produzidas pelas culturas coloniais e pelas estruturas do sistema-mundo capitalista moderno/colonial, atualizando e contemporizando processos que supostamente teriam sido apagados, assimilados ou superados pela modernidade¹⁴⁶.

Ainda sobre a coordenação, chamamos a atenção sobre os critérios de escolha do coordenador para cada um dos grupos de trabalho. O Comitê Gestor Estadual optou por propor que a coordenação fique sob a responsabilidade da instituição que mais se aproxime da pauta analisada e objetivos do grupo, aqui chamados Grupos de Trabalho (GTs), indicando os

¹⁴⁶ BRAGATO, Fernanda Frizzo; FERNANDES, Karina Macedo. Da colonialidade do poder à descolonialidade como horizonte de afirmação dos direitos humanos no âmbito do constitucionalismo latino-americano. **RCJ – Revista Culturas Jurídicas**, v. 2, n. 4, 2015. p. 23.

seguintes exemplos: no caso do GT Penitenciário¹⁴⁷, a coordenação é do Poder Judiciário; no caso do GT Instituições/Equipamentos de Acolhimento de Adultos, do Ministério Público; no GT População em situação de rua, a coordenação é da Defensoria Pública; no GT Municípios (cujo objetivo é articular os trabalhos dos comitês gestores municipais) é da própria Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos; no GT das Unidades Interligadas, a coordenação é da Associação dos Registradores Civis do Rio de Janeiro (ARPEN/RJ).

Outra providência que estimula a participação, e se tornou um hábito no Comitê Gestor Estadual, é fazer um pequeno resumo do histórico e objetivos da reunião sempre que chegue alguém pela primeira vez. Tal providência se mostra respeitosa e facilita a mobilização, pois aquele que chega passa a se sentir acolhido e pertencente, não importando se ele vem representando uma instituição que formalmente compoñha o Comitê Gestor Estadual ou seja apenas um trabalhador no campo do atendimento aos indocumentados. Vemos a prática usual da omissão quanto a esta providência como antidemocrática e ensejadora de separações e manutenção do controle do contexto em poder da coordenação dos comitês e comissões dentro do estado.

3.4.3 Critérios para agendamento das reuniões

O critério para agendamento das reuniões em órgãos colegiados organizados pelo Estado também geralmente apresenta um traço colonial ou opressor bastante forte. As reuniões, apesar de envolverem a presença de pessoas de várias instituições, são adiadas de acordo com os interesses da agenda pessoal de quem as preside ou coordena. Além desta prática, ainda são desmarcadas e novamente designadas para datas que impedem a organização das agendas dos diversos participantes que, por pertencerem a instituições diferentes (governamentais ou privadas), ou por serem pessoas físicas auxiliando o movimento voluntariamente, têm dinâmicas de trabalho e compromissos laborais muito diversos e difíceis de adaptar.

O Comitê Gestor Estadual superou este problema com a designação de suas reuniões mensalmente em dia e horário predeterminados (ex: na primeira terça feira de cada mês, às 11h, ocorre a reunião do GT Penitenciário, desde fevereiro de 2012). Se algum imprevisto ocorre na agenda dos coordenadores da reunião, ela não será adiada em razão da impossibilidade do seu comparecimento, pois o grupo e a reunião são mais importantes do que os indivíduos que a compõem ou coordenam. Nossa conclusão é a seguinte: se a reunião é adiada porque o

¹⁴⁷ Grupo de Trabalho que cuida do fenômeno do sub-registro e subidentificação das pessoas privadas de liberdade e que se reúne todas as primeiras terças-feiras de cada mês desde fevereiro de 2012.

coordenador não pode estar, por qualquer motivo, mesmo que legítimo, deverá ser também adiada pelo impedimento de qualquer outro participante, ou a mensagem subliminar é no sentido de que o coordenador da reunião “é uma pessoa mais importante” do que qualquer outra ali. Esta lógica, tipicamente colonial, minaria o entusiasmo e motivação do grupo, além de ser incoerente com os valores de um movimento para promoção de direitos humanos. Para garantir a igualdade, a cada impedimento de um participante, a reunião teria de ser adiada e tal prática também seria prejudicial à efetividade do Comitê Gestor Estadual (pois não haveria reuniões com a regularidade e frequência necessárias). Assim, a opção do Comitê Gestor Estadual é de sempre fazer a reunião com quem possa estar presente e, caso os coordenadores não possam estar, simplesmente passam a coordenação da reunião do GT para outro participante que confirmar presença, isso tudo ocorrendo de maneira informal. Os que faltarem, depois terão acesso à ata/memória da reunião ou saberão detalhes com aqueles que estiveram lá.

Sobre a coordenação e agendamento das reuniões, relacionamos a prática do Comitê Gestor Estadual com aquela mencionada por Zibechi, quando trata do Cecosesola, organização numerosa, com 50 cooperativas e 1300 trabalhadores, que atua na área de venda de alimentos frescos em Barquisimeto/Venezuela:

A maturidade do processo levou a que a tomada de decisões tenha deixado de ser a principal razão da reunião, colocando a ênfase “no intercâmbio de informação, na reflexão, na construção de laços de solidariedade e confiança, na internalização de uma visão global integradora” (Cecosesola, 2009: 54). Deste modo, qualquer pessoa ou qualquer reunião podem assumir a responsabilidade pelas decisões que tomam. Como dizem os associados, Cecosesola é “uma força que não se vê”, que alimenta uma profunda interconexão entre seus membros ativos, conformando-se uma espécie de “cérebro coletivo” que lhe permitiu sair à frente, apesar da imensa crise pela qual passa a Venezuela¹⁴⁸.

Esta “força que não se vê”, que alimenta uma profunda interconexão entre seus membros, tem como base a confiança recíproca e a solidariedade, valores cultivados também no Comitê Gestor Estadual e imprescindíveis a um movimento desta natureza e, conforme Raúl Zibechi, a ênfase nas reuniões dos grupos de trabalho não está na tomada de decisões, mas na troca de informações, na reflexão, na construção de laços de solidariedade e confiança, que são

¹⁴⁸ ZIBECHI, Raúl. Los movimientos sociales latinoamericanos: tendencias y desafíos. **OSAL: Observatorio Social de América Latina**, Buenos Aires, n. 9, jan. 2003. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal9/zibechi.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2021. Tradução própria, do original: “La maduración del proceso llevó a que la toma de decisiones haya dejado de ser la principal razón para reunirse, colocando el énfasis “en el intercambio de información, en la reflexión, en construir lazos de solidaridad y confianza, en internalizar una visión global integradora” (Cecosesola, 2009: 54). De ese modo cualquier persona o cualquier reunión pueden asumir la responsabilidad por las decisiones que se toman. Como dicen los asociados, Cecosesola es “una fuerza que no se ve”, que alimenta una profunda interconexión entre sus miembros activos, conformándose una especie de “cerebro colectivo” que le ha permitido salir adelante pese a la tremenda crisis que vive Venezuela”.

acionados quando, no trabalho concreto do dia a dia, é necessário apoio mútuo para o eficiente atendimento aos indocumentados.

3.4.4 Participação das pessoas cujos direitos foram violados e estudos de caso

A participação das pessoas cujos direitos foram violados é um objetivo difícil de alcançar, mas mantido a partir de duas excelentes e significativas experiências vividas no Comitê Gestor Estadual nos últimos anos. A primeira delas ocorreu no GT do Sistema Penitenciário com o companheiro de trabalho José Carlos Brasileiro, ativista e presidente do Instituto Nelson Mandela, entidade que fez parte, durante alguns anos, do Comitê Gestor Estadual e do Conselho Estadual de Direitos Humanos do Rio de Janeiro, cujo objetivo é a ressocialização de egressos do sistema penitenciário e apoio aos seus familiares, prestando auxílio jurídico e encaminhamento ao mercado de trabalho. O próprio Brasileiro era egresso do sistema e tinha conhecimento da dificuldade de um preso ter acesso a direitos sem apresentação da documentação civil. Durante muitos anos, até a doença que levou ao seu falecimento, em março de 2017, Brasileiro participou das reuniões mensais do GT Sistema Penitenciário, trazendo sua contribuição essencial e legitimando o trabalho com sua presença e sugestões.

O segundo e contemporâneo exemplo é da companheira de trabalho Jovita Belfort, atualmente Superintendente de Enfretamento das Pessoas Desaparecidas da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos, mas que, quando começou a comparecer às reuniões do GT Óbitos e Desaparecidos, do Comitê Gestor Estadual, era apenas a mãe de uma jovem desaparecida em 09/01/2004, após sair do trabalho para o intervalo do almoço¹⁴⁹. Sobre o problema do sub-registro de óbito, em torno de 2015 já sabíamos da existência de um número imenso de pessoas que morrem sem que seja possível definir sua identidade e lavrar um registro de óbito com dados biográficos completos. No Rio de Janeiro, conforme referência no capítulo primeiro deste trabalho, em razão de estimativa feita pelo Comitê Gestor Estadual, em 2015 e 2016, cerca de 1.100 corpos foram sepultados anualmente sem que se estabelecesse sua identidade. Além disso, estima-se que cerca de 500 pessoas desapareçam por mês no estado do Rio de Janeiro¹⁵⁰, ou seja, são 6 mil pessoas por ano cujas famílias sofrem por não saberem onde estão. O Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020 informa que 77.907 registros de

¹⁴⁹ Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/ja-ouvi-de-pessoas-da-minha-propria-familia-jovita-vai-viver-sua-vida/>. Acesso em: 18 out. 2021.

¹⁵⁰ Dados do Programa de Localização e Identificação de Desaparecidos (PLID), do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

desaparecimento de pessoas foram contabilizados em 2018 e 79.275 em 2019. Do total de 2019, 39.086 pessoas foram encontradas, o que corresponde a 43%¹⁵¹.

A impossibilidade de vivência do luto pelas famílias, cujos entes queridos morrem em hospitais, abrigos ou pelas ruas da cidade sem que seja feito procedimento de confirmação de suas identidades, faz com que sua presença na reunião do Comitê Gestor Estadual, para cuidar de tema que parece tão inóspito, se torne essencial. Por inúmeras vezes também participaram da reunião outras mães de pessoas desaparecidas que, sob a liderança da Jovita Belfort, puderam dar o seu testemunho e reforçar a perseverança dos participantes desde grupo de trabalho do Comitê Gestor Estadual cujos objetivos são tão difíceis de alcançar. Acerca da participação das mães dos desaparecidos, não podemos deixar de referir que a presença feminina em movimentos sociais em prol de direitos humanos, na América Latina, tem sido observada como frequente e as mulheres, conforme Zibechi, se transformaram em sustento da organização e argamassa da vida coletiva¹⁵².

Ainda sobre a participação das vítimas, entendemos que seja este um elemento essencial para construção da política de acesso à documentação básica no Brasil. Porém, para que esta ocorra, é necessário viabilizar espaços que permitam que todos interajam uns com os outros de forma horizontal, tanto sob a perspectiva objetiva, que garanta a participação efetiva, facilitando e prestigiando sua presença, quanto sob a perspectiva subjetiva, abrindo espaço de reflexão sobre os valores culturais que impedem que as vítimas da exclusão documental estejam presentes, ou seja, fatores que impedem a própria participação mais direta.

Entendemos que a participação direta das vítimas em todos os grupos de trabalho permitiria, ao Comitê Gestor Estadual, desenvolver, com muito mais amplitude e legitimidade, a compreensão e as ações para atendimento aos indocumentados, numa atuação genuinamente democrática. Isso ajudaria os indocumentados a se protegerem, na medida em que facultaria a sua melhor compreensão do fenômeno como estrutural, daria visibilidade a suas peculiares perspectivas sobre o problema e suas necessidades seriam mais bem atendidas.

No entanto, mesmo que o desafio da ausência das vítimas na maioria das reuniões se torne difícil de superar, ainda assim os encontros incluem os estudos de casos em suas pautas que, após as reuniões, ao curso do mês e através da rede de relações e proteção, criada pelos próprios membros do comitê, simbolicamente fazem com que as vítimas participem do

¹⁵¹ Anuário Brasileiro de Segurança Pública, ano 14/2020. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Disponível em: www.forumseguranca.org.br. Acesso em: 18 out. 21.

¹⁵² ZIBECHI, Raúl. Los movimientos sociales latinoamericanos: tendencias y desafíos. **OSAL: Observatorio Social de América Latina**, Buenos Aires, n. 9, jan. 2003. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal9/zibechi.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2021.

movimento, mesmo que indiretamente. Os casos concretos de violações de direitos dão vida e sentido às reuniões e trabalho do Comitê Gestor Estadual.

3.4.5 Publicidade das reuniões

Outro aspecto que indica que o Comitê Gestor Estadual tem potencial para ser um espaço anticolonial e verdadeiramente democrático diz respeito à publicidade das reuniões. Não há qualquer norma, nem prática, no sentido de que as reuniões para a construção da política estadual de acesso à documentação básica devam se dar em segredo, sem acesso facultado a todos.

No entanto, no início do Governo Bolsonaro, após revogação do Decreto 6289/2007, o novo Decreto 10.063, de 14/10/2019, trouxe uma modificação que merece nossa especial atenção, pois restringe a publicidade das discussões, deixando de atender ao essencial critério da transparência, quando, no artigo 13, veda a divulgação das discussões sem a anuência do coordenador¹⁵³.

Além de dar ao coordenador um poder discricionário e, na nossa visão, ilegítimo dentro da organização de um movimento que se pretende democrático, ainda restringe várias práticas saudáveis e anticoloniais acima referidas, entre elas a possibilidade de participação de todos os que possam colaborar com a construção da política de acesso à documentação básica, a partir de convites livres, por parte de qualquer participante do movimento.

Entendo tal restrição como um retrocesso para o Comitê Gestor Nacional e que não merece ser objeto de reprodução na estrutura e funcionamento dos comitês estaduais, sob pena de perdermos uma das melhores e mais importantes características democráticas, que é a transparência e publicidade das reuniões.

3.5 Os resultados positivos

A experiência do Comitê Gestor Estadual pode ser avaliada com resultados bastante positivos. Eis aqueles que podem ser destacados neste trabalho.

¹⁵³ Art. 13. É vedada a divulgação das discussões em curso no Comitê Gestor Nacional do Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica sem a prévia anuência do Coordenador.

3.5.1 Aprendizado coletivo

O viés pedagógico não pode ser desconsiderado, quando tratamos do Comitê Gestor Estadual do Rio de Janeiro, pois este talvez seja um dos resultados mais significativos para todos os participantes. Diante de um tema novo e pouco explorado na própria academia, a troca de experiências e conhecimentos entre vários atores que trabalham na prestação de serviços públicos vem permitindo um aprendizado coletivo sem precedentes.

Para que seja significativo o aprendizado, processual e construído com os atores participantes do Comitê, é necessária a presença do pressuposto da abertura pedagógica, na visão de Freire, pois “quem forma se forma e re-forma ao formar e quem é formado forma-se a forma ao ser formado... Ou seja, quem ensina aprende ao ensinar e quem aprende ensina ao aprender”¹⁵⁴.

Sobre este aprendizado coletivo e a importância de Paulo Freire para os movimentos populares, retomamos Zibechi, o qual nos lembra que:

Com efeito, a pedagogia de Paulo Freire esteve presente em todos os movimentos populares desde a década de 1980, contribuindo para um melhor relacionamento dos ativistas com os setores populares. Mediante técnicas da educação popular pudemos conhecer melhor as potências emancipatórias presentes entre os agricultores e os habitantes das periferias urbanas, assim como estabelecer laços de confiança e horizontalidade de conhecimentos. Os métodos da educação popular se converteram em sentido comum da vida cotidiana de muitos movimentos em particular os urbanos e camponeses¹⁵⁵.

No Comitê Gestor Estadual, indicamos o exemplo de policiais e profissionais da saúde que trocam informações e experiências. Assistentes sociais ensinam para juízes, promotores de justiça e defensores públicos e também aprendem com eles. Todo este conhecimento vem sendo, nos diversos temas ligados aos grupos de trabalho, sistematizado e organizado em documentos, entre eles cartilhas e *folders* destinados aos profissionais que lidam com os indocumentados e ao próprio público-alvo da política pública que deve ser construída.

¹⁵⁴ FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. 30. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004. p. 23.

¹⁵⁵ ZIBECHI, Raúl. Los movimientos sociales latinoamericanos: tendencias y desafíos. **OSAL: Observatorio Social de América Latina**, Buenos Aires, n. 9, jan. 2003. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal9/zibechi.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2021. Tradução própria, do original: “En efecto, la pedagogía de Paulo Freire estuvo presente en todos los movimientos populares desde la década de 1980, contribuyendo a un mejor relacionamiento de los activistas con los sectores populares. Mediante las técnicas de la educación popular pudimos conocer mejor las potencias emancipatorias presentes entre los campesinos y los habitantes de las periferias urbanas, así como establecer lazos de confianza y horizontalidad de conocimientos. Los modos de la educación popular se han convertido en sentido común en la vida cotidiana de muchos movimientos, en particular los urbanos y campesinos”.

Nossa conclusão: é preciso vivenciar esse aprendizado coletivo para que se torne experiência de vida e mobilização para todos, de uma forma compreensiva que seja política, ideológica, ética e pedagógica. Se pretendemos atuar na área de direitos humanos, não é possível fazê-lo sem coerência com os valores democráticos. Há que se imprimir ao processo do fazer um tom de igualdade essencial, de não controle, de não sujeição.

3.5.2 Algumas realizações do comitê gestor estadual

No ano de 2021, o Comitê Gestor Estadual completa 10 anos de existência. As inúmeras realizações e conquistas não podem ser totalmente sistematizadas, pois muitas delas se operam no plano da subjetividade de seus participantes e na construção de uma identidade coletiva própria. No entanto, entendemos que cabe aqui o destaque para algumas realizações já alcançadas:

- 1) Pacto de Compromisso pela Plena Garantia do Direito à Documentação no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, assinado em 21/07/2016 pelos seguintes órgãos: Tribunal de Justiça, Defensoria Pública, Ministério Público, Procuradoria da República do Rio de Janeiro, Procuradoria Regional do Trabalho da 1ª região, Secretaria de Estado de Assistência Social e de Direitos Humanos, Secretaria de Estado de Trabalho e Renda, Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro, Receita Federal e a Associação de Registradores de Pessoas Naturais do Estado do Rio de Janeiro. O referido pacto foi renovado em julho de 2021;
- 2) Promulgação da Lei Estadual 7088, em 22/10/2015, que garantiu a obrigatoriedade de o sistema de saúde reservar local adequado para a Unidade Interligada do cartório do Registro Civil e estabeleceu que devem ser instaladas Unidades Interligadas em estabelecimentos de saúde com mais de 100 partos por mês;
- 3) Resolução n. 1118, de 24/02/2015, da Secretaria Estadual de Saúde que determina que seja entregue a Declaração de Nascimento à mãe indocumentada, fazendo consignar ressalva no próprio documento;
- 4) Inauguração, em agosto de 2014, do Ônibus da Justiça Itinerante Especializada no Sub-registro, projeto mantido pelo Poder Judiciário no Rio de Janeiro, destinado a pessoas com dificuldades de acesso à documentação básica e cujo atendimento ocorre na Praça XI, Centro, Rio de Janeiro, nas sextas-feiras, das 9h às 15h;

- 5) Inauguração, em maio de 2014, do Posto de Atendimento Especializado para identificação Civil da População em Situação de Rua e Vulnerável Social, no bairro do Meier/Município do Rio de Janeiro, em ação integrada entre a Defensoria Pública e o DETRAN;
- 6) Elaboração de materiais pedagógicos que consolidam o conhecimento e orientam o trabalho de profissionais no trato da questão da ausência de documentação básica (Cartilha para Profissionais da Saúde, Cartilha Ministério Público/RJ e 2ª Edição para Profissionais da Educação, *Folder* do Posto de Atendimento Especializado para Identificação Civil da População em Situação de Rua e Vulnerável Social do Méier etc.);
- 7) Expansão das Unidades interligadas (atualmente são 60 unidades) e postos do DETRAN nas maternidades com o projeto “Novo Cidadão”, que está presente em 8 hospitais estaduais.

3.5.3 Pensamento descolonial e práticas sociais

As práticas hierarquizadas e coloniais são, muitas vezes, naturalizadas nos órgãos colegiados para construção de políticas de direitos humanos, em incoerência infelizmente invisibilizada. Neste ponto, constatando a distância entre o que se diz e o que se observa na prática da vida, repetimos o pertinente ensino de Gallardo ¹⁵⁶, ao afirmar que o fato mais relevante a respeito dos direitos humanos é a distância entre o que se pensa e o que se diz a respeito deles, o que proclama ou pactua e sua observância.

Esta distância entre a teoria e a realidade, entre o discurso e a prática fica patente. Os indocumentados não têm acesso a serviços de educação, saúde e assistência social, direito ao trabalho formal e ao voto. O movimento que pretenda colaborar para a mudança deste estado de coisas, de exclusão, não poderá incidir nos equívocos daqueles que constroem este próprio Estado excludente.

Há que se refletir que a previsão legal, no ordenamento jurídico interno ou no Sistema Internacional de Direitos Humanos, pode provocar engessamento da ação concreta para modificação do que seja estrutural. A expectativa de cumprimento de normas positivas, de direitos previstos em lei, e a ficção de que esta previsão legal será suficiente para diminuir os casos de violações de direitos humanos acabam por paralisar os movimentos políticos

¹⁵⁶ GALLARDO, Helio. **Direitos Humanos como movimento social**. Para uma compreensão popular da luta por direitos humanos. Rio de Janeiro: Faculdade Nacional de Direito, 2019.

imprescindíveis para tornar realidade tais direitos. Isso porque é a construção social da realidade o combustível para a efetivação dos direitos humanos que não podem ser vistos como algo prévio à construção política.

Afinal, é da prática social que poderá surgir a real compreensão das estruturas que impedem o atendimento das necessidades humanas e sem esta compreensão, torna-se muito mais difícil a articulação das lutas para que estas mesmas necessidades sejam atendidas.

Pensar a democracia é pensar a prática cotidiana que poderá ensejar espaços de exercício democrático, resgatando sua natureza processual.

Bragatto e Fernandes, referindo os movimentos populares na América Latina, e o enfrentamento à colonialidade, informam que o pensamento descolonial implica o pensar de forma libertadora, iluminando os silêncios e sujeições produzidos pela colonialidade do viver, constituída na modernidade. Afirmam que devem ser entendidas as limitações do modelo de Estado moderno e as reais possibilidades emancipatórias existentes nos processos institucionais que demonstram levar em conta a necessidade de descolonização das relações sociais, econômicas e políticas no continente latino-americano. E acrescentam:

Nesse sentido, não se trata de uma proposta romântica e utópica face ao contexto de crise civilizatória, em que o Estado se encontra diretamente inserido, já destacado acima. O direcionamento da análise a partir da perspectiva descolonial tem em vista considerar as possibilidades de construção de um contexto radicalmente democrático, pautado a partir das necessidades políticas, econômicas, sociais, culturais e ambientais de nossas sociedades, diretamente relacionadas às complexas relações de dependência que se rearticulam em nível global¹⁵⁷.

Apesar dos traços antidemocráticos da atual norma federal que formaliza o movimento para erradicação do sub-registro no Brasil, o que é inerente à própria institucionalização da política e regulação estatal e momento delicado em que vivemos, a partir da análise da experiência do Comitê Gestor Estadual Fluminense, percebemos que poderão os comitês atuar como espaços abertos à participação, em grupos de trabalho setoriais, com dinâmica e práxis coerentes com uma postura anticolonialista e democrática.

Afinal, construir o que é comum não pode se afastar da práxis. Como afirmam Dardot e Laval, somente a atividade prática dos homens pode tornar as coisas comuns, do mesmo modo que somente essa atividade prática pode produzir um novo sujeito coletivo, em vez de afirmar

¹⁵⁷ BRAGATO, Fernanda Frizzo; FERNANDES, Karina Macedo. Da colonialidade do poder à descolonialidade como horizonte de afirmação dos direitos humanos no âmbito do constitucionalismo latino-americano. **RCJ – Revista Culturas Jurídicas**, v. 2, n. 4, 2015. p. 31.

que tal sujeito preexista a essa atividade na qualidade de titular de direitos, sendo que a atividade humana é sempre coatividade, coobrigação, cooperação e reciprocidade¹⁵⁸.

Podemos observar, portanto, traços de colonialidade na prática cotidiana dos comitês em geral, mas também perceber a grande potência na atuação dos comitês municipais e estaduais na construção da política de acesso à documentação básica, a partir de valores democráticos, aplicando-os à condução das reuniões e em proximidade com as populações indocumentadas.

Observamos o preponderante papel das mulheres no Comitê Gestor fluminense, pois elas são a maioria dos participantes das reuniões. Observamos, ainda, horizontalidade na relação entre os participantes das reuniões e todas essas características são indicadores do potencial democrático deste movimento.

A dinâmica de funcionamento do Comitê Gestor Estadual do Rio de Janeiro, na experiência dos primeiros dez anos de sua existência, tem nos mostrado que a prática das reuniões e a comunicação ativa entre os participantes, ao curso de todo o mês, na orientação e aprendizado coletivo a partir dos casos concretos de pessoas indocumentadas, além de criar rachaduras no modelo hermético do Estado, ainda fomentam relações interpessoais que não reproduzem o mundo hierárquico, patriarcal e colonial, viabilizando processos de transformação pessoal e organizacional.

3.6 Outros modelos e experiências de acesso à documentação na América Latina

Meu primeiro contato mais próximo com a questão do acesso à documentação básica em outros países ocorreu em 2014, em uma viagem à Bolívia, em evento promovido pelo Unicef¹⁵⁹. Na ocasião, tive contato com oficiais de proteção de vários países da América Latina e notícias sobre dificuldades comuns e iniciativas exitosas por lá.

Ao conversar com os oficiais de proteção da Argentina e do México, e com os representantes dos demais países da região, percebemos os desafios imensos dos países com extensão territorial maior, com estrutura federativa e dificuldade de unificação dos sistemas de emissão de documentos e criação de identidade civil nacional. Foi possível verificar que o

¹⁵⁸ LAVAL, Christian; DARDOT, Pierre. **Comum**: ensaio sobre a revolução no Século XXI. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

¹⁵⁹ Trata-se do evento: Consulta de Expertos sobre Registro de Nacimiento para el América Latina y el Caribe/La Paz, realizado entre os dias 18 e 19 de agosto de 2014.

mesmo não ocorreu com os Estados unitários, com extensão territorial menor e com maior ingerência do poder central no planejamento e execução de projetos na área.

Para fins dessa pesquisa, destacaremos quatro exemplos de experiências da América Latina que podem inspirar soluções também para o sistema brasileiro. Referimo-nos à Bolívia, estado plurinacional e de extensão territorial relativamente pequena, onde há uma maior ingerência do poder central sobre a construção da política de acesso à documentação básica; ao Chile, que apresenta os melhores resultados e melhor estrutura nos sistemas de registro e identificação civil; ao Peru, que tem obtido excelente evolução na área e ao México, com estrutura federativa semelhante ao Brasil e com todas as dificuldades de integração entre as diversas províncias/estados.

Observamos que a presente pesquisa não tem por objetivo analisar tais sistemas nacionais, nem tecer críticas a partir dos problemas que ainda apresentam, entre eles os desafios da proteção de dados pessoais, que tem se apresentado nos debates contemporâneos. Aqui pretendemos observar algumas iniciativas e modelos que possam inspirar ações para melhoria dos serviços no Brasil.

3.6.1 A experiência da Bolívia: a escola como porta de acesso à documentação

A Bolívia, situada na região central da América do Sul, apresenta-se como um Estado Plurinacional, com área de pouco mais de um milhão¹⁶⁰ de km², ou seja, com um território pequeno, dividido em nove departamentos. Em 2015, o país contava com uma população total de aproximadamente 10,7 milhões de pessoas. O registro civil está sob a responsabilidade do Órgano Electoral Plurinacional, junto ao Tribunal Supremo Electoral da Bolívia, que mantém o Servicio de Registro Cívico, conhecido como SERECI.¹⁶¹

O Servicio de Registro Cívico (SERECI) é uma entidade pública dependente do Tribunal Supremo Electoral. Sua função é organizar e administrar o registro das pessoas naturais, seus nomes e apelidos de família, seu estado civil, filiação, nascimento, fatos vitais e óbito, assim como o registro de eleitores e eleitoras para o exercício dos direitos civis e políticos (Art. 70, Ley N. 018 del Órgano Electoral)¹⁶².

¹⁶⁰ 1.098.581 km².

¹⁶¹ Disponível em: <https://www.oep.org.bo/registro-civico/>. Acesso em: 19 out. 21.

¹⁶² Según el artículo 71 de la Ley N. 018, el OEP es la entidad responsable de
1. Establecer un sistema de registro biométrico de personas naturales que garantice la confiabilidad, autenticidad y actualidad de los datos; registrar nacimientos, matrimonios, divorcios, defunciones, reconocimientos y nacionalidad; expedir certificados de nacimiento, matrimonio y defunción; registrar el domicilio de personas y sus

Considerando que a inserção escolar na educação básica era, no ano de 2015, bastante significativa, o país instituiu o projeto Escola Zero Indocumentada (Bolivia's Zero Undocumented School Project). O objetivo do projeto era atender as crianças indocumentadas a partir do espaço escolar, esclarecendo suas datas de nascimento e demais dados relacionados à sua história. Foram envolvidas as autoridades do sistema de educação, que receberam explicação do processo de acesso à documentação, estabelecendo-se um contato entre escolas e oficiais do registro civil, para os quais foram enviadas listagens dos alunos, a fim de que se verificasse quem tinha ou não registro civil de nascimento. O oficial do registro civil passou a comparecer às escolas para fazer o registro das crianças de até 12 anos de idade. O projeto também incluiu a mobilização e capacitação de líderes estudantis para lidar com questões relacionadas ao direito à identidade, sendo estes incentivados a divulgar as informações entre alunos e seus responsáveis. Ao final do processo, a escola que tivesse passado pelo projeto recebia um certificado, sendo declarada como “Zero indocumentada”¹⁶³.

A iniciativa boliviana nos indica que a escola pode vir a ser, também no Brasil, um espaço propício para universalização do acesso ao registro e identidade civil, bem como de busca ativa de pessoas e famílias sem documentação e vítimas da exclusão documental. Observo que, na Bolívia, a iniciativa se deu integrando o registro e a identificação, sendo que esta última é providência imprescindível para a segurança das crianças e diminuição do fenômeno do desaparecimento, infelizmente ainda comum em nosso país.

O Ministério Público do Rio de Janeiro, em iniciativa neste sentido, vem trabalhando com a emissão de carteiras de identidades para estudantes e crianças acolhidas visando à segurança destas. É oportuna a disseminação desta prática a partir de um planejamento maior, que envolva outros estados brasileiros.

modificaciones; la naturalización o adquisición de nacionalidad de personas naturales y la suspensión y la rehabilitación de ciudadanía.

2. Dictar resoluciones administrativas para la implementación y funcionamiento del Registro Cívico; atender solicitudes fundamentadas de verificación de datos del Registro Civil y del Padrón Electoral requeridas por el Órgano Judicial o el Ministerio Público; conocer y decidir controversias por inclusión, modificación y actualización de datos en el Registro Civil y Electoral; rectificar, cambiar o complementar datos del Registro Civil mediante trámite administrativo gratuito.

3. Actualizar el Registro Electoral y elaborar el Padrón Electoral para cada proceso electoral, referendo o revocatoria de mandato a nivel nacional, departamental, regional y municipal; registrar en el Padrón Electoral a las bolivianas y bolivianos, por nacimiento o por naturalización, mayores de 18 años, y a ciudadanas y ciudadanos extranjeros con residencia legal en Bolivia y que cumplan previsiones legales para el ejercicio del voto en elecciones municipales; elaborar listas de personas habilitadas e inhabilitadas para votar; conocer y resolver reclamaciones de ciudadanos inhabilitados.

¹⁶³ Disponível em: http://www.unicef.org/about/annualreport/files/Bolivia_2015_COAR.pdf. Acesso em: 19 out. 2021.

3.6.2 A experiência do Chile: integração entre registro civil e identidade

O Chile tem a maior taxa de registrados na região da América Latina e Caribe¹⁶⁴. O país ocupa uma longa e estreita faixa costeira entre a Cordilheira dos Andes e o Oceano Pacífico. Tem área territorial inferior à da Bolívia (756.950 km²) e população estimada, em 2017, de pouco mais de 18 milhões de habitantes que vivem em dezesseis regiões do país.

A emissão do registro de nascimento, da carteira de identidade e do passaporte tem uma gestão centralizada sob a responsabilidade do Ministério da Justiça/Secretaria do Interior, no Serviço de Registro Civil (SRCel) e identificação do Chile¹⁶⁵. O acesso ao registro civil é quase universal e há 470 escritórios do SRCel em todo o país, sendo todos interconectados com um sistema centralizado. Há também escritórios móveis, com acesso através de links de satélite, capazes de alcançar pessoas e locais distantes dos centros de atendimento ao usuário. Há, ainda, um serviço virtual disponível para a população, criado em 2001 para emitir certidões de óbito e casamento gratuitamente e proceder ao cancelamento de carteiras de identidade, motorista e passaportes extraviados, o que ajuda a prevenir fraudes. O SRCel possui duas bases de dados: uma referente ao registro civil e outra aos serviços de identificação. As duas bases têm capacidade de interoperar entre si e com outras agências do governo, como a polícia e a Receita Federal. Isso é possível através do uso de um número único do registro nacional atribuído a cada pessoa quando de seu nascimento¹⁶⁶.

De acordo com informações prestadas pela Arpen Brasil¹⁶⁷, os acervos das Oficinas de Registro Civil no Chile são armazenados em um único local ao final do prazo normativo em que devem ficar à disposição na unidade que praticou o serviço. Os acervos armazenados na sede central do Serviço de Registro Civil e Identificação do Chile são catalogados e inseridos no sistema on-line que permite a fácil localização de registros.

Os passos para que o Registro Civil chileno atingisse o avançado estágio atual se iniciaram em 1942, quando o governo do País editou a lei que decretou a integração entre o Registro Civil e a Identificação Civil. O marco desta integração possibilitou, em julho de 1973,

¹⁶⁴ HARBITZ, Mia; BOEKLE-GIUFFRIDA, Bettina. **Gobernabilidad democrática, ciudadanía e identidad legal**. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2009. p. 36.

¹⁶⁵ Disponível em: <https://www.registrocivil.cl/>. Acesso em: 19 out. 2021.

¹⁶⁶ HARBITZ, Mia; ARCOS AXT, Iván. **Identification and Governance Policies: The Legal, Technical, and Institutional Foundations that Influence the Relations and Interactions of the Citizen with the Government and Society**. Washington, DC: InterAmerican Development Bank, 2011. Disponível em: <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Identification-and-Governance-Policies-The-Legal-Technical-and-Institutional-Foundations-that-Influence-the-Relations-and-Interactions-of-the-Citizen-with-the-Government-and-Society.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020.

¹⁶⁷ Associação dos Registradores de Pessoas Naturais. Disponível em: <https://www.arpensp.org.br/arquivos/publicacoes/revistas/189.pdf>. Acesso em: 19 out. 2021.

a instituição do Registro Único Nacional (RUN), permitindo que a informação estatística de cada pessoa pudesse ser processada eletronicamente sobre a base de um número de identificação. A introdução do número único nacional possibilitou a formação de uma ampla e robusta base de dados nacional de Registro Civil e Identidade.

Todo o processo é eletrônico e se torna ainda mais facilitado uma vez que é realizada uma pré-inscrição de nascimento diretamente nos hospitais, de modo que, quando os pais comparecem para realizar o registro na Oficina de Registro Civil, os dados já estão carregados no sistema, conforme o preenchimento prévio eletrônico realizado pelo médico ou parteira que realizou o procedimento.

No portal em que é possível agendar os serviços públicos, também há acesso aos dados nacionais do registro civil de nascimento e óbito, bem como de outras informações relevantes.

A experiência chilena indica a grande importância da integração entre os serviços de registro civil, no Brasil executados pelos oficiais do registro, e os serviços de identificação que estão sob a responsabilidade das secretarias de segurança na maioria dos estados federativos¹⁶⁸. A integração dos dois sistemas, vistos em seu objetivo comum, qual seja, a construção de parâmetros para a conquista da unicidade do cidadão, através de lei, bem como a instituição de uma autoridade central que coordene a política nacional, permitiria ao nosso país uma grande evolução na relação entre o cidadão brasileiro e o Estado.

Ainda sobre a integração entre registro civil e identidade, segue conclusão em estudo promovido pelo Instituto Tecnologia e Sociedade:

De acordo com a Divisão Estatística das Nações Unidas (United Nations Statistics Division, UNSD), o registro civil e as estatísticas vitais (Civil Registration and Vital Statistics, CRVS) são registros contínuos, permanentes, obrigatórios e universais da ocorrência e características dos eventos vitais da população, de acordo com a lei. Vincular CRVS e identidade civil é uma recomendação do Grupo de Especialistas em Identidade Legal da ONU, por desempenhar um papel crucial em uma estrutura legal. Registro civil se trata do meio oficial para provar as informações biográficas necessárias para assegurar muitos direitos humanos, como o direito a um nome e à filiação. Além disso, ao integrar o registro civil e a identificação civil, é possível obter visão holística (do começo ao fim) dos indivíduos, mostrando como um vínculo orgânico entre os sistemas poderia melhorar os serviços de gerenciamento de identidades e impulsionar a prestação de serviços aos cidadãos. No entanto, em alguns contextos, esta integração pode ser complicada¹⁶⁹.

¹⁶⁸ Com exceção do estado do Rio de Janeiro, em que o serviço de identificação civil está sob a responsabilidade do DETRAN/RJ.

¹⁶⁹ BARBOSA, Alexandre; CARVALHO, Celina; MACHADO, Claudio; COSTA, Janaina. **Good ID da América Latina**: fortalecendo usos apropriados da identidade digital na região. 2020. Disponível em: https://itsrio.org/wp-content/uploads/2020/07/Relatorio_Good_ID_PT.pdf. Acesso em: 17 jul. 2020.

Também há que se chamar a atenção para a existência, no Chile, de um número único atribuído desde o nascimento. Tal número, instituído em lei, facilitou a construção de um sistema coerente e eficiente no Chile e que precisa ser pensado no Brasil, com a instituição da Declaração de Nascido Vivo eletrônica¹⁷⁰, o que permitirá a integração entre os dados vitais do Sistema de Saúde com o sistema de registro civil. Tal providência, além de facilitar o atendimento ao cidadão, ainda viabilizará o melhor e mais rápido acesso às informações de nascimento e óbito a serem utilizadas na melhoria de outras políticas públicas.

3.6.3 A experiência do Peru: acesso aos benefícios sociais

O Peru é um país sul-americano, também banhado pelo Oceano Pacífico, com 1.285.220 km², e que, de acordo com dados de 2017, tem atualmente cerca de 33.200.000 habitantes.

O governo peruano criou, em 1995, o Registro Nacional de Identificação de Registro Civil, chamado RENIEC¹⁷¹, uma entidade autônoma, com independência constitucional, que tem como missão principal o registro, a identidade e as mudanças no estado civil da população peruana¹⁷². Este também participa do sistema eleitoral e promove o uso da identificação e certificação digital, bem como a inclusão social de uma perspectiva intercultural. A instituição é responsável pela emissão de certidões de nascimento, casamento e óbito, e outros serviços de registro civil, além do documento de identidade nacional. Antes do RENIEC, os governos municipais eram as únicas entidades responsáveis pelas funções de registro civil e o sistema de identificação fazia parte do sistema eleitoral do país.

Em comparação com outros países da região, existem algumas características muito específicas no sistema de identificação nacional peruano. Em primeiro lugar, a natureza institucional da RENIEC, que é uma entidade autônoma, com um orçamento próprio e goza de um alto nível de reconhecimento e aceitação pública¹⁷³, enquanto, na maioria dos países, as entidades de registro civil fazem parte dos ministérios ou do sistema eleitoral.

Além disso, o sistema de registro civil peruano era descentralizado até recentemente. Os serviços eram administrados por escritórios municipais e os governos locais eram responsáveis por manter os registros. Foi somente em 1995, com a criação da RENIEC, que a

¹⁷⁰ Documento sob a responsabilidade do Ministério da Saúde.

¹⁷¹ RENIEC was created by Law N° 26497 approved July 12th, 1995.

¹⁷² ©2018 International Bank for Reconstitution and Development/The World Bank. Disponível em: ID4D-Country-Diagnostic-Peru.pdf. Acesso em: 8 ago. 2021.

¹⁷³ HARBITZ, Mía Elisabeth; BENÍTEZ Molina, Juan Carlos; ARCOS AXT, Iván. **Inventario de los registros civiles e identificación de América Latina y el Caribe**. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2010.

situação se modificou e, em 2007, o RENIEC passou a exigir que os serviços de registro civil enviassem seus acervos para o armazenamento central.

O fornecimento de documento nacional de identificação para as crianças também é uma característica do sistema peruano. Os benefícios do registro digital para programas de proteção social podem ser vistos no caso do Programa Juntos, de transferência de renda para famílias vulneráveis. O programa foi lançado em 2005, para ajudar a reduzir a pobreza, a curto prazo, fornecendo transferências de dinheiro para as famílias mais vulneráveis, visando quebrar a transmissão intergeracional da pobreza a longo prazo, facilitando o acesso aos serviços de educação e saúde. O programa visa alcançar esses objetivos através da provisão de uma transferência mensal de dinheiro para famílias elegíveis. Para receber este pagamento, os beneficiários precisam cumprir um número de responsabilidades, como comparecer a exames regulares de saúde (crianças, lactantes e mulheres grávidas) e pelo menos 85% do ano escolar (crianças entre 6 e 14 anos). O programa conseguiu melhorar a transferência de informações, fortalecer e agilizar procedimentos operacionais nos serviços de identidade, nutrição, saúde e educação, e reduzir as lacunas de identificação na infância, bem como otimizar o tempo e a precisão das informações.

3.6.4 México: integração com a saúde e desafios semelhantes aos do Brasil

Em setembro de 2016, participei de evento do Consejo Latinoamericano y del Caribe de Registro Civil, Identidad y Estadísticas Vitales (CLARCIEV), atendendo a um convite para apresentar a experiência brasileira dos Comitês de Registro de Nascimento, durante a Semana Interamericana da Identidade, ocorrida na Cidade do México, entre os dias 27 e 29/09/2016. A apresentação foi integrada também pela Coordenação Geral da Promoção de Registro Civil de Nascimento, da Secretaria Especial de Direitos Humanos, do então Ministério da Justiça e Cidadania, e facilitada pelo UNICEF e a Plan Internacional¹⁷⁴.

O México é uma República Constitucional Federal, resultante da união de 32 estados. O país tem cerca de 125 milhões de habitantes e área de 1.972.550 km², ou seja, tem grande extensão territorial.

A Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos dispõe que cada uma das 32 entidades federativas se encarregará dos atos públicos, registros e procedimentos judiciais, incluindo atos de estado civil e direito à identidade. Por outro lado, a identificação é uma

¹⁷⁴ Disponível em: <https://clarciév.com/MEXICO.html>. Acesso em: 8 ago. 2021.

atribuição federal e está a cargo da Secretaría de Gobernación (SEGOB). O Registro Nacional de Población e Identificación Personal (RENAPO), na SEGOB, é a autoridade encarregada de registrar administrativamente a população no México e fornecer sua identidade civil.

Segundo informações do Governo do México¹⁷⁵, tem sido feito grande esforço para avançar na construção do projeto de identidade, tanto pelo RENAPO, através da Coordenação de Identidade, quanto pelos Registros Civis.

Uma pesquisa realizada pelo ITS, com o título *Good ID na América Latina*¹⁷⁶, concluiu que atualmente vários documentos identificam oficialmente os cidadãos no México. Entre os principais, está o Código Exclusivo de Registro de População (CURP). Esse registro é uma combinação de letras e números atribuídos pelo Conselho Nacional de População a cada pessoa nascida no México ou a um estrangeiro em posse de uma autorização de residência, no entanto, o CURP ainda não se transformou em um ID nacional universal. As certidões de nascimento e o CURP servem como identidade fundacional e possibilitam que os indivíduos obtenham identificações funcionais, usadas para votar, para acessar programas de seguridade social, bem como serviços públicos de saúde.

Embora a Coordenação da Estratégia Nacional Digital (CEDN), lançada no final de 2013, tenha implementado, recentemente, importantes ações, o país atualmente não possui uma política ou estratégia nacional abrangente em vigor. A identificação é necessária para receber assistência médica no México, o que pode, potencialmente, excluir pessoas que não têm meios de identificação ou que não desejam se identificar para acessar serviços de saúde, sejam eles públicos ou privados.

Cada sistema de saúde ainda coleta, armazena e processa os dados de seus beneficiários. No entanto, o governo implementou, como parte da Estratégia Digital Nacional, a Certidão de Nascimento Eletrônica (CEN) e o Cartão de Vacinação Eletrônica (CEV), duas novas formas de documentação eletrônica usadas no sistema de saúde. O CEN é uma versão eletrônica da certidão de nascimento, em um formato nacional único, estabelecido pelo Ministério da Saúde. Este documento é emitido aos recém-nascidos pela instituição de saúde afiliada do local de nascimento. O CEN pode, ainda, ter uma versão impressa e tende a ser o primeiro passo para uma identidade digital exclusiva na área da saúde. A versão eletrônica da certidão de

¹⁷⁵ Disponível em: <https://www.gob.mx/segob%7Crenapo/articulos/reunion-plenaria-del-consejo-nacional-de-funcionarios-del-registro-civil-2021?idiom=es>. Acesso em: 8 ago. 2021.

¹⁷⁶ BARBOSA, Alexandre; CARVALHO, Celina; MACHADO, Claudio; COSTA, Janaina. **Good ID da América Latina**: fortalecendo usos apropriados da identidade digital na região. 2020. Disponível em: https://itsrio.org/wp-content/uploads/2020/07/Relatorio_Good_ID_PT.pdf. Acesso em: 17 jul. 2020.

nascimento não é um requisito para obter uma cópia impressa da certidão de nascimento ou do CURP, e a versão em papel ainda está em uso.

Observa o ITS, que o registro clínico, com origem no sistema de saúde, é o segundo registro mais importante no México no tocante à identificação (o primeiro sendo o Instituto Nacional Eleitoral (INE)). Uma explicação para esse fenômeno é que, para obter uma consulta médica, os usuários devem apresentar comprovante de endereço, título de eleitor e uma certidão de nascimento como requisitos básicos. Além disso, também é solicitado que se forneçam todas as impressões digitais do usuário e de sua família (pais e/ou filhos).

Assim, como no Brasil, em razão da grande extensão territorial e existência de vários estados federados, há diferentes leis, processos de registro, formulários de coleta de dados e itens de dados. A compilação de estatísticas nacionais consistentes fica mais difícil se as definições e termos não são padronizados em todo o país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

“Sou uma pessoa que não existe”. Essa é a fala de uma pessoa atendida no ônibus do Sub-registro da Praça XI, Centro do Rio de Janeiro, conforme relato no trabalho de Fernanda da Escóssia.

Existir com a dignidade de um documento é o mínimo. Um direito de todos e um dever do Estado brasileiro.

Uma das intenções deste trabalho é resgatar um pouco aquela dor que a equipe de servidores da Corregedoria Geral de Justiça sentiu no primeiro ano do projeto do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, em 2008. Aproximar da dor, do sofrimento que existe por não ter documento. Aproximar da dor da impotência, de não poder. Afinal, todos que lemos este texto começamos do ponto em que as pessoas indocumentadas estão procurando chegar.

Mas não só. Há também a intenção de pensar no futuro com um olhar positivo a partir da melhor compreensão das causas do problema que a pandemia de Covid-19 escancarou aos olhos de todos.

Ao curso da construção deste trabalho foi possível perceber, com maior clareza, que a legião de indocumentados no Brasil não é resultado da desorganização do ainda jovem Estado brasileiro, mas de uma organização para a exclusão. A desestruturação dos serviços públicos de documentação no Brasil está a serviço de uma causa: que os indocumentados permaneçam

onde estão, na condição de pré-cidadãos, na zona do não ser, da exclusão moral, não sendo considerados pessoas, mas apenas indivíduos, no sentido dado por Damatta¹⁷⁷.

Concluimos que há uma intencionalidade e aqui não falo de uma teoria da conspiração. Trata-se de estruturas sociais, processos históricos que constroem sentidos comuns e invisibilidades. Há uma correlação permanente entre as subjetividades que vão se criando na estrutura do poder do Estado e se naturalizam. Os sujeitos privilegiados, que estão no alto da pirâmide da hierarquia social, que atuam no próprio Estado, acabam por reproduzir essa lógica já estruturada, sendo indiferentes ao fato de que a estrutura faz com que seja tão fácil para uns e tão difícil para outros.

Segundo Herrera Flores, inspiração para a metodologia usada neste trabalho de pesquisa, se não tomarmos consciência de tal ideologia que se globaliza e se apresenta como “o natural”, podemos cair na armadilha e pensar, em primeiro lugar, que os direitos humanos se reduzem ao gozo de certas liberdades sustentadas no ar e, em segundo lugar, que temos direitos pelo mero fato de sermos seres humanos e, por conseguinte, não é necessário que lutemos por eles. A conclusão é de que não há pior caminho para os direitos humanos que os reduzir a direitos já conquistados e já fundamentados¹⁷⁸.

Portanto, não bastam os direitos postos na lei e convenções internacionais. Pensar nas práticas, discursivas e sociais, que estão em jogo em relação ao direito humano à identidade legal e à documentação básica pode mostrar dissensões e incoerências capazes de mover o que parecia imóvel.

O criador do Diamante Ético afirma que não há formas culturais puras e neutras, ainda que essa seja a tendência ideológica de grande parte da investigação social. Nossas produções culturais e, em consequência, aquelas com transcendência jurídica e política são ficções culturais que aplicamos ao processo de construção social da realidade. Reconhecer que nossas categorias e instituições se baseiam em ficções culturais não implica degradar sua natureza de instrumentos ou de técnicas adequadas para levar à prática nossa concepção de sociedade. Ao contrário, é precisamente uma forma de “saber” indagar qual é a sua verdadeira natureza e colocar em evidência que, se foram criadas por seres humanos, podem ser modificadas por estes, se considerarem conveniente e tiverem suficiente poder para tal¹⁷⁹.

¹⁷⁷ DAMATTA, Roberto. **Carnavais, malandros e heróis**: para uma sociologia do dilema brasileiro. Rio de Janeiro: Rocco, 1997. p. 227.

¹⁷⁸ HERRERA FLORES, Joaquín. **A reinvenção dos direitos humanos**. Tradução de: Carlos Roberto Diogo Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 144.

Identities, identificações, documentos de identidade são ficções culturais. Fala-se muito do tema, mas não falamos do que está em jogo nesta reflexão. Quais são os usos manifestos e latentes dessas palavras? Como a retenção ou suspensão de sentidos poderá impedir que a discussão se aprofunde? Como o discurso de culpabilização do sujeito indocumentado interfere na relação do sujeito consigo mesmo, com a sociedade e com o Estado?

E ainda há o futuro da tecnologia, que mal consegui tratar neste trabalho, mas que vai seguir seu rumo. Identidade digital, credencial e certificação digital são conceitos novos, ainda a ser explorados no universo dos excluídos sem acesso a internet, os quais sequer têm certidão de nascimento. Como pensar os desafios da tecnologia no contexto da exclusão documental brasileira?

A iniciativas no Brasil e na América Latina para resolver ou diminuir o problema do sub-registro auxiliam a construção de uma visão de futuro bastante pragmática pois relacionam as semelhanças entre esses países do hemisfério sul que tem em comum as marcas na colonização. Somente valorizando essas relações poderemos construir caminhos para a solução que vislumbrem uma verdadeira isonomia cidadã.

A identidade focada no indivíduo é muito potente, pois, quando olhamos o problema sob a perspectiva individual, percebemos que há resistência. A vida sobrevive à ausência de visibilidade e se impõe. É uma subvida, uma sobrevivência. Mas ela está nos presídios, nos equipamentos da assistência social, no ônibus do sub-registro, nos fóruns, nas ruas.

O presente trabalho é um convite à reflexão. Espero que também seja um convite a um diálogo, pois há muito o que entender para superar essa tragédia social invisível, apesar de escancarada diante de nossos olhos cegos.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Ana Gabriela Gomes. O registro de documentação no cadastro de pessoa física Censo Escolar 2014. ENCONTRO DE COMITÊS GESTORES ESTADUAIS E MUNICIPAIS, 6, 2015, Brasília. **Anais [...]**. Material disponibilizado pela palestrante, 2015.
- BARBOSA, Alexandre; CARVALHO, Celina; MACHADO, Claudio; COSTA, Janaina. **Good ID da América Latina**: fortalecendo usos apropriados da identidade digital na região. 2020. Disponível em: https://itsrio.org/wp-content/uploads/2020/07/Relatorio_Good_ID_PT.pdf. Acesso em: 17 jul. 2020.
- BATISTA, Vanessa Oliveira. Novas reflexões sobre o federalismo. **Revista do Ministério Público do Estado do Maranhão**, São Luiz do Maranhão, v. 8, 2001.
- BENTO, Maria Aparecida Silva. Branqueamento e branquitude no Brasil. *In*: CARONE, Iray; BENTO, Maria Aparecida Silva (org.). **Psicologia social do racismo** – estudos sobre branquitude e branqueamento no Brasil. Petrópolis: Vozes, 2002.
- BERNER, Vanessa Oliveira Batista; GANDARA CARBALLIDO, Manuel Eugenio. Poder Judiciário Democrático: uma tarefa pendente (e urgente) para o Brasil. *In*: CHAI, Cássius Guimarães; BUSSINGUER, Elda Coelho de; MESQUITA, Valena Jacob Chaves (org.). **Ensaio crítico**: do político ao jurídico. 1. ed. Campos dos Goytacazes: Brasil Multicultural, 2016. Série Teoria política e sistemas de justiça. v. 1.
- BRAGATO, Fernanda Frizzo; FERNANDES, Karina Macedo. Da colonialidade do poder à descolonialidade como horizonte de afirmação dos direitos humanos no âmbito do constitucionalismo latino-americano. **RCJ – Revista Culturas Jurídicas**, v. 2, n. 4, 2015.
- BRASIL. **Inscriver-se no Cadastro Único**. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/inscrever-se-no-cadastro-unico-para-programas-sociais-do-governo-federal>. Acesso em: 17 jul. 2020.
- CARDOSO, Adalberto. **A construção da Sociedade do Trabalho no Brasil**. Uma investigação sobre a persistência secular das desigualdades. 2. ed. Rio de Janeiro: Amazon, 2019.
- DAMATTA, Roberto. **Carnavais, malandros e heróis**: para uma sociologia do dilema brasileiro. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.
- ENCONTRO de Mobilização do Comitê Gestor de Políticas de Erradicação do Sub-Registro Civil do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://arpen-sp.jusbrasil.com.br/noticias/3065971/i-encontro-de-mobilizacao-do-comite-gestor-de-politicas-de-erradicacao-do-sub-registro-civil-do-estado-do-rio-de-janeiro>. Acesso em: 17 jul. 2020.
- ESCÓSSIA, Fernanda Melo da. **Invisíveis**: uma etnografia de brasileiros sem documento. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2021.
- FANON, Frantz. **Pele Negra, Máscaras Brancas**. Bahia: Edufba, 2008.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Brasileiro de Segurança Pública. 2020. Disponível em: www.forumseguranca.org.br. Acesso em: 17 jul. 2020.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. 30. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

GALLARDO, Helio. **Direitos Humanos como movimento social**. Para uma compreensão popular da luta por direitos humanos. Rio de Janeiro: Faculdade Nacional de Direito, 2019.

HARBITZ, Mia Elisabeth; BENÍTEZ MOLINA, Juan Carlos. **Civil Registration and Identification Glossary**. 2010.

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

HARBITZ, Mia; ARCOS AXT, Iván. **Identification and Governance Policies: The Legal, Technical, and Institutional Foundations that Influence the Relations and Interactions of the Citizen with the Government and Society**. Washington, DC: InterAmerican Development Bank, 2011. Disponível em: <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Identification-and-Governance-Policies-The-Legal-Technical-and-Institutional-Foundations-that-Influence-the-Relations-and-Interactions-of-the-Citizen-with-the-Government-and-Society.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020.

HARBITZ, Mia Elisabeth; BENÍTEZ Molina, Juan Carlos; ARCOS AXT, Iván. **Inventario de los registros civiles e identificación de América Latina y el Caribe**. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2010.

HARNECKER, Marta. Construir un Estado desde abajo. *In*: ALEJANDRA SANTILLANA, Miriam Lang. **Democracia, participación y socialismo**. Quito: Fundación Rosa Luxemburgo. Oficina Region Andina, 2010.

HERRERA FLORES, Joaquín. **Hacia una visión compleja de los derechos humanos (II) Derechos Humanos**. En El vuelo de anteo. Bilbao: Desclée de Brouwer, 2000. p. 19-78.

HERRERA FLORES, Joaquín. **A reinvenção dos direitos humanos**. Tradução de: Carlos Roberto Diogo Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

HERZFELD, Michael. **A produção social da indiferença**: explorando as raízes simbólicas da burocracia ocidental. Petrópolis: Vozes, 2016.

HOLLIDAY, Oscar Jara. **Para sistematizar experiências**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2006. Disponível em: <https://youtu.be/Xu7aQdKkI0E>. Acesso em: 15 abr. 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estatísticas do Registro Civil**. Rio de Janeiro, v. 37, p.1- 178, 2010. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/135/rc_2010_v37.pdf. Acesso em: 15 abr. 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Sistema de Estatísticas Vitais**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9110-estatisticas-do-registro-civil.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 15 abr. 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Roteiro para acessar as informações sobre sub-registro de nascimentos**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/metodos-e-classificacoes/outros-documentos/21715-roteiro-para-acessar-as-informacoes-sobre-sub-registro-de-nascimentos.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 15 out. 2021

LAVAL, Christian; DARDOT, Pierre. **La nueva razón del mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

LAVAL, Christian; DARDOT, Pierre. **La pesadilla que no acaba nunca**. 1. ed. Barcelona: Editorial Gedisa, 2017.

LAVAL, Christian; DARDOT, Pierre. **Comum**: ensaio sobre a revolução no Século XXI. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

LYNCH, Nicolás. ¿Que nos permite ver las cosas de otra manera? *In*: LYNCH, Nicolás. **Para una crítica de la democracia en América Latina**. Disponível em: http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/posgrados/2020100601_2401/Para-una-democracia.pdf. Acesso em: 16 dez. 2020.

MALDONADO-TORRES, Nelson. Transdisciplinaridade e Decolonialidade, **Revista Sociedade e Estado**, v. 31, n. 1, jan./abr. 2016.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa. **Journal of Democracy**, v. 5, n. 1, p. 55-69, jan. 1994.

PAIXÃO, Andrea; BARRETO, Mara Fregapani. **VI Encontro de Comitês Gestores Estaduais e Municipais**, palestra realizada em 30 de junho de 2015. Material disponibilizado pela palestrante.

PRINCIPLES Identification for Sustainable Development: Toward the Digital Age. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/213581486378184357/pdf/Principles-on-Identification-for-Sustainable-Development-Toward-the-Digital-Age.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2020.

RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos, SMASDH. Instituto Pereira Passos/IPP. **Censo de população em situação de rua 2020**. Disponível em: <https://psr2020-pcrj.hub.arcgis.com/>. Acesso em: 17 jan. 2020.

RIVERA CUSICANQUI, Silvia. **Ch'ixinakax utxiwa**: una reflexión sobre prácticas y discursos descolonizadores. 1. ed. Buenos Aires: Tinta Limón, 2010.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça**: política social da ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição Constitucional e decisão jurídica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

UNICEF. **A Passport to Protection**: a guide to birth registration programming. New York: United Nations, 2013.

UNSD. United Nations Statistics Division. **Principles and Recommendations for a Vital Statistics System**. New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2014.

ZAMBON, Antônio Lidio. **VI Encontro de Comitês Gestores Estaduais e Municipais**, palestra realizada em junho de 2015. Material disponibilizado pela palestrante.

ZIBECHI, Raúl. Los movimientos sociales latinoamericanos: tendencias y desafíos. **OSAL: Observatorio Social de América Latina**, Buenos Aires, n. 9, jan. 2003. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal9/zibechi.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2021.

WORLD BANK AND WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Global Civil Registration and Vital Statistics**: scaling up Investment Plan 2015-2024. Washington, DC: World Bank, 2014.