

# 6 DO DIREITO DE IDENTIFICAÇÃO AO DIREITO À IDENTIDADE

SÍLVIO SILVA BRASIL

Doutor e Mestre em Ciências Sociais (Sociologia) pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Analista do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), cedido ao Ministério dos Direitos Humanos, onde atua na Coordenação-Geral de Promoção do Registro Civil de Nascimento.

## RESUMO

Nesse artigo são discutidos os rumos atuais da Política de Promoção do Registro Civil de Nascimento e Acesso à Documentação Básica, direito humano imprescindível ao exercício pleno da cidadania, habitualmente comparado a uma porta de acesso, posto que condição necessária para a satisfação de outros direitos e demandas. A problematização dos avanços e limites dessa política enfatiza as dificuldades que se impõe à sua plena efetivação, bem como iniciativas bem-sucedidas desenvolvidas ao longo da última década, em particular o Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica. Ressalta-se ainda, dentre outros fatores, a carência de recursos, as desigualdades regionais, além da histórica discriminação e exclusão social que recai sobre determinados povos e grupos populacionais – reconhecimento que conduz à necessidade imperativa de priorizá-los nas ações desenvolvidas pelo Estado, visando garantir meios e esforços compatíveis com as necessidades e especificidades de cada território e população.

## Palavras-chave

Direitos humanos. Registro civil de nascimento. Documentação básica. Identidade. Grupos e populações prioritários.

## **ABSTRACT**

This article discusses the current directions of the Policy for the Promotion of the Civil Registry of Birth and Access to Basic Documentation, a human right essential to the full exercise of citizenship, usually compared to an access door, as a necessary condition for the satisfaction of other rights and demands. The problematization of the advances and limits of this policy emphasizes the difficulties that are imposed to its full realization, as well as successful initiatives developed during the last decade, in particular the National Commitment for the Eradication of Civil Birth Sub-Registration and Expansion of Access to Basic Documentation. Among other factors, the lack of resources, regional inequalities, and the historical discrimination and social exclusion that falls on certain peoples and population groups – recognition that leads to the imperative need to prioritize them in the actions developed by the State, in order to guarantee means and efforts compatible with the needs and specificities of each territory and population.

## **Keywords**

Human rights. Birth registration. Basic documentation. Identity. Priority groups and populations.

# 1 INTRODUÇÃO

[...] a exclusão é processo complexo e multifacetado, uma configuração de dimensões materiais, políticas, relacionais e subjetivas. É processo sutil e dialético, pois só existe em relação à inclusão como parte constitutiva dela. Não é uma coisa ou um estado, é processo que envolve o homem por inteiro e suas relações com os outros. Não tem uma única forma e não é uma falha do sistema, devendo ser combatida como algo que perturba a ordem social, ao contrário, ela é produto do funcionamento do sistema (SAWAIA, 2011, p. 9).

Dentre os objetivos a que se propuseram alcançar os países que aderiram à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável<sup>1</sup>, está aquele que, em suas metas, dispõe sobre o compromisso de fornecer identidade legal para todas as pessoas, incluindo o registro de nascimento<sup>2</sup>. Tal empenho expressa a importância e a atualidade do tema da promoção do registro civil de nascimento e do acesso à documentação básica e como a persecução dessa meta diz respeito à vida de milhões de pessoas em todo o mundo.

O Plano Nacional dos Direitos Humanos (BRASIL, 2010a), em sua terceira edição, trouxe como um dos seus eixos orientadores a universalização de direitos em um contexto de desigualdades. Tal eixo, por sua vez, encerra como uma de suas diretrizes a garantia dos direitos humanos de forma universal, indivisível e interdependente, assegurando a cidadania plena, a partir da qual se almeja alcançar, dentre outros objetivos, a universalização do registro civil de nascimento e a ampliação do acesso à documentação básica.

Os compromissos e as responsabilidades, aduzidos na agenda e no plano supracitados, corroboram, explícita e implicitamente, a compreen-

1 A Agenda de Desenvolvimento Sustentável Pós-2015, agora chamada de Agenda 2030, corresponde ao conjunto de programas, ações e diretrizes que orientarão os trabalhos das Nações Unidas e de seus países membros rumo ao desenvolvimento sustentável. Concluídas em agosto de 2015, as negociações da Agenda 2030 culminaram em documento ambicioso que propõe 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas correspondentes, fruto do consenso obtido pelos delegados dos Estados-membros da ONU. Os ODS são o cerne da Agenda 2030 e sua implementação ocorrerá no período 2016 a 2030 (BRASIL, 2016).

2 Corresponde à meta 16.9, do Objetivo 16, que dispõe: “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.” (BRASIL, 2016).

são do direito à identificação como um expediente, cuja materialização é imprescindível para a satisfação de outros direitos e demandas, coerentes com a visão que preconiza os princípios da universalidade, indivisibilidade, interdependência e inter-relação de todos os direitos humanos. Sob essa perspectiva, o direito de ser registrado deve ser entendido como um direito fundamental, verdadeiro direito humano.

Mais que uma metáfora recorrente, o registro civil de nascimento pode ser comparado a uma porta de acesso, posto que é condição necessária ao alcance e exercício de demais direitos. Ainda que a mera posse, e de demais documentos básicos, não garanta o exercício pleno da cidadania, a ausência e a indocumentação, por outro lado, privam as pessoas de políticas e serviços públicos essenciais, fazendo com que se mantenham mais do que confinadas na esfera da desigualdade de oportunidades, enclausuradas num verdadeiro estado de exclusão social. A garantia de igualdade real ou substantiva<sup>3</sup>, para além da formalidade, inicia-se no ato do registro civil e afirma-se como tarefa precípua do Estado e imperativo ético do conjunto da sociedade.

Direito fundamental, o registro civil também se constitui indicador social imprescindível para o planejamento estatal. O índice de sub-registro de nascimentos refere-se ao percentual de nascimentos esperados para um determinado ano, mas que não foi registrado em cartório até o primeiro trimestre do ano seguinte. Corresponde “à diferença entre os nascimentos registrados pela pesquisa de estatísticas do registro civil e os nascimentos previstos na projeção da população por sexo e idade, ambas realizadas pelo IBGE” (BRASIL, 2015, p.16).

São muitos os elementos que contribuem para a o fenômeno do sub-registro. Alcançar e identificar pessoas, cuja situação de invisibilidade lhes priva do acesso à existência cidadã, não é uma tarefa de simples execução. Tal condição resulta de uma conjunção de fatores que vão da limitação de recursos orçamentários estatais, invariavelmente escassos, à falta de informação das famílias quanto aos procedimentos necessários para o registro; das inúmeras dificuldades de se chegar a um cartório ou posto de registro (seja pela distância ou pela falta de recursos para o transporte), às discriminações e aos preconceitos arraigados, estruturalmente mantidos.

---

<sup>3</sup> Enquanto a primeira dimensão da igualdade remete à questão dos direitos e ao papel do Poder Judiciário para garanti-los, a segunda remete à justiça social e a uma estrutura socioeconômica e política que a promova (BÁRCENA; PRADO, 2010).

Cabe, ainda, destacar as características do território nacional – próprias de um continente em sua diversidade social, cultural e econômica –, quando da análise sobre a política de Registro Civil de Nascimento (RCN) e o fenômeno do sub-registro. Mas, para além da dimensão geográfica relacionada ao conceito de território – que traz consigo o debate acerca dos imensos entraves relacionados à mobilidade e à carência de infraestrutura, especialmente nas regiões mais distantes do centro sul –, é relevante compreender a dimensão política do território e, nesse sentido, como a luta pela regularização e posse da terra assumem papel relevante nessa discussão.

Para determinadas populações, como indígenas, quilombolas, ciganas, ribeirinhas, trabalhadoras rurais e populações extrativistas isso é ainda mais notável, vez que a relação entre as condições materiais de fruição da vida e do exercício do trabalho estão intimamente imbricadas com a noção de território, espaço e identidade.

O grau de cobertura do registro civil, conforme salientam Wong e Turra (2006), está correlacionado ao nível de desenvolvimento socioeconômico de cada região – esperam-se graus de cobertura menores em regiões mais pobres do país. Para avançar, portanto, na política de RCN, é necessário lidar com a constatação de que parte do problema é reflexo das desigualdades regionais. De fato, quando se compara a proporção de registros tardios de nascimento<sup>4</sup> por região (incluindo os registros de pessoas de todas as idades), as regiões Nordeste e Norte apresentam, aproximadamente, o dobro da proporção em relação à média do país. Por outro lado, as regiões Sul e Sudeste têm proporções de atraso que correspondem quase à metade da média nacional (WONG; TURRA, 2006).

O Brasil é um dos poucos países em que o registro civil pertence ao Poder Judiciário, que controla as concessões de cartórios, cuja gestão é privada e tem fins lucrativos. Para além da desigual distribuição de recursos, que penaliza as economias dos pequenos municípios, em particular das regiões Norte e Nordeste do país; dos entraves geográficos e de infraestrutura, que dificultam o acesso e potencializam as dificuldades de transporte e deslocamentos; da histórica discriminação às quais determinados povos e grupos populacionais se ressentem, outro aspecto é reconhecido como

---

<sup>4</sup> Registro extemporâneo ou registro tardio é o registro de nascimento feito nos cartórios em anos posteriores ao da sua ocorrência.

importante fator a ser ponderado quando os índices de sub-registro de nascimento são analisados: a distribuição desigual da malha de cartórios de registro civil das pessoas naturais<sup>5</sup> por todo o território nacional.

A concentração da malha de cartórios no centro sul, em detrimento das regiões mais pobres e, por conseguinte, dos que lá habitam, é também uma expressão das diferenças regionais que citamos acima. Ainda, segundo pesquisa da Associação dos Notários e Registradores (Anoreg) e da Associação dos Registradores de Pessoas Naturais (Arpen), nos Estados de São Paulo, Santa Catarina, Paraíba e no Distrito Federal, 100% dos cartórios estão informatizados. No Norte e Nordeste, entretanto, a proporção não chega a 50% (BUVINICH; MELLO; GIRADE, 2005).

Ademais, o processo de interligação dos cartórios<sup>6</sup> é outro fator que corrobora as desigualdades regionais ressaltadas. Se, nas regiões Sul e Sudeste o processo encontra-se bastante avançado, o Norte e Nordeste ainda se ressentem de uma baixa integração, o que, inegavelmente, não se pode deixar de associar aos elevados índices de sub-registro populacional que as estatísticas apontam para essas regiões, expressando parte das visões e decisões – seja do Estado, seja dos interesses privados –, que contribuem para a permanência dessas assimetrias.

Apesar da evidente evolução econômica e social vivida nas últimas décadas, persiste no país um cenário de histórica exclusão social que recai sobre determinados povos e grupos populacionais, além da injustificada desigualdade regional, que exige reconhecimento quando do planejamento de quaisquer políticas públicas, oferecendo meios e esforços governamentais e da sociedade civil, compatíveis com as necessidades e especificidades de cada território e a população.

---

5 O sistema cartorial nacional (ou seja, o sistema de registradores) divide-se em cartórios de registro civil, de imóveis, de transações comerciais, entre outros. São entidades privadas com autorização/ obrigação constitucional para fazer os registros. O registro de uma criança é feito no Cartório de Registro Civil das Pessoas Naturais (WONG e TURRA, 2006).

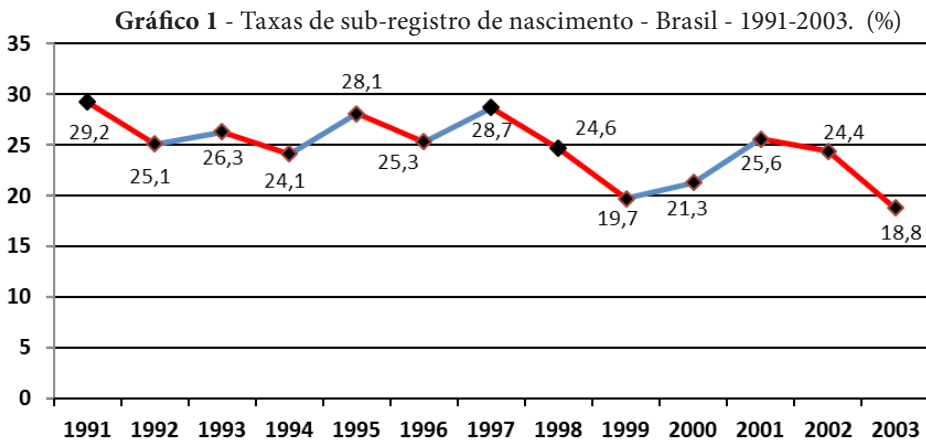
6 Sistema informatizado que interliga as serventias extrajudiciais, permitindo a lavratura de atos e a troca de informações pela via eletrônica de forma célere e desburocratizada. Permite que as mães, após o parto, deixem as maternidades portando as certidões de nascimento de seus filhos, as quais serão lavradas eletronicamente nas próprias instalações hospitalares, em decorrência da interligação dos cartórios.

Nesse sentido, diretrizes voltadas à política de RCN devem considerar as populações específicas em situação de vulnerabilidade e as desigualdades regionais, não se prendendo a aspectos meramente metodológicos ou a decisões discricionárias, que privilegiam determinados grupos ou territórios. Mais que isso, tais diretrizes devem se alinhar ao ideal de justiça social, impondo que sejam empregados maiores esforços e investimentos às pessoas que mais necessitam.

## 2 SOBRE O SUB-REGISTRO CIVIL DE NASCIMENTO

Na política de promoção do RCN e do acesso à documentação básica, tão importante quanto dar conta dos passivos históricos, é, em igual medida, garantir o investimento contínuo e ininterrupto de esforços e recursos. Caso contrário, os resultados alcançados, mesmo que significativos, podem não ter efeito duradouro.

Ao tratar do fenômeno do sub-registro civil de nascimento, gestores das políticas de promoção do RCN e de garantia do acesso à documentação básica defrontam-se com amplo espectro de entraves à execução das ações, sistematicamente influenciados por alterações no contexto institucional, político e socioeconômico do país. O resultado das ações, sob tais influências, pode ser traduzido, em larga medida, na variação das taxas de sub-registro de nascimento ao longo dos anos, conforme explicitado no Gráfico 1:



Fonte: BRASIL, 2009b.

No Gráfico 1, que retrata as taxas no período de 1991 até 2003, é possível verificar picos sequenciais e alternados de quedas (em vermelho) e elevações (em azul) dos índices. Na avaliação de políticas públicas em geral – e da promoção do RCN em particular, especialmente no que concerne ao enfrentamento do sub-registro de nascimento –, tais evidências são, comumente, a expressão típica da ênfase descontínua no desenvolvimento das ações, que pode ter ocorrido tanto pela fragilidade no seu planejamento quanto pela limitação de recursos para sua execução.

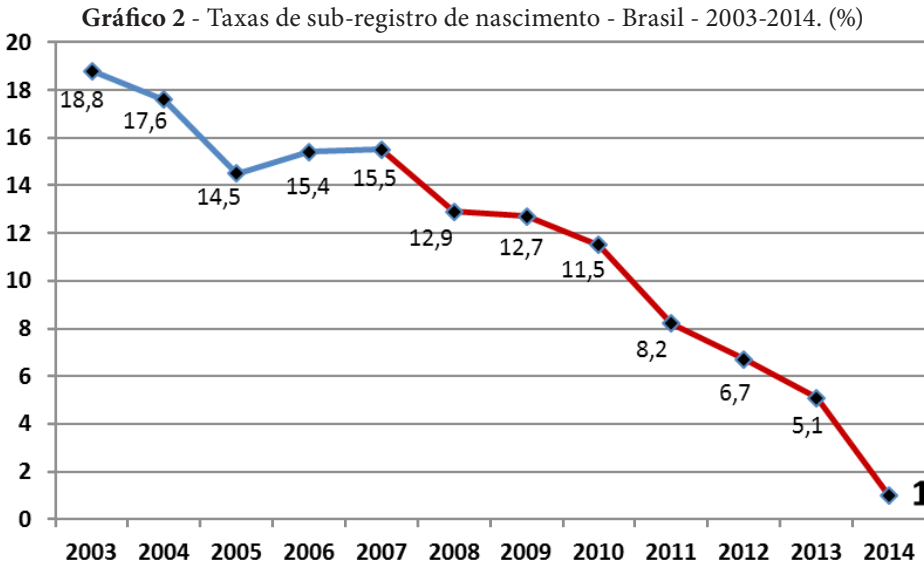
Entretanto, os recursos financeiros, ainda que fundamentais, não se constituem elemento único necessário ao planejamento de ações. As estatísticas vitais, fundamentadas em metodologias e informações precisas, são elementos imprescindíveis à efetiva execução da política de RCN. Isso porque propiciam o conhecimento adequado do tamanho e das características da população de um país sendo, portanto, essenciais para o planejamento socioeconômico e do desenvolvimento humano.

Considerando que a população aumenta por nascimentos vivos e diminui por mortes, informações sobre o número de nascidos vivos e óbitos, produzido em uma população, é de importância decisiva no cálculo do aumento (ou diminuição) natural e da variação anual do tamanho e da estrutura da população do país (NACIONES UNIDAS, 2003). As estatísticas vitais contribuem para o aprimoramento dos programas governamentais nos campos escolar, previdenciário, econômico, social, da saúde pública, dentre tantos outros, e permitem enxergar e definir, com maior clareza, os objetivos e alvos prioritários. Para a promoção do registro civil e do acesso à documentação, em função da possibilidade de evidenciar características particulares da dinâmica populacional em determinados grupos e territórios, as estatísticas revelam-se indispensáveis.

A principal fonte de estatísticas vitais é o registro civil, que envolve a coleta contínua de informações sobre todos os eventos de vida relevantes que ocorrem nas fronteiras de um país. Para calcular as taxas demográficas, os dados do registro civil, geralmente, são complementados com a informação proveniente dos censos, também de âmbito nacional. Fontes complementares de dados são, igualmente, usadas para enriquecer e avaliar as do registro civil ou para coletar informações sobre processos demográficos ou epidemiológicos, a fim de enriquecer a informação obtida por meio do registro civil (NACIONES UNIDAS, 2003).



Desde 1974 a coleta dos registros de nascimentos ocorridos no país é realizada pelo IBGE, quando lhe foi delegada a função de coletar, além destes, os registros de óbitos, óbitos fetais e casamentos em âmbito nacional. Ao longo das últimas décadas, segundo o IBGE, o Brasil reduziu os elevados percentuais de subnotificação – quase 30% no início da década de 1990 –, chegando ao auspicioso percentual de 1% alcançado em 2014 (BRASIL, 2015).



Fonte: BRASIL, 2009b.

Vê-se, no Gráfico 2, que a partir de 2007 a curva é continuamente decrescente, atingindo o percentual de 1% em 2014. Esse resultado atende amplamente o Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica (BRASIL, 2007b), cujo principal objetivo era erradicar, em três anos, o sub-registro de nascidos vivos – ou seja, garantir que o percentual de pessoas que nasceram, mas não foram registradas no primeiro ano de vida, alcançasse um patamar igual ou inferior a 5% em todo o país.

Ainda que se careça de maiores aportes de estudos e estatísticas – dadas as limitações metodológicas e de escopo das pesquisas oficiais sobre grupos populacionais específicos –, é empiricamente notável que, para determinados grupos, suas especificidades lhes associam a índices elevados

de sub-registro de nascimento. Desse modo, ainda que o percentual de sub-registro no Brasil revele-se, em termos estatísticos, de pequena grandeza – tendo melhorado significativamente na última década –, persistem elevados os índices junto às populações historicamente excluídas e territorialmente concentradas nas regiões mais carentes.

A análise superficial da evolução dos números relativos ao RCN no país pode até satisfazer leituras apressadas, mas não consegue desvelar todas as variáveis presentes na perpetuação do fenômeno do sub-registro. Mais que isso, se desprovidos de análise acurada, os dados estatísticos *per se* ajudam a ocultar as razões da permanência de nichos de sub-registro em determinados grupos populacionais, perenizar injustiças e dificultar a superação do problema.

Segundo o IBGE (2015), a análise do sub-registro de nascimentos deve considerar que pode haver variações nos pressupostos implícitos na estimação dos nascimentos para um ano. Portanto, para fins de avaliação da qualidade da cobertura dos registros de nascimentos, são definidas três faixas:

- a primeira, com sub-registro maior que 10,0%, considerada deficitária para o cálculo direto de indicadores demográficos e de baixa cobertura sob a ótica da cidadania;
- a segunda, com percentuais de sub-registro entre 10,0% e 5,1%, cujos dados são utilizados para o cálculo direto de indicadores demográficos, mas sem a cobertura ideal em termos de registro; e
- a terceira, com sub-registro de até 5,0%, considerada de boa qualidade estatística, tanto para fins demográficos quanto sociais, ainda que possam ser observados, em anos posteriores, alguns registros extemporâneos (BRASIL, 2015, p. 16).

Nota-se que, segundo aqueles parâmetros, o percentual de sub-registro alcançado no país (o auspicioso 1%) mostra-se adequado e de boa qualidade, tanto para fins demográficos quanto sociais. Sob essa perspectiva, e tomando como referência estritamente o que preconiza o órgão gestor brasileiro de estatísticas, seria possível dizer que os números são satisfatórios. Entretanto, é forçoso reconhecer que para determinadas populações, não alcançadas inclusive pelas pesquisas estatísticas oficiais, visto a necessidade de estudos *ad hoc* para mensurá-las – como povos ciganos, população quilombola ou pessoas em situação de rua, que demandam metodologias

próprias, dadas suas peculiaridades –, as estatísticas reforçam a invisibilidade desses grupos e se mostram incapazes de oferecer, atualmente, informações necessárias ao planejamento de políticas públicas que contemplem suas necessidades.

Reconhecidamente, a percepção dos avanços e dos caminhos a seguir não vem desacompanhada da identificação de dificuldades. Entre elas destaca-se a carência de informações, de dados estatísticos e, por conseguinte, de indicadores que permitam efetuar um acompanhamento eficaz dos progressos e/ou retrocessos ocorridos, a fim de apoiar a tomada de decisões, de auxiliar na correção de rumos, enfim, de definir métodos e metas.

Para lidar com a carência de informações e dados é necessário maior aporte de recursos humanos e materiais, de modo a garantir o desenvolvimento de novos instrumentos de pesquisas e meios de divulgação que subsidiem e qualifiquem a ação estatal, em benefício do conjunto da sociedade e, em particular, de determinados grupos e populações para os quais a cidadania e o reconhecimento de suas necessidades ainda tardam a chegar.

A valorização das instituições de pesquisa e dos seus pesquisadores é imprescindível para o fortalecimento da capacidade dos sistemas nacionais de estatística e demanda. Segundo Oliveira (2017) devem ser adotadas, entre outras medidas, a unificação dos sistemas de estatísticas vitais do país, a integração das bases de dados e protocolos que combinem a busca ativa com a efetivação dos registros.

De outro modo, ainda que a oferta de informações e dados estatísticos evolua para um patamar satisfatório, é fato que não é possível construir política pública sem participação social. Apresenta-se, portanto, como tarefa primordial a incorporação dos sujeitos históricos, individuais e coletivos, na formulação, na execução, no monitoramento e na avaliação da política de promoção do RCN e acesso à documentação básica. A incorporação dos olhares e saberes dos representantes dos povos e grupos populacionais prioritários permite a ampliação dos mecanismos de controle social sobre a política, bem como propicia o desenvolvimento de mecanismos de participação social acessíveis a esses grupos sociais, historicamente excluídos.

### 3 AÇÕES DE PROMOÇÃO DO RCN E DA DOCUMENTAÇÃO BÁSICA PARA GRUPOS PRIORITÁRIOS

A gestão das ações de promoção do RCN, no âmbito do Ministério dos Direitos Humanos, está sob a responsabilidade da Coordenação-Geral de Promoção do Registro Civil de Nascimento (CGPRCN), que tem entre seus objetivos estratégicos a tarefa de promover e fomentar ações para a erradicação do sub-registro civil de nascimento e o acesso à documentação básica em municípios com percentuais de sub-registro elevados, frente ao montante de sua população, bem como àqueles que apresentam maiores números absolutos de crianças de 0 a 10 anos sem registro civil de nascimento.

Ademais, foram definidos alguns povos e grupos populacionais para os quais se priorizaria o desenvolvimento de ações de promoção do RCN e do acesso à documentação básica, a partir do reconhecimento de suas lutas históricas contra a exclusão social, pelo direito à identidade e à cidadania plena: população em situação de rua, população em situação de privação de liberdade e população LGBT e também, no caso de vários deles, aos seus modos de vida tradicionais – povos indígenas, comunidades quilombolas, povos ciganos, povos e comunidades tradicionais de matriz africana (povos de terreiro), ribeirinhos, extrativistas e trabalhadoras rurais.

A ênfase atual da política de promoção do RCN lastreia-se na compreensão do procedimento de identificação civil e acesso à documentação básica sob uma perspectiva ampliada de direito. À luz desse entendimento, tal processo pode ser traduzido como a passagem do “direito de identificação ao direito à identidade”.

A reflexão que subjaz à frase título deste artigo enseja uma importante diretiva: a obrigação de o Estado promover, para além do acesso ao registro civil e à documentação, o direito – aos povos e às comunidades tradicionais, bem como a grupos populacionais específicos –, de terem garantidos, nos processos e meios de identificação, o reconhecimento de suas raízes, ancestralidades, tradições e identidades. Sob esse entendimento, afirma-se a percepção do direito à identificação como elemento precursor de demais direitos. Um exemplo dessas especificidades pode ser encontrado na demanda histórica das pessoas trans, que só recentemente – a partir do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4275 –, pelo Supremo Tribunal Federal (STF) tiveram reconhecido o direito de poder

alterar seu nome e seu sexo no registro civil, sem a necessidade de laudos ou quaisquer outros empecilhos se não a sua própria afirmação identitária de gênero.

Longe de ser uma mera troca de palavras, essa nova perspectiva busca afirmar a garantia ao registro civil e à documentação como um direito civil importantíssimo, posto que, precursor da cidadania é, acima de tudo um direito humano, vinculado às lutas por afirmação de identidade, valores, costumes e ancestralidades.

Não é à toa, portanto, que o ano de lançamento do Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica coincide com a instituição da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais<sup>7</sup>, que apresenta entre seus princípios norteadores: “o reconhecimento e a consolidação dos direitos dos povos e comunidades tradicionais”, por meio (dentre outros princípios) da “articulação com as demais políticas públicas relacionadas aos direitos dos povos e comunidades tradicionais nas diferentes esferas de governo”. Com a referida política almeja-se:

[...] a contribuição para a formação de uma sensibilização coletiva por parte dos órgãos públicos sobre a importância dos direitos humanos, econômicos, sociais, culturais, ambientais e do controle social para a garantia dos direitos dos povos e comunidades tradicionais (BRASIL, 2007a).

O direcionamento das ações de promoção do RCN e documentação básica, para públicos doravante definidos como prioritários das ações, busca ser coerente com o reconhecimento de que, para determinados grupos populacionais, a ação do Estado permanece insuficiente e incapaz de alterar o déficit histórico, apesar dos avanços relativos ao reconhecimento e à identificação desses grupos e populações no país. Tal situação, é plausível inferir, pode ser a expressão inequívoca de laivos de racismo institucional e preconceito que precisam ser desvelados e superados, utilizando-se da política pública como vetor de transformação social.

---

<sup>7</sup> Lançada sob o Decreto n. 6.040 de 7 de fevereiro de 2007. (BRASIL, 2007a).

O tema da promoção do RCN como política pública prioritária insere-se no bojo das ações presentes na iniciativa denominada Agenda Social. Iniciativa lançada pela Presidência da República em 2007, que organiza ações prioritárias visando ampliar a promoção da inclusão social com cidadania<sup>8</sup>. Sob essa lógica, as ações voltadas à erradicação do sub-registro e ao acesso à documentação básica constituíram uma agenda própria, fundada no comprometimento e engajamento de órgãos de governo e da sociedade civil em torno desse propósito comum.

A partir da análise da articulação interinstitucional das três esferas de governo, que sustenta o “compromisso”, percebe-se que, nas ações dele derivadas, a preocupação de focar em populações, grupos e territórios específicos já se via expressa. No Balanço da Agenda Social Registro Civil do Nascimento<sup>9</sup> (BRASIL, 2010b) vê-se que dentre as ações de mobilização, ocorridas naquele ano e no ano anterior, parte delas tinham como alvo populações específicas (indígenas quilombolas, comunidades e populações tradicionais) às quais se destinaram mutirões locais e ações intensivas para alcançá-las. Ao mesmo tempo, a priorização da região Nordeste e da Amazônia Legal visou alcançar um público habitualmente negligenciado.

Se, em períodos anteriores, buscou-se dar cabo do volumoso *déficit* de registros de nascimento, para o qual os esforços de grandes mutirões e campanhas nacionais de divulgação apresentavam-se como ações necessárias e adequadas àquela conjuntura – dentre as quais se destacam o próprio Compromisso Nacional para a Erradicação do Sub-registro e eventos de grande visibilidade, como a Semana Nacional de Mobilização para o Re-

---

8 Integram a Agenda Social iniciativas para redução das desigualdades, como ampliação dos benefícios do Programa Bolsa Família, geração de oportunidades às famílias pobres e ações para superação da pobreza rural. A agenda igualmente prioriza ações de inclusão social nas áreas de educação, cultura, saúde e segurança pública, com iniciativas voltadas para juventude e para promoção dos direitos da cidadania. (BRASIL, 2009a).

9 Lançada em dezembro de 2007, na ilha do Marajó (PA), essa agenda tinha como objetivo erradicar o sub-registro civil de nascimento para garantir a todo cidadão brasileiro nome e sobrenome, além de toda a documentação necessária para o pleno exercício da cidadania. Os esforços dessa agenda foram intensificados nas regiões do Nordeste e da Amazônia Legal em 2009, quando foram lançados, no Nordeste e na Amazônia Legal, os Compromissos “Mais Nordeste Pela Cidadania” e “Mais Amazônia Pela Cidadania”, respectivamente, com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais no Brasil. (BRASIL, 2010b).

gistro Civil de Nascimento e a Documentação Básica<sup>10</sup>, os resultados dessas ações pretéritas, ainda que permeadas de grande sucesso, fez com que fosse necessário alterar a visada de análise sobre o fenômeno da subnotificação do registro civil.

Não cabe mencionar exclusividade das ações, mas reconhecendo a precedência e justiça daquelas ações, hoje se busca afirmar uma estratégia que enfatiza a priorização de ações para determinados povos e grupos populacionais e territórios, dadas suas peculiaridades.

A assunção de um novo olhar que passa a permear a ação do Estado e se volta aos grupos e às populações tradicionais e específicas se, por um lado expressa novo paradigma, por outro não permite deixar de reconhecer que isso resulta em muito da luta por afirmação de identidades, valores e especificidades, decorrente da ação coletiva desses atores sociais e de suas representações, que se impõe e se afirmam perante o Estado e dele exigem a satisfação de suas demandas. Incorporar o olhar e a fala das representações dessas populações é o passo a ser dado.

De maneira geral, as estatísticas oficiais não contemplam informações sobre o universo dos variados grupos populacionais em suas especificidades e demandas. Assim, ainda que os números coletados pelo IBGE apontem a evolução do processo de identificação no Brasil, mostrando que o percentual de subnotificação alcançou 1% no ano de 2014, não é possível obter, de maneira precisa, os percentuais referentes a cada população incluída como prioritária pela política de promoção do RCN.

Face à carência de informações é necessário ressaltar que o sucesso das ações do Estado depende do aprimoramento das estatísticas oficiais. Ao serem observados os elevados índices de sub-registro relativos à população indígena – única dentre aquelas destacadas como prioritárias que possui informações estatísticas razoavelmente precisas, a partir do Censo Demográfico 2010 (BRASIL, 2012) –, reforça-se a percepção de que nas demais populações esses números também são expressivos. A título de exemplo, segundo os dados do referido Censo (BRASIL, 2012), existem no Brasil aproximadamente 900 mil indígenas. Desse total, cerca de 600 mil vivem

---

10 Ambas as iniciativas foram estabelecidas pelo Decreto n. 6.289, de 6 de dezembro de 2007 (BRASIL, 2007b).

em terras indígenas. Em 2010, apenas 65% das crianças de 0 a 10 anos pertencentes a essa população estava registrada<sup>11</sup>.

De outro modo, entre os demais povos e grupos populacionais específicos, os dados existentes ainda são incipientes. A baixa capacidade das instituições que produzem estatísticas vitais de desenvolver instrumentos e de gerar informações, que evidenciem as especificidades de grupos sociais historicamente invisibilizados, coloca-se como um entrave também para as demais políticas públicas, pois, na medida em que avançam as ações e se colhem os resultados, o universo demandante aos tradicionalmente excluídos restringe-se. Com isso, paradoxalmente, aumenta a dificuldade para alcançá-los, dada a carência de informações oficiais estruturadas sobre esses nichos populacionais.

## 4 CONCLUSÃO

Frente aos imensos desafios da gestão da política de promoção do RCN e do acesso à documentação básica, ainda que o foco esteja razoavelmente delineado, afirma-se a necessidade de maior articulação com os demais atores governamentais e da sociedade civil para a consecução das ações que visam à erradicação do sub-registro e à universalização do acesso à documentação básica.

Dentre as ações que a CGPRCN ora desenvolve, uma medida que busca transpor as dificuldades de localização e identificação do público prioritário é a iniciativa de diálogo interinstitucional, que explora as possibilidades de cruzamento das informações oriundas das bases de dados oficiais relativas aos municípios que apresentam elevados índices de sub-registro civil de nascimento, tanto em números proporcionais quanto absolutos e às populações definidas como prioritárias, visando subsidiar as ações de diferentes órgãos e instituições de governo e da sociedade. Busca-se, dessa maneira, responder à pergunta-chave para a consecução de ações efetivas e eficazes: “quem são e onde estão os destinatários da política de RCN e acesso à documentação básica?”.

---

11 Essa porcentagem varia notavelmente por região. Segundo dados do Censo Demográfico 2010, a região Centro-Oeste era a que apresentava a menor proporção de população registrada (41%), seguida pelas regiões Norte e Sul (63% em ambas). Finalmente, as regiões Sudeste e Nordeste apresentavam taxas de registro de 89% e 92% respectivamente (BRASIL, 2012).



A rigor, o público ora priorizado na referida política não difere do público merecedor de maior atenção nas demais políticas sociais no país. O déficit histórico, que se traduz em altos índices de vulnerabilidade social, faz desse público prioritário para quaisquer políticas, porquanto é formado por pessoas que, historicamente, são inalcançadas e/ou excluídas das ações do Estado. Alcançá-las e incluí-las envolve compromisso e disposição de modificar o projeto de iniquidade e negligência, ainda vigente.

As informações extraídas de cadastros sociais, que alcançam em grande medida o público ora priorizado pela política de RCN, permitirá uma maior e melhor apropriação de informações valiosas, tais como: as características da população não registrada e indocumentada e a localização dos nichos de sub-registro. Essa aproximação da realidade auxiliará no direcionamento de investimentos e esforços – destaca-se a iniciativa, em andamento, da construção de diretrizes de atendimento para cada grupo populacional, segundo suas especificidades.

A participação social há muito se afirma como pré-requisito para o desenho de quaisquer políticas públicas. Diante da constatação de que os maiores índices relativos de sub-registro civil de nascimento no país incidem sobre determinadas populações, sobressai como necessária e desejável a maior participação dos grupos e das populações prioritárias, diretamente ou por suas representações, nas ações futuras de promoção do RCN e acesso à documentação básica.

O caminho de incentivo à participação social, por meio do diálogo e em busca da atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil, que se busca hoje incorporar às ações de promoção do RCN e ao acesso à documentação básica, deve também ser trilhado pelas diferentes esferas de governo, seus órgãos e suas instituições. Outrossim, a sociedade civil, e em particular os representantes das populações prioritárias e suas organizações, precisam assumir seu protagonismo em face da dimensão dos desafios que o combate às assimetrias sociais geradas pela exclusão histórica comporta.

Ao enunciar o imperativo “temos o direito a ser iguais, sempre que a diferença nos inferioriza; temos o direito a ser diferentes sempre que a igualdade nos descaracteriza”, Santos (2006, p. 316) avalia que os possíveis avanços frente ao Estado –responsável em última análise pela gestão controlada das desigualdades e da exclusão –, só se darão mediante lutas

sociais (dentro e fora dos marcos do Estado) que afirmem a necessidade de políticas de igualdade, articuladas com políticas de identidade. Nesse sentido, conclui-se que os atores sociais devem estar cientes de que tal tarefa não está dissociada da necessidade de reinvenção do próprio Estado.

Como argumentam Bárcena e Prado (2010), as novas identidades de pertencimento a culturas étnicas, raciais, linguísticas, religiosas vêm sendo determinadas historicamente na própria dinâmica da luta política. São identidades pertencentes à base política, definida por novos movimentos sociais, ou pelo fortalecimento de alguns, tais como os movimentos feminista, LGBT, negro e indígena, ou aqueles mais especificamente remanescentes de quilombos, sem terras, atingidos por barragens, mulheres agricultoras, negras, extrativistas, pescadores artesanais, sem teto, meninos e meninas de rua, bairros e favelas, praticantes de religiões diversas, entre outros (GALVÃO et. al, 2010). Segundo os autores, alinhados com Santos (2006), são identidades forjadas para a resistência e sobrevivência, mas, sobretudo, para redefinir uma nova posição na sociedade e buscar a transformação de toda a estrutura social.

Tanto quanto se privilegia o olhar sobre as pessoas, em igual medida afirma-se a importância e a necessidade de se contemplar a variável “território” no planejamento das ações de promoção do RCN e acesso à documentação básica, em face da constatação de que o tipo de organização socioespacial de um país reflete-se nas condições de vida de sua população.

Em recente estudo da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), à luz das reflexões oportunizadas pela Agenda 2030 e dos desafios à implementação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), ao analisar o panorama do desenvolvimento regional, são ressaltadas as elevadas brechas nas condições gerais de vida da população entre territórios. Dentre os exemplos apontados pelo estudo, quanto às disparidades internas dos países da região, que expressam de maneira eloquente as desigualdades regionais, estão o Nordeste brasileiro, o Sudeste mexicano, as áreas andinas da Bolívia e do Peru, o Norte Grande Argentino e o Sul do Chile (BÁRCENA; PRADO, 2016).

Assim, dada a importância do local de nascimento de uma pessoa sobre suas perspectivas de desenvolvimento, exorta-se que a dimensão territorial seja incorporada nas agendas ou estratégias nacionais de desenvolvimento socioeconômico e, por conseguinte, nas políticas públicas que vi-

sam dar consequência ao propósito do desenvolvimento com justiça social, tal como se busca por meio da política de promoção do RCN e do acesso à documentação básica.

Portanto, frente ao desafio da erradicação do sub-registro, inúmeras dificuldades ainda se interpõem. De todo modo, a observação acurada permite concluir que os avanços e sucessos das políticas públicas, por menores que sejam, deixam entrever sobre quem e para onde devem ser direcionados os maiores esforços. Por esse ângulo, quando as ações conseguem alcançar de maneira abrangente um grande contingente da população, constata-se que o déficit de registro, comumente, concentra-se em grupos populacionais e territórios historicamente negligenciados.

Afinal, sucedidos dez anos, os frutos do “compromisso” continuam sendo colhidos, com a percepção de avanços significativos, particularmente quanto à diminuição dos índices de subnotificação do RCN na população em geral. Não obstante, também é necessário reconhecer que muitos permanecem invisibilizados e, portanto, impossibilitados da plena fruição de seus direitos. Fundamental, então, manter o engajamento e o senso de justiça social que fundaram esse empenho coletivo, visando maior e melhor oferta de serviços e ações para a população em geral, mas, em particular, às pessoas que mais necessitam.

## 5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Congresso Nacional. **Decreto n. 6.040, de 7 de fevereiro de 2007** (2007a). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm)>. Acesso em: 10 set. 2018.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Decreto n. 6.289, de 6 de dezembro de 2007** (2007b). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6289.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6289.htm)>. Acesso em: 12 set. 2018.

\_\_\_\_\_. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Brasil em desenvolvimento: estado, planejamento e políticas públicas**. 2009 (2009a). Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3722/1/Livro\\_Brasil\\_em\\_desenvolvimento\\_2009\\_v\\_3.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3722/1/Livro_Brasil_em_desenvolvimento_2009_v_3.pdf)>. Acesso em: 4 set. 2018.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Estatísticas do registro civil 2009** (2009b). 30 slides. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/0000000205.pdf>. Acesso em: 10 set. 2018.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria dos Direitos Humanos. **Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)**. Brasília: Secretaria dos Direitos Humanos, 2010 (2010a). Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/assuntos/direito-para-todos/programas/pdfs/programa-nacional-de-direitos-humanos-pndh-3>. Acesso em: 4 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria dos Direitos Humanos. **Balanço das ações da agenda social: registro de nascimento e documentação básica 2009 e perspectivas 2010**. Brasília: Secretaria dos Direitos Humanos, 2010 (2010b).

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Censo Demográfico 2010: características gerais dos indígenas - resultados do universo**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2012. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/95/cd\\_2010\\_indigenas\\_universo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/95/cd_2010_indigenas_universo.pdf) > Acesso em: 4 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Decreto n. 8.243, de 23 de maio 2014**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm). Acesso em: 20 set. 2018.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Estatísticas do registro civil 2014**. v. 41, 2015. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/135/rc\\_2014\\_v41.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/135/rc_2014_v41.pdf). Acesso em: 10 set. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. **Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. 2016. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_desenvsust/Agenda2030completoportugus12fev2016x.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/Agenda2030completoportugus12fev2016x.pdf) >. Acesso em: 11 out. de 2018.

BÁRCENA, Alicia; PRADO, Antônio; HOPENHAYN, Martín (Coord.). **A hora da igualdade: brechas por fechar, caminhos por abrir**. Brasília: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, 2010. Disponível

em: <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2973/1/LCG2432\\_pt.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2973/1/LCG2432_pt.pdf)>. Acesso em: 20 set. 2018.

BÁRCENA, Alicia; PRADO, Antônio (Coord.). **Horizontes 2030: a igualdade no centro do desenvolvimento sustentável**. Santiago: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, 2016. Disponível em: <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40161/4/S1600654\\_pt.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40161/4/S1600654_pt.pdf)>. Acesso em: 20 set. 2018.

BUVINICH, Manuel Rojas; MELLO, Rachel; GIRADE, Halim Antonio (Coord.). **Situação da infância Brasileira 2006**. Brasília: Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), 2005. Disponível em: <[www.unicef.org/brazil/pt/Pags\\_001\\_007\\_Abre.pdf](http://www.unicef.org/brazil/pt/Pags_001_007_Abre.pdf)>. Acesso em: 25 set. 2018.

GALVÃO, Dimas et al. (Org.). **Identidade negra, direitos humanos e fortalecimento das organizações populares**. Salvador: Coordenadoria Ecumênica de Serviço, 2010.

NACIONES UNIDAS. **Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales**. Revisión 2. Nueva York: Naciones Unidas, 2003. Disponível em: <[https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/Standards-and-Methods/files/Principles\\_and\\_Recommendations/CRVS/SeriesM\\_19rev2-S.pdf](https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/Standards-and-Methods/files/Principles_and_Recommendations/CRVS/SeriesM_19rev2-S.pdf)>. Acesso em: 20 set. 2018.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. **As estatísticas de nascidos vivos: evolução e desafios**. [VIII Encontro de Gestores de Promoção do RCN. Painel: A evolução dos dados do Registro Civil ao longo da década. Apresentação em Power Point]. 2017. 1 Slide. Formato PPT.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Gramática do tempo: para uma nova cultura política**. São Paulo: Cortez, 2006.

SAWAIA, Bader et al. (Org.). **As artimanhas da exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade social**. Petrópolis: Vozes, 2011.

WONG, Laura Lída Rodríguez; TURRA, Cassio Maldonado. **O sub-registro de nascimentos no Brasil**. [Apresentado ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – Relatório de pesquisa]. Belo Horizonte, 2006.