TRABALHO COMPLETO
FULL PAPER
XXVII SEPE
Simpósio de Ensino, Pesquisa e Extensão
Teaching, Research and Extension Symposium
24 A 26 DE OUTUBRO 2023
OCTOBER 24th to 26th, 2023
ISSN: 2316-9745
CIÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
SCIENCE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT
UFN Universidade Franciscana Franciscan University
https://doi.org/10.48195/sepe2023.27164

INVISIBILIDADE REGISTRAL E POLÍTICAS PÚBLICAS DE DISTRIBUIÇÃO DE RENDA: UMA VISÃO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL[1]

Bibiana Adolfo Carlos[2]; Luísa Cabreira Bordin[3]; Rosane Beatris Mariano da Rocha Barcellos Terra[4]

RESUMO

O presente artigo científico objetiva investigar a relevância da obtenção do Registro Civil de Nascimento como pressuposto de elegibilidade ao Auxílio Emergencial, na intenção de responder ao seguinte problema de pesquisa: Qual o reflexo da invisibilidade registral em face do acesso ao Auxílio Emergencial? O método de abordagem empregado é o dedutivo. Quanto ao método de procedimento, foi utilizado o bibliográfico. Nesse diapasão, concluiu-se que, conforme disposições legislativas, a falta de acesso ao Registro Civil de Nascimento impediu indiretamente que brasileiros não registrados fossem contemplados com a Política Pública de distribuição de renda intitulada de “Auxílio Emergencial”.

Palavras-chave: Direito; Pandemia; Registro Civil de Nascimento.

ABSTRACT

This scientific article aims to investigate the relevance of obtaining a civil birth registration as a prerequisite for eligibility for the Emergency Aid program, in order to answer the following research problem: What is the impact of the registration invisibility on acess to Emergency Aid? The deductive approach method was employed. As for the research procedure, was used a bibliographic method. In this context, it is concluded that, according to the legislative provisions, the lack of acess to the civil birth registration indirectly prevented unregistered Brazilians from benefiting from the Public Policy for income distribution known as “Emergency Aid”.

Keywords: Birth Registration; Law; Pandemic.

Eixo Temático: Políticas Públicas e Diversidade.

[1] Artigo desenvolvido a partir do desmembramento do estudo desenvolvido da bolsa PROBIC UFN 2022-2023.

[2] Autor/Apresentador - Bolsista PROBIC UFN edital 2022-2023. Acadêmica do 2º semestre do Curso de Direito da Universidade Franciscana. E-mail: b.adolfo@ufn.edu.br.

[3] Autor/Apresentador - Bolsista voluntária PROBIC UFN edital 2022-2023. Acadêmica do 6º semestre do Curso de Direito da Universidade Franciscana. E-mail: luisa.bordin@ufn.edu.br.

[4] Orientadora. Doutora em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Advogada. Professora do Curso de Direito da Universidade Franciscana. E-mail: rterra@ufn.edu.br e rosanebterra@yahoo.com.br.

1. INTRODUÇÃO

A vasta quantidade de direitos que partem do direito à cidadania, positivado no artigo 1º da Constituição Federal, ressalta a incontestável relevância da análise no que concerne à garantia de seu pleno exercício. Por isso, imperiosas se fazem a pesquisa e a discussão sobre a importância da obtenção do Registro Civil de Nascimento, configurado como legitimador da visibilidade do indivíduo perante a governança estatal e, consequentemente, o exercício de sua cidadania.

Destarte, torna-se indispensável a análise específica da imprescindibilidade da documentação enquanto viabilizadora da garantia aos direitos constitucionais do cidadão brasileiro, dentre tantos, o acesso às políticas públicas governamentais. Nesse viés, destaca-se a recente demanda populacional pelo Auxílio Emergencial durante a pandemia de Covid-19 e os entraves enfrentados pela sociedade no acesso ao benefício, especialmente, no que concerne à falta de documentação necessária para o seu requerimento.

2. METODOLOGIA

Para a consecução do objetivo proposto, utilizou-se, como método de abordagem, o dedutivo, partindo de premissas gerais, como a conceituação do Registro Civil de Nascimento e sua importância no seio da ordem jurídica constitucional brasileira, para finalizar em premissas específicas, relacionando a falta de acesso ao registro com o acesso ao Auxílio Emergencial. Quanto ao método de procedimento, foi utilizado o bibliográfico, uma vez que as fontes da presente pesquisa se constituíram em artigos acadêmicos, análise de pareceres governamentais e legislação que possibilitaram a construção dos conceitos relevantes ao exercício da investigação, bem como revelar os dados acerca da invisibilidade registral no Brasil.

A partir da escolha de metodologia descrita anteriormente, o artigo introduz ao leitor o conhecimento básico acerca da historicidade e da conceituação do Registro Civil de Nascimento, em seguida, aborda as causas e a ocorrência do registro tardio de nascimento e, por fim, apresenta uma exposição assertiva acerca das

consequências da falta do documento, sobretudo, no que se refere a essa condição como empecilho para a obtenção do Auxílio Emergencial.

3. RESULTADOS E DISCUSSÕES

O Registro Civil de Nascimento, como hoje é conhecido, possui a influência de determinados processos históricos que condicionaram o seu exercício. A evolução da tecnologia, e da sociedade como um todo, demandou que a averbação do nascimento da pessoa natural sofresse, também, determinadas mudanças.

Supõem-se que o início das inscrições que têm por objetivo provar a existência humana e possibilitar o controle populacional tenha surgido no antigo Império Romano, sendo de competência dos denominados “chefes de família”. A atividade objetivava analisar o desenvolvimento das “civitas”, bem como monitorar sua força militar (Ferreira, 2021, p. 13).

Após o declínio imperial, a Igreja Católica assumiu a responsabilidade registral, cujo lançamento materializava-se por meio dos livros paroquiais, realizando o assentamento dos casamentos e batismos (Conceição, 2019, p. 12).

Entretanto, o período pós-iluminismo difundiu nos Estados europeus a concepção da ruptura entre Estado e Igreja, fomentando um processo de laicização da sociedade. A partir disso, não mais cabia que a incumbência de realizar os atos registrais cíveis à instituição religiosa, uma vez que não mais confundia-se com os órgãos da Administração Pública (Ferreira, 2021, p. 14; Tiziani, 2016, *online*.).

Superado esse contexto histórico internacional, imperiosa faz-se uma análise voltada à conjuntura brasileira, visto que, embora extremamente condicionada pelo panorama geral já analisado, possui suas próprias características.

O princípio do contexto histórico do Registro Civil no Brasil está vinculado ao período colonial, quando as Ordenações da Coroa Portuguesa estabeleceram que a Igreja ficaria responsável pelo atestamento dos nascimentos, dos óbitos, bem como dos matrimônios. Entretanto, com o aumento das relações comerciais estrangeiras e a consequente imigração de outros povos para o território brasileiro, o sistema necessitou ser modificado para atender também os não católicos, pois os registros peclesiásticos restringiam-se aos praticantes do catolicismo (Ferreira, 2021, p. 14; Tiziani, 2016, *online*.).

Para resolver a problemática, estabeleceu-se um sistema registral duplo, em que a Igreja seria responsável por preceder ao registro de seus fiéis, enquanto os não católicos seriam de incumbência estatal (Ferreira, 2021, p. 15). Todavia, ao longo do tempo, o sistema implementado mostrou-se plenamente ineficaz, pois não possibilitava a precisão dos dados coletados e, logo, teve de ser substituído.

Dessa forma, em 09 de setembro de 1870, o Poder Legislativo sancionou a Lei 1.829, determinando ao Estado a incumbência de organizar, mas não efetivamente realizar, os registros civis (Brasil, 1870). Foi o Decreto nº 9.886, de 07 de março de 1888 que passou a dispor sobre os registros civis de nascimento, casamento e óbito, com a determinação da sua obrigatoriedade, prevendo sanções em caso de não cumprimento das medidas estabelecidas (Brasil, 1888). Cabe referir também que o art. 44 do Decreto já previa, acertadamente, a gratuidade do registro aos declaradamente hipossuficientes.

Sem embargo, apenas com a promulgação do Decreto n.º 10.044, de 22 de setembro de 1888, foi que o disposto no Decreto nº 9.886/1888 entrou em vigor, fixando a data de 1º de janeiro do ano de 1889 como o início da execução do regulamento do registro civil no Brasil (Brasil, 1888). Não obstante, a obrigatoriedade do Registro Civil de Nascimento, estabelecida desde 1889 pelo Decreto nº 9.886, estava sendo inobservada por parte da população e, por isso, publicou-se o Decreto n. 19.710, de 18 de fevereiro de 1931 (Brasil, 1931).

Mais tarde, em 1973, foi publicada a Lei 6.015, popularmente conhecida como Lei de Registros Públicos, que, atualmente, vigora no Brasil. Tal diploma não apresenta grandes modificações quando comparada ao sistema registral anterior. Assim, efetivou cabalmente o processo no ordenamento jurídico pátrio, mantendo a obrigatoriedade e a definitiva competência estatal (Brasil, 1973).

Agrega-se que o Registro Civil de Nascimento é o primeiro e mais importante documento a ser adquirido pelos cidadãos. Por intermédio dele, a cidadania na ordem civil é regularizada, assim como “ao atribuir-lhe nome, ascendência familiar, lugar de nascimento, está inserindo-a num contexto social e humano, do qual resultam raízes que lhe trazem segurança social e psicológica” (Araripe, 2004, n.p).

Conforme Ferreira (2021), a declaração do nascimento é considerada essencial para a emissão dos demais documentos de identificação civil, pois, somente

a partir dele, é possível obter a Certidão de Nascimento, Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), Carteira Nacional de Habitação (CNH), dentre outros. Neste sentido, Petrocelli e Fermentão (2022, p. 573) ensinam que a falta de acesso ao Registro Civil de Nascimento: “Impede o acesso a programas de saúde, educação, água, saneamento, alimentação, recursos, entre outros que são básicos para o desenvolvimento humano”.

Portanto, constata-se manifestamente que o Registro Civil de Nascimento atua diretamente para a efetiva garantia do exercício da cidadania, sendo indispensável para o acesso a todos os direitos e deveres previstos pelo ordenamento jurídico pátrio, cuja finalidade é tornar justa e digna a vida sob a proteção do Estado.

Entretanto, embora esse documento esteja diretamente relacionado ao acesso aos direitos fundamentais e sociais, nota-se que, na conjuntura brasileira, muitas pessoas permanecem invisíveis aos olhos do poder público, uma vez que não possuem o Registro Civil de Nascimento.

Neste sentido, segundo dados divulgados pelo IBGE, cerca de três milhões de pessoas não possuíam Registro Civil de Nascimento no Brasil ainda em 2020 (Paraíba, 2023). Os dados já foram mais alarmantes, entretanto, cada brasileiro conta. São aproximadamente três milhões de “joões-ninguém” que sofrem com todas as privações decorrentes da invisibilidade registral.

A falta de Registro Civil de Nascimento impede o efetivo exercício de cidadania, que pode ser entendida a partir do conceito de “direito a ter direitos” (Pessoa, 2006, p. 59), ou seja, interfere diretamente na aquisição de todos os direitos que estão intimamente ligados com a ideia de cidadania Pode-se citar os direitos políticos, de acesso a programas de distribuição de renda, direito à saúde, acesso à educação, direitos trabalhistas, de acesso à justiça e muitos outros (Pessoa, 2006, p. 66-69).

A lógica por trás dessa afirmação permanece a mesma para diferentes tipos de direitos. Uma vez não emitido o registro de assentamento do nascimento da pessoa natural, não há evidências de sua existência perante o Poder Público, e todos esses direitos acima mencionados passam, em alguma medida, pela “mão” do Estado. Desse modo, os “quase-cidadãos” nascem, vivem e morrem em um ciclo de completa invisibilidade perante o Estado.

O período pandêmico é um excelente marco histórico para analisar as consequências da falta de Registro Civil de Nascimento entre jovens e adultos. Isso se dá pelo fato de que o isolamento social, necessário à diminuição dos índices de contaminação entre as pessoas, impediu grande parte da população brasileira de gerar a renda necessária à sua subsistência e do núcleo familiar.

Quando a pandemia por Coronavírus afetou o Estado brasileiro, o Governo Federal instituiu uma política pública específica, intitulada Auxílio Emergencial, para amparar cidadãos em condições economicamente menos favorecidas durante o *lockdown*. Foi previsto, inicialmente, pela Lei nº 13.982 de 2 de abril de 2020, no *caput* de seu artigo 2º, com o valor de seiscentos reais pelo período de três meses a contar da publicação do ato normativo (Brasil, 2020).

Os principais meios de identificar os beneficiários do Auxílio Emergencial foram o Cadastro Único para Programas Sociais, mais conhecido como CadÚnico e o Programa Bolsa Família. Cidadãos inscritos nesses programas, que atendiam aos requisitos de elegibilidade para receber o Auxílio Emergencial foram contemplados de ofício, dispensada a necessidade de o particular ingressar com qualquer espécie de requerimento (Cardoso, 2020, n.p.).

Para os cidadãos que não recebiam o auxílio pelo Programa Bolsa Família (PBF) e nem possuíam registro no CadÚnico, o trâmite mostrou-se diferente, tendo sido previsto no § 4º do art. 2º da Lei nº 13.982/2020. Internamente, eram chamados de “ExtraCad”, para os quais a concessão do Auxílio Emergencial dependia do requerimento pessoal mediante a autodeclaração.

Para estar inscrito no CadÚnico é preciso informar os documentos do requerente e de todos os indivíduos da família, sob pena de não poder acessar os programas governamentais, embora o cadastro possa ser efetuado na eventual falta do documento de alguns membros do núcleo familiar (Governo Federal, 2023a).
A mesma situação aplica-se em relação aos beneficiários do Programa Bolsa Família, uma vez que, para receber o benefício, é necessária a inscrição do solicitante no CadÚnico.

Desse modo, demonstra-se a importância da obtenção do Registro Civil de Nascimento para os cidadãos que receberam o Auxílio Emergencial por meio do CadÚnico e por ser beneficiário do Programa Bolsa Família, uma vez que sem a

emissão do registro não é possível realizar a inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou obter Certidão de Nascimento e, consequentemente, beneficiar-se com os programas governamentais operacionalizados através do CadÚnico ou do PBF.

Percebe-se que, em todas as regulamentações das três fases do Auxílio Emergencial, a inscrição no CPF foi prevista pela legislação como documento obrigatório para quem não fosse beneficiário do Programa Bolsa Família, ou seja, para os membros de famílias inscritas no CadÚnico e “ExtraCad”. Porém, indiretamente, a inscrição no CPF também é imprescindível aos beneficiários através do Programa Bolsa Família, pois, embora não fosse necessário que todos os membros da família possuíssem o cadastro regularizado, o responsável pela família precisa ter acesso a documentos de identificação civil (Governo Federal, 2023b).

Reitera-se que, para ter acesso à Certidão de Nascimento e ao Cadastro de Pessoas Físicas, é necessário que o cidadão possua Registro Civil de Nascimento. Logo, sem ele, conforme o exposto, conclui-se que não era possível ter acesso a nenhum dos tipos de Auxílio Emergencial. O reflexo da invisibilidade registral em face do Auxílio Emergencial é o de impossibilidade de acesso a essa Política Pública.

Portanto, todos os jovens e adultos em situação de invisibilidade registral no Brasil ficaram materialmente desamparados pelo Estado durante a situação de calamidade pública, embora eventualmente fossem elegíveis ao recebimento da política de distribuição de renda.

4. CONCLUSÃO

O desenvolvimento do presente artigo possibilitou uma análise sobre como o Registro Civil de Nascimento demonstrou-se imprescindível no tocante ao acesso ao Auxílio Emergencial durante a pandemia de Covid-19 no Brasil.

A partir de uma retomada da historicidade do instituto do Registro Civil de Nascimento, foi possível perceber que, embora tenha surgido como um instrumento de catalogação dos povos, ao serviço do Estado e da Igreja, modernamente, passou a configurar um dos principais direitos do homem; uma carta de acesso às prestações estatais, indispensável para o exercício da cidadania plena.

No Brasil, a legislação avançou década após década na missão de

democratizar a conquista ao registro, mas a problemática ainda persiste hodiernamente. Durante a pandemia de Covid-19, entre os anos de 2020 e 2022, esses brasileiros em situação de invisibilidade não puderam valer-se de uma importante política pública, o Auxílio Emergencial, que garantia um valor mensal aos beneficiários durante o período estabelecido. O Auxílio Emergencial pretendeu amparar a subsistência de determinados brasileiros em situação economicamente instável frente ao momento histórico atípico.

Ser portador de documentação básica fora imperioso para o público que buscava a elegibilidade ao auxílio, visto que era acessado ou por quem estava inscrito no CadÚnico e beneficiários do Programa Bolsa Família, para os quais o pagamento dos benefícios sociais dependia da regularização da documentação de todos os indivíduos do núcleo familiar, ou por intermédio de canais de requerimento (os chamados “ExtraCad”), dos quais igualmente era exigido, por lei, a inscrição regularizada no Cadastro de Pessoas Físicas. A falta do registro civil foi um obstáculo ao Auxílio Emergencial.

A conjuntura da realidade brasileira assentada em seus contextos econômicos, políticos e de inserção e dignificação social da pessoa humana revela que há muito o que avançar no tocante à efetiva outorga de legitimidade da cidadania quando propõe Políticas Públicas inclusivistas, sem, contudo, identificar quem são e serão os sujeitos de direitos, uma vez que são seres invisíveis ao Estado e à sociedade.

AGRADECIMENTOS

Apresenta-se os agradecimentos à Universidade Franciscana, em especial pela promoção da bolsa PROBIC UFN Edital 2022-2023, proporcionando o desenvolvimento do presente estudo, com aprofundamento na análise pelo viés das políticas públicas de distribuição de renda emergencial fomentadas durante a pandemia da Covid-19.

REFERÊNCIAS

ARARIPE, Jaime. **Plano Nacional de Erradicação do Sub-registro**: a hora de refletir sobre a verdadeira importância do Registro Civil de Pessoas Naturais.

Certifixe, 2004. Disponível em: https://www.certidao.com.br/portal/certifixe/sobre.php. Acesso em: 10 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 9886, 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 óbitos, do acordo com a autorização do art. 2º do Decreto n. 3316 de 11 de junho do 1887. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/norma/417686/publicacao/15628510. Acesso em: 10 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 10.044, de 22 de setembro de 1888**. Fixa o dia em que deve começar a ter execução, em todo o Império, o Regulamento do Registro Civil dos nascimentos, casamentos e óbitos. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/norma/418169/publicacao/15723572. Acesso em: 10 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 19.710, de 18 de fevereiro de 1931**. Obriga ao registo, sem multa, até 31 de dezembro de 1932, dos nascimentos ocorridos no território nacional, de 1 de janeiro de 1889 até a publicação do presente decreto. Disponível em: legis.senado.leg.br/norma/437557/publicacao/15619002. Acesso em: 21 jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 1829, de 9 de setembro de 1870**. Sanciona o Decreto da Assembléa Geral que manda proceder ao recenseamento da população do Império. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/norma/543582/publicacao/15631205. Acesso em: 08 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015original.htm. Acesso em: 10 jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.982 de 2 de abril de 2020**. Dispõe sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Diário Oficial da União, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm. Acesso em: 05 ago. 2023.

CARDOSO, Bruno Baranda. **A implementação do Auxílio Emergencial como medida excepcional de proteção social**. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, 2020, p. 1052–1065. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0034-761220200267. Acesso em: 20 ago. 2023.

CONCEIÇÃO, Nathalia Medeiros Sartori da. **A retificação de assentos civis brasileiros com o objetivo de reconhecimento de nacionalidade originária**

estrangeira: princípio da verdade real e desjudicialização. 2019. Monografia (Pós-Graduação Lato Sensu em Direito) – Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/biblioteca_videoteca/monografia/Monografia_pdf/2019/NathaliaMedeirosSartori.pdf. Acesso em: 06 jun. 2023.

FERREIRA, Letícia Araújo. **Eficiência E Efetividade Social Do Registro Civil Das Pessoas Natura**is. Março, 2021. Disponível em: https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://bibliotecatede.uninove.br/bitstream/tede/2517/2/Let%C3%ADcia+Ara%C3%BAjo+Ferreira.pdf. Acesso em: 06 jun. 2023.

GOVERNO FEDERAL. **Cadastro Único**. Brasília, 2023b. Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/acesso-a-informacao/carta-de-servicos/avaliacao-e-gestao-da-informacao-e-cadastro-unico/cadastro-unico#:~:text=Documentos%20obrigat%C3%B3rios%20para%20o%20cadastramento,Trabalho%20ou%20T%C3%ADtulo%20de%20Eleitor. Acesso em: 11 set. 2023.

GOVERNO FEDERAL. **Inscrever-se no Cadastro Único (CadÚnico)**. Brasília, 2023a. Disponível em: https://www.gov.br/pt-br/servicos/inscrever-se-no-cadastro-unico-para-programas-sociais-do-governo-federal. Acesso em: 11 set. 2023. PESSOA, 2006.

PARAÍBA. Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região. **Registre-se**: campanha busca combater o sub-registro civil de nascimento no Brasil. 2023. Disponível em: https://www.trt13.jus.br/informe-se/noticias/registre-se-campanha-busca-combater-o-sub-registro-civil-de-nascimento-no-brasil. Acesso em: 13 set. 2023.

PETROCELLI, A.B.; FERMENTÃO, C.A.G. O Sub-Registro De Nascimento Como Processo De Exclusão Social E Acesso Aos Direitos Da Personalidade: Um Paralelo Entre O Indivíduo Destituído De Registro De Nascimento E A Figura Do Homo Sacer De Giorgio Agamben. **Revista Jurídica Cesumar - Mestrado**, v. 22, n. 3, p. 567-579, setembro/dezembro, 2022. Disponível em: https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/11125/7215. Acesso em: 06 jun. 2023.

TIZIANI, Marcelo Gonçalves. Breve História do Registro Civil Eclesiástico. **JusBrasil**, 2016. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/50997/breve-historia-do-registro-civil-eclesiastico. Acesso em: 05 jul. 2023.