



Para (re)conhecer o nome: o combate ao sub-registro civil como política de enfrentamento à(s) violência(s) cotidianas

To (re)recognize the name: the fight against civil under-registration as a policy to confront everyday violence(s)

Tatiana Guimarães Sardinha Pereira

tguimaraes.sp@gmail.com

Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro - PPGSA/UFRJ

Clara Gomberg Faulhaber do Vale

clarafaulhaber@gmail.com

Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - PPCIS/UERJ

Eliane de Lima Pereira

elpe@mprj.mp.br

Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro - PPGD/PUC-RIO. Procuradora de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro - MPRJ

Roberta Rosa Ribeiro

rrribeiro@mprj.mp.br

Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro - MPRJ e titular da Promotoria de Justiça Junto à 1ª Vara Especializada em Crimes Contra a Criança e o Adolescente - VECA

10.52521/opp.v23n2.16698

FLUXO DA SUBMISSÃO

Submissão do trabalho: 26/11/2025

Aprovação do trabalho: 19/02/2026

Publicação do trabalho: 02/03/2026

Resumo

O artigo discute a importância do registro civil de nascimento como ato fundamental da cidadania e porta de entrada para direitos civis, políticos e sociais. O sub-registro é, então, discutido como uma falha estrutural e latente manifestação da exclusão social no Brasil. Para enfrentar esta realidade, a política de Unidades Interligadas (UIs), instituída pelo Provimento N°13/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), descentralizou o serviço para maternidades e hospitais. Houve êxito na redução: o sub-registro nacional caiu de 4,21% (2015) para 1,05% (2023), e no Rio de Janeiro (RJ), de 2,69% (2018) para 0,60% (2023). Contudo, ainda persiste nas áreas mais vulneráveis do país, como por exemplo, a Baixada Fluminense. O Diagnóstico das Unidades Interligadas, realizado pelo Centro de Pesquisas do Ministério Público do Rio de Janeiro (CENPE/MPRJ) confirmou o potencial desta política pública, mas também expôs os desafios e potencialidades do trabalho em curso. Por fim, este trabalho teve como um de seus principais objetivos reiterar a importância deste tipo de estudo para a melhoria das políticas públicas de promoção de direitos sociais. Neste mote, também foi destacada a atuação de Thaís Lemos Duarte nesta seara.

Palavras-chave

Sub-registro Civil de Nascimento. Unidades Interligadas. Cidadania. Direitos Sociais. Políticas Públicas.

Abstract

The article discusses the importance of civil birth registration as a fundamental act of citizenship and a gateway to civil, political, and social rights. Under-registration is then discussed as a structural failure and a latent manifestation of social exclusion in Brazil. To address this reality, the Interconnected Units (UIs) policy, instituted by Provision No. 13/2010 of the National Council of Justice (CNJ), decentralized the service to maternity hospitals and hospitals. Success was achieved in the reduction: national under-registration fell from 4.21% (2015) to 1.05% (2023), and in Rio de Janeiro (RJ), from 2.69% (2018) to 0.60% (2023). However, it persists in the country's most vulnerable areas, such as the Baixada Fluminense. The Diagnosis of Interconnected Units, carried out by Center for Studies and Research / Public Prosecutor's Office of Rio de Janeiro (CENPE/MPRJ), confirmed the potential of this public policy but also exposed the challenges and potentialities of the ongoing work. Finally, one of the main objectives of this work was to reiterate the importance of this type of study for the improvement of public policies for the promotion of social rights. In this vein, the work of Thaís Lemos Duarte in this area was also highlighted.

Keywords

Civil Birth Under-registration. Interconnected Units. Citizenship. Social Rights. Public Policies

Introdução

“A vida pode ser uma grande sucessão de infelicidades objetivas. Quem vive é quem sabe. Só que, dentre aqueles que conseguem olhar para os afetos e reconhecer o olhar empático dos outros, asseguro que as vias podem ficar mais fluidas” Thaís Lemos Duarte (Maio/2023).

Nomear é uma das mais caras marcas da existência humana. Através de nomes, os objetos ganham descrições, os lugares características e os sujeitos individualidade. Ao receber um nome, uma pessoa se torna não somente (re)conhecida pelos demais, mas também capaz de se localizar no tempo, espaço e ancestralidade. Não obstante, na contemporaneidade, há uma gama de serviços genéticos hábeis em detectar as origens geográficas e étnicas dos indivíduos. Ademais dos aspectos mercadológicos associados a estes testes, o interesse crescente neste tipo de técnica espelha um anseio coletivo antigo e relevante – conhecer suas raízes, tanto indivíduo-famíliares quanto sociocoletivos.

Em um mundo de estados-nações, o registro dos indivíduos existe para além dos elementos identitários e possui um caráter prático e organizador – catalogar as existências. Neste aspecto, o ato de documentar os sujeitos prioriza, ao menos em um primeiro momento, o simples fato de se construir uma espécie de inventário sobre as pessoas, certidões capazes de reter informações sobre cada indivíduo e, ao mesmo tempo, formar uma base de dados sobre toda a população. A partir deste catálogo, são pensadas desde estratégias gerais de governança até políticas públicas específicas.

O movimento nomear-registrar é, portanto, dual e favorece tanto o sujeito quanto as diferentes instâncias da administração pública. Além disso, o registro civil de nascimento é o primeiro e mais fundamental ato da cidadania, capaz de atuar como a porta de entrada para uma série de direitos sociais, econômicos e políticos. A Certidão de Nascimento não é meramente um documento, esse registro é o reconhecimento formal da existência de um indivíduo pelo Estado, conferindo-lhe nome, filiação, nacionalidade e, conseqüentemente, a possibilidade de acesso a programas de saúde, educação, previ-

dência social e trabalho formal.

O sub-registro civil de nascimento – a não emissão do registro no ano subsequente ao nascimento – é, portanto, uma manifestação de exclusão social e uma falha estrutural do aparato estatal. No contexto brasileiro, embora o registro tenha se tornado gratuito pela Lei nº 9.534/97, o problema persistiu, revelando que as barreiras à documentação são mais complexas do que apenas o custo financeiro. Neste sentido, este trabalho se dedica a explorar esta realidade e busca discutir o(s) porquê(s) da persistência deste fenômeno socialmente excludente na realidade brasileira. As dificuldades geográficas (distância dos cartórios), a falta de conscientização das famílias e os obstáculos burocráticos e sociais, tais como a ausência do pai para o reconhecimento de paternidade, persistem como barreiras ao registro civil e contribuem para gerar estatísticas preocupantes de sub-registro.

Contudo, nos últimos anos, o Brasil tem experimentado mudanças positivas no cenário nacional no que tange à redução deste fenômeno de exclusão social. Segundo os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no período de 2015 a 2023, o percentual de sub-registro de nascimento passou de 4,21% para 1,05%, sendo o ano mais recente a cifra mais baixa da série histórica¹. As políticas públicas de enfrentamento ao sub-registro têm um papel-chave nessa mudança e indicam como as estratégias sociogovernamentais são capazes de fomentar alterações relevantes em realidades indesejadas. Apesar dos avanços alcançados, somente no ano de 2023, cerca de 26.750 crianças não foram registradas no Brasil, o menor número da série histórica, mas ainda expressivo em uma conjuntura cujo objetivo é a completa erradicação destes casos.

Dado esse panorama mais geral, este trabalho irá discorrer sobre as políticas de combate ao sub-registro no Brasil e no estado fluminense, com destaque para a inserção dessas práticas como capazes de fortalecer direitos, fomentar a cidadania e combater as violências cotidianas, enfrentadas sobretudo pelas populações em maior situação de vulnerabilidade social, econômica e política. Neste sentido, as próximas seções se dedicam à discussão de como foi construída esta mudança de cenário e, ainda mais importante, aprofunda alguns aspectos relevantes para compreensão do sub-registro como um fator contribuinte para a construção de uma conjuntura de vulnerabilidades.

Ainda neste artigo, este debate se faz presente não somente pela relevância da temática, mas também para honrar a memória de Thaís Lemos Duarte cuja trajetória de vida (e ofício) foi marcada por temas deste mote. Em especial, este trabalho irá retomar alguns dos principais pontos de discussão, resultados e contribuições decorrentes da

1 O IBGE disponibiliza a série histórica sobre o sub-registro de nascimento através do endereço: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/26176-estimativa-do-sub-registro.html?&t=resultados>. Além de publicações sobre a temática, também há um painel interativo, cujas informações são pormenorizadas por local de nascimento, idade materna, região do país etc. Os dados aqui dispostos foram acessados em: 20/10/2025.

pesquisa “Diagnóstico das Unidades Interligadas do Estado do Rio de Janeiro”, idealizada e encabeçada por Thaís, à época, coordenadora do Centro de Pesquisas e Inovações do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (CENPI/MPRJ).²

A escolha da temática do sub-registro civil por parte de Thaís não se deu por acaso, dentre uma enorme gama de possibilidades proporcionadas pela atuação em uma instituição da grandeza e complexidade do MPRJ, seria possível empenhar esforços em uma série de outros caminhos de estudo, inclusive com temáticas mais familiares, como presos, violência policial, fluxo de homicídios entre outros. Apesar disso, ao encabeçar este tema, Thaís escolheu se aventurar em uma área desconhecida até então, pelo simples fato de (re)conhecer ser a defesa de direitos básicos o princípio de todos os demais, inclusive daqueles pelos quais havia lutado em favor de outros, durante toda a sua trajetória. Dessa forma, a discussão deste estudo visa chamar atenção para a contribuição desta pesquisadora em mais uma seara de atuação, diversa da maioria de seus estudos, mas encarada com mesmo entusiasmo e seriedade dos demais.

Metodologia

Este artigo é fruto da (re)discussão de uma investigação realizada nos anos de 2018-2019, no âmbito do CENPI/MPRJ, através de estudo de caso de natureza descritiva e exploratória sobre o sub-registro civil no estado do Rio de Janeiro, chamado Diagnóstico das Unidades Interligadas do Estado do Rio de Janeiro, cuja abordagem se desenvolveu por meio de uma metodologia mista - qualitativa e quantitativa. A presente discussão se desenvolveu por meio de uma análise documental, bibliográfica e de dados acerca da temática do sub-registro civil, inclusive retomando os principais resultados do estudo inicial. Para ampliar essa discussão, também foi realizada uma ampla busca em sites

2 O Centro de Pesquisas e Inovação (CENPI) do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro foi inaugurado em 2017, como uma iniciativa do parquet fluminense para ampliar as pesquisas científicas no âmbito da instituição. A proposta deste núcleo de trabalho era a construção de um olhar global e sistemático, para dentro e para fora, a partir da atuação no MP, capaz de avaliar tanto o cenário de dados já produzidos por universidades e instituições de pesquisa, quanto produzir e analisar dados referentes a própria atuação do MPRJ. O “Diagnóstico das Unidades Interligadas do Estado do Rio de Janeiro” foi um trabalho-chave para o centro de pesquisa, uma vez que reunia um problema de grande relevância social e, ao mesmo tempo, possibilitava escrutinar a atuação do parquet no combate ao sub-registro civil, tema de grande importância também dentro da instituição. Devido à complexidade do levantamento e a mudanças organizacionais no centro de pesquisas, o estudo foi iniciado em 2018 e finalizado em 2019. À época da finalização e publicação, Thaís não ocupava mais a coordenação do CENPI, mas seu nome se faz presente no relatório final como parte da equipe técnica, menção incapaz de fazer jus à sua grande contribuição ao trabalho realizado. Por fim, é importante mencionar que este trabalho foi realizado em parceria com a Assessoria de Direitos Humanos e Minorias (ADHM/MPRJ) e a Comissão Permanente Multidisciplinar de Erradicação do Sub-Registro de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica (COESUB), ambos setores permanentes do MPRJ. As membras responsáveis por estas seções do MPRJ, no momento do estudo, também foram (e ainda são) grandes entusiastas das lutas travadas por Thaís Lemos Duarte e, não por acaso, compõem a autoria deste artigo.

oficiais dos órgãos públicos federais e estaduais, utilizando descritores específicos como *Unidades Interligadas*, *sub-registro civil* e *erradicação do sub-registro*, com o intuito de esquadriñar os mecanismos mais recentes utilizados para ampliar as garantias legais para a universalização do registro civil de nascimento e, conseqüentemente, a erradicação do sub-registro civil.

Assim, no estudo inicial, para avaliar o desempenho das UIs foi utilizado um desenho de pesquisa a partir de duas frentes: dados administrativos de todas as UIs e material de estudo obtido *in loco* (entrevistas e questionários), através de uma amostra representativa das unidades. A coleta de dados ocorreu em diferentes fases, ao longo do segundo semestre de 2018. A primeira fase envolveu o levantamento normativo e administrativo, com a análise documental de decretos, leis e provimentos, e a solicitação de dados quantitativos junto à Corregedoria do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ) para calcular a Taxa de Cobertura Registral das UIs. Ainda, foi realizado levantamento das unidades interligadas no estado - em funcionamento ou não.

É importante mencionar que, à época da pesquisa, o estado do Rio de Janeiro possuía cerca de 232 estabelecimentos de saúde hábeis em realizar partos, mas somente 58 contavam com unidades interligadas (25% do total). Além disso, 22 destas unidades existiam, mas não estavam em funcionamento. Neste contexto, a primeira fase do estudo se deu através da análise de dados das 58 Unidades Interligadas instaladas em hospitais e maternidades no estado fluminense, obtidos pelo MPRJ junto ao TJRJ. Para continuidade do estudo, todas as UIs cadastradas foram diretamente contatadas. Destas, 17 não responderam nenhum tipo de contato; das 41 respondentes, cinco exigiram anuência do Comitê de Ética, que foi inscrita na Plataforma Brasil, mas à época, devido à recente implementação do CENPI como unidade de pesquisa, ainda em processo de construção, os pré-requisitos para a aprovação do trabalho não foram alcançados. Além disso, duas UIs informaram que estavam fechando devido a obras e outras três estavam inativas. Dessa forma, todas as unidades contatadas e receptivas ao estudo foram entrevistadas, ou seja, receberam uma equipe do CENPI em visita à unidade, a fim de conhecer as instalações, aplicar o questionário e discutir as potencialidades e desafios enfrentados pelas UIs fluminenses.

Em tempo, a segunda fase da pesquisa de diagnóstico foi desenvolvida por meio de oito entrevistas semiestruturadas com gestores-chave do Tribunal de Justiça, de órgãos relacionados à Assistência Social e Direitos Humanos, além de profissionais do próprio Ministério Público para capturar a visão estratégica e os desafios de monitoramento da política, a seleção destes participantes teve como critério a técnica de *bola de neve*. Por fim, a fase principal de coleta de dados de campo, a Fase III, envolveu a aplicação de questionários detalhados *in loco* em 29 Unidades Hospitalares/Maternidades e 28 Unidades Interligadas/Cartórios correspondentes. Ainda, os participantes do estudo, en-

trevistados durante a aplicação do instrumento de pesquisa eram profissionais e chefes de cartório responsáveis pelas UIs. Os questionários exploraram o perfil institucional, a estrutura física e operacional, os empecilhos e dificuldades, além de boas práticas e recomendações de melhorias. Estes aspectos foram fundamentais para entender o funcionamento das UIs no estado do Rio de Janeiro e fornecer insumos para as melhorias identificadas nos dados mais recentes. Apresentadas as diretrizes metodológicas gerais, discutiremos na próxima seção o debate teórico relacionado ao registro civil, o aparato legal e a implementação de políticas públicas como o caso das Unidades Interligadas.

O Registro Civil como Direito Fundamental, os Marcos Legais e a Política das Unidades Interligadas

A falta do registro civil não é apenas um indicador estatístico, funciona também como um demarcador de vulnerabilidade. O sub-registro de nascimento evidencia um aspecto prático da exclusão social, na medida em que, o sujeito se torna invisível para o Estado do ponto de vista formal, porém existe, de fato, como parte da população no mundo real. Esta contradição se expressa principalmente por meio do acesso inadequado aos serviços sociocoletivos básicos, em uma forma de marginalização, consequente da negação primária do registro civil, do reconhecimento existencial e da cidadania como um todo.

Boneti (2006), ao analisar as questões relacionadas à exclusão e a inclusão social em termos conceituais, aponta as implicações teóricas e metodológicas do discurso da exclusão e inclusão social, questionando a adequação da palavra inclusão em ações governamentais. Na sua abordagem sobre vulnerabilidade social, o autor conceitua a exclusão como uma problemática social que surge quando o vínculo do indivíduo com a produção material e os laços coletivos se quebra. Os indivíduos excluídos são, então, definidos como coleções de pessoas entregues a si próprias que acumulam as maiores desvantagens sociais, como pobreza, falta de trabalho, sociabilidade restrita e condições precárias de moradia. O somatório destas desvantagens indicaria uma inserção periférica dos sujeitos no mundo formal e, portanto, a sobreposição de múltiplas segregações.

Em uma abordagem semelhante, Guerra (2012) destaca que a exclusão social é um dos resultados possíveis para uma série de processos de desintegração social, o qual pode ocorrer de forma gradativa e crescente, após uma série de cisões dos laços entre o indivíduo, a sociedade e o Estado. Assim, a exclusão é caracterizada como um conceito multidimensional que abrange privações em áreas como habitação, educação, rendimentos, emprego e saúde, sendo os excluídos aqueles que não têm direito a esses bens e à igualdade de oportunidades. Neste mote, a marginalização de certos setores da

sociedade persiste de forma indireta, uma vez que, os indivíduos fazem parte da coletividade, mas exercem sua cidadania de maneira incompleta, ora por desconhecer seus direitos, ora pela privação destes por sua inserção periférica. O sub-registro de nascimento é um exemplo bastante caro deste cenário.

Em um recorte correlato, porém mais direcionado à análise do sub-registro como forma de privação da cidadania, Petrocelli e Fermentão (2022) discutem a importância do registro civil de nascimento no processo de inclusão social e acesso aos direitos da personalidade, além de traçar um paralelo entre o indivíduo sem certidão e a figura do *Homo Sacer* de Giorgio Agamben³. A tese principal das autoras é a de que o sub-registro é um processo de exclusão social capaz de gerar um cenário de invisibilidade e violar os direitos individuais. A certidão de nascimento é, mais uma vez, abordada como a porta de entrada para o reconhecimento do indivíduo como cidadão e para o exercício de direitos essenciais (como saúde, educação e trabalho). No oposto, a ausência do registro mantém a pessoa em uma condição de inexistência jurídica, destituída de um nome e nacionalidade formais, com potencial para privar o sujeito dos direitos decorrentes da formalização cidadã.

Ainda, Machado e Bitti (2022) destacam que, apesar dos avanços obtidos no combate ao sub-registro, há a permanência deste fenômeno, mesmo diante de tantos incrementos técnico-burocráticos do Estado nas últimas décadas. Esse quadro, que indica a incapacidade de exercício da cidadania plena por parte dos brasileiros, entretanto, não se distribui de forma aleatória, mas atinge aqueles pertencentes às camadas mais pobres da população, em especial os residentes em localidades não-urbanizadas. Segundo os autores, a existência destes casos *per se* caracteriza uma situação de crise democrática, cuja atuação sociocoletiva carece de enfoque e priorização de políticas públicas. Em suma, a literatura sobre o tema destaca que os sujeitos mais afetados pelo sub-registro são aqueles com baixo poder aquisitivo, baixo grau de instrução, residência em áreas rurais ou remotas, e aqueles com estruturas familiares não-tradicionais, como as mães solteiras ou adolescentes.

Neste bojo, o combate ao sub-registro no Brasil foi construído através de diversas frentes, incluindo desde atuações diretas de entidades especializadas e organizações da sociedade civil, até um forte aparato jurídico-legal. Estes atores e legislações tinham por finalidade a promoção de políticas públicas específicas, assim como a defesa e a ampliação das conquistas realizadas nesta seara. Ao analisar os instrumentos legais re-

3 *Homo Sacer* ("Homem Sagrado") é um conceito presente na obra de Giorgio Agamben (*Homo Sacer: O Poder Soberano e a Vida Nua I*). Essa definição aponta para uma figura cuja vida, despojada de direitos e proteções (*zoë* ou "vida nua"), pode ser morta por qualquer pessoa sem incorrer em homicídio, mas que, paradoxalmente, não pode ser sacrificada em rituais religiosos. Na contemporaneidade, algumas figuras privadas de cidadania, como refugiados e prisioneiros de guerra, são vistas como manifestações modernas dessa condição.

lacionados ao enfrentamento do sub-registro no Brasil, é possível acompanhar o refinamento da discussão sobre o tema, passando de aspectos mais gerais que englobavam a população como um todo, até especificidades relativas à promoção de direitos básicos, tais como: reconhecimento da paternidade, definição da naturalidade e emissão de documentos individuais, todos logo após o nascimento. Mais do que uma mera especialização, esta trajetória jurídico-legal demonstra a maturação das políticas públicas de enfrentamento ao sub-registro civil no contexto brasileiro (o quadro I exemplifica esse argumento).

Quadro I: Legislações, Provimentos e Decretos sobre a erradicação do sub-registro no Brasil, 1988 a 2024

Lei/Decreto/Provimento	Definição
Constituição Federal de 1988 (Art. 1º, III)	Consagrou a dignidade da pessoa humana como princípio fundamental do ordenamento jurídico brasileiro, sendo o direito à personalidade (incluindo o nome e sobrenome) um pressuposto a ser resguardado.
Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90)	O registro de nascimento é fundamental para garantir que a criança e o adolescente não sejam excluídos em seu próprio país e possam acessar os bens da vida e direitos expressos no estatuto.
Lei Federal nº 9.534/1997	Instituiu a gratuidade universal para o registro de nascimento.
Decreto nº 6.289, de 06/12/2007 (Revogado pelo Decreto nº 10.063/2019)	Estabeleceu o Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica , e instituiu o Comitê Gestor Nacional do Plano Social Registro Civil de Nascimento e Documentação Básica e a Semana Nacional de Mobilização para o Registro Civil de Nascimento e a Documentação Básica.
Lei nº 11.790, de 02/10/2008	Alterou a Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/73) para permitir que o registro da declaração de nascimento fora do prazo legal (registro tardio) fosse realizado diretamente nas serventias extrajudiciais (cartórios de registro civil), sem necessidade de processo judicial, facilitando a obtenção.
Provimento nº 13, de 3 de setembro de 2010, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). (Revogado pelo Provimento n. 149/2023)	Instituiu a sistemática das Unidades Interligadas. Regulamentou a emissão de certidões de nascimento nos estabelecimentos de saúde que realizam partos. Definiu os procedimentos , a documentação necessária (como a DNV) e a forma de remessa eletrônica dos dados aos cartórios.
Decreto nº 7.231, de 14 de julho de 2010	Regulamenta o art. 29, incisos I, II e III, da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências.

Lei/Decreto/Provimento	Definição
Decreto nº 8.270/2014 (Revogado pelo Decreto nº 9.929/2019)	Instituiu o Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (SIRC) , com o objetivo de captar e armazenar de forma informatizada e padronizada as informações de registros de nascimento, casamento e óbito, subsidiando políticas públicas e coibindo fraudes.
Lei Nº 13.112/2015	Altera a Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/73) e a Lei nº 8.069/90 (ECA) para garantir o direito da parturiente ou da mãe de registrar o filho com a Declaração de Nascido Vivo (DNV), mesmo na ausência do pai, e o direito de obter o registro em seu sobrenome . Essa lei fortalece o direito da mulher ao registro e protege a criança da falta de registro por omissão paterna.
Lei nº 13.257/2016 (Marco Legal da Primeira Infância)	Reafirmou o compromisso do Provimento Nº 13/2010 (CNJ). Estabeleceu o prazo de um ano para que os estabelecimentos de saúde se interligassem , não definindo limites quantitativos de partos para a interligação.
Lei Nº 13.484/2017	Permitiu que a certidão de nascimento mencione como naturalidade do bebê o município de residência da mãe, em vez do município de ocorrência do parto . Esta mudança visa corrigir a distorção estatística e social causada pelo parto ocorrer em cidades vizinhas, garantindo que o vínculo de nascimento seja com a cidade de fato da família.
Decreto Nº 9.929, de 22 de julho 2019	Este Decreto dispõe sobre o Sistema Nacional de Informações de Registro Civil - Sirc , que tem a finalidade de captar, processar, arquivar e disponibilizar dados relativos a registros de nascimento, de casamento, de óbito e de natimorto produzidos pelos cartórios de registro civil das pessoas naturais, e sobre o seu comitê gestor.
Decreto Nº 10.063, de 14 de outubro de 2019	Dispõe sobre o Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica , o Comitê Gestor Nacional do Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação da Documentação Básica e a Semana Nacional de Mobilização para o Registro Civil de Nascimento e a Documentação Básica. Esse decreto encarregado de conduzir ações articuladas e integradas entre os entes federativos com o intuito de eliminar o sub-registro civil de nascimento.

Lei/Decreto/Provimento	Definição
Lei Nº 14.382/2022	Criou o Sistema Eletrônico de Registros Públicos (SERP). No que tange ao nascimento, ela visava a desjudicialização e a modernização - Registro Eletrônico: Fortaleceu o uso de meios eletrônicos. CPF no Registro: Confirmou a integração do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) na certidão de nascimento, tornando-o o número único de identificação civil. Postos em Maternidades: Reforçou a possibilidade de cartórios instalarem postos de serviço de registro em hospitais e maternidades para registrar nascimentos, facilitando o registro imediato.
Provimento n. 149, de 30 de agosto de 2023	Das unidades interligadas nos estabelecimentos de saúde - Seção I - Das Disposições Gerais - Art. 445. A emissão de certidão de nascimento nos estabelecimentos de saúde que realizam partos será feita por meio da utilização de sistema informatizado que, pela rede mundial de computadores, os interligue às serventias de registro civil existentes nas Unidades Federativas e que aderiram ao Sistema Interligado , a fim de que a mãe e/ou a criança receba alta hospitalar já com a certidão de nascimento .
Provimento Nº 182, de 17 de setembro de 2024, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).	Alterou o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça – Foro Extrajudicial (CNN/CN/CNJ-Extra), instituído pelo Provimento n. 149, de 30 de agosto de 2023, e dispôs sobre modelos únicos de certidão de nascimento, de casamento e de óbito , a serem adotadas pelos escritórios de registro civil das pessoas naturais.

Fonte: Elaboração própria.

Dentre os mais exitosos resultados práticos deste amplo aparato construído para erradicar o sub-registro civil de nascimento foi a criação da política das Unidades Interligadas, cuja origem está radicada em um provimento do Conselho Nacional de Justiça (Provimento Nº13/2010). A estratégia principal desta política pública era implementar sucursais cartoriais em unidades de saúde, a fim de facilitar a realização dos registros de nascimento, de maneira que os recém-nascidos deixassem as unidades de saúde já portadores da documentação básica (registro de nascimento e, posteriormente, também o CPF e Identidade). É importante ressaltar que, a implementação de uma política deste mote é bastante complexa, não somente pela extensão do país e as variabilidades internas existentes em todo território nacional, mas principalmente pelo fato de envolver uma gama de entidades de diferentes níveis de governo cuja atuação precisava ter caráter articulado e complementar.

Não obstante, este tipo de política, de caráter intersetorial, além de requerer um planejamento minucioso, também implica ampla articulação entre órgão participantes, não apenas para delimitar as ações de cada envolvido, como também respeitar a autonomia dos participantes, sem prejudicar a garantia de acesso aos direitos em questão.

Para entender o êxito alcançado pelas Unidades Interligadas, se faz necessário discutir o papel de algumas das instituições-chave em atuação na implementação desta política, tais como: 1. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC), em nível federal; 2. Governo, Poder Judiciário, Ministério Público e Unidades Cartoriais, em nível estadual; 3. Entidades Hospitalares e de Saúde, em diferentes níveis de gestão. Neste contexto, cada envolvido possui um papel fundamental, capaz de fomentar ou colocar em xeque o bom funcionamento das Unidades Interligadas.

De forma estratégica, o MDHC coordena as atividades de planejamento e gestão da política, além de pleitear junto às unidades federativas ações práticas para viabilizar a implementação das Unidades Interligadas. Realizada esta articulação primária, os governos estaduais e seus atores-chave (MP, TJ e Cartórios de Registro Civil) passam a ter protagonismo, a fim de normatizar, fiscalizar e (re)estruturar o pleno funcionamento das UIs em termos práticos. Por fim, em uma articulação geral, há uma interação contínua entre estes órgãos e as unidades hospitalares, responsáveis pela efetiva prestação do serviço junto à população, esta última etapa enfrenta os maiores desafios, pois são necessários recursos físicos, materiais e humanos adequados. Neste contexto, o Ministério Público Estadual desempenha um papel ímpar para a efetividade da política das Unidades Interligadas, pois atua em múltiplas frentes ora como fiscalizador do cumprimento das leis, ora como garantidor de direitos (humanos, da criança e do cidadão).

Diante do exposto, se faz necessário destacar a atuação do Ministério Público Estadual na articulação e fiscalização da política das Unidades Interligadas (UIs) de Registro Civil. Em sua função de interlocutor, o MPE mobiliza todos os atores essenciais — Corregedorias, Cartórios e órgãos de saúde e assistência social, com o objetivo de garantir a efetiva implantação das UIs nas maternidades e hospitais. Ainda, as atividades do MP costumam envolver a realização de reuniões de planejamento e visitas às unidades, além da emissão de recomendações e participação ativa em Comitês Gestores Estaduais e Municipais. Cada uma destas ações visam assegurar o (re)planejamento adequado da política, cujo objetivo principal é (re)alocar os recursos disponíveis para universalizar o registro civil.

Nesta vertente de implementação e garantia de direitos fundamentais, a atuação do MP tem entre seus principais focos a erradicação do sub-registro civil. Neste sentido, o órgão exerce o controle externo sobre os serviços notariais e de registro, realizando fiscalizações para assegurar que as UIs funcionem de maneira eficiente, gratuita e cumpram os prazos legais, conforme estabelecido pelo Provimento nº 13/2010 do CNJ⁴.

4 Recentemente, o provimento nº13/2010 foi revogado pelo provimento nº149/2023 que ampliou as diretrizes sobre o trabalho das Unidades Interligadas, e dispôs de normas gerais de funcionamento, além de (re)assegurar convênios para disposição de recursos e orientações da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Dessa forma, a política segue em curso, recebendo revisões e ampliações em prol da manutenção e

Ainda, o MP trabalha na defesa do direito constitucional à identidade e cidadania da criança, resolvendo situações complexas, como a ausência de documentação dos pais ou a falta de declaração de paternidade, e utiliza medidas judiciais, se necessário, para garantir que nenhuma criança permaneça sem sua Certidão de Nascimento (e demais documentos básicos, como Identificação Civil e CPF). Dada a centralidade deste ente, somados papéis desempenhados pelas autoras deste artigo, a próxima seção irá discutir alguns empreendimentos, particularidades e avanços da política das Unidades Interligadas em nível estadual, em destaque o caso do Rio de Janeiro.

O Estado do Rio de Janeiro e as estratégias de erradicação do sub-registro civil de nascimento

A erradicação do sub-registro ganhou destaque na agenda internacional de direitos humanos, sobretudo a partir de 2015, quando esta temática foi incorporada às metas da Agenda 2030⁵. O Brasil, ao ratificar a Convenção sobre os Direitos da Criança e a Agenda 2030, ratificou seu compromisso em assegurar o registro civil universal, a ser realizado imediatamente após o nascimento. Para atacar o problema na sua origem, o Estado brasileiro concebeu a estratégia de descentralizar o serviço de registro civil, instalando as Unidades Interligadas (UIs) dentro das próprias maternidades e hospitais, conforme citado.

Como parte integrante deste esforço federal, o estado do Rio de Janeiro promulgou a Lei Estadual nº 7.088/2015 que consolidou o arcabouço normativo para a instalação e o funcionamento das UIs em nível local. Esta lei foi o suporte necessário para atribuir que maternidades e hospitais com mais de 100 partos mensais, deveriam abrigar uma Unidade Interligada de Registro Civil. A lei não apenas indicava a instalação, mas também definia as responsabilidades das unidades de saúde em prover a infraestrutura básica (local adequado, equipamentos e conexão de internet). Além disso, também era necessário garantir a articulação entre a unidade cartorial instalada no hospital com a equipe de saúde, a fim de promover a divulgação do serviço e o encaminhamento das parturientes às UIs. Não obstante, a consolidação destes papéis não ocorreu de maneira espontânea ou sem impasses, mas sim por meio da (re)adequação das normas legais a cada realidade local, a partir do fortalecimento promovido por políticas e normas pre-

ampliação dos avanços obtidos.

- 5 A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável é um plano global da ONU, em vigor desde 2015, composto por 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas. Seu objetivo é erradicar a pobreza e promover o desenvolvimento sustentável em nível mundial até o ano de 2030, abrangendo áreas como clima, saúde, educação e justiça.

existentes. Todo este processo ocorreu de maneira contínua, por meio de uma série de aparatos legais e normativos - decretos, normas, provimentos e resoluções (o quadro II apresenta os instrumentos utilizados pelo estado fluminense).

Quadro II – Leis, decretos, provimento e resoluções estaduais da política erradicação do sub-registro no Rio de Janeiro, 2011 – 2023

Leis/Decreto/Provimentos/Resoluções	Definição
Provimento N° 24/2009, reeditado em 2021 pelo Provimento N° 75/2021	A Corregedoria Geral da Justiça do Rio de Janeiro editou o provimento para tratar do assunto sub-registro, estabelecer diretrizes, propor ações, em consonância com o Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica.
Provimento CGJ N° 01/2011	Com o intuito de facilitar foi instituído o registro de crianças nos cartórios de registro civil pelos pais detentores da Declaração de Nascido Vivo (DNV) original, dispensando a presença de testemunhas , desde que as crianças tivessem até 12 anos de idade.
Provimento N° 19/2011 (Revogado pelo Provimento CGJ n°64/2023)	A finalidade dessa medida era promover maior uniformidade nos procedimentos judiciais relacionados ao registro tardio, visando, consequentemente, uma maior eficiência no processo.
Decreto 43.067 de 08 de julho de 2011	Estabelece a criação do Comitê Gestor Estadual de Políticas de Erradicação do Sub-registro de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica .
Lei N° 6.281, de 2012 (Revogado pela Lei n°10.234/2023)	Cria o Fundo de Apoio aos Registradores Civis das Pessoas Naturais do Estado do Rio de Janeiro – FUNARPEN com a finalidade de subsidiar cartórios na emissão de registros de nascimento e óbito.
Provimento CGJ n° 76/2011	Regulamentação das Unidades Interligadas (UIs)
Provimento CGJ n° 37 de 2013	O provimento permite aos serviços extrajudiciais com atribuição de Registro Civil de Pessoas Naturais e de Interdições e Tutela emitir certidões.

Provimento CGJ nº 68 de 2014	Provimento autoriza a instalação de uma Unidade Interligada nos Institutos Médicos Legais do Estado do Rio de Janeiro
Lei Estadual nº 7.088/2015	A lei estabelece medidas para a erradicação do sub-registro civil de nascimento no Estado do Rio de Janeiro. Além disso, autoriza a instalação de unidades interligadas de registro civil de pessoas naturais e de postos de atendimento de identificação civil nos estabelecimentos de saúde públicos e nos conveniados com o SUS , no âmbito do Estado do Rio de Janeiro , que realizem, no mínimo, 100 (cem) partos ao mês. Aqueles que realizam menos de 100 (cem) partos terão um serviço itinerante.
Resolução estadual 1118/2015 da SES	Dispõe sobre o preenchimento do nome da mãe na Declaração de Nascido Vivo (DNV) para mães sem documento de identificação .
Provimento CGJ nº 64, de 11/12/2023	Dispõe do procedimento judicial a ser preferencialmente adotado, quanto aos pedidos de registro civil tardio de nascimento .
Lei nº 10.234, de 12 de dezembro de 2023	Lei que dispõe sobre o Fundo de Apoio aos Registros Cíveis das Pessoas Naturais – FUNARPEN/RJ .

Fonte: Elaboração própria

Diante deste arcabouço legislativo, é importante ressaltar que essa política foi construída de forma interdisciplinar, envolvendo a participação de diversas instituições públicas na busca pelo aprimoramento e continuidade da erradicação do sub-registro civil no estado do Rio de Janeiro. Em outras palavras, houve um esforço coletivo por parte do Estado e de suas instituições, com a participação permanente de entidades da sociedade civil, a fim de trabalhar na promoção do registro civil como base indispensável à garantia uma cidadania plena a população fluminense. A implementação da política de Unidades Interligadas no Rio de Janeiro é resultado de um esforço interinstitucional, envolvendo o Poder Executivo (nas esferas estadual e municipal), o Poder Judiciário (Corregedoria Geral de Justiça do TJRJ) e o Ministério Público Estadual. Além disso, o Comitê Gestor Estadual de Políticas Públicas, criado pelo Decreto Estadual nº 43.067/2011, foi um dos catalisadores para mitigar o sub-registro civil e para a expansão no acesso à documentação básica.

Como resultado destas políticas públicas de promoção do registro civil de nascimento, os dados mais recentes sobre sub-registro no Rio de Janeiro (RJ) mostram uma

melhoria significativa entre 2018 e 2023, acompanhando a tendência nacional. Em 2018, o estado registrava 2,69% de sub-registro (5.958 casos), ocupando a 11ª posição nacional. Em destaque, neste mesmo ano, alguns municípios da Baixada Fluminense: Duque de Caxias, Belford Roxo, Magé e São João de Meriti, lideravam o ranking estadual, com índices de sub-registro de 22,94% (2.995), 5,33% (375), 3,88% (147) e 3,50% (219), respectivamente. Em 2023, a taxa de sub-registro do Rio caiu drasticamente para 0,60% (1.086 casos), baixando para a 17ª posição no ranking nacional. No entanto, apesar dessa redução geral, os mesmos quatro municípios da Baixada Fluminense - Duque de Caxias 0,74%, (78), Belford Roxo 0,98% (55), Magé 0,47% (14) e São João de Meriti 0,77% (37), embora apresentem cifras bem mais baixas, ainda persistem com as maiores porcentagens de sub-registro civil no estado. Esses dados apontam para a importância contínua das políticas públicas de enfrentamento ao sub-registro, cuja eficácia é desafiada por particularidades socioeconômicas e estruturais desses locais.

No âmbito da saúde, por exemplo, Gerschman (2010) chama atenção para o alto número de estabelecimentos de saúde concentrados na capital fluminense, apontado pelo autor como algumas das permanências da fusão do extinto estado da Guanabara com o Rio de Janeiro – unidade da federação após deixar de ser capital. Dado esse contexto, ainda existiriam algumas dificuldades em se estabelecer politicamente a divisão de competências entre as esferas federais, municipais e estaduais, capazes de impactar a implementação de políticas através do SUS, cujo funcionamento depende da pactuação equilibrada entre as diferentes esferas de governo para obter êxito. Nesse sentido, o impacto das políticas das UIs ser maior na capital poderia ser explicado, ao menos em parte, pelo maior número de instituições públicas hospitalares concentradas no município do Rio, que

Concentra cerca de 75% de sua população na Região Metropolitana e sua capital foi durante a maior parte de sua existência o distrito federal, centralizando mais recursos públicos em saúde que qualquer outra cidade do país, com importante componente sob gestão federal. (KUSCHNIR *et al*, 2010, p. 214)

Nesse sentido, é fundamental destacar a desigualdade na oferta de serviços públicos como um dos indicadores a serem considerados nas disparidades de resultados das políticas públicas destinadas à população. No caso da baixada fluminense, Rocha e Castro (2021) afirmam existir disparidades e injustiças territoriais (p. 220), pois a região é marcada não somente pela precariedade econômica, mas também carência de infraestrutura básica e altos índices de violência política e social. Em uma análise específica sobre as políticas de enfrentamento ao sub-registro civil, Brasileiro (2017) aponta que muitas dificuldades observadas nos municípios da baixada estão relacionadas à falta de aparelhos públicos como, por exemplo, a inexistência de secretarias de direitos hu-

manos, ainda, as poucas instituições atuantes nesta seara enfrentam grandes desafios, sobretudo pela falta recursos financeiros e de pessoal. Por fim, também foram identificados nestes municípios grandes fragilidades na prestação de serviços de registro e identificação civil, seja pelo mau funcionamento das unidades cartoriais, seja pelo não cumprimento da legislação vigente – atendimento inadequado a pessoas hipossuficientes, impedimento e/ou imposição de barreiras ao registro por parte de mães-solo. Além disso, também foram mencionadas constantes alegações de falta de verba para continuidade de prestação de serviços longe das sedes cartoriais, entre outros desafios.

Nesse mote, foram identificadas na realidade fluminense profundas assimetrias no acesso aos direitos sociais básicos, capazes de indicar a falta de equidade entre municípios do estado. Para além dos aspectos históricos e políticos já mencionados, para compreender o cenário mais atual, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, uma das principiantes entidades atuantes no enfrentamento ao sub-registro promoveu um estudo específico sobre a atuação das Unidades Interligadas, a fim de identificar as fragilidades e potencialidades desta política em curso no estado fluminense. O diagnóstico proposto tinha dois objetivos principais: 1. identificar os desafios existentes para o pleno funcionamento das UIs e 2. analisar os avanços já obtidos através da política, ao reportar as boas práticas das UIs com maior taxa de cobertura de registro de nascimento.

Portanto, dado esse contexto do Rio de Janeiro, o estudo do MPRJ visava não somente garantir a implementação da política em caráter normativo, mas também assegurar a prestação do serviço de eficaz, a fim de, de fato, erradicar o sub-registro civil no estado fluminense. Em tempo, é importante mencionar que o MPRJ tem entre seus principais atores institucionais a Comissão Permanente Multidisciplinar de Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica (COESUB), responsável por fomentar estratégias capazes de erradicar o sub-registro civil de nascimento no Rio de Janeiro. A COESUB tem como missão garantir o direito fundamental à identidade e ampliar o acesso à documentação básica. Para isso, a comissão atua de forma interdisciplinar e interinstitucional, além de planejar iniciativas a sociedade civil e uma gama de órgãos públicos, dentre os principais Tribunal de Justiça, Defensoria Pública, Secretarias de Saúde e Assistência Social. A seguir apresentamos a avaliação do desempenho das UIs no Estado do Rio de Janeiro.

Diagnóstico das Unidades Interligadas (UIs) no Estado do Rio de Janeiro

O diagnóstico das Unidades Interligadas de Registro Civil das Pessoas Naturais (UIs) instaladas em hospitais e maternidades no Estado do Rio de Janeiro foi realizado

pelo CENPE/MPRJ, em parceria com a COESUB/MPRJ.

O resultado da pesquisa revelou um perfil heterogêneo das Unidades Interligadas e das maternidades. Primeiro, a maioria das maternidades (cerca de 50%) era de gestão municipal, capaz de influenciar as condições materiais de forma significativa no território estadual. Outro dado crucial para o entendimento dos resultados, foi o tempo transcorrido desde a instalação do serviço, uma vez que a maioria das UIs (17 de 27) eram recentes, menos de cinco anos de funcionamento, havia menor possibilidade de existência de fluxos de trabalho plenamente consolidados. A estrutura física e a localização também foram identificadas como fatores determinantes para a qualidade do serviço prestado, assim como falta de mobiliário adequado e localização em áreas de difícil acesso foram citadas como fragilidades. Contudo, o aspecto mais crítico do funcionamento das UIs foi o horário de atendimento. Apenas uma minoria (oito unidades) reportou funcionamento em horário comercial. Muitas unidades operavam em horários reduzidos ou intermitentes, o que criava um descompasso com a rotina hospitalar e afetava diretamente a cobertura de registros de nascimento.

Ainda, o estudo identificou outros importantes obstáculos para realização do trabalho das UIs, sendo o fator social mais forte a ausência do pai e/ou a necessidade de reconhecimento de paternidade. Outro grande limitador foi a documentação incompleta, com a Certidão de Casamento sendo o item mais ausente. Por fim, a instabilidade dos sistemas do DETRAN e da Receita Federal (para emissão de RG e CPF) também foram indicados pelos operadores do cartório como barreiras à realização do registro pelas Unidades Interligadas. Assim, a taxa de cobertura registral foi um indicador-chave para entender o contexto de funcionamento das UIs. Ao analisar dados de 2017, o diagnóstico revelou uma taxa média de cobertura de 68% para o conjunto das unidades analisadas. A disparidade foi a informação mais relevante, pois foi observada uma cobertura variando de 0% a 99%. Essa alta variação indicou que o êxito desta política pública não residia apenas na presença física da UI, mas em sua integração operacional com o hospital. Em outras palavras, ocorreu uma fusão de fluxos de trabalho, onde o hospital também assumiu como missão o fomento do registro civil logo após o nascimento. Com isso, foi construído um amplo diálogo entre equipe de saúde e da UI, sendo o primeiro um importante facilitador ao referenciar o serviço do segundo junto aos potenciais usuários. Além disso, os profissionais de saúde também atuavam na divulgação de materiais informativos referentes ao trabalho. As unidades de cobertura alta (71% a 99%) demonstraram excelência nessa articulação hospitalar-cartório.

Com base no diagnóstico, as boas práticas identificadas nas UIs com maior cobertura de registro de nascimento incluíam o acolhimento e atendimento precoce ao usuário, muitas vezes realizado logo após a internação. Além disso, a busca ativa das parturientes e a divulgação de materiais informativos, através de visita às enfermarias e

quartos, também foram apontadas como medidas relevantes para o êxito do trabalho. Por fim, a interlocução entre as equipes de saúde e os funcionários do cartório foram indicadas como fundamentais. Ainda, cabe destacar que, as UIs com alta cobertura foram aquelas capazes de alinhar o horário de atendimento com o fluxo de alta hospitalar.

Assim, o Diagnóstico realizado pelo Centro de Pesquisas do MPRJ confirmou o grande potencial de atuação das Unidades Interligadas no enfrentamento ao sub-registro. Porém, este estudo também apontou para a necessidade de revisão constante desta política, a fim de corrigir as falhas identificadas, preferencialmente por meio de uma gestão integrada entre os órgãos de controle, a sociedade civil e as equipes responsáveis pelo funcionamento das UIs (saúde e cartoriais). Ainda, a partir dos resultados obtidos, as diretrizes estratégicas essenciais indicaram a necessidade da regulamentação e fiscalização de horários de funcionamento pelos órgãos competentes, além de um importante indicativo de fomento a troca interinstitucional entre as UIs, a fim de reduzir as disparidades entre as unidades. Por fim, o diagnóstico indicou a importância da criação de protocolos gerais de funcionamento, a demanda pelo monitoramento ativo da taxa de cobertura, assim como dos motivos para a não realização do registro pela UIs.

Neste mote, o fortalecimento das UIs como uma política pública de grande potencial para promoção da cidadania se insere em um contexto geral de construção de medidas capazes de mitigar algumas desigualdades sociais primárias, através de práticas de trabalho integradas entre a sociedade civil e os órgãos públicos. Neste contexto, o Ministério Público do Rio de Janeiro (MPRJ), por meio do Centro de Pesquisas (CENPE) e da Comissão Permanente Multidisciplinar de Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica (COESUB), desempenhou um papel de liderança e fiscalização essencial no enfrentamento do sub-registro civil. O próprio diagnóstico das Unidades Interligadas (UIs), elaborado e realizado pelo CENPE/MPRJ, em parceria com a COESUB/MPRJ, forneceu um mapeamento detalhado e uma avaliação crítica do desempenho das unidades no estado. Com este estudo, a instituição reafirmou seu papel na defesa dos direitos sociais básicos, fornecendo subsídios concretos para que o Estado do Rio de Janeiro cumpra integralmente seu compromisso de erradicar o sub-registro civil de nascimento.

Considerações Finais

O presente artigo discutiu a relevância do registro civil de nascimento como o ato mais fundamental da cidadania e a porta de entrada para uma série de direitos sociais, econômicos e políticos. A ausência desse registro além de comprometer a inclusão social do sujeito, também indica uma falha estrutural do aparato estatal em promover

a plena cidadania a população. A trajetória de enfrentamento ao sub-registro no Brasil demonstra a maturação das políticas públicas, culminando na criação das Unidades Interligadas (UIs). Esta política, instituída primeiramente pelo Provimento N°13/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), teve como proposta central a descentralização do serviço de registro civil de nascimento, estratégia capaz de fomentar a saída de recém-nascidos das unidades de saúde já munidos de sua documentação básica. Mais recentemente, ocorreu a substituição deste marco pelo Provimento n°149/2023, com finalidade de ampliar as diretrizes da legislação anterior, a fim de garantir a continuidade das garantias e avanços logrados.

Os resultados demonstram o êxito nacional e, notadamente, no Estado do Rio de Janeiro. No Brasil, o percentual de sub-registro de nascimento caiu de 4,21% em 2015 para 1,05% em 2023, a cifra mais baixa da série histórica. No Rio de Janeiro, a taxa diminuiu drasticamente de 2,69% em 2018 (5.958 casos) para 0,60% em 2023 (1.086 casos). O sucesso dessa política segundo Claro (2020) é devido à descentralização dos serviços públicos para nível estadual e municipal, fortalecimento dos Comitês estaduais e municipais, campanhas publicitárias, a uniformização dos documentos e dos sistemas de informação. Além da realização dos mutirões para o registro civil. Contudo, apesar da significativa redução geral, o estudo evidenciou que a persistência do sub-registro não é aleatória, atingindo principalmente as camadas mais vulneráveis da população. No Rio de Janeiro, municípios da Baixada Fluminense (Duque de Caxias, Belford Roxo, Magé e São João de Meriti), historicamente marcados por precariedade econômica, carência de infraestrutura e assimetrias no acesso a serviços públicos, ainda persistem com as maiores porcentagens de sub-registro no estado.

O Diagnóstico das Unidades Interligadas no Estado do Rio de Janeiro, conduzido pelo Centro de Pesquisas do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (CENPE/MPRJ), confirmou o grande potencial da política das UIs. No entanto, o estudo também expôs a heterogeneidade e as fragilidades no funcionamento dessas unidades. Dentre os principais achados, podemos citar que a maior divulgação da existência desse serviço nos espaços do hospital, a busca ativa pelas parturientes por parte dos funcionários das UIs, o entrosamento entre a equipe cartorial e a equipe médica e o horário de atendimento foram cruciais para o bom funcionamento da política. Em sua função de fiscalizador do cumprimento das leis e garantidor de direitos, o Ministério Público Estadual demonstrou um papel crucial, não só na articulação interinstitucional para a implantação das UIs, mas também ao fornecer um mapeamento detalhado e uma avaliação crítica por meio do diagnóstico.

Em suma, o combate ao sub-registro, através da política de Unidades Interligadas, é um exemplo bem-sucedido de como estratégias intersetoriais e um forte aparato

jurídico-legal podem fomentar mudanças sociais relevantes. Por ora, o desafio é aprimorar essa política por meio de uma gestão integrada e contínua revisão, assegurando que a cobertura do registro civil seja universalizada de forma equânime, mitigando as desigualdades sociais primárias e, finalmente, erradicando o sub-registro civil de nascimento no Rio de Janeiro e no Brasil.

Não obstante, dado seu caráter inovador e prolífero na promoção dos direitos dos menos favorecidos, desde sua gênese, o Diagnóstico das Unidades Interligadas do Estado do Rio de Janeiro foi encarado com entusiasmo pela equipe do CENPE do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, em especial, pela coordenadora Thaís Lemos Duarte, defensora contumaz dos direitos humanos. Portanto, o resgate deste estudo, assim como da discussão na importância das políticas públicas como forma de enfrentamento das desigualdades e promoção de direitos sociais básicos, tem como mote principal também exaltar o papel de Thaís no combate às violações existentes e, por vezes, persistentes na sociedade brasileira.

Referências

AGAMBEN, Giorgio. *Revista Jurídica Cesumar-Mestrado*, v. 22, n. 3, p. 567-579, 2022.

AGAMBEN, Giorgio. *Homo Sacer: O Poder Soberano e a Vida Nua I*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007.

BONETI, Lindomar Wessler. Exclusão e inclusão social: teoria e método. *Revista Contexto & Educação*, v. 21, n. 75, p. 187-206, 2006.

BRASILEIRO, Tula Vieira. *O comitê gestor estadual de políticas de erradicação do sub-registro civil de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica do Rio de Janeiro: um zoom sobre a sua trajetória*. In: *Acesso à Documentação*. Org: Comissão Permanente Multidisciplinar de Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica Ministério Público Do Estado Do Rio De Janeiro, p. 47-79, 2017.

BRASIL. *Constituição Federativa do Brasil de 1988*. Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: III - a dignidade da pessoa humana. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Decreto nº 6.289, de 6 de dezembro de 2007*. Institui o Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 dez. 2007.

BRASIL. *Decreto nº 8.270, de 26 de junho de 2014*. Institui o Sistema Nacional de Informações de Registro Civil - Sirc e seu comitê gestor, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 jun. 2014

BRASIL. *Decreto nº 10.063, de 14 de outubro de 2019*. Dispõe sobre o Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica, o Comitê Gestor Nacional do Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação da Documentação Básica e a Semana Nacional de Mobilização para o Registro Civil de Nasci-

mento e a Documentação Básica. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 out. 2019

BRASIL. *Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990*. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 jul. 1990

BRASIL. *Lei Federal nº 9.534, de 10 de dezembro de 1997*. Dá nova redação ao art. 30 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos; acrescenta inciso ao art. 1º da Lei nº 9.265, de 12 de fevereiro de 1996, que trata da gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania; e altera os arts. 30 e 45 da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, que dispõe sobre os serviços notariais e de registro. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 dez. 1997.

BRASIL. *Lei nº 11.790, de 02 de outubro de 2008*. Altera o art. 46 da lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 - lei de registros públicos, para permitir o registro da declaração de nascimento fora do prazo legal diretamente nas serventias extrajudiciais, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 03 out. 2008.

BRASIL. *Lei nº 13.112, de 30 de março de 2015*. Altera os itens 1º e 2º do art. 52 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, para permitir à mulher, em igualdade de condições, proceder ao registro de nascimento do filho. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 mar. 2015

BRASIL. *Lei nº 13.257, de 08 de março de 2016*. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 09 mar. 2016.

BRASIL. *Lei nº 13.484, de 26 de setembro de 2017*. Altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 set. 2017.

BRASIL. *Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022*. Dispõe sobre o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (Serp); altera as Leis nºs 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.935, de 18 de novembro de 1994, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 13.097, de 19 de janeiro de 2015, e 13.465, de 11 de julho de 2017; e revoga a Lei nº 9.042, de 9 de maio de 1995, e dispositivos das Leis nº 4.864, de 29 de novembro de 1965, nº 8.212, de 24 de julho de 1991, nº 12.441, de 11 de julho de 2011, nº 12.810, de 15 de maio de 2013, e nº 14.195, de 26 de agosto de 2021. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 jun. 2022

BRASIL. *Conselho Nacional de Justiça. Provimento nº 13/2010*. Dispõe sobre a emissão de certidão de nascimento nos estabelecimentos de saúde que realizam partos. Brasília, DF, 2010.

BRASIL. *Conselho Nacional de Justiça. Provimento nº 149, de 30 de agosto de 2023*. Institui o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça – Foro Extrajudicial. Brasília, DF: CNJ, 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5243>

BRASIL. *Conselho Nacional de Justiça. Provimento Nº 182, de 17 de setembro de 2024*. Altera o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça – Foro Extrajudicial (CNN/CN/CNJ-Extra), instituído pelo Provimento n. 149, de 30 de agosto de 2023, para dispor sobre modelos únicos de certidão de nascimento, de casamento e de óbito, a serem adotadas pelos ofícios de registro civil das pessoas naturais.

CHAHAIRA, Letícia Valverde. *Invisibilidade cidadã x visibilidade punitiva: um olhar para a (falta de) identificação civil no sistema prisional no estado do Rio de Janeiro*. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Serviço Social) - Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. Políticas públicas para erradicação do sub-registro civil de nascimento no Brasil (2008-2018). *Revista de Políticas Públicas*, v. 24, n. 1, p. 468-483, 2020.

GERSCHMAN, S. Formulação e implementação de políticas no Estado do Rio de Janeiro. In: Ugá, D. M.A.; Sá, C. de M.; Martins M.; Neto, B.F.C. (Org.). *A Gestão do SUS no âmbito estadual: o caso do Rio de Janeiro*. 1a.ed. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, v. 1, p. 1-37, 2010.

GUERRA, Paula. Da exclusão social à inclusão social: eixos de uma mudança paradigmática. *Revista Angolana de Sociologia*, n. 10, p. 91-110, 2012 p. 92.16

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). *Estatísticas de Registro Civil*. Séries Históricas. Disponível em: [Acesso à fonte de dados do IBGE para o período 2007-2016].

KUSCHNIR, Rosana et al. Regionalização no Estado do Rio de Janeiro: o desafio de aumentar acesso e diminuir desigualdades. Ugá, D. M.A.; Sá, C. de M.; Martins M.; Neto, B.F.C. (Org.). *A Gestão do SUS no âmbito estadual: o caso do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, p. 212-234, 2010.

LÉVY, D.; LAURENTI, R. O Sub-registro de Nascimento no Brasil: Uma Análise Histórica e Social. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, 1973.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (MPRJ). *Diagnóstico das Unidades Interligadas do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: CENPE/MPRJ, 2019. (Fonte Primária do Estudo).

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (MPRJ). *Acesso à Documentação*. Comissão Permanente Multidisciplinar de Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica. – Rio de Janeiro: MPRJ, 2017. 293 p.

DE PAULA MACHADO, Bruno Mangini; BITTI, Lohanna Coser. O sub-registro de nascimento no Brasil: crise de cidadania e direitos. *Revista Interdisciplinar do Direito-Faculdade de Direito de Valença*, v. 20, n. 2, p. e20222003-e20222003, 2022.

PETROCELLI, Aimee Bortollo; FERMENTÃO, Cleide Aparecida Gomes Rodrigues. 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

RIO DE JANEIRO. *Decreto nº 43.067, de 12 de julho de 2011*. Cria o Comitê Gestor Estadual de Políticas Públicas de Erradicação do Sub-Registro de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica no Rio de Janeiro. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 13 jul. 2011.

RIO DE JANEIRO. *Lei Estadual nº 6.281, de 03 de julho de 2012*. Cria o fundo de apoio aos registradores civis das pessoas naturais do estado do rio de janeiro - funarpen/rj e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 07 jul. 2012.

RIO DE JANEIRO. *Lei Estadual nº 7.088, de 09 de outubro de 2015*. Dispõe sobre a Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica no Estado do Rio de Janeiro. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 10 out. 2015.

RIO DE JANEIRO. *Lei Estadual nº 10.234, de 12 de dezembro de 2023*. Dispõe sobre o fundo de apoio aos registros civis das pessoas naturais – funarpen/rj e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 13 dez. 2023

RIO DE JANEIRO. Conselho Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. *Provimento Nº 24, 17 de março de 2009*. Fica criada no âmbito da Corregedoria Geral da 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. Rio de Janeiro, RJ, 2009.

RIO DE JANEIRO. Conselho Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. *Provimento nº 01, de 17 de janeiro de 2011*. Art. 1º. Alterar o § 4º do artigo 731 da Consolidação Normativa da Corregedoria Geral da Justiça (parte extrajudicial). Rio de Janeiro, RJ, 2011.

RIO DE JANEIRO. Conselho Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. *Provimento nº 19, de 05 de abril de 2011*. Art. 1º. Para cumprimento do disposto no § 4º do artigo 46 da Lei nº 6015/73, bem como nos requerimentos de registro de nascimento, restauração de registro ou obtenção de segunda via de certidão inacessível ou de difícil localização, formulados diretamente no Juízo competente, deverá ser seguido, preferencialmente, o procedimento estabelecido neste Provimento. Rio de Janeiro, RJ, 2011.

RIO DE JANEIRO. Conselho Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. *Provimento nº 76, de 04 de novembro de 2011*. Art. 1º. Sem prejuízo da manutenção e funcionamento dos postos de atendimento dos Serviços de Registro Civil de Pessoas Naturais, o presente Provimento disciplina a instalação de Unidade Interligada (U.I.) em hospitais e maternidades, observando-se as regras estabelecidas no Provimento nº 13/2010 da Corregedoria Nacional de Justiça. Rio de Janeiro, RJ, 2011.

RIO DE JANEIRO. Conselho Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. *Provimento nº 37, de 28 de maio de 2013*. Art. 1º - Autorizar os Serviços extrajudiciais com atribuição de Registro Civil de Pessoas Naturais e de Interdições e Tutelas a emitirem certidões dessas atribuições recebidas eletronicamente dos Serviços extrajudiciais detentores do acervo, através da Central Eletrônica de Registro Civil da Associação dos Registradores de Pessoas Naturais do Estado do Rio de Janeiro – ARPEN-RJ (CRC-RJ). Rio de Janeiro, RJ, 2013.

RIO DE JANEIRO. Conselho Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. *Provimento nº 64, de 20 de outubro de 2014*. Art. 1º. Sem prejuízo da manutenção e funcionamento das Unidades Interligadas já instaladas pelos Serviços de Registro Civil de Pessoas Naturais em Hospitais e Maternidades, fica igualmente autorizada a instalação de Unidade Interligada nos Institutos Médicos Legais do Estado do Rio de Janeiro, observando-se a disciplina disposta neste ato normativo e, analogicamente, as regras estabelecidas no Provimento nº 13/2010 da Corregedoria Nacional de Justiça. Rio de Janeiro, RJ, 2014.

RIO DE JANEIRO. Conselho Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. *Provimento nº 64, de 11 de dezembro de 2023*. Estabelece regras e diretrizes para o procedimento judicial referente aos pedidos de registro civil tardio de nascimento, com objetivo de padronizar e desburocratizar o procedimento judicial para registro de nascimento realizado após o prazo legal (registro tardio), garantindo o direito à cidadania. Rio de Janeiro, RJ, 2023.

ROCHA, A. S.; CASTRO, C. M. Políticas públicas de saneamento básico, redes e o território na baixada fluminense, RJ (Brasil). In: *The Overarching Issues of the European Space - From Sustainable Development to Sustainability*. Porto, Faculdade de Letras da Universidade do Porto. pp. 220-233, 2021.

SECRETARIA ESTADUAL DE SAÚDE. *Dispõe sobre o preenchimento do nome da mãe na declaração de nascido vivo (dnv) para mães sem documento de identificação*. Rio de Janeiro, RJ, 24 fev. 2015

SILVEIRA, V. O problema do sub-registro de nascimento. Contribuição ao seu estudo. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 7, n. 2, p. 119-32, 1973.

SOLANO, Jane R. P. O trabalho do Serviço Social no Acesso à documentação no sistema penitenciário no Estado do Rio De Janeiro. In: *Acesso à Documentação*. Org: Comissão Permanente Multidisciplinar de Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica Ministério Público Do Estado Do Rio De Janeiro, p. 145-176, 2017.

UNICEF. *O Direito ao Nascer de Cada Criança: Desigualdades e Tendências no Registro de Nascimento*. A Situação da Criança no Mundo, 2013. Fundo das Nações Unidas para a Infância, Nova Iorque, 2013.

Sobre as autoras

Tatiana Guimarães Sardinha Pereira - Doutora em Sociologia pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia (PPGSA/UFRJ). Atuou como uma das pesquisadoras do CENPE/MPRJ. Orcid 0009-0000-1545-4601. tguimaraes.sp@gmail.com

Clara Gomberg Faulhaber do Vale - Doutoranda em Ciências Sociais no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPCIS/UERJ). Atuou como uma das pesquisadoras do CENPE/MPRJ. Orcid 0000-0001-8062-8030. clarafulhaber@gmail.com

Eliane de Lima Pereira - Doutoranda em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PPGD/PUC-RIO). Procuradora de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ). Orcid 0009-0004-1735-5972. elpe@mprj.mp.br

Roberta Rosa Ribeiro - Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ) e titular da Promotoria de Justiça Junto à 1ª Vara Especializada em Crimes Contra a Criança e o Adolescente (VECA). Orcid 0009-0003-0943-4868. rribeiro@mprj.mp.br