

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
PÓLO UNIVERSITÁRIO DE RIO DAS OSTRAS
DEPARTAMENTO INTERDISCIPLINAR DE RIO DAS OSTRAS
CURSO DE SERVIÇO SOCIAL

SOLANGE JAYME LEMOS

AUSÊNCIA DE REGISTRO CIVIL DE NASCIMENTO:
Obstáculo a cidadania e ao acesso aos direitos civis, sociais e políticos

INDIVÍDUO (IN)VISÍVEL?

RIO DAS OSTRAS - RJ
2010

SOLANGE JAYME LEMOS

**AUSÊNCIA DE REGISTRO CIVIL DE NASCIMENTO:
Obstáculo a cidadania e ao acesso aos direitos civis, sociais e políticos**

INDIVÍDUO (IN)VISÍVEL?

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Serviço Social do Pólo Universitário de Rio das Ostras da Universidade Federal Fluminense como requisito parcial da avaliação para obtenção dos títulos de bacharel em serviço social.

Orientadora: Prof^a Lúcia Maria Silva Soares

RIO DAS OSTRAS - RJ

2010

SOLANGE JAYME LEMOS

AUSÊNCIA DE REGISTRO CIVIL DE NASCIMENTO:
Obstáculo a cidadania e ao acesso aos direitos civis, sociais e políticos

INDIVÍDUO (IN)VISÍVEL?

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Serviço Social do Pólo Universitário de Rio das Ostras da Universidade Federal Fluminense como requisito parcial da avaliação para obtenção dos títulos de bacharel em serviço social.

BANCA EXAMINADORA

Profª Lúcia Maria Silva Soares

Prof. Dr. Ramiro Dulcich

Profª Drª Nívia Barros Valença

Rio das Ostras, 09 de julho de 2010.

Ofereço esta vitória, a minha
família, em especial aos meus
netos Ayane, Ian Lethícia.
Amo vocês!
Ofereço também a legião de (in)
visíveis que temos no nosso
país.

AGRADECIMENTOS

Ao longo de todo o processo de elaboração deste trabalho, foram vários períodos que alternaram momentos de entusiasmo e de angústias, durante os quais, muitas vezes, não conseguia vislumbrar se chegaria ao final feliz de ver a tarefa realizada e mais uma etapa vencida. Por isso quero aproveitar este momento oportuno para reconhecer e agradecer a todos que colaboraram e de alguma forma participaram para que eu atingisse o meu objetivo.

Permito-me colocar em destaque o nome do meu marido, Ubirajara de Almeida Lemos, presente em minha vida durante todo esse processo, ora apresentando palavras de apoio e incentivo, ora fazendo críticas e comentários que me fizeram manter a garra necessária para desempenhar tal missão.

Agradeço sinceramente a todos que se propuseram a colaborar com a elaboração deste trabalho em especial aquelas que contribuíram efetivamente me apoiando e me incentivando, transmitindo através de seus conhecimentos a força necessária para a realização deste trabalho, algumas dessas pessoas eu não posso deixar de citar seus nomes, a professora Adriana Ramos pela compreensão pelos seus ensinamentos e pelo apoio que me foi dispensado num momento difícil da minha trajetória acadêmica, ao professor Ramiro Dulcich pelo incentivo e por acreditar na minha capacidade em concluir esta tarefa, aos funcionários da biblioteca do PURO: Rita, Hebe e Anderson que colaboraram com minhas pesquisas me auxiliando com toda paciência durante minhas buscas bibliográfica. Aos meus familiares pelo apoio e pela contribuição na construção do trabalho, a minha orientadora Lúcia Soares por sua capacidade genial em me orientar com paciência, carinho, compreensão, ternura e respeito, me acalmando nos momentos mais tensos e acima de tudo acreditando na minha capacidade de superar meus limites e ir além, muito obrigada. Aproveito, também, para me desculpar com aqueles que aqui não foram citados, mas que certamente ao lerem o trabalho encontrarão sua valiosa contribuição nele.

Agradeço também a essa força superior que me mantém viva e com forças para suportar todas as adversidades que se põem diante de mim, fazendo com que eu consiga superá-las e alcançar mesmo com dificuldades meus objetivos.

“O momento que vivemos é um momento pleno de desafios. Mais do que nunca é preciso ter coragem, é preciso ter esperanças para enfrentar o presente. É preciso sonhar. É necessário alimentar os sonhos e concretizá-los dia-a-dia no horizonte de novos tempos mais humanos, mais justos, mais solidários”.

(Marilda Villela lamamoto)

RESUMO

Falar sobre a ausência do Registro Civil de Nascimento pode ter causado, num primeiro momento, para algumas pessoas a impressão de se tratar de um assunto banal já conhecido por todos e sem muito estímulo. Ainda assim, acreditei, que valia a pena persistir na idéia. Há que se reconhecer que foi necessário muita determinação e dedicação para se obter as informações sobre este assunto, quer fosse através da pesquisa bibliográfica e documental ou por outros meios como: reportagens veiculada em noticiários da TV, leitura de jornais, revistas, sites na internet etc. As informações colidas e apresentadas nesse estudo foram cuidadosamente analisadas de forma que pudessem fornecer informações que fossem possíveis de proporcionar uma reflexão sobre esta problemática, que é a falta de certidão de nascimento como um obstáculo a cidadania.

ABSTRACT

Talking about the lack of civil registration of births may have caused, initially, for some people the impression it is a trivial matter already known to all and without much encouragement. Still, I believed, it was worth persisting in the idea. It must be recognized that it was necessary a lot of determination and dedication to get the information on this subject, whether it be through research literature and documents or by other means such as news reports broadcast in TV news, reading newspapers, magazines, web sites etc.. Information withdrawn and presented in this study were carefully examined so that they could provide information that would be possible to provide a reflection on this issue, which is the lack of birth certificates as a barrier to citizenship.

LISTA DE SIGLAS

C.F – Constituição Federal

D N V – Declaração de Nascido Vivo

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

I B G E – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

L R P – Lei dos Registros públicos

O N U – Organização das Nações Unidas

R C P N – Registro Civil de Pessoas Naturais

U N I C E F – Fundo das Nações Unidas para a Infância (United Nations Children's Fund)

SUMÁRIO

- 1 INTRODUÇÃO**
- 2 BREVE HISTÓRICO SOBRE A ORIGEM DO CONCEITO DE CIDADANIA**
 - 2.1 A CONSTITUIÇÃO DA CIDADANIA LIBERAL BURGUESA
 - 2.2 A CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA NO BRASIL
- 3 A IMPORTÂNCIA DO REGISTRO CIVIL DE NASCIMENTO**
 - 3.1 A ORIGEM DO REGISTRO CIVIL E SUA IMPLEMENTAÇÃO NO BRASIL
 - 3.2 A LEGISLAÇÃO
 - 3.3 O REGISTRO CIVIL DE NASCIMENTO COMO PASSAPORTE À CIDADANIA
 - 3.4 FATORES DETERMINANTES DA AUSÊNCIA DO REGISTRO CIVIL DE NASCIMENTO
- 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**
- 5 ANEXOS**

1 INTRODUÇÃO

O trabalho de pesquisa ora apresentado ao curso de graduação em Serviço Social da Universidade Federal Fluminense, Pólo Universitário de Rio das Ostras, surgiu durante minha inserção como estagiária do Serviço Social no Hospital Municipal de Rio das Ostras (HMRO), no período de 2007 a 2008, quando pude observar algumas crianças, adolescentes e adultos que chegavam naquele Hospital e não possuíam certidão de nascimento. Tomando como base tais observações, passei a investigar, através de fontes documentais nos arquivos do Serviço Social do Hospital e também em fontes governamentais, qual seria a exata dimensão de tal problemática. Fiquei surpresa tanto com a quantidade de pessoas que são hospitalizadas sem nunca terem sido registradas civilmente, quanto com os dados estatísticos divulgados pelo IBGE sobre a ausência do registro civil de nascimento a nível nacional. Este problema passou então a ser meu objeto de pesquisa.

A partir de então busquei descobrir quais seriam as razões e os motivos pelos quais as pessoas não eram registradas civilmente conforme previsto pelas leis vigente no país. Passei a refletir sobre os obstáculos que a ausência do Registro Civil de Nascimento cria na vida das pessoas que não tem sua certidão de nascimento e a importância desse documento para a vida em sociedade.

Parti da suposição inicial de que os indivíduos sem certidão de nascimento não gozam do reconhecimento formal de sua existência perante o Estado e a sociedade, o que conseqüentemente impede o exercício da cidadania e o acesso aos serviços públicos essenciais. Uma vez que encontrei situações que confirmaram essas perspectivas no campo de estágio no Hospital Municipal de Rio das Ostras, onde pude perceber que os indivíduos que não possuíam seus documentos por não terem sido devidamente registrados em cartórios públicos eram muitas vezes submetidos a diversos constrangimentos, como não terem acesso ao tratamento de saúde ambulatorial, a medicamentos que dependem da identificação formal do usuário através de um documento, de serem encaminhados para outras instituições hospitalares etc. Muitas vezes fica visível que o atendimento e os serviços oferecidos nas instituições públicas a

esses indivíduos são feito na base do favor, por isso passamos também a pesquisar a relação entre o registro de nascimento e o reconhecimento da cidadania e o direito ao acesso aos serviços públicos essenciais promulgados pela Constituição Federal de 1988 e em outras legislações vigentes no país.

A partir deste ponto de vista, buscarei inicialmente conceituar a cidadania em seu processo histórico, o trabalho será dividido em dois capítulos. O primeiro capítulo parte de uma breve descrição histórica sobre a construção do conceito de cidadania no mundo. Na primeira parte, falaremos sobre a construção da cidadania desde sua origem na Antigüidade e em algumas partes do mundo para, seqüencialmente, mostrar como este conceito foi introduzido e universalizado no Brasil. Na segunda parte, mostraremos brevemente a construção da cidadania no Brasil dentro de um conceito histórico, mostrando alguns dos principais aspectos, inovações, retrocessos, conquistas e a universalização deste conceito no país.

O segundo capítulo voltou-se para uma breve descrição da importância do registro civil de nascimento sua origem, seu desenvolvimento em algumas partes do mundo e no Brasil e a forma na qual foi e está estruturado no país as legislações, responsabilidades, penalidades, às informações estatísticas sobre o sub-registro no país, os possíveis fatores determinantes do sub-registro e, por fim, o reconhecimento do registro civil de nascimento como um passaporte a cidadania.

Foram pesquisadas as mais variadas referências bibliográficas que sinalizavam com alguma informação que conduzisse à origem dos registros, seu significado, sua importância para os indivíduos. Observou-se, então, que a maioria das fontes revelava que a origem de tais registros localizava-se principalmente dentro da Igreja, mas em determinado momento da história, os governantes e a sociedade observaram que as informações detidas pela Igreja deviam ser compartilhadas com todos. Os dados ali contidos eram de fundamental importância para a formulação de políticas públicas e, conseqüentemente, para delinear os serviços que seriam imprescindíveis prestar à população. Por outro lado, os cidadãos observaram também que tais dados eram de interesse pessoal ou mesmo das famílias, para resguardarem seus direitos de herança e de propriedade. Ao longo do tempo, o Registro Civil de Nascimento passou a ter relevância social e a conferir identidade formal ao cidadão. As informações contidas neste documento passaram a ter cobertura e confiabilidade, a fazerem interfaces com outros direitos e a garantir as relações do indivíduo com o Estado com a justiça e principalmente com o planejamento das esferas governamentais que demandam informações para implantação de políticas públicas focalizadas nas áreas de saúde e educação voltadas a

parcelas da população com recortes socioeconômicos, culturais e etários.

A pesquisa está fundamentada na discussão sobre a ausência do registro civil de nascimento enquanto obstáculo ao exercício da cidadania e ao acesso aos direitos civis, políticos e sociais. Este estudo teve por objetivo avaliar os avanços e as permanências desta questão, a partir, inclusive, das estatísticas divulgadas pelo IBGE, para o período compreendido entre 2007 e 2008, analisando a evolução do sub-registro de nascimento e os fatores que contribuem para a sua existência e para sua redução.

Conforme a publicação Estatísticas do Registro Civil de Nascimento (2007), os percentuais de sub-registro resultam da razão entre o número de nascidos vivos informados pelos cartórios ao IBGE em relação ao número de nascimentos estimados para uma população residente em determinado espaço geográfico num ano considerado. O relatório mostra ainda que o uso do sub-registro de nascimento como um indicador social deve atentar para a possibilidade de variações na aplicação de técnicas demográficas indiretas que são utilizadas para estimar os nascimentos de um ano. Portanto, não é possível mensurar em números reais nem percentuais os sub-registro de nascimento atuais no país.

BREVE HISTÓRICO SOBRE O CONCEITO DE CIDADANIA

Considerando que a ausência de registro civil de nascimento na sociedade liberal burguesa se constitui em um obstáculo ao exercício da cidadania, procuraremos inicialmente fazer um breve resgate histórico sobre o conceito de cidadania desde seus primórdios na Antiguidade até chegar aos nossos dias em que para se acessar bens e serviços socialmente produzidos é necessário que se possua uma certidão de nascimento como prova de que se é membro de uma nação. Dentro deste contexto a certidão de nascimento apresenta-se como pré-requisito que possibilita a participação dos indivíduos no mundo social conferindo identidade ao cidadão e estabelecendo seu relacionamento com o Estado.

Para apresentar brevemente como se deu esse processo histórico no mundo usamos alguns autores como Abreu (2008), Coutinho (1997), Covre (2005) e alguns outros que nos mostram como esse conceito surgiu na Antiguidade e como ele foi se transformando ao longo do tempo em diferentes lugares. Para mostrarmos como a cidadania se constituiu no Brasil trataremos as discussões de Carvalho (2008), Covre (2005), Rojas (2008), Behring e Boschetti (2008) que abordam este assunto.

1.1 A CONSTITUIÇÃO DA CIDADANIA LIBERAL BURGUESA

A palavra cidadania vem do latim do termo *civitas*¹, suas primeiras inscrições podem ser encontradas nas religiões da Antiguidade e nas civilizações greco-romanas. Segundo o legado greco-romano, a palavra *civitas* nos remete às noções de liberdade igualdade e virtudes republicanas. Além disso, essa palavra era usada na Roma antiga para indicar a situação política dos indivíduos e significava atuação política ativa na comunidade, os direitos que estes tinham ou podiam exercer. Os gregos compreendiam que a realização e o desenvolvimento das características humanas do indivíduo se davam através de sua interação numa comunidade política. (MOISÉS,2005)

Dallari (2004) também corrobora que a palavra cidadania foi usada na Antigüidade para indicar a situação política de uma pessoa os direitos e deveres que essa tinha ou podia exercer, sendo que a sociedade romana fazia discriminações e separava as pessoas em classes sociais.

Para o autor:

“a cidadania expressa um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo. Quem não tem cidadania está marginalizado ou excluído da vida social e da tomada de decisões, ficando numa posição de inferioridade dentro do grupo social”. (p.14)

Segundo Abreu (2008), o homem grego reconhecia que as condições necessárias à sua existência plena como indivíduo estava condicionada ao seu pertencimento e seu compromisso ético-político com as necessidades e a vontade soberana da comunidade. Para os gregos, era esse comprometimento que o reconhecia como cidadão (*politai*)². Era essa identidade coletiva que se tornava a essência de seu ser genérico e de sua existência civilizada. Foi baseando-se nisso que Aristóteles concebeu o homem como sendo um animal político, destinado a viver comunitariamente com seus semelhantes.

Já Coutinho (1997) salienta que, embora tenha sido na Grécia clássica, nos

¹ *Civitas*. condição dos indivíduos membros de uma comunidade política romana,elevado ao status de cidadão Dallari (2004)

² *Politai*. definição grega de cidadão,dada aos indivíduos que participavam da vida política na polis grega(Abreu, 2008)

séculos V-IV a.c, que as concepções de cidadania e democracia tenham se desenvolvido, o direito a cidadania era restrito a menos de um quarto da população ateniense, ficavam excluídos desse direito as mulheres, os escravos e os estrangeiros.

Covre (2005) define como sendo a conscientização do papel social do indivíduo para com a sociedade que vem a se caracterizar numa cidadania plena. Para esta autora, a formação da cidadania está relacionada a fatos históricos que percorrem o período clássico grego, o feudalismo e o período revolucionário, podendo-se destacar a Revolução Francesa como marco da cidadania moderna. Para Covre entretanto, a raiz do desenvolvimento social da vida humana surge durante o período clássico grego com o surgimento da polis grega, antigas cidades que garantiam a discussão política relacionada a assuntos de interesses particulares e comuns a todos os cidadãos.

E nessas condições, Grécia e Roma consolidaram por séculos seus sistemas de governo, possibilitando e permitindo a participação dos cidadãos. Com o desaparecimento das civilizações clássicas, o conceito de cidadania também desaparece, por um longo tempo. Esse quadro só começou a se reverter no contexto do Renascimento com a retomada da cultura humanista e racionalista trazidas pelos ideais iluministas que concebia o homem como um ser natural capaz de agir racionalmente e antecipar o futuro. (ABREU,2008). Esta fase conhecida como Baixa Idade Média foi a responsável pelo ressurgir de um Estado centralizado e, por conseqüência, da noção clássica de cidadania, ligada a concessão de direitos políticos. Iniciava-se assim, uma nova relação entre política, economia e sociedade, o que abriu espaço para o fortalecimento de uma burguesia mercantil que pretendia os mesmos direitos destinados aos estamentos³ privilegiados (clero e nobreza). O processo de formação dos Estados Nacionais conhece as mudanças nos quadros sociopolíticos com a consolidação da burguesia como classe atuante política e economicamente.

Conforme Moisés (2005), ainda assim a centralização promovida pelo absolutismo monárquico manteve por um longo tempo o caráter hereditário do poder e as características da Idade Média dividindo a sociedade em classes. Foi um período de transformações sociais, políticas, econômicas e culturais, das criações artísticas, do desenvolvimento das ciências, da disseminação do conhecimento, da busca da liberdade de pensamento e da igualdade entre os indivíduos e do nascimento do ideal de liberdade. De acordo com o autor, as cidades renascentistas passaram por interessantes experiências democráticas e de cidadania nos séculos XV e XVI. Essas experiências foram mais tardes impulsionadas pelas Revoluções Inglesas, Americana e Francesa, quando o homem moderno passa a ver garantido nas suas respectivas constituições a

defesa dos direitos individuais como a vida, a liberdade e a propriedade, tendo-se aí a consolidação da cidadania e do liberalismo.

No período medieval que sucedeu a queda do Império Romano (século V), podemos notar a perda do significado da palavra cidadania, tal como herdada da Antiguidade. Surge uma nova organização social formada por nobreza, clero e camponeses, baseada em ideais de fidelidade, tornando a participação política um assunto secundário, dando espaço a outras questões, como a religiosidade. Os camponeses subordinavam-se a nobreza. Era, portanto, uma sociedade onde nobreza e clero detinham respectivamente poder e saber e, conseqüentemente, os privilégios advindos do termo cidadania. Os servos permaneciam alheios aos privilégios das classes dominantes, submissos a justiça e a ordem não podiam acessar o poder público poucos eram os que podiam ver na justiça uma fonte de direitos. Essa fase histórica do Absolutismo é quando os reis exerciam seu poder sem nenhuma limitação e controle (MOISÉS, 2005).

Covre (2005) caracteriza o período como um processo de economia dependente do trabalho agrário e de uma sociedade autoritária que desprestigiava o trabalho, tendo-o como indigno para os nobres. A relação social entre senhor e servo era marcada pelo direito de propriedade. O servo era frágil na liberdade que ocupava na sociedade feudal, pois não havia direito que regulamentasse sua liberdade. Segundo Covre, “os servos e camponeses eram tratados como gado, agregados à gleba; não tinham escolha sobre seus destinos, nem arbítrio sobre seus valores” (p. 21).

A Idade Média em termos sociais, econômicos, políticos e culturais foi um período de transformações e adaptações a uma nova realidade organizacional da sociedade. Assim, durante o processo de formação do feudalismo, muitas mudanças ocorreram nas atitudes e nas relações sociais. Segundo Abreu (2008), um dos fatores que contribuiu efetivamente com estas transformações foi o modo inovador trazido pelo homem burguês que surgia como protagonista principal da constituição de uma nova ordem, produzindo novas maneiras de se relacionar mediante seus negócios, intercambiando mercadorias, conhecimentos, opiniões, símbolos e crenças. Com isso, o sucesso do homem burguês demonstrava que o homem era capaz de transcender racionalmente as barreiras naturais e sociais que lhes eram impostas pelo despotismo monárquico, pelos privilégios hereditários e pelos preconceitos religiosos, aos quais, os homens estavam submetidos pela ordem feudal dominante e ir além. A condição necessária para que o homem pudesse emancipar-se e construir o futuro e uma nova ordem social jurídica-política fundada pela razão humana seria a ruptura com a tradição e o obscurantismo daquele

período.

Conforme Covre (2005), o declínio do sistema feudal proporcionará o desenvolvimento do capitalismo liberal, dando origem aos Estados Nacionais e a constituição do Estado de Direito dividido entre os Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo. Para a autora, surgem nesse contexto as condições necessárias para “compreender a cidadania e ver como ela se desenvolve juntamente com o capitalismo, pois estará também vinculada à visão de classe que a instaurou: a classe burguesa” (p. 21).

A autora aponta que o homem que era servo, agora igualado a condição de cidadão, reproduziria o sentimento de igualdade em relação aos deveres dos burgueses em nome do Estado. Segundo ela, “Quando temos um conceito de cidadania vinculado reciprocamente à propriedade, trata-se da cidadania mais formal, a que serve à dominação” (p. 24). Ou seja, as propostas apesar de igualarem os direitos dos homens, eram leis sob papéis que, uma vez utilizadas, beneficiavam a classe dominante, não tendo os servos meios de se apropriarem da utilização dessas leis. Porém a carta constitucional de igualdade entre os homens teve uma elaboração de caráter universal, um legado que influenciaria outras cartas constitucionais pelo mundo. Covre entende que há uma separação cronológica entre direito civil, político e social. Os direitos civis, políticos e sociais, apesar de serem instituições independentes entre si, suas ações são dependentes para que haja reais condições de conquistas e melhorias quanto à vida em coletividade. Para ela: “para que esses direitos sejam efetivamente atendidos, eles devem existir interligados. Por exemplo: o atendimento real dos direitos sociais, e mesmo dos civis depende da atuação política, isto é, de que vigorem os direitos políticos” (COVRE, 2005, p.11).

Como podemos ver ao longo do tempo, em períodos históricos determinados, a definição do conceito de cidadania passou por diferentes invenções. Na moderna sociedade burguesa, quando se uniu os direitos universais com o conceito de nação, introduzindo os princípios de liberdade e igualdade perante a lei e contra os privilégios, igualavam-se juridicamente os indivíduos como cidadãos possuidores de direitos civis privados. Mas, ainda assim, permanecia uma cidadania restrita, pois limitava a participação política aos indivíduos proprietários (MOISÉS, 2005).

Atualmente, o conceito de cidadania foi ampliado, constitui um dos princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito e pode ser traduzido por um conjunto de direitos e deveres políticos, sociais e econômicos. Podemos definir cidadania como um estatus jurídico-político, mediante o qual o cidadão adquire os direitos civis, políticos,

sociais e os deveres relativos a uma coletividade política, e é considerado cidadão todo indivíduo reconhecido pelo Estado como membro de uma nação, devendo este participar da vida nacional através de seus direitos, cumprindo com seus deveres. Porém, essa condição é restrita às pessoas que habitam num território e são reconhecidas como cidadãos, ficando impedidos de exercer esses direitos e deveres todos os indivíduos que não têm sua cidadania reconhecida pelo Estado, aliás esta distinção já se fazia presente na Grécia Clássica, como vimos anteriormente. Cada Estado tem normas que regulamentam a aquisição da nacionalidade, o que quer dizer a condição de cidadão. Esta concepção de cidadania é a já existente no período histórico iniciado com as grandes revoluções liberais do século XVIII, e caracterizada pela primazia do Estado-Nação como coletividade política que agrupa os indivíduos e equivale à nacionalidade, como veremos mais a diante (ABREU, 2008).

Segundo Coutinho (1997):

“cidadania é a capacidade conquistada por alguns indivíduos ou no caso de uma democracia efetiva, por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em determinado contexto histórico” (p.146).

Ainda de acordo com ele, essa capacidade é incompatível na sociedade burguesa onde prevalece o antagonismo de classes, em que todas as riquezas construídas coletivamente são apropriadas privadamente.

Abreu (2008), aponta que na sociedade moderna, principalmente a partir do desenvolvimento do modo de produção capitalista, onde o homem foi forçado a buscar individualmente a satisfação de suas necessidades humanas, afastando-se cada vez mais de seus semelhantes, a cidadania passou então a ser objetivada por meio de um ordenamento jurídico-político capaz de transformar abstratamente o indivíduo privado em sujeito possuidor de direitos e deveres positivos juridicamente estabelecidos por normas em formas de lei, desenvolvidas formalmente através do Estado. Abreu diz ainda que “essa cidadania é estruturalmente fundada sobre a vida mercantil privada de indivíduos constituídos a imagem e semelhança do homem burguês” [...] (p. 47). Desse modo, o Estado nivela os cidadãos como iguais, desconsiderando suas condições reais de existência, não reconhecendo as desigualdades que são inerentes ao modo capitalista de produção.

Como consequência desse novo modo de sociabilidade entre os homens e a mudança na sua relação com a natureza, surgiram as idéias iluministas-liberais, trazidas pelos jusnaturalistas ingleses do século XVII, particularmente pela obra de Locke. Esta vertente passa a pensar a civilização como uma associação de indivíduos privados capaz de apropriarem-se da natureza e dos frutos do trabalho como um direito natural. Foram essas idéias que forneceram o argumento que a burguesia necessitava para firmar-se econômica e politicamente associando o conceito de liberdade ao de propriedade material (ABREU, 2008).

Houve inovações também para a concepção de cidadania. Foi com esse espírito renovador de igualdade, liberdade, felicidade e fraternidade que filósofos modernos, como o próprio Locke e Rousseau, conceberam as idéias liberais e republicanas, baseando-se na razão e contrapondo-se ao direito divino. Foram essas idéias que, serviram como substrato teórico das Revoluções ocorridas nos séculos XVII e XVIII na Europa. Esses pensamentos procuravam regular as relações de poder, garantindo aos cidadãos livre atuação civil, econômica e política.

Podemos dizer, portanto, que essas inovações de pensamento nos remete a atual acepção de Direito Civil, levantando a questão dos direitos e de quem os deve possuir e exercer. Essa problemática dos direitos foi o traço distintivo entre a burguesia e o povo, quanto a luta por direitos, principalmente políticos, ambos distanciavam-se, prevalecendo os interesses da burguesia. Todas as idéias produzidas pelos iluministas traduziam o pensamento político da época, influenciando tanto os movimentos de independência na América, quanto as Revoluções Inglesa e Francesa. Ao mesmo tempo, o ideal de sociedade, daí surgido, já apontava desigualdades no campo social. A situação trouxe inúmeros prejuízos para a cidadania, restringindo a sua prática. Simultaneamente à ampliação da esfera da cidadania, as diferenças de classe operavam no sentido de limitar os atributos políticos dos cidadãos (ABREU, 2008).

Como vimos anteriormente, o conceito de cidadania sofreu algumas alterações ao longo dos séculos desde sua origem na Antigüidade, isso ocorreu em virtude das novas conjunturas históricas. O conceito de cidadania liberal-burguesa constituiu-se a partir do surgimento dos ideais iluminista-liberais e, está relacionado aos direitos civis do cidadão, sua universalização se deve à Revolução Francesa (1789) e aos seus desdobramentos, com a vitória da burguesia. A cidadania esteve e está em permanente construção, ela é um referencial de conquista da humanidade que envolve um longo processo histórico. Para Coutinho (1997, p.148), “a cidadania não é algo dado, ela é o resultado da luta permanente, travada pelos indivíduos das classes subalternas que, buscam por mais

direitos, maior liberdade, melhores garantias individuais e coletivas”, e não se conformam frente a dominação do Estado, das instituições ou de pessoas que não desistem de seus privilégios. Ser cidadão é ter consciência de que é sujeito de direito: direito à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade, enfim, direitos civis, políticos e sociais. Mas cidadania pressupõe também deveres e o cidadão deve estar ciente das suas responsabilidades enquanto parte integrante de uma coletividade, de uma nação e de um Estado.

Como se pode perceber, junto à idéia de cidadania, firmava-se a idéia de nação, cujo conceito começava a sofrer um processo de expansão e redefinição, sendo também apropriado e hegemônico a partir da vitória da burguesia. Anterior à Revolução Francesa e à independência americana, as lutas pelos direitos políticos da classe trabalhadora na Inglaterra, na França e nas Américas, já expressaram um ideário que visava uma certa universalização de direitos políticos de interesses dos trabalhadores, entretanto essas reivindicações da classe trabalhadora foram apropriadas pela classe burguesa convertendo-as como suas (ABREU, 2008).

Conforme Abreu (2008), após a consolidação da nova ordem, explicitada na Constituição Francesa de 1791, a liberdade, a igualdade e a fraternidade adquiriram uma direção adversa aos supostos compromissos assumidos com os movimentos revolucionários dos subalternos, a constituição explicitou a divergência entre os interesses liberais-burgueses e as aspirações subalternas, ao deixar claro a sacralização da propriedade privada, da participação censitária que limitava e separava os indivíduos entre aqueles que podiam exercer seus direitos políticos e aqueles que não podiam como cidadãos ativos e cidadãos passivos, além da legitimação de contratos de arrendamento de terras e oficinas concedidos pelo Antigo Regime, entre outras medidas relacionadas ao livre comércio. Tudo isso se chocava com as aspirações igualitárias defendidas anteriormente pelos movimentos revolucionários dos subalternos. Assim foi na Inglaterra, nos EUA e na França. A partir daí, esses direitos passaram a ser freqüentemente disputados pela classe trabalhadora em geral. Ao longo do tempo, os direitos de votar e ser votado, de liberdade de opinião e expressão, de organização dos trabalhadores foram apropriados pela dominação burguesa. Portanto, não podemos dizer que estes direitos não constituem atributos de uma suposta "natureza" ou uma propensão democrática da burguesia, mas o resultado das lutas da classe trabalhadora.

Foi, sem dúvida, a Revolução Francesa a principal influência para que o mundo adotasse um novo modelo de sociedade. Ela é tida como um marco histórico porque significou um rompimento profundo com o direito obtido pelo nascimento. O Estado de

Direito é tido como o oposto ao Estado de Nascimento, ao Estado Despótico, até então existente sob a regência da aristocracia. Neste ambiente é que nasceu a moderna concepção de cidadania, que, naquele momento histórico, serviu para eliminar os privilégios que eram usufruídos pela nobreza. Contudo, posteriormente, a nova concepção de cidadania, acabou sendo usada para garantir privilégios a uma nova classe dominante em ascensão, a burguesia. A Revolução Francesa reuniu e explicitou projetos identificados com idéias diferentes para o mundo moderno, as idéias liberais defendidas por Locke e as idéias republicanas que foram influenciadas por Rousseau. As ações dos homens foram guiadas por razões e finalidades que buscavam os caminhos para o progresso da humanidade, fundamentada em diferentes concepção de liberdade, igualdade e fraternidade. O projeto para um mundo moderno defendido por esta Revolução explicitou um processo complexo e contraditório (ABREU, 2008).

Conforme Abreu (2008), não bastaria só extinguir as relações de poder, que isso traria 'naturalmente' o desenvolvimento fraterno baseado na liberdade e na igualdade jurídica, com o pertencimento a nova ordem fundado na desigualdade entre os homens.

Abreu diz ainda que:

“Do ponto de vista histórico-crítico, para além da cidadania e da ordem jurídica, as relações sociais instituídas pela 'era das revoluções' não correspondiam à dimensão libertária dos compromissos assumidos, deixando de materializá-los nas novas relações sociais praticadas pelos homens.” (p. 89)

Referente à construção do moderno conceito de cidadania, este ficou simbolizado na Declaração Francesa, com o reconhecimento legal da liberdade e igualdade de todos perante a lei, como também a conversão do homem em sujeito que possuem direitos e obrigações. Ela é definida, inicialmente na modernidade pela igualdade perante a lei, o que causa uma tensão permanente com a desigualdade que faz parte à sociedade de classes, como também pela titularidade de direitos civis. Atualmente, a concepção de cidadania vai tendo então seu conteúdo ampliado, incorporando direitos políticos, econômicos, sociais e culturais, conforme o crescimento industrial que torna a sociedade cada vez mais complexa, especialmente, a partir do século XIX (COVRE, 2005).

Para Hobsbawm (2008), o teor da Declaração dos Direitos do homem traz expressos os interesses burgueses, alicerçados na teoria liberal. O autor afirma que este documento não expressava os interesses de uma sociedade democrática, mas era um

documento que trazia um manifesto contra a sociedade de privilégios da nobreza. Hobsbawm diz ainda que o burguês liberal daquele período era defensor dos ideais individualistas.

Abreu (2008) argumenta que:

“A cidadania apreendida a partir de suas condições de existência não pode ser reduzida a uma forma superestrutural de reconhecimento jurídico, moral, simbólico e político da participação do indivíduo na sociedade por meio de práticas reguladas por direitos e deveres instituídos.” Segundo este autor, a cidadania não pode ser limitada a “igualdade de status” e “participação” integral na vida civilizada como entendida por Marshall (p.13).

Após traçarmos esse breve quadro histórico do conceito de cidadania. Vimos como esse conceito percorreu por vários séculos de história vinculado às mudanças nas estruturas sociais. Podemos dizer que, embora ainda hoje vivenciamos profundas desigualdades sociais, esse conceito se expandiu com o passar dos anos. Ampliou sua abrangência alcançando todas as classes. Deixou de restringir-se apenas à participação política de uma minoria para relacionar uma série de direitos e deveres da sociedade e do Estado para com o cidadão e vice-versa. Ainda que, apenas a teoria seja igualitária, e que na prática ainda haja muito que se fazer para que direitos e deveres sejam os mesmos para todos.

1.2 A CIDADANIA NO BRASIL

Como foi possível observar, os direitos do homem e do cidadão e a cidadania são históricos, resultam das relações e dos conflitos sociais em determinados momentos da história de um povo. Deste modo, para entendermos o desenvolvimento da cidadania no Brasil devemos retomar a nossa história, pois construímos um processo singular e diferenciado nas discussões e na implementação dos direitos civis, políticos e sociais no país.

Carvalho (2008) aponta que para entender o processo de formação da cidadania no Brasil temos de recuar ao nosso passado histórico, de modo que nos permita uma interpretação das características particulares do processo de formação da cidadania

brasileira, e suas peculiaridades nos modos de conceber e praticar a cidadania e os direitos do homem e do cidadão em nosso país. Segundo este autor, uma das razões fundamentais das dificuldades da construção da cidadania no Brasil está ligada ao "peso do passado", mais especificamente ao período colonial (1500-1822), quando "os portugueses tinham construído um enorme país dotado de unidade territorial, lingüística, cultural e religiosa, mas tinham deixado uma população analfabeta, uma sociedade escravocrata, uma economia monocultora e latifundiária, um Estado Absolutista" (CARVALHO, 2008, p.18).

Em sua visão foram três séculos sem poder público, sem Estado, sem nação e sem cidadania. O Brasil de 1500 a 1822 era um "país" de economia baseada na monocultura, no latifúndio e no escravismo, cuja população era majoritariamente analfabeta. A garantia dos direitos civis e políticos praticamente inexistia para a imensa maioria da população enquanto na França, nos Estados Unidos e na Inglaterra no período, entre 1780 e 1800, já se discutiam e eram implementados os direitos civis e políticos dos cidadãos. Carvalho diz ainda que nesse período histórico colonial, a cidadania era negada à quase totalidade da população, os mais afetados foram os escravos negros oriundos do continente africano.

Para este autor a construção do Estado brasileiro foi orientada para a manutenção de relações que beneficiaram as elites políticas, econômicas e sociais. Em vez de lutas contra privilégios que ferem o regime dos direitos, tivemos arranjos políticos que preservaram privilégios de poucos. Dessa forma, a troca de favores e os laços pautados em vínculos pessoais se reproduzem com muita força na vida social brasileira. Essas relações dificultam a consolidação de uma sociedade civil organizada e atuante que lute pela construção das relações de direitos comuns a todos, independente dos grupos aos quais as pessoas pertençam. Outro aspecto importante é a centralidade da relação de favor entre a sociedade e o Estado brasileiro, e sua ação repressiva sobre os movimentos sociais, o que impediu a construção de uma sociedade civil mais organizada e atuante nas causas públicas. Como se pode ver, a desmobilização da sociedade civil brasileira é um resultado histórico de uma ação política que impediu a organização da sociedade, silenciou grupos discordantes e definiu o favor e o corporativismo como a principal relação entre o Estado e a sociedade.

Carvalho (2008) afirma que, a proclamação da independência em 1822 inaugurou a era dos direitos políticos na sociedade brasileira que se caracterizou pela conciliação e a negociação entre a elite nacional, a Coroa portuguesa e a Inglaterra. A solução monárquica e conservadora estava garantida e, assim, a Constituição de 1824 regulou os

direitos políticos dos cidadãos e definiu quem teria direito de votar e ser votado. Os homens com renda mínima de 100 mil réis e maiores de 25 anos poderiam votar. As mulheres não votavam, os escravos não eram considerados cidadãos. Ficou estabelecido também a divisão dos poderes em Executivo, Legislativo e Judiciário, criando-se ainda o poder Moderador de privilégio exclusivo do Imperador para nomear Ministros à revelia do Legislativo. Segundo Carvalho (2008) apesar do aspecto “democrático” trazido pela Constituição, onde grande parte da população adulta masculina podia exercer seus direitos políticos, os brasileiros que alcançaram à categoria de cidadãos pela Constituição de 1824 eram predominantemente analfabetos e viviam em áreas rurais sob o comando dos grandes proprietários, e nas cidades os eleitores eram em sua maioria funcionários públicos influenciados e controlados pelo governo.

Behring e Boschetti (2008) afirma que o Brasil, da colônia até a república, conserva o seu papel para com o capitalismo central, de servir à acumulação originária, ou seja, era um país que se organizava para fora e se estabelecia na condição de subordinado e dependente das tendências do mercado mundial. É nesse contexto de economia agroexportadora que nasce juridicamente os direitos políticos e civis, e somente, no fim do império surgirão os direitos sociais. Na opinião dessas autoras, a escravidão foi o grande empecilho para o desenvolvimento dos direitos civis no Brasil, pois negava a condição de humanidade para as pessoas consideradas escravas.

Segundo Rojas (2008) o Brasil tinha um modo de produção social do trabalho fundado na escravidão, em que o escravo não é dono nem da sua força de trabalho, o que eliminava qualquer idéia de direito civil. O fato de ter uma economia fundada na agroexportação, cujo meio de produção estava vinculado as grandes propriedades, e os proprietários faziam justiça de acordo com suas regras sem a intervenção do Estado, condicionando e determinando a não existência de direitos civis. No período de transcrição da constituição de 1824, a escravidão permanecia e era velada, sendo que uma parcela reduzidíssima da população, que tinha uma vida política efetiva, garantia os institutos constituintes, e mais, os interesses que estavam por traz de tal Carta destoavam da maioria dos interesses da população, tendo em vista que os ideais que davam corpo a Constituição eram liberais e a situação econômica do Brasil estava longe de se fundar em tais premissas e materializá-las.

Carvalho (2008) argumenta ainda que o Brasil foi o último país de tradição cristã ocidental a abolir a escravidão, entretanto isso ocorreu não pelo amadurecimento da consciência do povo brasileiro, mas pela pressão feita pelos interesses econômicos internacionais. A Inglaterra, essencialmente por interesses comerciais, exigiu, em 1850, o

término do comércio negreiro, instituído com a Lei Eusébio de Queiroz, que se constituiu num passo importante para a abolição - que só viria a acontecer 38 anos depois. Só em 1888, quando a elite brasileira descobriu que a escravidão impedia a integração do país nos mercados internacionais, além de bloquear o desenvolvimento das classes sociais e do mercado de trabalho, é que ela finalmente foi abolida. O argumento de que a escravidão feria o direito inalienável da liberdade individual raramente foi usado como justificativa pelos líderes abolicionistas.

Os direitos políticos na nossa primeira Constituição “independente” promulgada em 1824, formalmente parecem avançar, porém na realidade não vai muito além, uma vez que os pré-requisitos para exercer os direitos políticos estavam longe da maioria das pessoas. Prevalencia o controle social fundado na vontade e nos interesses dos grandes proprietários e do governo, os quais induziam ou obrigavam o voto naqueles escolhidos pela elite brasileira, existindo “(...) desde entrega pronta do voto até aprisionamento dos eleitores à véspera das eleições para garantia dos votos” (Rojas 2008, p.87). Se os direitos políticos eram escamoteados pelos interesses da classe dominante, as necessidades sociais das populações pobres e os direitos sociais eram deixados de lado, a subsistência dos escravos e trabalhadores livres estava a cargo dos grandes proprietários que os exploravam, e aqueles que não participavam dessa esfera eram tratados pelos religiosos, criando as condições já nesse período para a filantropia e a iniciativa privada.

Outro aspecto a ser considerado nessa análise é o formato da distribuição de terras no Brasil. Para Carvalho (2008), a grande propriedade também foi um obstáculo ao desenvolvimento da cidadania, pois favorecia, e ainda favorece o desenvolvimento das grandes oligarquias formadas por um pequeno número de famílias que decidem os rumos e os destinos de uma grande parte da população. O movimento de independência preservou as elites nacionais no poder, manteve a nação dividida entre senhores e escravos. Não se construiu também espaços em que as discussões e reivindicações dos movimentos populares tivessem lugar. O autor diz ainda que, o Estado foi criado, portanto, numa tradição conservadora.

Segundo Carvalho (2008), a partir da década de 1920, inicia-se no Brasil uma nova era na história política. O crescente processo de urbanização, industrialização o aumento do operariado, bem como as influências externas, acabam modificando as relações econômicas e políticas no Brasil. Assim, na década de 1930, o Brasil vê emergir gradativamente os direitos sociais, principalmente com a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e a Consolidação das Leis do Trabalho em 1943. Para o

autor, porém, o que fica evidente é que os direitos sociais no Brasil não foram conquistados, mas sim, consequência de concessões de governos centralizadores e autoritários. Os sindicatos foram atrelados ao Estado de aspiração fascista. Em termos políticos, tivemos retrocesso, pois em 1937 Vargas instaura uma ditadura apoiado pelo aval dos militares instituindo o Estado Novo. O período do Estado Novo termina em 1945. Logo após esse período, o país passou pela primeira experiência democrática (1945 até 1964), tendo como principal característica política o populismo e o nacionalismo.

O caso brasileiro é muito diferente do que vimos na Europa, pois, lá a conquista se deu pela luta da burguesia revolucionária na construção de um Estado liberal, nacional e laico, e no Brasil as condições sócio-econômicas para tal empreitada não existiam, sendo que os direitos vão ser defendidos por uma aristocracia rural e uma burguesia incipiente que dependia do Estado e da aristocracia rural. Não havia nenhum interesse em mudar estruturalmente a cultura política da sociedade de então, e sim, de manter e propagar um tipo de sociedade conservadora, em que as relações entre os iguais pautavam-se no parentesco, na cumplicidade e no compadrio, e as relações entre os desiguais pautavam-se no favor, no clientelismo e na cooptação, o que conseqüentemente, vai gerar um ordenamento social rico em entraves à concretização dos direitos (CHAUÍ apud ROJAS, 2008, p.88).

Desse modo, segundo Behring e Boschetti (2006) o Brasil vive desde a independência oscilando entre o velho, colônia, império, autocracia agrária, etc. e o novo liberalismo e modernização capitalista, devido, essencialmente, a classe agrária dominante consolidada e a classe emergente burguesa e seus interesses particulares.

Após uma breve experiência democrática dos anos anteriores, o Brasil entrou do ponto de vista dos direitos civis e políticos, nos anos mais sombrios da sua história entre a década de 1960-1970. Houve perseguição, cassação dos direitos políticos, tortura e assassinatos das principais lideranças políticas, sociais e religiosas. Os Atos Institucionais deram a tônica do governo. O AI 1, de 1964, cassou os direitos políticos. O AI 2, de 1965, aboliu a eleição direta para a Presidência da República, dissolveu os partidos políticos criados a partir de 1945 e estabeleceu um sistema de dois partidos. Já o AI 5, de 1968, foi considerado o mais radical de todos, o que mais fundo atingiu direitos políticos e civis. O Congresso foi fechado, passando o presidente, general Costa e Silva, a governar ditatorialmente. Foi suspenso o "*habeas corpus*" para crimes contra a segurança nacional, houve cassações de mandatos, suspensão de direitos políticos de deputados e vereadores, além da demissão sumária de funcionários públicos, censura à imprensa e a instituição da pena de morte por fuzilamento (CARVALHO, 2008).

Este período no qual os direitos civis se encontraram reprimidos e a cidadania à margem do poder repressor do Estado foi caracterizado por Covre (2005) como, “um período de anticidadania, de cerceamento da expressão e da liberdade, de trancafiamento, de tortura e mesmo de eliminação daqueles que se opunham à forma de pensar e agir então dominante” (p. 12).

Os direitos civis não devem ser entendidos como um produto pronto e acabado. Mas um provedor de cidadania que depende da construção coletiva e, principalmente, da democracia para sua manutenção. (COVRE, 2005, p.12) No que se refere aos direitos sociais, foram criados durante o período ditatorial o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (Funrural), o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), o Banco Nacional de Habitação (BNH), e em 1974 o Ministério da Previdência e Assistência Social. Para Covre, devido à sua importância na sustentação humana, os direitos sociais tornam-se alvo de controle dos capitalistas e dos que controlam o poder. A manipulação das massas trabalhadoras através dos direitos sociais transforma tais direitos em uma mera cidadania atribuída pelos conceitos da classe dominante.

Apesar dos avanços políticos, os direitos civis e sociais são deficientes desde 1985. Como bem argumenta Carvalho (2008), deu-se no Brasil, diferentemente de outros países, a lógica inversa: primeiro os direitos sociais, depois os políticos e civis.

"Aqui primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular. Depois vieram os direitos políticos, de maneira também bizarra. A maior expansão do direito do voto deu-se em outro período ditatorial, em que os órgãos de representação política foram transformados em peça decorativa do regime". Os direitos civis continuam inacessíveis: "Finalmente, ainda hoje muitos direitos civis, a base da seqüência de Marshall, continuam inacessíveis à maioria da população. A pirâmide dos direitos foi colocada de cabeça para baixo". (CARVALHO, 2008, p.220)

Quanto ao desenvolvimento dos direitos políticos, a instabilidade democrática do país entre 1930 e 1964, a partir da alternância de ditaduras e regimes mais democráticos, não permitiram uma plena evolução nas discussões sobre os direitos civis e políticos. As liberdades de expressão e de organização chegaram a ser suspensas no período ditatorial de 1937. A derrubada de Vargas, as eleições presidenciais e legislativas e a

Constituição de 1946 garantiram certa estabilidade para os direitos civis e políticos, até 1964. A partir de 1964, por conta da ditadura militar, a maioria dos direitos civis e políticos foram restringidos pela violência (CARVALHO, 2008).

Segundo Covre (2005), após 1964, o Brasil garantia o capital monopolista, tendo um Estado na forma tecnocrático-militar visto que nesse período a democracia se encontra oprimida. No período ditatorial surge o que Covre (2005 p. 61) chama de “rede de organismos autônomos de exercícios democráticos”. Desse modo, a autora leva-nos a entender que cada vez que o povo recebia o aceno do Estado com espaços propícios à democracia, logo esse se apropriava e, lutava em favor da democracia, o que levaria à condução para mobilização do país a conclamar por “Diretas já” em 1985. Assim, colocava-se fim ao Estado ditatorial visto no Brasil, abrindo caminhos para emergir uma política liberal, possibilitando a instituição da categoria cidadania.

Em 1985, os direitos do cidadão estiveram presentes no debate e nas reivindicações públicas, contrapondo-se à ditadura militar que se instalou no país, o regime político antidemocrático que impediu o exercício da cidadania. As torturas, os desaparecimentos e assassinatos de oponentes políticos, a censura à imprensa e a ausência geral de liberdades colocaram em pauta a luta pelo respeito aos direitos humanos. Em pleno século XX, lutava-se pela garantia de direitos afirmados já no século XVIII.

No Brasil, em 1988, quando conquistamos o direito de eleger presidente, governadores, prefeitos, senadores, deputados e vereadores, depois do período da ditadura militar, pensamos que a cidadania estava alcançada. O direito de votar em nossos representantes e a possibilidade de participação em partidos, sindicatos e movimentos sociais, parecia nos levar ao tão sonhado mundo da cidadania plena. Mesmo sabendo, às vezes, quem eram esses representantes e que interesses eles defendiam, e consciente de que a atuação em partidos, sindicatos e movimentos sociais promovem uma transformação lenta e gradual, a perspectiva de um exercício pleno da cidadania colocava-se a nosso alcance. Entretanto mais de vinte anos se passaram e a chamada "Constituição cidadã", na qual estão assegurados os direitos fundamentais dos cidadãos brasileiros, bem como as responsabilidades do poder público, da sociedade, da família e do indivíduo, ainda não foi transportada do texto constitucional para o dia-a-dia da maioria da população. Os problemas históricos da nossa sociedade como analfabetismo, oferta precária de serviços de saúde, saneamento, educação e assistência social, ainda estão longe de serem resolvidos. Permanece no país uma gigantesca concentração de renda e seus subprodutos, como a miséria e a exclusão social. Ao lado disso, a atuação omissa e

vacilante por parte do Estado não promoveu ainda políticas públicas adequadas e suficientes para corrigir essas desigualdades sociais e regionais (CARVALHO, 2008).

A garantia dos direitos políticos e civis não resolveu os problemas históricos da cidadania no Brasil. Contudo, os direitos políticos formam um quadro no qual os movimentos sociais podem aparecer publicamente trazendo suas reivindicações e propostas e pode haver rodízio de grupos políticos no poder. Ao mesmo tempo, os problemas estruturais e seculares da sociedade brasileira podem ser discutidos e estudados.

2 A IMPORTÂNCIA DO REGISTRO CIVIL DE NASCIMENTO

O Registro Civil de Nascimento significa a primeira prova documental da existência legal do indivíduo, de sua identificação e da sua relação com o Estado, condições fundamentais ao exercício da cidadania embora a existência do indivíduo, como fato natural, independe da sua formalização (MACRAKIS, 2000).

No Brasil, são os registros civis cartoriais que conferem identidade formal ao cidadão possibilitando seu acesso a diversos serviços prestados pelo governo, ficam, portanto, condicionadas a este sistema as etapas subseqüentes do processo, no que diz respeito ao direito à cidadania, ao uso dos serviços de saúde e educação, o direito ao voto, o acesso ao mercado de trabalho etc. É a emissão da respectiva certidão de nascimento realizada em instituições cartoriais de caráter privado, por delegação do poder público denominados Cartórios de Registro Civil das Pessoas Naturais (RCPN), que representa a oficialização da existência formal do indivíduo, sua identificação e sua relação com o Estado. Cabe ressaltar que a primeira notificação da ocorrência do nascimento é feita através da Declaração de Nascido Vivo (DNV) emitida pelo sistema de saúde. Entretanto é o Registro Civil Público de Nascimento de Pessoas Naturais (RCPN), que conferem identidade formal ao cidadão.

De acordo com Serpa Lopes (apud, MACRAKIS, 2000, p.24):

“O estado civil de uma pessoa tem início com o nascimento, encerrando-se com a morte. É de se observar, que entre esses dois momentos há uma série de fatos e atos jurídicos, dos quais resultam modificações sensíveis e importantes na vida da pessoa humana.”

Conforme Macrakis (2000), as mudanças no estado civil dos homens determinam sua posição na sociedade e estas não podem ficar à mercê da memória dos interessados. Por serem atos fundamentais, elas precisavam ser conhecidas com absoluta segurança e à prova de quaisquer dúvidas, de modo que caracterizasse atos declarados válidos e autênticos. Por isso, o Estado organizou, através de leis e decretos, o aparelhamento

técnico hoje chamado de Registro Civil das Pessoas Naturais (RCPN).

Dessa maneira, o registro civil é composto por um sistema de anotações de fatos e atos jurídicos e rotinas burocráticas que perpassam as atribuições de escrituração, organização, publicidade e conservação dos registros civis e certidões públicas, a cargo de um oficial público, para documentar o estado civil das pessoas, conforme a Lei n.º 6.015 que estabelece o seguinte:

“art. 29. Serão registrados no registro civil de pessoas naturais:

I - os nascimentos;

II - os casamentos;

III - os óbitos;

IV - as emancipações;

V - as interdições;

VI - as sentenças declaratórias de ausência;

VII - as opções de nacionalidade;

VIII - as sentenças que deferirem a legitimação adotiva”

Os registros, certidões e sentenças civis, acima definidos, determinados na forma da lei, integram assim o conjunto de atos e declarações decisivos nas transformações do status do indivíduo, ora na forma de obrigação civil, ora de forma facultativa.

Diante das perspectivas apontadas, podemos concluir que o Registro Civil de Nascimento se constitui num importante instrumento legal dentro da sociedade brasileira que proporciona aos indivíduos o exercício da cidadania e o acesso aos direitos fundamentais preconizados na Constituição Federal de 1988, e ainda, por ser o Brasil signatário de diversas convenções internacionais que abordam este assunto dentre elas, a Declaração Universal dos Direitos Humanos que no seu artigo sexto afirma que toda pessoa tem o direito de ser conhecida em todos os lugares perante a lei, e a Convenção das Nações Unidas para o Direito da Criança, cujos itens 1 e 2, do artigo sétimo descrevem que:

1- “A criança será registrada imediatamente após o seu nascimento e terá direito, desde o momento em que nasce, a um nome, a uma nacionalidade e, na medida do possível, a conhecer seus pais e ser cuidadas por eles”.

2- “Os Estados partes zelarão pela aplicação desses direitos de acordo com sua legislação nacional e com as obrigações que tenham assumido em virtude dos instrumentos internacionais pertinentes.”

No art.8 da mesma Convenção postula-se que:

1- “Os Estados partes se comprometem a respeitar o direito da criança de preservar sua identidade, inclusive sua nacionalidade, o nome e as relações familiares, de acordo com a lei, sem interferências.”

2- “Quando uma criança for privada ilegalmente de algum ou de todos os elementos que configuram sua identidade, o Estado partes deverão prestar assistência e proteção adequada, que vise restabelecer sua identidade.”

Temos ainda no Brasil uma legislação especificamente voltada à infância e a adolescência, expressa no Estatuto da Criança e do Adolescente-ECA (1990), que no seu art.3 reforça o direito da criança a proteção integral com o seguinte texto:

“A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que tratam esta lei, assegurando-lhes por lei ou por outros meios todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e igualdade”.

O mesmo Estatuto é mais específico no seu Artigo 94 que trata das entidades que desenvolvem programas de internação. Em seu inciso XIX determina que essas entidades têm a obrigação de providenciar os documentos necessários ao exercício da cidadania àqueles que não os tiverem, o que os impede de exercer sua cidadania e usufruir os serviços sociais básicos que dependem da comprovação da existência civil (MAKRAKIS, 2000).

O direito ao nome é garantido também em textos nacionais e em instrumentos internacionais, tais como a Declaração dos Direitos Cívicos e Políticos (1966), que, no Artigo 16° prevê que “Toda pessoa terá o direito, em qualquer lugar, ao reconhecimento de sua personalidade jurídica”.

Segundo a UNICEF (2005), o anonimato de milhões de brasileiros fere os princípios de direito à cidadania garantidos pela Constituição Federal de 1988, pela Convenção Internacional dos Direitos da Criança de 1989 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 implicando ainda em desrespeito aos tratados de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário, como já mencionado anteriormente. A certidão de nascimento é o documento que certifica o registro civil de nascimento da pessoa para o Estado brasileiro, conferindo identidade ao indivíduo e estabelecendo seu relacionamento formal com a sociedade e com a Nação da qual pertence. O registro civil de nascimento

representa a formalização legal da existência do indivíduo e lhe confere a condição fundamental necessária ao exercício da cidadania.

Brasileiro (2008) ressalta a importância da certidão de nascimento para as relações sociais dos indivíduos que vão se estabelecendo a partir de seu nascimento, e que esta se dará de forma diferenciada, no caso do indivíduo ser ou não registrado. Em consequência das interdições e dos constrangimentos que surgem para crianças e adultos que não possuem sua certidão de nascimento, segundo esta autora, estes estão sujeitos de serem privados ao acesso a serviços públicos, aos direitos sociais, e ainda de não serem aceitos nos espaços públicos onde transitam além de não se sentirem parte de um coletivo. Com isso, é possível dizer que a certidão de nascimento é uma exigência prévia à participação da vida em sociedade. Numa sociedade burocratizada pelo controle e pelas noções de indivíduo portador de uma identidade civil, a certidão de nascimento passa a representar a porta de entrada dos indivíduos no mundo social. Para Brasileiro, a existência de crianças e adultos que não possuem sua certidão de nascimento é uma violação a um direito básico que é o direito de existir legalmente, pois são pessoas que vivem com possibilidades limitadas de cidadania, já que lhes são negados acesso a igualdade e a possibilidade de serem incluídas formalmente numa família e numa nação.

Hogmann (2009) aponta que quanto mais cedo se registrar o nascimento de uma criança melhor. Este direito tão básico, muitas vezes, é deixado em segundo plano pelos operadores do sistema de garantia dos direitos da infância e da adolescência. Apesar de todos os esforços, este documento ainda é pouco valorizado pela população que não consegue entender sua importância e sua essencialidade.

Para o IBGE (2006), o registro civil de nascimento se constitui como o primeiro acesso do indivíduo aos serviços de justiça no País. É relevante para obtenção dos diversos benefícios sociais criados pelos governos, bem como ao ingresso no sistema formal de educação, além de fornecer dados fidedignos sobre a criança, seus pais ou responsáveis. Além disso, as certidões de nascimento emitidas são um importante documento no combate ao tráfico de menores e à falsificação de documentos.

2.1 A origem do registro civil e sua implementação no Brasil

Macrakis (2000) ressalta que a necessidade de se fazer publicidade dos atos e fatos jurídicos inerente a vida privada dos indivíduos vem de muito tempo, mas esse processo não se desenvolveu de forma sucessiva nem linear nem se realizou ao mesmo

tempo em todos os lugares, convivendo muitas vezes com diferentes sistemas dentro da mesma localidade que eram determinados por interesses privados ou da administração pública.

Segundo esta autora, desde a Antiguidade, em Atenas, já se procedia a instauração de registros pessoais, mas estes eram destinados a cidadãos livres que requeriam a inscrição em um registro próprio do nascimento de seu filho, porém isso só se dava mediante juramento de legitimidade. Esses registros eram feitos em três momentos diferentes da vida dos indivíduos: após o nascimento da criança, quando se completava dezoito anos e aos vinte um anos de idade, momento que o indivíduo atingia a plenitude de seus direitos privados e públicos.

Já na Roma antiga, além dos atos jurídicos que influenciavam o estado civil do indivíduo como os nascimentos, emancipações, casamentos, divórcios e mortes rodeados de solenidade, tem-se conhecimento da existência da escrituração de livros por funcionários municipais que era estendido a todo Império. Esses registros não eram obrigatórios, mas de interesse dos próprios cidadãos que se preocupavam em fornecer dados relativos a seus nomes, filiações e datas dos eventos, porém, este sistema caiu em desuso com a decadência do próprio sistema municipal.

Ao trazer esses dados referentes a diferentes épocas sobre os registros civis para efeito probatório³ da condição civil do indivíduo a autora mostra que os registros civis existiram antes da Revolução Francesa que é tida como marco da história do registro civil legalmente em poder do Estado. Contudo, foi após a Constituição Francesa de 1791 que se reconheceu o casamento como um contrato civil e é a partir daí que o registro civil se torna definitivamente como uma obrigação do poder público. Entretanto, coube ao Código de Napoleão, em 1804, ratificar e corrigir leis que haviam sido estabelecidas pela sociedade civil burguesa a partir da Revolução Francesa de 1789. O Código de Napoleão promulgado em 1804 foi um marco jurídico da modernidade, assinalando o estabelecimento, no mundo do direito, das novas relações sócio-jurídicas.

Já na Idade Média podiam ser observados os primeiros indícios do uso do registro religioso de casamentos, nascimentos, e óbitos para fins civis. Os registros eclesiásticos resumiam-se à constituição de prova de forma precária e deficiente, estes meios estavam longe de conseguir publicidade e segurança ideal como prova do estado civil dos cidadãos porque muitas vezes faziam-se anotações de dados desnecessários omitindo-se outros que seriam essenciais. Os registros de nascimentos eram efetivados

³ Probatório que serve de prova; que contém prova. Silveira Bueno (2000)

pelos batismos, esses, entretanto, referiam-se à data do sacramento e não à data do nascimento além dos nomes vinculados serem dos padrinhos e não dos pais, nos registros de falecimento constava a data do enterro e não da morte em si. Os clérigos não tinham a percepção do interesse civil em suas anotações, emprestando-lhes apenas o cunho religioso (MAKRAKIS, 2000).

Segundo Júdice (apud MAKRAKIS, 2000), a existência do casamento como forma de contrato civil, celebrado pela Igreja e registrado em livro especial por tabelião de modo que tal assento servisse de prova do ato passa a ser regulamentada em Portugal, no ano de 1536 pelo infante D. Afonso, cardeal-arcebispo de Lisboa. É a partir deste entendimento que outros países da Europa adotaram medidas semelhantes. Na França em 1539, a “Ordonnance de Villers Cotterets” determina que os registros passem a se referir à data dos eventos, os obituários devem ter a data do falecimento e os registros de batismo à do nascimento, passando estes registros eclesiásticos a serem entregues anualmente nas repartições do Estado e a sua consulta passou a ser permitida. Em 1563, o Concílio de Trento determinou para todos os párocos a obrigatoriedade dos registros dos casamentos, batismos e óbitos e o estabelecimento de arquivos paroquiais para todos os países católicos que até então eram facultativos. A Igreja recebeu o privilégio para efetuar e administrar os registros de casamentos, nascimentos e de óbitos. As paróquias ofereciam a documentação civil referente às certidões de nascimento, de casamento e de óbitos. Nesse período pertencer a religião católica era prova de identidade luso-brasileira, condição necessária para a permanência no território colonial. A importância da religião nas colônias portuguesas pode ser avaliada pelo fato dos bispos e os padres serem funcionários do Estado. O poder da Igreja, como instrumento de controle da colônia, ia além do registro sobre os indivíduos. A Igreja gozava de privilégios especiais para efetuar os registros civis públicos sobre os indivíduos e os registros sobre a propriedade. Desde a época colonial até quase o final do período imperial brasileiro, o registro em vigor era o eclesiástico, efetuado pela Igreja Católica, inexistindo o registro civil. O registro civil de nascimento era suprido pelo assentamento de batismo: o denominado registro paroquial ou registro eclesiástico. Segundo este autor a implantação do registro civil no Brasil, em substituição aos assentos paroquiais, foi um processo lento e difícil.

Lopes (apud MAKRAKIS, 2000), argumenta que durante o período Imperial no Brasil, devido às relações entre o Estado e a Igreja, eram atribuídos aos registros paroquiais total valor probante. Esses registros paroquiais mantiveram-se no país durante quase um século.

Conforme Telallori, (apud BRASILEIRO, 2008), em 1776 foi realizado o primeiro

censo no Brasil através das autoridades religiosas e civis. Inicialmente, a preocupação era pôr em evidência a estatística da população. Esse censo tinha como alvo fins militares. Como vimos acima durante o período colonial a Igreja Católica tinha direito de exercer prerrogativas de caráter administrativo importantes para fins civis. O autor ressalta ainda que os registros eclesiásticos apresentavam limitações nas informações anotadas porque os fatos não eram registrados de acordo com a data de sua ocorrência, mas de acordo com a data da realização da cerimônia. Ainda segundo Telallori, a adoção do catolicismo como religião oficial do país implicava na exclusão da população não católica. Somente em janeiro de 1852 foi expedido o primeiro regulamento (nº. 798) que determinou a implantação do registro civil de nascimento em substituição ao registro eclesiástico. Mas a execução desse regulamento foi, no entanto, suspensa por decreto de 29 de janeiro de 1852. Já para Luz (apud BRASILEIRO, 2005, p.220), "a história do registro civil no Brasil prendeu-se a problemática da imigração que se intensificou a partir do século XIX, trazendo pessoas de outras religiões que não a católica, então oficial no país". o autor entende ainda que naquela época ser cidadão, era ter necessariamente que ser católico.

De acordo com Telallori apud Brasileiro (2008), após algumas tentativas frustradas de instituir-se um sistema laico de registro civil no país, finalmente nos últimos anos do regime imperial foi implementado no Brasil os registros civis de casamento, nascimento e óbito como atribuição do Estado. Ele aponta que com a separação entre o Estado e a Igreja regulamentada pela Constituição Federal de 1891, os indivíduos passaram a ter o direito reconhecido por lei de professarem outras religiões, além de ser reconhecido o casamento realizado no civil e a secularização dos cemitérios que passaram a ser administrados pelas câmeras municipais. Porém, o autor salienta que esse não foi um processo tranqüilo, muitas dificuldades foram criadas para implementação do novo sistema por parte do clero e de seus agentes. Muitas vezes a população cooperava, preferindo manter os registros eclesiásticos, contrariando a lei. Esta situação perdurou por muito tempo, deixando consequências futuras para afirmação do registro civil em todo país. O registro civil público só tornou-se uma prática comum entre os brasileiros quase cinquenta anos após ter sido instituído e, ainda assim, o sub-registro 4 era bastante acentuado em várias partes do país. Segundo este autor, num levantamento estatístico feito em 1947, os estados de Minas Gerais e Espírito Santo apresentaram um índice de sub-registro que chegava a 70% do total dos nascimentos naqueles estados.

Podemos assim inferir que a problemática do sub-registro de nascimento não é um fenômeno novo existente na sociedade brasileira. Este problema existe desde a instituição dos registros, sejam feitos através dos meios eclesiásticos, aonde como vimos,

os não católicos não eram contemplados, ou seja, após sua secularização onde em alguns momentos prevalecia a desobediência civil por parte da população, acarretando no sub-registro.⁴

Para DaMatta apud Brasileiro (2008), com a criação do Estado Moderno, a identificação dos indivíduos estará fortemente ligada a documentos escritos. A modernidade estabelece instituições e cria exigências de ordem, controle e disciplina com relação à identificação civil, difundindo princípios de universalidade, racionalidade e individualidade. Segundo o autor, uma das exigências indispensáveis da cidadania moderna é o fato de cada cidadão ser obrigado por lei a dar provas documentais através de vários registros escritos dos seus direitos e deveres, das suas habilidades profissionais, de sua credibilidade financeira e de sua capacidade política e jurídica junto ao Estado, provas que fazem parte do conjunto dos direitos do cidadão e do homem.

Brasileiro (2008) assevera que, “neste cenário pode-se compreender a certidão de nascimento como um instrumento que funciona ainda como um mecanismo que se reveste de funções de controle” favorecendo, ações de planejamento, estatísticas e possibilitando maior vigilância das populações. Vista desta forma a certidão de nascimento pode ser compreendida como um mecanismo de regulação e poder que atua diretamente no desenrolar da vida dos indivíduos, possibilitando ao Estado ter conhecimento sobre a população, permitindo a racionalização dos problemas propostos a prática governamental

De acordo com Pinsky apud Brasileiro (2008), a idéia de indivíduo é uma característica da modernidade que se materializou através dos ideais da Revolução Francesa, sob as perspectivas de igualdade, liberdade e fraternidade guiadas pela razão, desenvolvendo, assim, o processo de construção do homem comum como sujeito de direitos civis. Dessa forma, o conceito de cidadania procurava romper com as leis particulares que davam ao clero e a nobreza direito de ter leis especiais. O conceito de cidadania foi um instrumento poderoso para estabelecer o universal como um modo de equilibrar as diferenças que eram impostas pelos privilégios e hierarquias locais.

Conforme Odalia apud Brasileiro (2008), a modernidade foi considerada como a época do acesso do homem à razão, envolvendo transformações culturais, políticas e econômicas já que é consolidado nesse período uma versão moderna do sujeito, marcada por maior individualização, controle das emoções e autoconsciência. Este

⁴ Como sub-registro de nascimento, segundo o IBGE, é considerado os nascimentos que não são registrados até o primeiro trimestre do ano subsequente. Leve isto para parte anterior do capítulo quando você fala pela primeira vez de sub-registro

empreendimento de cunho iluminista é onde a racionalidade moderna se instala e se difunde. O surgimento do Estado Moderno se dá impregnado pela noção de progresso humano permanente. O homem moderno não estaria dependente das leis da natureza, mas teria como missão adaptar a natureza aos seus próprios projetos. Modernidade seria assim, tanto uma questão de atitudes e idéias, quanto de técnicas. Nesse sentido, a modernidade se relaciona com o capitalismo, com o sistema capitalista comercial que surgiu nessa época

Para Stoer apud Brasileiro (2008), falar de cidadania é referir-se aos ideais de igualdade inaugurado nos séculos XVII e XVIII, próprios das Revoluções Inglesa Americana, Francesa e Industrial. Para ele, se os avanços de cidadania estão relacionados com a divisão de riquezas de um país, dependem também da luta e das reivindicações.

Brasileiro (2008) salienta que essa perspectiva de cidadania vai ao encontro de algumas respostas obtidas durante pesquisa de campo por ela desenvolvida quando parte dos entrevistados apontam a dimensão da luta pela cidadania cotidiana na prática e quando destacam que não se nasce cidadão, conquista-se a cidadania. Assim, por um lado, há a cidadania em termos conceituais, referindo-se à igualdade entre todos os homens, também inscrita nas proclamações, constituições e ideários e, por outro lado, há a cidadania do ponto de vista da prática social.

No dizer de DaMatta apud Brasileiro (2008), no Brasil há diversas fontes para a classificação e filiação de seus membros. Constroem-se simultaneamente múltiplas formas de cidadania. Uma forma de cidadania universalista, construída a partir dos papéis modernos, que se liga à burocracia e ao mercado e, outras formas de cidadania que se constroem tipicamente nos espaços relacionais. Segundo este autor “Há uma nação brasileira que opera fundada nos seus cidadãos, no ideal da igualdade e uma sociedade brasileira que funciona fundada nas mediações tradicionais, hierárquicas” (p.71). O autor aponta o uso dos documentos como uma manifestação da mão invisível do Estado na vida da população. Ainda segundo DaMatta, uma das exigências da cidadania na modernidade é o fato de cada indivíduo ser obrigado por lei a ter vários registros escritos de seus direitos e deveres, de suas capacidades civis, jurídica e política. Sendo tais provas documentais consideradas parte do conjunto dos direitos dos cidadãos.

2.2 LEGISLAÇÃO

Como já visto anteriormente, segundo Lopes (apud, MAKRAKIS, 2000), no Brasil, no tempo do Império, em função das relações entre Estado e Igreja, os registros paroquiais eram cobertos de todo o valor probante, não se admitindo outra forma de registro que não fosse o religioso e esses perduraram por quase um século como forma de registro civil. De acordo com Laurenti (apud MAKRAKIS, 2000), em 1861, instituiu-se pelo Estado, através do Decreto n°. 1.144, o casamento leigo que tornou extensivo os efeitos civis dos casamentos das pessoas não católicas.

Já em 1870, é criada a Diretoria Geral de Estatística que tinha a incumbência determinada pelo governo em realizar o primeiro recenseamento do Império, ficando esta unidade responsável pelos trabalhos do censo e pela organização dos quadros anuais dos nascimentos, casamento e óbitos. Anos depois foi elaborada oficialmente a lei que regulamentava os registros civis sob a responsabilidade do Estado, através do Decreto n°. 9886 de 7 de março de 1888, instituindo o registro civil dos nascimentos, casamentos e óbitos, de modo a possibilitar a execução do art. 2º da Lei n°. 1829 de 9 de setembro de 1870 na parte que estabelecia a organização por parte do governo de tais registros para todos brasileiros. Entretanto, segundo o mesmo autor, só foram realmente criadas as normas constitucionais que regulamentaram a obrigatoriedade dos registros públicos no início da República, quando se elaborou em 1916 o Código Civil Brasileiro que determina em seu artigo 12º que deverão ser inscritos em registros públicos os casamentos, nascimento e óbitos.

No Brasil, a atribuição de conceder aos indivíduos o seu primeiro registro de identificação, a partir do qual o cidadão passa a ser reconhecido formalmente pelo Estado e a sociedade em geral, é, na maior parte do país, delegada ao setor privado, sob a fiscalização das Corregedorias Estaduais de Justiça. A finalidade do sistema é oferecer prova segura e certa do estado das pessoas, fixando de modo inalterável os principais fatos da vida humana, sendo estes de interesse para a nação, o próprio registrado e os terceiros que mantiverem relações sociais com ele. No caso do assentamento de nascidos vivos, os cartórios, através do registro civil público dão a certidão de nascimento do indivíduo e, conseqüentemente, do cidadão (HOGMANN, 2009).

Trataremos brevemente da evolução histórica das principais legislações a respeito do Registro Civil no Brasil até chegarmos à Lei n° 6.015, de 31 de dezembro de 1973, relacionaremos alguns marcos cronológico na trajetória jurídica brasileira dos registros públicos, conforme Macrakis (2000):

- **Decreto n°. 1.144, de 11 de setembro de 1861** - faz extensivo os efeitos civis dos casamentos das pessoas não católicas.

- **Decreto n.º. 3.069, de 17 de abril de 1863** - regulamenta o registro dos casamentos, nascimentos e óbitos das pessoas não católicas.
- **Lei n.º. 1.829, de 9 de setembro de 1870** - manda proceder ao recenseamento da população do Império, estabelece a organização do registro dos nascimentos, casamentos e óbitos, e cria a Diretoria Geral de Estatística.
- **Decreto n.º. 4.968, de 24 de maio de 1872** - manda executar o Regulamento Consular que prevê a matrícula dos brasileiros residentes fora e os registros dos nascimentos, casamentos e óbitos de seus compatriotas, entre outras atribuições.
- **Decreto n.º. 5.604, de 25 de abril de 1874** - manda executar o Regulamento do Registro Civil dos nascimentos, casamentos e óbitos para todos brasileiros, na forma do art. 2º da lei de 1870.
- **Decreto n.º. 3.316, de 11 de junho de 1887** - estabelece, na parte penal, a prisão de 25 dias ao empregado do registro civil no caso de recusa ou demora injustificável, mantendo ainda a multa estabelecida, conforme prevê o Regulamento de 1874.
- **Decreto n.º. 9.886, de 7 de março de 1888** - normaliza os procedimentos de registro com função probatória do nascimento, casamento (inclusive aqueles celebrados perante autoridade religiosa) e óbito, estabelecendo a forma de escrituração dos livros, anotação dos registros, custos, penalidade e os respectivos recursos.
- **Decreto n.º. 10.444** - estabelece o início, em 01 de janeiro de 1889, da execução em todo o Império do regulamento de registro civil dos nascimentos, casamentos e óbitos.
- **Decreto n.º. 181, de 24 de janeiro de 1890** - dispõe sobre o casamento civil $\frac{3}{4}$ suas formalidades preliminares, impedimentos, anulabilidade e, ainda, sobre divórcio, dissolução, posse dos filhos, disposições penais e gerais.
- **Decreto n.º. 605, de 26 de julho de 1890** - altera os arts. 5º e 22 do regulamento anexo ao decreto de 1888, quanto a aquisição dos livros, lavragem dos termos, numeração e rubrica das folhas e isenção dos selos.
- **Decreto n.º. 722, de 06 de setembro de 1890** - determina que sejam remetidos à Diretoria Geral de Estatística, trimestralmente, sob pena do art. 154 do código criminal, os mapas dos nascimentos, casamentos e óbitos.
- **Constituição Federal de 1891, art. 72, § 4º** - torna rigorosamente laico o ato do casamento, fixando que a "A República só reconhece o casamento civil, cuja celebração será gratuita".
- **Código Civil – Lei n.º. 3.071, de 1º de janeiro de 1916:**
Art. 12 - prescreve que serão inscritos em registro público: I – Os nascimentos, casamentos, separações judiciais, divórcios e óbitos; II – A emancipação por outorga do

pai ou mãe, ou por sentença do juiz; III – A interdição dos loucos, dos surdos-mudos e dos pródigos; IV – A sentença declaratória da ausência.

Art. 358 - proíbe o reconhecimento dos filhos incestuosos ou adulterinos.

· **Lei n.º 4.827, de 7 de março de 1924** - trata dos registros civis, sendo regulamentada pelo Decreto n.º 4.857 de 1939, e revogada pela Lei n.º 6015 de 1973.

· **Constituição Federal de 16 de julho de 1934**, *art. 146* - restabelece a eficácia do casamento religioso, sem prejuízo do casamento civil.

Macrakis (2000) afirma que desde a criação do Código Civil que regulamenta os registros públicos, muitas legislações foram criadas, revogando ou confirmando os decretos e as leis, alterando regras anteriores. Para ela, entretanto, o mais curioso é que na essência pouca coisa foi mudada, desde a época da criação do regulamento do registro civil no tempo do Brasil Império. Segundo a autora, naquela época tal regulamento já esboçava uma forma de registros feitos por meio de pagamento sujeito a penalidades e responsabilidades, semelhante a atual lei n.º 6.015 de 1973 que dispõe sobre os registros públicos (LRP) até os dias de hoje e fundamenta as ações dos registradores e notários. Para Macrakis, fazendo-se um paralelo dos artigos de ambas as leis quanto aos aspectos mais importantes, na maior parte deles não se apresentou inovações relevantes. Ela argumenta ainda que o que se pode deduzir na prática, é que, em se tratando de registro civil no Brasil, pouca coisa foi de fato inédita no decorrer deste século. Exceto, porém, no que diz respeito aos registros de nascimento que se pode constatar que passou por algumas alterações significativas desde as primeiras legislações até se chegar à Lei n.º 9.534 de 1997 que estabelece a gratuidade para os registros civil de nascimento e de óbito.

Para Hogmann (2009) como prescrito no Código Civil, a personalidade começa com o nascimento, mas é preciso fazer prova desta existência que se inicia. Sem o devido registro civil do recém nascido, há “a sonegação do primeiro direito da cidadania, o direito de ter um nome identificador do indivíduo que ao mesmo tempo habilita-o como titular de direitos e obrigações na ordem jurídica que o direito estabelece.”

Hogmann (2009) salienta que, o registro público civil de nascimento existe para servir à pessoa, refletindo os fatos jurídicos relativos à vida em sua dinâmica. Segundo ela, o registro civil público não é uma simples reunião de “fatos engessados nas linhas de leis escritas”; ele é a descrição pontual das mudanças sucessivas e infinitas da vida humana, a serviço do qual o direito justifica a sua existência como elemento moralizador e pacificador insubstituível. A autora diz ainda que:

“O direito apresenta-se como um instrumento fundamental através do qual as pessoas podem interagir no seio social, a partir dos diversos papéis que possa representar enquanto tal. É através do direito que as pessoas podem relacionar-se e, sempre que necessário, buscar a proteção jurídica.”

Nos termos da Lei nº 6015/73, a todo nascimento deverá ser dado o registro civil e público no lugar de ocorrência do parto e o prazo legal para providenciá-lo é de 15 dias para o pai, prorrogado por mais 45 dias para a mãe, na falta ou impedimento do pai. Para os nascimentos ocorridos em locais distantes, mais de 30 quilômetros da sede do cartório, o prazo para fazer a declaração é de até três meses. Com a Lei nº 9.053, de 25 de maio de 1995, acrescenta-se, na redação anterior, que o registro pode ser dado também no lugar de residência dos pais. A partir de 1990, passou a ser indispensável a declaração de nascimento para promover o registro em cartório; documento denominado Declaração de Nascido Vivo (DNV), impresso fornecido pelo Ministério da Saúde e preenchido no local do hospital ou casa de saúde onde ocorreu o nascimento. A ausência desse documento ou em caso de nascimento em local não servido por rede hospitalar, a declaração de nascido vivo poderá ser substituída por documento que afirme o acontecimento desde que ratificado por duas testemunhas. (HOGMANN, 2009)

Conforme o IBGE (2005), para o Estado brasileiro o documento que certifica o registro de nascimento da pessoa é a certidão de nascimento, documento este que além de conferir uma identidade ao indivíduo é também responsável em estabelecer seu relacionamento formal com o Estado e representar a existência legal do indivíduo, condição fundamental ao exercício da cidadania. É na certidão de nascimento que constam nome, sexo, data, horário e local de nascimento, além dos nomes dos pais, avós e pessoa que declarou o nascimento perante o cartório de registro civil.

2.3 Fatores determinantes da ausência do registro civil de nascimento

Como já foi visto, a universalização do registro civil de nascimento no Brasil foi imposta pelo Decreto nº 9.886 de 1888 que instituiu a obrigatoriedade do registro de nascimento, casamento e óbito em ofícios do Estado. Apesar da universalização, o registro civil demorou a ser aceito pela população, principalmente no interior do país,

onde o controle religioso da Igreja Católica e a distância aos cartórios impossibilitavam um maior índice de registros. Atualmente o registro civil no Brasil é regulado pela Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, denominada "Lei dos Registros Públicos" (LRP) (MAKRAKIS, 2000).

De acordo com dados divulgados pelo IBGE, no Brasil, em 2002, mais de oitocentas mil crianças deixaram de ser registradas no prazo legal, a maioria nascidas nas regiões Norte e Nordeste do país e dentre os fatores relacionados à ausência dos registros de nascimento encontram-se uma situação de pobreza e analfabetismo. Já no ano de 2006 conforme divulgado por este mesmo órgão o índice de sub-registro de nascimento no país foi de 12,7%, o que significa aproximadamente que cerca de 400.000 crianças deixaram de ser registradas civilmente no ano de ocorrência de seu nascimento. O IBGE aponta ainda que nos anos de 2007 e 2008 deu-se de forma gradual uma redução do sub-registro no Brasil, e esta melhoria é decorrente do declínio da fertilidade e principalmente das diversas ações que vem sendo realizadas pelo Governo Federal através do Ministério da Saúde da Secretaria dos Direitos Humanos e as Corregedorias Estaduais de Justiça.

Conforme pesquisa feita pelo IBGE (2008) destacam-se alguns motivos pelos quais os responsáveis deixam de promover o registro civil de nascimento de seus filhos dentre eles estão: a condição financeira, a filiação ilegítima, a falta de tempo, a ignorância sobre a importância do registro civil, o desconhecimento das leis, a negligência, a distância do domicílio até o cartório e o baixo grau de escolaridade dos pais, fazendo com isso que a cada ano milhares de meninos e meninas fazem crescer as estatísticas de brasileiros sem registro civil de nascimento no país.

O IBGE informou que, em 2007, foram registrados 2.750.836 nascimentos em todo o país enquanto em 2006 o número de registrados foi de 2.799.128, observando-se relativa estabilização dos registros de nascimentos até com certa redução desses valores em 2007. De 2006 para 2007, somente na Região Norte houve crescimento do volume de registros, de 254.532 para 259.388. Entretanto, vale ressaltar que o acréscimo de registro de nascimentos no Nordeste pode ser explicado pela ampliação das ações de combate ao sub-registro nestas áreas. Já as Regiões Sul e Sudeste tiveram quedas acentuadas no número de nascidos vivos registrados, compatíveis com a dinâmica de queda da fecundidade que vem sendo observada. Na Região Centro-Oeste, os valores se mantiveram praticamente estabilizados, com pequenas oscilações dentro do período. Atualmente, no Brasil, não existem estatísticas que dêem conta do total de pessoas não registradas na população.

Segundo o mesmo órgão em 2008, de cada 100 nascimentos, cerca de nove crianças não eram registradas. O quantitativo foi reduzido frente a 1998, quando em cada 100 nascidos, aproximadamente vinte e sete não obtinham registro no ano do nascimento. O crescimento no percentual de registro de nascimento como já foi dito acima se deve a implementação de ações promovidas pelo governo, a queda na fertilidade, mas também a aprovação, em dezembro de 1997, da Lei da Gratuidade do Registro Civil.

Em 2008, foram realizados 3.085.452 registros de nascimentos, dos quais 2.789.820 ocorreram no ano, e 295.632 eram registros extemporâneos. Estima-se que 248 mil crianças deixaram de ser registradas em 2008, o correspondente a 8,9% dos nascimentos naquele ano. Os registros extemporâneos⁵ representaram 9,6% desse total. São Paulo (1,8%), Paraná (2,3%) e Santa Catarina (2,4%) foram as unidades da federação com as menores proporções. Os maiores percentuais foram observados no Amazonas (36,5%), Pará (32,6%) e Maranhão (26,3%). Em 2008, 81,2% dos registros extemporâneos foram de indivíduos com até 12 anos de idade.

A redução da fecundidade, ocorrida nas últimas décadas, afetou mulheres de todas as idades, sendo mais expressiva naquela faixa etária de 30 a 49 anos, com exceção para o grupo de mães adolescentes e jovens menores de 20 anos que apresentou crescimento até o ano 2000, invertendo-se nos anos posteriores. Entre 1998 e 2008, os registros de nascimentos entre as mães menores de 20 anos de idade caiu de 21,3% para 19,4%. Já em 2008, os maiores percentuais de nascimentos de mães com menos de 20 anos foram observados no Maranhão (26,2%), Pará (26,0%) e Tocantins (25,2%), enquanto que os menores foram observados no Distrito Federal (14,0%) e em São Paulo (15,6%). Nestes estados, as proporções de registros de nascimentos cujas mães pertenciam ao grupo etário 30 a 34 anos foram maiores que as do grupo de menores de 20 anos.

Ante esta realidade, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e a Organização de Estados Americanos (OEA) anunciaram uma nova aliança que trabalhará para garantir o registro civil de nascimento gratuito, oportuno e universal. "Esta aliança busca colocar fim à exclusão econômica, política e social de cidadãos não documentados", comentou a diretora executiva do UNICEF, Ann M. Veneman. Para ela, "quando as crianças não são registradas, não se contam, nem se incluem nas estatísticas. Sem estatísticas confiáveis,

⁵ Extemporâneo (eis) - adj. - 1. Que vem fora de tempo; inoportuno. - 2. Inesperado.

não se pode ter programas nem serviços confiáveis que são necessários para a infância.”.

Esta aliança focará as iniciativas regionais e sub-regionais para: melhorar a divulgação de dados relacionados como registro civil de nascimentos; apoiar a modernização de sistemas de registro civil e vincular o registro civil de nascimentos a outros serviços sociais, incluindo a saúde, a educação e a participação cidadã, essencial para garantir a governabilidade (IBGE, 2008).

Algumas informações divulgadas pelo IBGE (2006), em relação aos motivos pelos quais as crianças deixam de ser registradas, puderam ser observadas no Hospital Municipal de Rio das Ostras, durante meu período de estágio, quando ao preencher a ficha social junto as puerperais ali internadas, e ao transmitir as devidas informações sobre os registros de nascimentos, algumas vezes tive a oportunidade de ouvir de algumas mulheres sobre os possíveis motivos pelos quais não iriam registrar seus filhos logo após seu nascimento. As razões iam desde a espera pelo reconhecimento da paternidade a falta de recursos financeiros até o total desconhecimento da legislação que reconhece o direito do recém nascido de ser registrado em quaisquer circunstâncias.

Os relatos mais recorrentes apontavam como um dos motivos pelo qual a mãe não iria registrar a criança logo após seu nascimento seria em virtude de aguardar o pronunciamento do pai. Esse discurso indicava claramente o desconhecimento por parte dessas mães sobre a possibilidade de registrar as crianças somente com seu nome e no cartório indicar o nome do suposto pai para que este fosse notificado do nascimento da criança e caso houvesse recusa por parte do mesmo a Justiça determinaria que fosse feita a investigação de paternidade através do exame de DNA.

Como podemos ver muitas vezes a falta de informação também é um dos fatores a ser considerado como motivo para que as crianças deixem de ser registradas. Isso indica a necessidade de serem promovidas campanhas educativas não só por meio de folhetos, tendo em vista que muitas dessas mulheres não sabem ler, mas através de palestras explicativas sobre os direitos das mulheres e de seus filhos.

Outro motivo trazido pelas mães para não efetuar imediatamente o registro de nascimento da criança seria a falta de recursos financeiros, o que também indica desconhecimento dos seus direitos já que o registro civil e a primeira certidão de nascimento são gratuitos para todos os brasileiros desde o ano de 1997 com a promulgação de Lei nº 9.534 que estabelece a gratuidade a todas as pessoas, indistintamente. Entretanto, devemos ressaltar que muitas vezes estes responsáveis não dispõem de recurso financeiro para se deslocar até o cartório que se encontra distante de suas residências. Podemos acrescentar aqui outro fator importante que é a ausência de

documentos de um dos pais ou em alguns casos de ambos (pai e mãe) o que também pôde ser visto durante meu estágio, onde houve situação em que a mãe nunca foi registrada, encontrando-se ali internada para dar a luz a seu segundo filho.

Em 2008, a Secretaria Nacional de Direitos Humanos lançou uma campanha nacional para facilitar a aquisição do registro civil e da documentação básica. No entanto, apesar de revelar-se como uma importante iniciativa governamental, a campanha nacional para o registro civil esbarra em alguns obstáculos que se revelam entraves importantes para que sejam alcançadas as metas pretendidas: o primeiro deles é apontado pela médica Zilda Arns, fundadora da Pastoral da Criança e reconhecida como “a brasileira com mais ampla experiência na luta pela cidadania dos mais pobres no país”. Segundo ela, trata-se do fato de o Brasil possuir um sistema privado de cartórios ainda não informatizados, o que dificulta pra se conseguir os dados de pais e mães provenientes de outros municípios ou estados e que não tenham em mãos seus registros de nascimento. Para ela outro obstáculo é a exigência da comprovação de domicílio fixo pelos cartórios. Isto deixa de fora populações indígenas, ribeirinhos, ciganos, quilombolas e outros povos (O Globo, o País, 2008, p.3).

É de conhecimento geral que a ausência de certidão de nascimento conduz os indivíduos a uma vida de invisibilidade e de privação de alguns direitos. Para o presidente do BID (Banco Internacional de Desenvolvimento) Luís Alberto Moreno, os documentos básicos de identidade, tais como a certidão de nascimento e os documentos nacionais de identidade, são de suma importância para que os indivíduos possam participar formalmente de atividades econômicas, produtivas, e exercer os direitos à cidadania (UNICEF, 2005).

Macrakis (2000) observa que um aspecto importante a ser salientado seria a cobrança feita pelos cartórios com preços diferenciados para a efetivação do registro de nascimentos e óbitos como um dos fatores que contribuiu para inviabilizar o registro civil de nascimento à população mais carente. Ela argumenta que ainda que a lei estabelecesse o não pagamento de taxas por estes serviços para pessoas reconhecidamente pobres, a burocracia para a comprovação e os constrangimentos impostos a essas pessoas contribuíram para desencorajar muitos a fazerem o registro de nascimento de seus filhos. Isso perdurou até a criação da Lei 9.534 de 1997 que estabeleceu a gratuidade para os registros de nascimentos e óbitos. No entanto, com o tempo, ficou evidenciado que somente o oferecimento da gratuidade no ato de registro de nascimento e da primeira certidão não foram medidas eficazes contra o sub-registro. Mais do que estabelecer acesso da população ao Registro Civil de Pessoas Naturais, era

necessário simplificar o procedimento registral para aqueles que perderam o prazo. A autora aponta também a cobrança de multa aos que não realizavam o registro dentro do prazo determinado por lei como mais um dos motivos que levou ao sub-registro de nascimento.

Macrakis (2000) prossegue dizendo que os cartórios, muitas vezes, em decorrência da falta de condições reais ou como forma de represália à imposição legal da gratuidade dos registros de nascimento e óbito dificultam ou deixam de prestar o serviço à comunidade, alegando insuficiência de verbas, já que a maioria deles mantinha-se da cobrança desses registros. Segundo os responsáveis por essas instituições, outras atividades como registros de casamento, declarações de ausência, opção de nacionalidade, emancipação, etc. não possibilitam renda suficiente para sobrevivência dos cartórios pequenos que não têm outra atividade cartorial rentável. A Lei da Gratuidade de 1997 ainda enfrenta problemas para se efetivar. Podemos muitas vezes constatar através de depoimentos dos pais que alguns cartórios buscam, com sutileza e através diferentes meios, receberem por algum outro serviço como, por exemplo, oferecendo plastificação do documento, xerox e autenticação.

Entretanto a Lei nº 11.790, de 2 de outubro de 2008 do Registro Civil de Pessoas Naturais alterou o artigo 46 da Lei nº 6.015/73, a fim de permitir o registro de nascimento fora do prazo legal, diretamente nos Ofícios Cíveis. Com isso, minimizou a interferência do Poder Judiciário no procedimento do chamado registro tardio, reservando a intervenção do juízo competente apenas em casos excepcionais. Mais do que estabelecer acesso da população ao Registro Civil de Pessoas Naturais, era necessário simplificar o procedimento registral para aqueles que perderam o prazo. Enfim desobrigar da necessidade da constituição de um advogado e da interferência do Poder Judiciário para que a população mais necessitada fosse estimulada a efetuar o registro das crianças. Assim, a Lei nº 11.790, estabeleceu no artigo 46 que através de um simples requerimento feito pela parte ou disponibilizado pelo registrador, assinado por duas testemunhas que conheçam e atestem não ter sido declarado o nascimento do requerente é, via de regra a documentação suficiente para que o registrador civil realize o ato pretendido pelas partes. Antes de 2008, esse tipo de procedimento só seria realizado após despacho do juízo do local de domicílio das partes e se o registrando tivesse mais de 12 anos de idade. Isto é, ou a parte solicitava o registro de nascimento diretamente ao Oficial, a quem competia a autuação e a remessa ao Juiz Diretor do Foro/Cartório de Registro, ou ingressava diretamente em juízo através da Defensoria Pública ou de advogado constituído. E, assim, o processo ficava aguardando o deferimento judicial, às vezes, por meses.

Atualmente, esse trâmite legal não é mais necessário, ainda que subsistam dúvidas quanto à veracidade da declaração. Se o oficial do Registro Civil suspeitar de crime contra o estado de filiação ou falsidade ideológica, poderá exigir provas suficientes de convencer-se da veracidade da declaração.

Segundo Castanhel (apud, BRASILEIRO, 2005), para que se tenha um entendimento necessário sobre o fenômeno do sub-registro é preciso que se desenvolva uma ampla visão sobre alguns fatores que podem gerá-lo como os de ordem social, econômica, política e cultural. Castanhel salienta ainda que “é importante também se debruçar sobre fatores subjetivos e culturais que fazem com que os pais demorem ou não registrem seus filhos”. O fato que reforça esta perspectiva é de que mesmo com a Lei da Gratuidade de 1997 os índices para o sub-registro não caíram conforme o esperado.

2.4 O registro civil de nascimento como passaporte à cidadania

Segundo Hogmann (2009), o registro civil de nascimento evidentemente cumpre um papel estratégico como expressão relacionado à cidadania. É ele que confere aos brasileiros a formalização de sua existência para o Estado e a sociedade em geral. Garantir o direito ao nome e à identidade é a base da construção da cidadania. É a certidão de nascimento que prova o registro civil de nascimento, primeiro documento de uma pessoa. Todos os demais direitos passam a depender do registro civil de nascimento, assim como para ter acesso aos benefícios sociais também dependem desse documento que se torna essencial. Por exemplo, como provar a idade ou a filiação de alguém para que ela possa matricular-se em uma escola, fazer um tratamento de saúde adequada, ter liberdade para realizar uma viagem, adquirir documentos necessários para garantir seus direitos e algum benefício social? A autora diz que o registro público nasceu para servir à pessoa, refletindo os fatos jurídicos relativos à vida em sua dinâmica. Assim, o registro civil de nascimento desempenha inegavelmente um papel estratégico relacionado à cidadania.

Para Hogmann “de nada vale a existência de uma ordem jurídica de liberdade e igualdade se não alcança ao conjunto dos homens e mulheres de uma sociedade.” porque de acordo com o artigo primeiro da Declaração Universal dos Direitos Humanos, “Todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos”. Em igual sentido, a Constituição Federal de 1988, que em seu artigo quinto preconiza que “todos são iguais perante a lei”. No entanto, é possível perceber, que em nosso país alguns são mais iguais

que outros, já que centenas de milhares de brasileiros são colocados à margem da própria existência civil pela ausência do registro de nascimento.

HOGMANN (2009) salienta que, o princípio da igualdade exige que as especificidades e as diferenças entre todas as pessoas sejam observadas, reconhecidas e respeitadas. Somente mediante esta perspectiva é possível passar da igualdade formal para a igualdade concreta. Entretanto, segundo ela esta perspectiva ainda não se materializou, mesmo com o processo de reconhecimento de direitos gradativamente ampliados em âmbito nacional e internacional, com o reconhecimento de alguns direitos a segmentos sociais mais fragilizados como é o caso do reconhecimento internacional da eliminação de todas as formas de discriminação. No Brasil, o processo de especificação do sujeito de direito ocorreu fundamentalmente com a Constituição de 1988 que traz capítulos específicos dedicados a criança, ao adolescente, ao idoso, a mulher etc.

De acordo com a autora, a nacionalidade é o vínculo jurídico-político da pessoa a determinado Estado Nacional (país). É por meio da nacionalidade que identificamos os direitos e deveres segundo as leis do Estado aos quais a pessoa vive. Portanto, a pessoa que não tem uma nacionalidade reconhecida passa a ser considerada “apátrida”, sem pátria, sem nação e, conseqüentemente, sem direitos jurídicos-políticos e sem proteção. A Constituição Brasileira de 1988 determina que a nacionalidade pode resultar de um fato natural como o nascimento ou de um fato voluntário após o nascimento. O art. 12, inciso I da Constituição prevê que são brasileiros natos:

- Os nascidos na Republica Federativa Brasil, ainda que de pais estrangeiros, desde que estes não estejam a serviço de seu país.
- Os nascidos no estrangeiro de pais brasileiros desde que estes estejam a serviço da República Federativa do Brasil.
- Os nascidos no estrangeiro, filho de pai ou mãe brasileira, desde que venham residir na Republica Federativa do Brasil e optem, em qualquer tempo, pela nacionalidade brasileira.
- Já no caso da nacionalidade voluntária, a Constituição brasileira no seu art. 12 inciso II, estabelece que serão brasileiros naturalizados:
 - Os que na forma da lei, adquirirem nacionalidade brasileira, exigidas aos originários de países de língua portuguesa apenas residência ininterrupta e idoneidade moral.
 - Os estrangeiros de qualquer nacionalidade residentes na Republica Federativa do Brasil há mais de quinze anos ininterruptos e sem condenação penal, desde requeiram a nacionalidade.

Numa pesquisa feita com algumas pessoas que não possuíam certidão de

nascimento, Brasileiro (2005) destaca que, ao perguntar o que seria a certidão de nascimento, algumas respostas eram de que a certidão de nascimento é “tudo”. A autora traduziu essa resposta como sendo uma forma usada pelos entrevistados para sintetizar algo muito importante e necessário à vida dos indivíduos em sociedade, como um documento que celebra a existência dos indivíduos perante a lei e que reconhecidamente legitima a cidadania no Brasil. A autora diz ainda que vista dessa forma a cidadania vem combinada à idéia de leis. Sendo assim, ser cidadão é necessariamente ter o reconhecimento da lei e “vice-versa”. A certidão de nascimento, então, seria a ligação que transformaria o indivíduo em cidadão, pondo em prática o propósito de explicitar a existência pública dos indivíduos e possibilitar a estes um status de igualdade jurídica em relação aos outros indivíduos além de capacitá-los ao exercício de direitos civis. Brasileiro salienta que vista desta maneira a certidão de nascimento é entendida quase como um 'abre-te Sésamo' ou mesmo como uma 'porção mágica' como se a posse de um documento fosse o suficiente para conferir a cidadania e ao mesmo tempo proporcionar e garantir direitos.

Cabe ressaltar que embora a posse de uma certidão de nascimento permita aos indivíduos existirem perante a lei e servir como um instrumento legitimador da cidadania é um equívoco pensarmos que só a existência deste documento tenha o poder de automaticamente garantir direitos, aos indivíduos, pois esses devem ser buscados e conquistados cotidianamente pelos cidadãos dentro dos espaços socialmente construídos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como inserido inicialmente nesta pesquisa, o Registro Civil de Nascimento (RCN), configura-se como um pré-requisito para participação dos indivíduos em aspectos relevantes da vida social no país. A partir de uma determinada época numa sociedade profundamente permeada pela burocracia e pela noção de indivíduo e de identidade civil, a certidão de nascimento passa a representar o passaporte dos indivíduos, não só ao mundo social, como também ao reconhecimento da sua cidadania.

Foi possível apreciar durante a pesquisa que no Brasil os indivíduos sem certidão de nascimento ficam impedidos de acessar os serviços públicos essenciais como, educação saúde, justiça e de participarem da vida política do país e serem reconhecidos como cidadãos.

Como vimos, sempre que falarmos de cidadania temos que nos referir à democracia e aos direitos fundamentais do homem. Considerando que a cidadania não é um conceito pronto e acabado, ela está em constante construção, desde os gregos, na Antiguidade. Da mesma forma, os direitos humanos refletem sempre o momento e as conquistas históricas, não são um conceito estático. Os direitos humanos são a base para a construção da cidadania. Não se pode falar em cidadania sem que num país não estejam sendo respeitados e efetivados os direitos garantidos por lei, pelo Estado e pela sociedade.

Não resta dúvida que no Brasil a afirmação da cidadania é pressuposta pela presença do Registro Civil de Nascimento, inclusive para que ocorra a realização dos direitos e deveres do cidadão. Falar que todos devem ter direitos e exercê-los é, na verdade, um equívoco, pois para as classes mais subalternizadas da nossa sociedade isso se perde num grande vazio, porque as condições reais de vida que se apresentam tanto as materiais quanto as formais, em sua grande parte, suscitam barreiras muitas vezes aparentemente intransponíveis para essa parte da população. Um bom exemplo constitui-se na situação de milhares de pessoas que não possuem sequer sua certidão de nascimento, documento que comprova sua existência formal e que lhes permitem participar da vida civil em sociedade, e exercer sua cidadania e ter acesso aos tão divulgados direitos.

Para finalizar, vou levantar alguns pontos que me parecem relevantes a partir deste trabalho e que podem ser refletidos por diversos setores ligados a essa problemática do sub-registro de nascimento. Pode-se perceber que não se trata apenas de obter a certidão. É preciso que os diferentes órgãos públicos no atendimento a essas pessoas dediquem também atenção aos aspectos subjetivos e culturais que atravessam a questão do sub-registro de nascimento. Um exemplo disto é a tendência das mulheres com níveis educacionais e econômicos mais baixos e com menor acesso à informação de adiarem o registro da criança cujos filhos não têm o reconhecimento inicial da paternidade. Em outros casos, não há a devida compreensão da importância do Registro Civil de Nascimento para atos futuros. Essas são algumas condicionantes que contribuem para existência e/ou a permanência do sub-registro de nascimento no país que decorrem em grande parte, da desigualdade socioeconômica. Para que as ações governamentais possam ter efeitos mais profundos e de mais longo prazo, contribuindo na construção e no desenvolvimento das potencialidades gerais dos indivíduos, faz-se necessário que se promova ações sócio-educativas mais abrangentes e mais esclarecedoras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Haroldo. Para Além dos direitos.cidadania e hegemonia no mundo moderno,Rio de Janeiro. Editora, UFRJ. 2008, p.384

AURÉLIO, Buarque de Holanda Ferreira. Pequeno Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Editora Gama. 10ª edição 1986

BARROS, Nívea Valença (org.) Direitos Humanos e Cidadania: textos sobre crianças e adolescentes coletânea – PROEX/UFF. Niterói. 2005

BEHRING, Elaine Rossetti - BOSCHETTI, Ivonete. Política Social: Fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2007. 216p.

BENEVIDES, Maria Vitória Mesquita. "Cidadania e democracia". Revista Lua Nova. nº33, 1994.p.5-16

_____. "Cidadania e Democracia.Polis,nº 14,1994.p.11-20

BRASILEIRO, Tula, Vieira. "Filhos de": um estudo sobre sub-registro de nascimento na cidade do Rio de Janeiro. Tese de Doutorado em Educação. Rio de Janeiro, 2005

BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia. 2ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p.208

_____. A era dos Direitos. Rio de Janeiro: Campus, 1992

CARVALHO, José Murilo de. A cidadania no Brasil: um longo caminho. Rio de Janeiro. Editora: Civilização Brasileira, 11ª edição, 2008.

CASTANHEL, Márcia Sueli Del. Registro de nascimentos Vivos em Florianópolis,uma questão de cidadania.Santa Catarina: Dissertação de Mestrado em saúde pública. Artigo acessado no Scielo em 2005.

COMPARATO, Fábio Konder. A nova cidadania. Revista Lua Nova, n.28/29, 1993.

_____. Por que não a soberania dos pobres. São Paulo. Editora Brasiliense. 2ª edição. 1985 (extraído da biblioteca virtual da PUC).

_____. Muda Brasil! Uma constituição para o desenvolvimento democrático. São

Paulo. Editora Brasiliens1986,p.160

_____. Fundamento dos Direitos Humanos. São Paulo.IEA/USP.1997,p.1-29

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988, 24.^a edição. São Paulo. Editora Saraiva. 2000.

COUTINHO, Carlos Nelson. Notas sobre cidadania e modernidade. Revista Praia Vermelha. nº 1, V.1, p.145-165, 1997.

COVRE, Maria de Lurdes Manzini. O que é cidadania. São Paulo: Brasiliense. Coleção primeiros passos, 2005. p.78.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Direitos humanos e cidadania. São Paulo. Moderna, 1998, p.112.

_____. "Ser Cidadão" caderno nº 2, Editora IEDC, 1999.

DORNELLES, João Ricardo W. Direitos humanos, Cidadania e práticas democráticas no contexto dos movimentos contra-hegemônicos. Revista da Faculdade de Direito de Campos, Rio de Janeiro. Ano VI nº6, p.121-152, 2005

GOMES, Ana Luiza Zanibone. Direitos Humanos na mídia comunitária: a cidadania vivida no nosso dia a dia. São Paulo.Oboré. 2009

HOBBSAWM, Eric J.A Era das Revoluções 1789-1848.10^a edição, São Paulo: Paz e Terra, 1997, p.469

HOGEMANN, Edna Raquel Rodrigues Santos. Artigo publicado em 2009, no XVIII Encontro Nacional do CONPEDI, Maringá, PR. Fundação BOITEUX

IBGE. Estatísticas do Registro Civil – 2004 www.ibge.gov.br

IBGE. Estatísticas do Registro Civil – 2005 www.ibge.gov.br

IBGE. Estatísticas do Registro Civil – 2006 www.ibge.gov.br

IBGE. Estatísticas do Registro Civil 2007. Comunicação Social, Brasília, 04 de dezembro de 2008. acesso em 20 abril de 2009.

LEGIÃO de Invisíveis, Jornal o Globo. Rio de Janeiro. Caderno o País, p. 3, 29 de dez

2008.

MARX, Karl. ENGELS, Frederich. O manifesto do Partido Comunista. Rio de Janeiro: Paz e Terra, coleção leitura. 1998

MACRAKIS, Solange. O Registro Civil no Brasil. Dissertação de Mestrado em Administração. Rio de Janeiro: FGV, 2000

MOISÉS, José Álvaro. Cidadania, confiança e instituições democráticas. Revista Lua Nova. São Paulo. nº 65, maio\ago.2005

_____. “Sociedade civil, cultura política e democracia: descaminhos da transição política”. IN: Covre, Maria de Lurdes Manzini (org.). A cidadania que não temos. São Paulo: Editora Brasiliense, 1980, p.119-150

ROJAS, Berenice Couto. O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível? São Paulo: Cortez, 2008, 198p

Tonet, Ivo. Para Além dos Direitos Humanos. Revista Novos Rumos. Ano. 17. nº 37. 2002

WEBGRAFIAS

www.arpenbrasil.org.br

www.bibliotecapucsp.br

www.cedec.org.br/luanova

www.ibge.gov.br

www.iea.usp.br/artigos

www.mec.gov.br/dominiopublico

www.saude.gov.br

www.scielo.org.br

www.sedh.com.br

www.unicef.org/irc

<http://www.priberam.pt/dlpo/default.aspx?pal=extemporâneos>, acesso em 05 de julho de 2010.