

UM ENSAIO SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONAIS DE ERRADICAÇÃO DO SUBREGISTRO DE NASCIMENTO

*Ismael Francisco de Souza¹
Renata Nápoli Vieira Serafim²*

RESUMO

O presente estudo tem por objetivo analisar a políticas públicas implementadas no âmbito nacional no sentido da erradicação do subregistro de nascimento. Desde a década de 1990, o Governo Federal tem adotado medidas objetivando a erradicação do subregistro de nascimento, em atendimento à Convenção sobre Direitos da Criança da Organização das Nações Unidas, de 1989, tendo em vista que se trata de documento essencial à garantia do direito de cidadania da criança e do adolescente. A primeira delas foi no sentido de realização do registro e emissão da primeira via de certidão de nascimento de forma gratuita, conforme Lei Federal nº 9.534/97, que alterou os artigos da Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/73) e da Lei de Notários e Registradores (Lei nº 8.935/94). Mas, para o atingimento desse propósito, grande destaque possui o Programa Presidente Amigo da Criança e do Adolescente (2004/2007), no qual um dos objetivos é a promoção de mobilização nacional para a universalização do registro de nascimento, iniciado no mesmo ano e perpetuado até então. A erradicação do subregistro de nascimento já foi alcançada, entretanto, segundo dados do Ministério da Justiça e Cidadania, especialmente nas regiões Norte e Nordeste, há de 15% a 17% de registros não realizados no primeiro ano de vida da criança. O presente ensaio pretende tratar das estratégias adotadas pelas referidas políticas públicas à luz dos referenciais teóricos estudados, destacando as razões do seu êxito. O método empregado foi o dedutivo, com

¹ Doutor em Direito – UNISC/RS, Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação - Mestrado em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC). Líder do Grupo de Pesquisa em Direito da Criança e do Adolescente e Políticas Públicas e co-líder do Núcleo de Estudos em Política, Estado e Direito, ambos certificados pelo CNPq/UNESC. E-mail: ismael@unesc.net.

² Mestranda em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC e integrante do Núcleo de Pesquisa em Direito da Criança e do Adolescente e Políticas Públicas – UNESC. E-mail: renatanvs@gmail.com

procedimento monográfico, as técnicas empregadas foram pesquisas documentais e bibliográficas.

Palavras-chave: Cidadania, Nascimento, Política Pública, Registro Civil, Subregistro.

ABSTRACT

The present study aims to analyze the public policies implemented at the national level in order to eradicate underreporting of birth. Since the 1990s, the Federal Government has adopted measures aimed at eradicating underreporting of birth, in compliance with the 1989 Convention on the Rights of the Child of the United Nations, since it is an essential document to guarantee the right of child and adolescent citizenship. The first of these was the registration and issuance of the first birth certificate, free of charge, according to Federal Law 9,534 / 97, which amended the articles of the Public Registers Law (Law No. 6.015 / 73) and the Law of Notaries and Registrars (Law nº 8.935 / 94). However, in order to achieve this purpose, the President of the Child and Adolescent Program (2004/2007), a major highlight is the promotion of national mobilization for the universalization of birth registration, initiated in the same year and perpetuated until then. However, according to data from the Ministry of Justice and Citizenship, especially in the North and Northeast regions, there is 15% to 17% of unrecorded records in the first year of the child's life. This essay intends to deal with the strategies adopted by these public policies in the light of the theoretical frameworks studied, highlighting the reasons for their success. The method used was the deductive, with monographic procedure, the techniques used were documentary and bibliographic research.

Keywords: Citizenship, Birth, Public Policy, Civil Registry, Subregistration.

INTRODUÇÃO

A cidadania é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, prevista no artigo 1º, inciso II, da Magna Carta, e o direito que qualifica os participantes da vida do Estado, na medida em que possui um sentido mais amplo do que o mero titular de direitos políticos. Desse modo, quando se dá o nascimento

de uma criança e este fato não é imediatamente registrado, está-se impedindo o exercício da cidadania e impossibilitando-se que aquela criança tenha acesso às políticas públicas de saúde, assistência social e educação.

Não só sob o ponto de vista da criança, que tem seus direitos mitigados pela ausência de registro do seu nascimento, mas também pela perspectiva do Poder Público, que se baseia em índices sociais e populacionais incompletos e/ou imprecisos, a erradicação do subregistro³ de nascimento é de grande importância.

A elaboração e execução de política pública eficaz no sentido de que todas as crianças sejam registradas imediatamente após o seu nascimento devem ser entendidas não só como uma obrigatoriedade decorrente da adesão do Brasil à Convenção sobre os Direitos da Criança, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989, mas, principalmente, como um compromisso do Poder Público e da sociedade, visto tratar-se de medida indispensável ao reconhecimento dessas crianças como parte da nação.

O presente artigo pretende analisar a política pública estabelecida no âmbito nacional para a erradicação do subregistro de nascimento à luz desses e outros referenciais teóricos, denominada Programa Presidente Amigo da Criança e do Adolescente (2004/2007), que instaurou o Plano de Mobilização Nacional para o Registro Civil de Nascimento e impactou os índices até então obtidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Primeiramente, apresenta-se um breve histórico sobre a legislação que trata do direito à cidadania e da obrigatoriedade do registro de nascimento. Em seguida, a abordagem das políticas públicas de erradicação do subregistro de nascimento, com destaque para referido programa e suas ações, aliando-se aos conceitos de gestão social, política e administração pública, por meio de referenciais teóricos. Para o alcance dos resultados desta pesquisa, seguiu-se o método dedutivo, traçando-se um paralelo entre a política pública em questão com relação aos referenciais teóricos de gestão social, políticas públicas e administração pública. De maneira não aprofundada, apresentou-se índices estatísticos, tão somente com o desiderato de demonstrar não só a necessidade de aplicação da referida política pública, mas também os resultados obtidos. Foi realizada uma pesquisa descritiva a partir da transcrição e da interpretação dos referenciais bibliográficos e documentais.

³ Nome dado à situação em que a criança não é registrada no primeiro ano de nascimento ou até o primeiro trimestre do ano seguinte.

1. O Direito à cidadania e o registro de nascimento.

O conceito de cidadania, segundo Thomas Humphrey Marshall (1967), compreende três elementos: o civil, relacionado aos direitos necessários à liberdade individual, liberdade de expressão e de pensamento; o político, entendido como o direito de participar no exercício do poder político, como eleito e como eleitor; e o social, que abrange desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e social até o direito de participar, por completo, da herança social e levar a vida de um ser civilizado.

Na perspectiva de José Afonso da Silva (2001), o conceito de cidadania está vinculado com o princípio democrático e, desta forma, a cidadania ganha novos contornos com a evolução do conceito histórico de democracia. Esclarece que “essa cidadania é que requer providências estatais no sentido da satisfação de todos os direitos fundamentais em igualdade de condições.”

A cidadania, portanto, é um atributo do ser humano que lhe permite ser cidadão e está em permanente construção, consistindo num referencial de conquista da humanidade relacionado ao processo de democratização do Estado.

Atrelado ao conceito de cidadania está o fundamento da dignidade da pessoa humana, princípio constitucional reconhecido como mais importante quando se trata da garantia e da proteção dos direitos fundamentais.

A dignidade da pessoa humana constitui cláusula geral, remodeladora das estruturas e da dogmática do direito civil brasileiro. Opera a funcionalização das situações jurídicas patrimoniais às existenciais, realizando assim processo de verdadeira inclusão social, com a ascensão à realidade normativa de interesses coletivos, direitos da personalidade e renovadas situações jurídicas existenciais, desprovidas de titularidades patrimoniais, independentemente destas ou mesmo em detrimento destas. (TEPEDINO, 2006)

Por certo, a pessoa natural, quando do seu nascimento com vida, passa a existir de fato e a possuir sua personalidade civil, nos termos do artigo 2º do Código Civil Brasileiro (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002). A personalidade civil constitui o mais importante ‘estado’ da pessoa, do qual decorre a capacidade de ser sujeito de direitos e obrigações. (Santos, 1963).

Contudo, para que exerça o seu direito fundamental à cidadania e seja garantida a sua dignidade enquanto pessoa humana, o seu nascimento fica sujeito

ao registro civil, conforme determina o artigo 29, inciso I, da Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/73). O registro do seu nascimento é indispensável para que a pessoa natural vivencie os direitos e serviços postos à sua disposição, e para que da aquisição da personalidade civil decorram os fatos jurídicos em seu sentido mais amplo.

O artigo 50 da Lei nº 6.015/73, inclusive, fixa o prazo de quinze dias – prazo este que pode ser ampliado para até três meses para os lugares distantes mais de trinta quilômetros da sede do cartório –, para que todo nascimento que ocorra no território nacional seja levado ao registro.

Desse modo, não só os pais, parentes mais próximos, administradores e hospitais, médicos e parteiras ou quaisquer pessoas idôneas devem, obrigatoriamente, proceder à declaração de nascimento, conforme determina o artigo 52 da Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/73), mas, também o Estado tem o dever de assegurar o registro de nascimento a todo ser humano.

A Convenção sobre os Direitos da Criança, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989, promulgada por meio do Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990, trata, em seus artigos 2º e 3º, da obrigação do Estado de proteger todas as crianças, sem exceção, contra quaisquer formas de discriminação e de tomar medidas positivas para proteção dos seus direitos.

O artigo 7º do referido documento, por sua vez, determina que a criança deve ser registrada imediatamente após o nascimento, tendo direito ao nome, à aquisição da nacionalidade e o direito de conhecer seus pais e ser educada por eles. Enquanto que o artigo 8º estabelece que “os Estados-Partes comprometem-se a respeitar o direito da criança e a preservar a sua identidade, incluindo a nacionalidade, o nome e relações familiares, nos termos da lei, sem ingerência ilegal.”

Como se vê, a Convenção sobre os Direitos da Criança (1990) estabeleceu com clareza que a responsabilidade pelo registro das crianças não é só dos pais e parentes próximos, ou mesmo dos agentes de saúde envolvidos, mas do Estado, na medida em que este deve respeitar os seus direitos fundamentais ao nome, nacionalidade e relações familiares.

Até porque, a falta de registro não só impede a inclusão social da criança, mas também compromete o planejamento de políticas públicas de educação, de saúde e de assistência social. Como resultado, há grande aumento da sua

vulnerabilidade ao trabalho infantil, à exploração sexual e ao tráfico de crianças, refletindo diretamente em toda a sociedade. (CAL, 2006)

Nesse sentido, o direito ao registro de nascimento é essencialmente um direito humano, o qual, nos termos do artigo 4º, inciso II, da Constituição Federal de 1988, prevalece sobre os demais.

Por tal razão, as políticas públicas que possuem como objetivo a garantia do direito humano ao registro de nascimento são de grande importância para a sustentação do pleno exercício da cidadania e, conseqüentemente, à redução das desigualdades sociais.

2. Políticas públicas para erradicação do subregistro.

Em atendimento à Convenção sobre os Direitos da Criança (1990) e também para dar efetividade ao artigo 5º, inciso LXXVII, da Carta Magna, que já previa gratuidade aos atos necessários ao exercício da cidadania, foi aprovada, em 10 de dezembro de 1997, a Lei Federal nº 9.534.

A referida Lei alterou as Leis nº 6.015/73 (Lei de Registros Públicos) e nº 8.935/94 (Lei dos Notários e Registradores), determinando a gratuidade dos registros civis de nascimento e de óbito, bem como a primeira certidão respectiva, visando assegurar que todos os direitos decorrentes da cidadania pudessem ser exercitados.

A publicação da referida Lei consistiu num primeiro passo em direção à erradicação do subregistro de nascimento. Mas, apesar da importante conquista da gratuidade, a medida não foi suficiente para promover uma redução significativa nos índices, visto que, em 2002, conforme estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mais de oitocentas mil crianças deixaram de ser registradas no prazo legal, a maioria situada nas regiões norte e nordeste e nascidas em famílias em situação de pobreza e analfabetismo.

Então, em outubro de 2003, o então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva lançou o Plano Presidente Amigo da Criança e do Adolescente, com planos de ação previstos o período 2004-2007, que, em atenção à Constituição Federal de 1988 e ao Estatuto da Criança e do Adolescente, bem como aos termos da referida Convenção Internacional, criou uma Comissão Interministerial sob a Coordenação da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH).

O plano estabeleceu a articulação e integração intergovernamental visando quatro objetivos gerais: (a) promoção de vidas saudáveis; (b) garantia de educação de qualidade; (c) proteção contra abuso e violência; (d) combate ao HIV/Aids em favor das crianças e dos adolescentes.

Entre os planos de ação previstos no programa se encontrava a promoção de mobilização nacional em prol da universalização do registro de nascimento, item 194.

O Projeto Mobilização Nacional para o Registro Civil de Nascimento consistiu no intenso esforço de articulação de órgãos nos três níveis administrativos do Estado, nos poderes da União e junto a entidades não governamentais, estabelecendo-se objetivos a curto, médio e longo prazo. O Plano Nacional de Erradicação do Subregistro se encontrava nos objetivos de médio e de longo prazo, vislumbrando-se a arrancada final para erradicação por completo do subregistro até 2006.

Como resultado da referida política pública, o subregistro de nascimento no Brasil apresentou uma forte tendência de queda, especialmente entre 2004 e 2006, passando de 16,9% para 12,7%, o que representou uma redução em 25%, segundo Danila Cal (2006).

Em 2007, com a criação do Comitê Gestor Nacional por meio do Decreto nº 6.289/07, de 6 de setembro, que tinha como objetivo promover a articulação dos órgãos e entidades⁴ envolvidos na implementação do Plano Social de Registro Civil de Nascimento e Documentação Básica, previu-se, entre as ações, a realização de mutirões, campanhas nacionais e serviços itinerantes e fluviais e a instalação de postos dos cartórios nas maternidades.

O referido Decreto também instituiu a Semana Nacional de Mobilização para o Registro de Nascimento e a Documentação Civil, a ser realizada em data definida

⁴ De acordo com Decreto nº 6.289/07, o Comitê Gestor Nacional é integrado por um representante, titular e suplente, de cada órgão a seguir indicado: I - Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, que o coordenará; II - Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República; III - Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República; IV - Ministério da Defesa; V - Ministério do Desenvolvimento Agrário; VI - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; VII - Ministério da Educação; VIII - Ministério da Fazenda; IX - Ministério da Justiça; X - Ministério da Previdência Social; XI - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; XII - Ministério da Saúde; XIII - Ministério do Trabalho e Emprego; e XIV - Ministério da Cultura. E, também convidados a participar um representante, titular e suplente, de cada entidade a seguir indicada: I - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE; II - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA; III - Instituto Nacional do Seguro Social - INSS; IV - Caixa Econômica Federal - CEF; e V - Banco do Brasil S.A.

pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos uma vez ao ano, com o propósito de desenvolvimento de ações conjuntas e articuladas entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal, visando à orientação e universalização do acesso à documentação civil básica.

Com isso, a política pública de redução à zero do subregistro de nascimento ganhou força. de modo que, em 2014, considerou-se atingido o objetivo, tendo em vista o índice obtido de 1%, entretanto, apesar dos avanços, nas regiões Norte e Nordeste, segundo notícia veiculada no sítio da Secretaria Especial de Direitos Humanos, do Ministério da Justiça e Cidadania, ainda percentuais de subregistro equivalentes a 12,5% e 11,9%, respectivamente.

3. A análise das políticas públicas brasileira no processo de erradicação de subregistro de nascimento.

No Brasil, a administração pública foi marcada pelos períodos distintos do patrimonialismo, no qual os interesses sociais confundiam-se com os públicos; da burocratização, destacado por maior impessoalidade, pelo estabelecimento da hierarquia e de normas à atividade estatal; e da gestão gerencial, com enfoque para a introdução de práticas gerenciais privadas na administração pública, visando agilidade e direcionamento para os resultados (LESCURA; FREITAS JR.; PEREIRA, 2013).

Foi na década de 1980, entretanto, que impulsionada pela transição democrática, que as políticas públicas passaram a ser destaque (TREVISAN; BELLEN, 2008), na medida em que nasceram os direitos sociais com uma maior amplitude e de maneira mais concreta, passando a dirigirem-se não só contra o Estado, mas a todo sujeito que impeça o seu real exercício (KOTLINSKI; GIULIANIS, 2012).

A análise das políticas públicas, segundo Schmidt (2008),

[...] é um campo de estudos que vem trazendo importantes contribuições para a melhor compreensão do funcionamento das instituições políticas e das complexidades que envolvem a vida política nos dias atuais, investigando os resultados, as políticas (*policies*), entende-se melhor os processos (*politics*) e o aparato institucional (*polity*) da política.

Há, por certo, várias definições de políticas públicas, mas, no principal, as definições convergem para o conjunto de ação do governo apto à produção de

determinados efeitos (SCHMIDT, 2008). Na perspectiva de Teixeira (2002), as políticas públicas são

[...] diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. Nem sempre, porém, há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas. Devem ser consideradas também as “não-ações”, as omissões, como formas de manifestação de políticas, pois representam opções e orientações dos que ocupam cargos.

As políticas públicas, portanto, consistem no complexo de ações e omissões praticadas pelo Poder Público, seja por meio de Leis, de programas e/ou captação de recursos, objetivando determinado resultado à sociedade. Nesse caso, na elaboração de uma política pública, há que se estabelecer “(...) quem decide o quê, quando, com que consequências e para quem” (TEIXEIRA, 2002), levando-se em consideração o regime político, o grau de organização da sociedade e a cultura política existente.

No caso das políticas públicas voltadas à conscientização e realização dos registros imediatamente após o nascimento das crianças, conforme determina o prazo legal, o Governo Federal foi o autor das decisões (Lei de gratuidade e Programa Presidente Amigo da Criança e do Adolescente) e da formulação dos planos de ação, sob a Coordenação da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH). Entretanto, a formação da Comissão Interministerial (2004) e a participação ativa de toda a sociedade e, mais tarde, a criação do Comitê Gestor Nacional (2007) foram fundamentais para o atingimento da meta.

Pode-se verificar que as cinco fases que compõem o ciclo das políticas públicas – percepção e definição do problema, inserção na agenda política, formulação, implementação e avaliação – identificadas por Schmidt (2008), de certo modo, foram atendidas.

Apesar da Convenção sobre os Direitos da Criança (1990) exigir claramente que todos os Estados garantissem o seu registro e assegurassem os direitos da criança ao nome, à aquisição da nacionalidade e de conhecer seus pais e ser educada por eles, não foi complexa a percepção e definição dos problemas decorrentes da ausência de registro imediato das crianças nascidas no Brasil, uma

vez que sem os documentos básicos de identificação nenhuma criança tem acesso às políticas públicas de saúde, assistência social e educação.

Por outro lado, sem que o Estado tome conhecimento da existência formal de toda e qualquer criança, torna-se mais difícil a formulação de políticas públicas capazes de atender toda a sociedade, na medida em que os dados estatísticos são de grande relevância para o seu planejamento adequado.

Atualmente, as informações sobre os nascidos vivos⁵ são obtidas por meio do Sistema de Nascidos Vivos (SINASC), do Ministério da Saúde, e Sistema do Registro Civil, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O primeiro atende, com mais especificidade, as esferas do sistema de saúde com informações sobre natalidade, enquanto que o segundo, resultante das atribuições delegadas pela Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, alterada pelas Leis nº 6.140/74 e 6.216/75, transferiu responsabilidade pelo processamento das informações oficiais remetidas pelos cartórios de Registro Civil para o Ministério do Planejamento, através do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

É o Sistema do Registro Civil, portanto, o responsável pelo fornecimento das informações de caráter demográfico, tendo como base os dados coletados junto aos cartórios de registro de pessoas naturais.

[..] os dados de nascimento desse sistema são importantes para os estudos da evolução demográfica nos seus diversos níveis de desagregação geográfica, permitindo elaborar diversos indicadores tais como as taxas de natalidade e de fecundidade e orientar o planejamento de políticas públicas, especialmente na área de saúde. (CRESPO; BASTOS e CAVALCANTI, 2006)

As ações do Governo Federal no sentido da erradicação do subregistro de nascimento iniciaram-se com a publicação da Lei Federal nº 9.534/97, que alterou os artigos da Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/73) e da Lei de Notários e Registradores (Lei nº 8.935/94), conferindo gratuidade ao ato registral e à primeira certidão, ficando claro que a problemática passou a compor a agenda política, chamando a atenção do governo e dos cidadãos.

Mas, foi a com a elaboração do Programa Presidente Amigo da Criança e do Adolescente que se deu a fase da formulação, uma vez que se definiu “(...) a

⁵ Segundo a definição do IBGE, configura-se o nascimento com vida após a expulsão ou extração completa de um produto da concepção do corpo materno, independentemente da duração da gestação, o qual, depois da separação do corpo materno, respire ou dê qualquer outro sinal de vida, tais como: batimento do coração, pulsação do cordão umbilical ou movimento efetivo dos músculos da contração voluntária.

maneira de solucionar o problema político em pauta e a escolha das alternativas a serem adotadas” (SCHMIDT, 2008), estabelecendo-se as diretrizes, objetivos e metas e atribuindo-se as responsabilidades.

As ações e atividades voltadas à materialização das diretrizes do referido Programa foram visualizadas por todos, especialmente quando do lançamento do Projeto Mobilização Nacional para o Registro Civil de Nascimento, com ampla divulgação nos jornais, revistas, rádios e televisão. Esse projeto apresentou, inclusive, uma cartilha com informações fundamentais para os agentes mobilizadores auxiliarem as pessoas a respeito de como obter a certidão de nascimento e a documentação básica, que compreende o Registro Geral (RG), o Cadastro de Pessoa Física (CPF) e a Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS).

Em 6 de setembro de 2007, foi publicado o Decreto nº 6.289/07, que criou o Comitê Gestor Nacional já mencionado, composto por titular e suplente de três Secretarias Especiais e onze Ministérios, além de convidados representantes de cinco entidades relacionadas, e firmou o compromisso nacional pela erradicação do subregistro civil de nascimento.

O compromisso do Governo Federal foi estabelecido com os Municípios, Estados e Distrito Federal, por meio de termo de adesão voluntária (artigo 3º), permitindo a colaboração também de outros entes, públicos e privados, tais como organizações sindicais e da sociedade civil, fundações, entidades de classe, empresariais, igrejas e entidades confessionais, famílias e pessoas físicas e jurídicas (artigo 4º).

Sob a perspectiva de Schmidt (2008), “um dos fatores de êxito ou fracasso das políticas públicas é a articulação entre o momento da formulação e o da implementação”, visto que é dependente do entrosamento e de conhecimentos comuns entre os responsáveis pela fase de formulação e que ficarão com a responsabilidade da implementação.

A implementação pode ser compreendida como o conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos de natureza pública ou privada, as quais são direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões anteriores quanto a políticas. Em outras palavras, trata-se das ações para fazer uma política sair do papel e funcionar efetivamente. Este processo precisa ser acompanhado, entre outras coisas, para que seja possível identificar porque muitas coisas dão certo enquanto muitas outras dão errado entre o momento em que uma política é formulada e o seu resultado concreto. (RUA, 2014)

No caso da política pública em análise, a fase de implementação foi eficientemente orquestrada pelo Governo Federal, por intermédio do Comitê Gestor Nacional, e a participação ativa da sociedade fez bastante diferença para o alcance da meta. Mesmo envolvendo diferentes níveis do governo e todas as regiões do país, os elos da cadeia de implementação da política pública de combate ao subregistro de nascimento não apresentou deficiências significativas.

E como resultado, em 2014, o objetivo foi considerado atingido, mesmo com os percentuais de 12,5%, na região Norte, e 11,9%, na região Nordeste.

A persistência dos índices de subregistro de nascimento nas regiões Norte e Nordeste é reflexo, por certo, de problemas estruturais do país relacionados à desigualdade socioeconômica, ou seja, é condizente com a parcela da população brasileira ainda excluída socialmente, com educação, moradia e renda familiar desfavoráveis.

Como se não bastasse, o acesso precário à informação e o desconhecimento de valores sociais impedem essa porção da população brasileira de visualizar o registro de nascimento como primeiro passo da criança ao exercício da cidadania.

Além disso, outros obstáculos podem ser apontados, tais como a distância a ser percorrida até um cartório de registro civil, muitas vezes agravada pelas características naturais, como rios, relevo acidentado e até mesmo pela ausência de meios de transporte.

Essa análise diz respeito à quinta etapa das políticas públicas, denominada de avaliação.

A avaliação de uma política consiste no estudo dos êxitos e das falhas do processo de sua implementação. Ela proporciona retroalimentação (feedback) e pode determinar a continuidade ou mudança da política, podendo ser realizada pelas próprias agências e por encarregados da implementação ou por instâncias independentes (órgãos externos, universidades, centros, consultores) (SCHMIDT, 2008).

A avaliação do Programa Presidente Amigo da Criança e do Adolescente foi realizada anualmente, desde o seu lançamento, pela Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, que produzia um relatório tratando de cada compromisso estabelecido e os seus desafios. A partir do relatório, as ações eram incrementadas, envolvendo ainda mais os órgãos públicos e a sociedade civil.

Contudo, a política pública pela realização do registro da criança imediatamente após o seu nascimento jamais se findará, na medida em que

crianças nascem todos os dias e faz-se necessária a conscientização constante dos pais e da sociedade.

Nesse sentido, abordam Kotlinski e Giulianis (2012):

A democracia social e participativa abrangente da esfera político-institucional, econômica e social, necessita de mecanismos razoáveis de igualdade econômica e social, bem como da ampla participação dos cidadãos nas decisões políticas.

[...] Nesse momento de construção de uma nova institucionalidade democrática, devem entrar em cena os novos atores sociais: movimentos sociais, associações, entidades profissionais, fortalecendo a sociedade civil, influenciando e participando na definição das políticas públicas. É a sociedade sendo democratizada, participativa e responsável nas discussões e decisões que envolvem interesses coletivos.

Não só é preciso o envolvimento de toda a sociedade, como é também necessária a continuidade. Como afirma Rua (2014), os processos de elaboração de políticas públicas não se tornam acabados, mas dependentes de um “(...) contínuo movimento de interação entre uma política em mudança, uma estrutura de relações de grande complexidade e um mundo não apenas exterior mas, também, dotado de uma dinâmica cada vez mais acelerada.”

[...] é amplamente reconhecido que a descontinuidade administrativa leva frequentemente ao abandono das diretrizes vigentes e à criação de outras, bastante distintas e não raro contraditórias em relação às anteriores, gerando desperdício de energia política e de recursos financeiros. Schmidt (2008)

O êxito do Programa Presidente Amigo da Criança e do Adolescente (2004/2007) e o atingimento da meta de erradicação do subregistro de nascimento se deve à sua continuidade, visto que o programa foi perpetuado por vários anos, estabelecendo novas ações a cada apresentação de relatório pela Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, entretanto, mantendo-se os objetivos centrais de mobilização nacional e esforço conjunto da Comissão Gestora Interministerial nos sentido de realização dos registro antes do prazo de um ano de nascimento.

Desse modo, o empenho do Estado e da sociedade foi e é fundamental não só na erradicação do subregistro de nascimento, mas na manutenção deste *status*, que, sem dúvidas, é de grande importância tanto para a criança, enquanto que sem a certidão de nascimento e a documentação civil básica não está habilitada ao exercício da sua cidadania, quanto para o próprio Estado, que depende da obtenção de dados estatísticos completos para a formulação de políticas públicas de saúde, assistência social e educação que sejam universais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o presente ensaio, almejou-se a análise das políticas públicas implementadas pelo Governo Federal no sentido da erradicação do subregistro de nascimento, na medida em que, sem a realização do seu registro logo após o nascimento, a criança não é formalmente reconhecida, ficando alheia aos serviços de saúde, assistência social e educação disponibilizados pelo Estado.

Primeiramente, tratou-se do direito à cidadania e da obrigatoriedade do registro civil de nascimento para o exercício deste direito, para, na sequência, após um breve histórico das políticas públicas adotadas no âmbito nacional desde 1997, notadamente acerca do Programa Presidente Amigo da Criança e do Adolescente (2004/2007), levando-se em consideração, também, os índices obtidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), foram analisadas as ações praticadas à luz os referenciais teóricos de gestão, política e administração pública.

A partir desta análise bibliográfica e descritiva, é possível concluir que a observância das cinco fases que compõe o ciclo das políticas públicas é de extrema importância para o seu êxito, especialmente a transição entre a fase da formulação e a da implementação (SCHMIDT, 2008). Entretanto, não se pode deixar de lado a avaliação das ações em andamento, a fim de que se possa obter *feedbacks* concretos e ensejadores de uma nova tomada de decisões.

Contudo, o esforço não só dos órgãos públicos envolvidos na sua elaboração, mas também de toda a sociedade no sentido da concretização do objetivo estabelecido é o grande diferencial de uma política pública eficaz. E, mais, esse esforço precisa ser perpetuado tanto pela sociedade, quanto pelas esferas governamentais, independentemente das substituições dos agentes políticos, sob pena de enfraquecimento ou esquecimento dos objetivos estabelecidos por ocasião da elaboração da política pública.

O Programa Presidente Amigo da Criança e do Adolescente (2007/2014), que previu, entre as suas ações, a Mobilização Nacional para o Registro de Nascimento, tratou-se de uma política pública nacional que, envolvendo não só órgãos dos três níveis administrativos do Estado, mas também entidades não governamentais, preocupou-se com a erradicação do subregistro de nascimento e perpetuou-se de 2004 até 2015, quando foi considerado atingido o objetivo, mesmo diante de alguns percentuais desfavoráveis nas regiões Norte e Nordeste.

A união de esforços dos órgãos governamentais e de toda a sociedade, bem como a avaliação constante das ações e a sua continuidade, permitiram o resultado positivo do programa, favorecendo grandemente não só as crianças, que sem o registro civil e a documentação civil básica não tinham acesso à saúde, assistência social e educação, mas também o Estado, na medida em que, tomando conhecimento formal da existência de inúmeras crianças que antes ficavam por anos e anos sem registro, passou a ter acesso a dados estatísticos mais próximos da realidade como base na elaboração de políticas públicas voltadas à garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 nov. 2016.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Institui o Código Civil**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm. Acesso em: 15 nov. 2016.

BRASIL. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. **Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015original.htm. Acesso em: 15 nov. 2016.

BRASIL. Lei nº 9.534, de 10 de dezembro de 1997. **Dá nova redação ao art. 30 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos; acrescenta inciso ao art. 1º da Lei nº 9.265, de 12 de fevereiro de 1996, que trata da gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania; e altera os arts. 30 e 45 da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, que dispõe sobre os serviços notariais e de registro**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9534.htm. Acesso em: 15 nov. 2016.

BRASIL. Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994. **Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios)** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8935.htm. Acesso em: 15 nov. 2016.

BRASIL. Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990. **Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99710.htm. Acesso em: 15 nov. 2016.

BRASIL. Decreto nº 6.289, de 6 de dezembro de 2007. **Estabelece o Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica, institui o Comitê Gestor Nacional do Plano Social Registro Civil de Nascimento e Documentação Básica e a Semana Nacional de Mobilização para o Registro Civil de Nascimento e a Documentação Básica.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6289.htm. Acesso em: 15 nov. 2016.

CAL, Danila. Registro Civil. **Unicef Brasil.** Disponível em: http://www.unicef.org/brazil/pt/activities_10160.htm. Acesso em: 15 nov. 2016.

CANIVEZ, Patrice. **Educar o cidadão.** 2. ed. Campinas, SP: Papirus, 1991.

CRESPO, BASTOS e CAVALCANTI. **A Pesquisa do Registro Civil: condicionantes do subregistro de nascimentos e perspectivas de melhorias da cobertura.** Associação Brasileira de Estudos Populacionais. Disponível em: http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006_581.pdf. Acesso em: 25 nov. 2016.

DOWBOR, L. **Gestão social e transformação da sociedade.** 2013. Artigos online. DAGNINO, R. Metodologia de análise de políticas públicas. In: DAGNINO, R. *et al.* **Gestão estratégica da inovação: metodologias para análise e implementação.** Taubaté: Cabral Universitária, 2002.

KOTLINSKI, A.M.B.; GIULIANIS, A.K. O Novo Paradigma de Políticas Públicas: Estado e Sociedade Civil, uma esfera ampliada. **Direito em Ação.** Brasília, 2012.

LESCURA, C., FREITAS JR, D. B. e PEREIRA, R. **Aspectos culturais predominantes na Administração Pública Brasileira.** Viçosa/MG: IV EMAPEGS, 2013.

MARSHALL, T. H. **Cidadania e classe social.** In: Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA. Secretaria Especial de Direitos Humanos. **Brasil erradica sub-registro civil de nascimento.** Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/noticias/2015/dezembro/brasil-erradica-sub-registro-civil-de-nascimento>. Acesso em 10 dez. 2016.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. **Encontro do Plano Nacional para o Registro Civil de Nascimento.** Disponível em: http://www.dhnet.org.br/dados/pp/a_pdfdht/plano_nac_registro_civil_nascimento.pdf. Acesso em 10 dez. 2016.

RUA, Maria das Graças. **Análises de políticas públicas: conceitos básicos.** Disponível em: http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/rua%20maria%20_%20analisedepoliticaspUBLICAS.pdf. Acesso em 10 dez. 2016.

TEIXEIRA, Enaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade.** Associação dos Advogados de Trabalhadores Rurais da Bahia 2002. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf. 2002.

TREVISAN, A.P.; BELLEN, H. M. V. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro, 2008.

SANTOS, M. de Carvalho. **Código Civil brasileiro interpretado.** Vol. I, 10^a ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos. 1963.

TEPEDINO, Gustavo. **Temas de direito civil.** Tomo II. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

SCHMIDT, João Pedro. **Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos.** In: REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta (Orgs.). Direitos sociais & políticas públicas: desafios contemporâneos, tomo 8. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 19. Ed. São Paulo: Malheiros, 2001.