



AÇÕES INTERINSTITUCIONAIS VOLTADAS À PROMOÇÃO DO REGISTRO CIVIL DE NASCIMENTO NO ESTADO DO MARANHÃO

**A ampliação das unidades interligadas aos cartórios
como instrumento de promoção do direito ao registro**

BRASÍLIA, 2023

Apoio:



Realização:

MINISTÉRIO DOS
DIREITOS HUMANOS
E DA CIDADANIA

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO

**AÇÕES INTERINSTITUCIONAIS VOLTADAS À
PROMOÇÃO DO REGISTRO CIVIL DE
NASCIMENTO NO ESTADO DO MARANHÃO –
A AMPLIAÇÃO DAS UNIDADES INTERLIGADAS AOS
CARTÓRIOS COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DO
DIREITO AO REGISTRO**

(Brasília, 2023)

Apoio:

Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

Realização:

Coordenação-Geral de Promoção de Registro Civil de Nascimento
Diretoria de Promoção dos Direitos Humanos
Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos
Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania

Presidente da República

Luiz Inácio Lula da Silva

Vice-Presidente

Geraldo José Rodrigues Alckmin Filho

Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania

Silvio Luiz de Almeida

Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos

Isadora Brandão Araujo da Silva

Diretoria de Promoção dos Direitos Humanos

Alex André Vargem

Coordenação-Geral de Promoção do Registro Civil do Nascimento

Tula Vieira Brasileiro

AÇÕES INTERINSTITUCIONAIS VOLTADAS À PROMOÇÃO DO REGISTRO CIVIL DE NASCIMENTO NO ESTADO DO MARANHÃO

Esta publicação foi organizada pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais – FLACSO Brasil. A edição desta obra foi viabilizada por meio do projeto “Apoio Técnico às Ações do Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-Registro Civil de Nascimento e Ampliação da Documentação Básica”, realizado no âmbito da parceria estabelecida entre Flacso Brasil, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos - SNDH do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania - MDHC e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. Sua distribuição eletrônica ou impressa é gratuita.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Fóscolo, Igor Ferreira

As ações interinstitucionais voltadas à promoção do registro civil de nascimento no estado do Maranhão [livro eletrônico] : a ampliação das unidades interligadas aos cartórios como instrumento de promoção do direito ao registro / Igor Ferreira Fóscolo. -- 1. ed. -- Brasília, DF : Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, 2022. -- (Coleção políticas de registro civil de nascimento e documentação básica) PDF.

Bibliografia.
ISBN 978-65-87718-37-8

1. Acesso à informação 2. Administração pública
3. Cartórios - Administração 4. Direito notarial e registral - Brasil
5. Direito notarial - Leis e legislação - Brasil 6. Maranhão - Aspectos sociais 7. Maternidade 8. Políticas públicas
9. Registro Civil das Pessoas Naturais I. Título II. Série. V. Rosa, Luíza Gomes Luz.

22-138328

CDD-360

Índices para catálogo sistemático:

1. Registro Civil de Nascimento : Serviço Social 360

Aline Grazielle Benitez – Bibliotecária – CRB-1/3129

Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais – Flacso Brasil

Diretora

Rita Gomes do Nascimento

Coordenadora do Programa Cidadania, Participação Social e Políticas Públicas

Kathia Dudyk

Projeto “Apoio Técnico às Ações do Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-Registro Civil de Nascimento e Ampliação da Documentação Básica”

Coordenadora-Geral

Kathia Dudyk

Coordenação Executiva

Carolina Albuquerque Silva

Equipe

Aline Quintão de Araujo, Bárbara Alves Nonato, Fábio Merladet, Juliana Nascimento Lima, Márcia de Câmera Campos

Ficha Técnica

Autor

Igor Ferreira Fóscolo

Edição

Carolina Albuquerque Silva

Projeto Gráfico e Diagramação

Vitor Reis Soares

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. DADOS OBTIDOS	11
2.1 ENTREVISTAS	11
2.2 DOCUMENTOS	12
3. ANÁLISE DE DADOS	14
3.1 SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS E PARTICIPAÇÃO POPULAR DO MARANHÃO (SEDIHPOP).....	14
3.2 CORREGEDORIA ESTADUAL DE JUSTIÇA/ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO MARANHÃO – Entrevista realizada com a Doutora Jaqueline Reis Caracas, Juíza Coordenadora do Núcleo de Registro Civil e Acesso à Documentação Básica	21
3.3 ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES CIVIS DO MARANHÃO – Entrevista realizada com Devanir Garcia, Presidente da Associação dos Notários e Registradores do Estado do Maranhão	26
3.4 ENTREVISTA: ASSOCIAÇÃO DOS REGISTRADORES DE PESSOAS NATURAIS DO MARANHÃO – Entrevista realizada com Ana Cristina Duarte Pereira Murai, Diretora Social da ARPEN/MA.....	29
4. SÍNTESE DOS RESULTADOS	31
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	34
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	37


1. INTRODUÇÃO

Esta pesquisa foi desenvolvida por consultoria técnica especializada, ao longo do segundo semestre de 2022, no âmbito do Projeto “Apoio técnico às ações do compromisso nacional pela erradicação do sub-registro civil de nascimento e ampliação da documentação básica”, realizado pela Sede Acadêmica Brasil da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO), em parceria com a Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos (SNDH) do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

A experiência recente do Maranhão no combate ao sub-registro civil de nascimento chamou atenção a partir de 2020 devido à rápida ampliação no número de Unidades Interligadas¹ no estado, mas também pelo modelo de cooperação para implementação das ações. Este tema tornou-se um dos temas prioritários na agenda de trabalho da Corregedoria Estadual de Justiça do Maranhão a partir de 2019. O estudo de caso tem o objetivo de documentar este processo e demonstrar possíveis resultados palpáveis que possam, potencialmente, contribuir para a construção e fortalecimento da política de combate ao sub-registro civil no nível nacional. Para a coleta de dados, foram realizadas entrevistas com representantes de órgãos públicos do Poder Judiciário, Poder Executivo e Associações Cartorárias estaduais, os entrevistados também contribuíram com o compartilhamento de documentos e indicações bibliográficas.

Com a análise de documentos e relatos de entrevistas, o estudo de caso mostra que a política de combate ao sub-registro civil de nascimento no Maranhão, tendo como eixos a ampliação de Unidades Interligadas e realização de mutirões para acesso à documentação básica teve início em 2009, através do projeto do Governo do Estado - Registro Civil na Maternidade: “O Nascimento da Cidadania” - proposto pela Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Cidadania (SEDIHC). No mesmo período foi criado o Comitê Estadual de Combate ao Sub-registro, no âmbito da SEDIHC. Ao longo da

¹ Definimos como unidade interligada um posto dedicado ao registro civil de nascimento dentro de hospital, maternidade ou estabelecimento de saúde que realiza parto.



década seguinte, o Maranhão registrou um número não expressivo de Postos Avançados para Registro Civil de Nascimento, e um quantitativo ainda mais inexpressivo de Unidades Interligadas instaladas em maternidades públicas. Em 2017, um levantamento realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) sobre o índice de sub-registro civil de nascimento nos estados brasileiros revelou que o Maranhão apresentava um índice de 6,4%, enquanto a média nacional era 2,6%.

Em 2019, a Corregedoria Estadual de Justiça iniciou um trabalho em parceria com órgão do Poder Executivo Estadual e Associações Cartorárias para o combate ao sub-registro civil de nascimento. Foi criado o Núcleo de Combate ao Sub-registro civil, aumentando a presença do Poder Judiciário em ações já referenciadas e implementadas pela instância estadual de Direitos Humanos, então rebatizada como Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP). A atuação da Poder Judiciário, por meio do Núcleo, contribuiu para os avanços do eixo de implementação das Unidades Interligadas colocando o Maranhão em terceiro lugar no *ranking* nacional da Plataforma Justiça Aberta, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com 97 Unidades Interligadas cadastradas. A ampliação de Unidades Interligadas é considerada uma ação estratégica fundamental para incidir diretamente no índice de sub-registro. Com a Unidade Interligada é possível criar condições para garantir que todas as crianças saiam das maternidades com sua respectiva Certidão de Nascimento lavrada. Portanto, esta ação *“fecha a torneira do sub-registro”*, como afirmam alguns dos entrevistados para o estudo.

Igualmente relevante para a ampliação do acesso à documentação básica são os mutirões organizados pela SEDIHPOP, em parceria com o Poder Judiciário e Associações Cartorárias. A realização dos mutirões foi adotada como eixo estratégico pelo Núcleo de Combate ao Sub-registro e as ações foram intensificadas. A SEDIHPOP, instância responsável pela articulação da política de combate ao sub-registro civil, coordena a estratégia de realização dos mutirões, por meio da Coordenação de Promoção do Registro Civil de Nascimento. Os mutirões são realizados como ações estratégicas voltadas para entregar à população serviços previamente identificados como necessárias para aquela determinada região. Um exemplo do caráter estratégico dos mutirões é a realização de ações específicas para a ampliação do acesso à documentação básica para populações indígenas,

especialmente as populações aldeadas. Como resultado, as ações estratégicas dos mutirões aproximaram a cidadania de povos e populações específicas. O Poder Público realiza uma pesquisa prévia para levantar dados e necessidades específicas de determinada região possibilitando que, no momento da ação, possa agir com mais efetividade, levando soluções específicas para necessidades específicas, buscando contemplar o maior número de pessoas indocumentadas.

A experiência do Maranhão demonstrou as vantagens de um trabalho coordenado para a implementação de uma política eminentemente intersetorial. Como resultado a médio prazo, a ampliação das Unidades Interligadas poderá contribuir muito para melhora no índice de sub-registro civil. Os dados oficiais relacionados ao índice sub-registro civil entre 2020 e 2022 ainda estavam sendo coletados durante o período de elaboração do estudo de caso, portanto, ainda que o aumento represente maiores possibilidade de diminuição dos casos de sub-registro, ainda se faz necessário referenciar este ponto. Ainda assim, os desafios no combate ao sub-registro permanecem e, como identificado pelo estudo, a sensibilização da população e a atuação em rede dos profissionais pode fazer a diferença para a efetividade das ações, contribuindo para índices cada vez mais baixos, até alcançar a erradicação.

2. DADOS OBTIDOS

Para a obtenção dos dados para o estudo de caso foi feita uma pesquisa documental sobre o tema específico, bem como realizadas entrevistas com representantes dos órgãos envolvidos diretamente na implementação da política e ações de combate ao sub-registro civil no Maranhão, a partir de 2020. Como informações complementares, foram coletados documentos e dados específicos relacionados ao tema mencionados pelos entrevistados.

2.1 ENTREVISTAS

A entrevista é um método muito comum na realização de estudos de caso, além de uma importante forma para obtenção de dados e informações. As entrevistas realizadas para elaboração deste estudo técnico tinham por objetivo complementar dados, informações e fatos previamente coletados por meio da pesquisa documental sobre o tema. Além dessa característica de complementariedade, por meio das entrevistas foi possível confirmar importantes aspectos relacionados às estratégias para o combate ao sub-registro civil e ampliação da documentação básica utilizadas no estado do Maranhão por diferentes atores da esfera pública e Associações cartorárias.

Para este estudo técnico foram identificados órgãos públicos do Poder Executivo e Poder Judiciário do estado, além de entidades da sociedade civil organizada relacionadas à emissão de documentação civil. Com a identificação preliminar, foram identificados possíveis representantes dos órgãos que atuaram na estratégia de combate ao sub-registro e acesso à documentação básica. Foram feitos contatos institucionais com representantes dos órgãos, com o objetivo de informá-los sobre o contexto e objetivos do estudo técnico e convidá-los a contribuir por meio da concessão de entrevistas. Todas as entrevistas foram agendadas a partir da disponibilidade dos atores convidados, seguiram um roteiro de perguntas previamente elaborado e informado aos entrevistados. As entrevistas foram realizadas a partir da escolha e disponibilidade, nos modos presencial e meio virtual (videoconferências). As entrevistas foram gravadas a partir do consentimento dos entrevistados, seu conteúdo foi analisado na íntegra, e o produto da análise é apresentado neste estudo técnico.

2.2 DOCUMENTOS


A parte de levantamento de dados e informações do estudo técnico foi realizada por meio de uma pesquisa documental relacionada ao tema, mas também por meio de documentos compartilhados pelos entrevistados. A pesquisa documental contribuiu para melhor direcionar o roteiro de perguntas elaborado para as entrevistas. Os documentos de trabalho² compartilhados por diferentes atores entrevistados contribuíram para confirmar as informações fornecidas nas entrevistas. Todos os documentos compartilhados foram analisados e seu conteúdo utilizado na análise das entrevistas.

Lista de documentos disponibilizados pelos entrevistados:

1. *Edição do Diário Oficial do Estado do Maranhão (Poder Executivo): Edição de 05 de julho de 2021, N° 124 (Ano: 2021)³;*
2. *Ata N°1 Reunião Extraordinária do Comitê Estadual de Erradicação do Sub-registro e Ampliação do Acesso à Documentação Básica (Ano:2020);*
3. *Ata N°5 Reunião Extraordinária do Comitê Estadual de Erradicação do Sub-registro e Ampliação do Acesso à Documentação Básica (Ano:2020);*
4. *Convite para 5° Reunião Extraordinária do Comitê Estadual de Erradicação do Sub-registro e Ampliação do Acesso à Documentação Básica (Ano:2020);*
5. *Ata N°6 Reunião Extraordinária do Comitê Estadual de Erradicação do Sub-registro e Ampliação do Acesso à Documentação Básica (Ano:2021);*
6. *Convite para 6° Reunião Extraordinária do Comitê Estadual de Erradicação do Sub-registro e Ampliação do Acesso à Documentação Básica (Ano:2021);*
7. *Relatório de atividades: Mutirão para Emissão do Certidões de Nascimento, Documentação Básica e outros serviços no município de Belágua (Ano, 2021);*

² Trata-se de documentos de trabalho de caráter interno, em geral não disponibilizados na Internet.

³ Disponível em <<https://www.diariooficial.ma.gov.br/public/index.xhtml>> Acesso em 16 de outubro de 2022.

- 
8. *Relatório de atividades: Mutirão para Emissão do Certidões de Nascimento, Documentação Básica e outros serviços no município de Pedro do Rosário (Ano, 2021);*
 9. *Proposta de capacitação para os profissionais das serventias extrajudiciais e das unidades de saúde que irão atuar nas unidades interligadas de registro civil de nascimento no estado do maranhão (Ano: 2013);*
 10. *Projeto: Registro Civil na Maternidade: “O Nascimento da Cidadania” (Ano 2008).*

3. ANÁLISE DE DADOS


Dois tipos de dados foram analisados para a elaboração do estudo de caso: 1- Documentos compartilhados por entrevistados para o estudo; 2- Entrevistas realizadas. Majoritariamente, os documentos compartilhados foram categorizados como complementares às informações trazidas durante as entrevistas. Essas informações foram incluídas no texto do estudo de caso contribuindo para a melhor contextualização do processo observado pelo estudo. A análise das entrevistas considera apenas os trechos e colocações relevantes para o objeto do estudo de caso, portanto, faz-se relevante alertar que algumas perguntas realizadas na entrevista foram suprimidas durante a análise ou mesmo seu conteúdo editado e contextualizado ao longo das respostas analisadas. Todas as entrevistas foram realizadas entre outubro e novembro de 2022.

3.1 SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS E PARTICIPAÇÃO POPULAR DO MARANHÃO (SEDIHPOP)

3.1.1 Entrevista realizada com Maria da Graça Moreira, Coordenadora de Promoção do Registro Civil de Nascimento/SEDIHPOP

Em 2009, a então denominada Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Cidadania (SEDIHC), lançou o projeto, Registro Civil na Maternidade: “O Nascimento da Cidadania”. O Projeto do governo estadual tinha como metas: 1- instalação de 50 Unidades Interligadas; 2-realização de 70 mutirões e serviços itinerantes. O lançamento do projeto e a mobilização de órgãos do Poder Judiciário e Cartorários gerada em torno de suas ações iniciou um movimento pelo combate ao sub-registro civil de nascimento no Maranhão entre 2009 e 2011. No período, existiam 33 comitês municipais discutindo a política de sub-registro civil no Maranhão. Até 2019, 44 postos avançados de registro civil haviam sido instalados no estado.

O Comitê Estadual de Combate ao Sub-registro, criado em 2009, é presidido pela Coordenação de Promoção do Registro-Civil de Nascimento e reúne órgãos e representações do Poder Público e Sociedade Civil para discussões específicas sobre a



política de combate ao sub-registro civil e acesso à documentação básica. O Comitê Estadual realizou um importante papel para a implementação das ações previstas no projeto “Registro Civil na Maternidade”. Também foram ressaltados a pauta relacionada à população adulta indocumentada (índice de registro tardio) e o diagnóstico do cenário maranhense.

Ainda que tenha ocorrido uma significativa ampliação de Unidades Interligadas entre 2020 e 2022, a Coordenação de Promoção do Registro-Civil de Nascimento entende que ainda não é possível mensurar de forma significativa se a ampliação de Unidades Interligada teve influência no aumento dos registros civis de nascimento no estado. Ainda hoje persistem muitas fragilidades na prestação deste serviço dentro das Unidades Hospitalares. O principal desafio identificado está relacionado à desinformação sobre o direito ao acesso à documentação básica no Brasil. Uma situação muito comum que influencia a mãe a não registrar sua criança no momento do nascimento, relatada durante a entrevista, é a ausência do pai. Devido a isso, muitas mães optam por não registrar com receio de que posteriormente o pai não vá conseguir ou querer reconhecer a paternidade da criança, ainda seja possível realizar o registro no momento de nascimento da criança e fazer o reconhecimento da paternidade posteriormente sem qualquer prejuízo para a criança ou família.

3.1.2 Entrevista realizada com Lisandra Nazaré Roma Assunção Leite, Secretária Adjunta dos Direitos de Criança e Adolescente/SEDIHPOP


Durante a entrevista, a representante da Secretaria Adjunta dos Direitos da Criança e do Adolescente informou que a SEDIHPOP é responsável estadual pela articulação, elaboração e proposição da política de promoção de registro civil de nascimento e acesso à documentação básica. Neste sentido, a Secretaria atua como unidade central da política, servindo de referência para a articulação entre as várias instâncias de governo e desenvolve uma série de ações continuadas de promoção da política de combate ao sub-registro civil de nascimento e acesso à documentação básica. Historicamente, o percentual de pessoas indocumentadas no Maranhão é alto, e por este motivo a Secretaria atua para atender o volume de demanda já existente, mas também trabalha na construção e implementação de uma estratégia permanente para a promoção do registro civil.

Os dois maiores exemplos dessas ações são: 1- Ampliação de Unidades Interligadas, garantindo a possibilidade de emissão da Certidão de Nascimento ainda dentro da maternidade e incidindo sobre o índice de sub-registro civil de nascimento; 2- Realização de mutirões para facilitar o acesso à documentação básica, reduzindo o número de pessoas indocumentadas por meio de uma ação estratégica, identificando o município com maior demanda, elaborando o diagnóstico do cenário de sub-registro civil e mapeando os indocumentados antes da chegada ao município para realização do mutirão. Com esse planejamento, busca-se maior efetividade das ações, garantindo a viabilização da documentação básica para o maior número de pessoas do município ou região. Este trabalho também envolve gestores e técnicos das prefeituras na sensibilização sobre a necessidade de promoção da política, e cartórios, a partir de discussões mais especializadas. Uma das principais discussões demandadas pelos cartórios está relacionada ao registro civil indígena.

Neste ponto, o órgão chama atenção para o fato de este trabalho da SEDIHPOP ter iniciado anteriormente à 2020. No Maranhão existiam muitos Postos Avançados de Registro Civil que, a partir das ações pela Corregedoria Estadual de Justiça e demais órgãos envolvidos, foram reintitulados como Unidades Interligadas.

Sobre o contexto em que se deu a criação do Comitê Estadual de Promoção do Registro Civil de Nascimento, foi informado que o mesmo foi criado durante a gestão do governador Jackson Lago (2007–2009), a partir do incentivo originado dos pactos nacionais pela redução do sub-registro. O Comitê é avaliado como uma estratégia extremamente significativa por possibilitar espaços de governança específicos para determinadas políticas. No entanto, há um desafio relacionado à sua sustentabilidade, devido ao seu formato. Atualmente se observa o acúmulo de representações e poucos articuladores. Ou seja, tem-se o comitê do sub-registro, mas se encontra a mesma pessoa no Comitê de Igualdade Racial, ou no Conselho da Criança. Esse aspecto se coloca como um grande desafio para manter um Comitê ativo, devido ao alto número de demandas que, ademais, concentram-se na SEDIHPOP.

Por esse motivo, iniciou-se um movimento de fomento para o replanejamento no âmbito operacional do comitê estadual, de modo que a política fosse pensada de forma ampla, considerando o espaço do comitê como espaço para discussão da política de combate ao



sub-registro civil. Porém, em 2020, com a chegada da Pandemia de Covid-19, surgiram questões emergenciais muito específicas que pautaram as discussões do comitê, e o replanejamento não ocorreu como previsto.

A Secretaria Adjunta dos Direitos da Criança e do Adolescente chamou atenção para o aspecto estratégico do comitê enquanto um espaço de provocação e sofisticação da política, citando, como exemplos, o desenvolvimento de indicadores de indocumentação, além do indicador de sub-registro, e questões relacionadas ao registro de pessoas indígenas, que muitas vezes não tem a escrita de seu nome respeitada no momento do registro, devido a que o sistema utilizado não suporta sinais diferenciados da Língua Portuguesa.

Questionada sobre como as ações implementadas a partir de 2020 pelo combate ao sub-registro civil de nascimento contribuíram para os objetivos da Política Estadual de Erradicação do sub-registro Civil de Nascimento no Maranhão, a Secretaria Adjunta dos Direitos da Criança e do Adolescente relatou que a ampliação do número de Unidades Interligadas está relacionada ao aumento da oferta de postos de registro civil dentro das maternidades, o que poderia garantir que toda criança que deixasse a maternidade estivesse registrada. Embora ainda não seja possível atender a todos os casos, esta é uma estratégia muito importante e que surte efeito imediato. Outra estratégia é a realização dos mutirões, em que é feita uma ação focada em municípios e regiões previamente selecionados. Os mutirões ampliam a possibilidade de acesso à documentação básica para jovens e adultos (emissão da Certidão de Nascimento, RG, Título de Eleitor, CPF, Carteira de Trabalho), e tem impacto direto nos índices de registro tardio da região.


A partir de 2019, com o envolvimento da Corregedoria Geral de Justiça do Tribunal de Justiça do Maranhão, por meio da Juíza Auxiliar Dra. Jaqueline Reis Caracas, as ações da política de combate ao sub-registro civil e acesso à documentação se fortaleceram. Até aquele momento, a SEDIHPOP e a Corregedoria Estadual de Justiça interagiam em torno da pauta de combate ao sub-registro em situações específicas, quando esta última era solicitada a prestar um apoio complementar. Ao se identificar algum tipo de resistência originária dos cartórios, ou mesmo da gestão municipal, a Corregedoria Estadual de Justiça era demandada para que, por meio de sua divisão extrajudicial, buscasse atuar para contribuir com a garantia da política naquele município ou região. A partir de 2019, a

parceria se estreitou, tendo a Corregedoria resolvido criar um núcleo específico para a promoção do registro civil.

Com a criação do Núcleo para Enfrentamento ao Sub-registro Civil de Nascimento da Corregedoria Estadual de Justiça, foi elaborado um projeto para enfrentamento do sub-registro contendo um plano de ação. Para elaboração do diagnóstico que baseia o projeto, a Corregedoria Estadual de Justiça demandou informações estatísticas relacionadas às maternidades, número e *ranking* de municípios prioritários para a implantação de Unidades Interligadas, além de informações sobre o histórico de sub-registro no Maranhão e o panorama das ações em curso. Com as informações, a Corregedoria Estadual de Justiça elaborou o projeto, que tem objetivos muito semelhantes às ações que já vinham sendo realizadas pela SEDIHPOP. No entanto, a abordagem da Corregedoria, e a estratégia de envolver os juízes das comarcas locais para reforçar a mobilização em torno da garantia da política, tem o potencial de gerar efeitos muito mais rápidos do ponto de vista operacional de instalação das Unidades Interligadas.

No trabalho realizado em parceria com a Corregedoria Estadual de Justiça, a SEDIHPOP volta-se para a busca ativa dos indocumentados. No eixo de implementação das Unidades Interligadas, a SEDIHPOP, a partir de 2020, passou a atuar de maneira complementar às ações da Corregedoria, realizando as articulações políticas institucionais.

No eixo da realização dos mutirões, a Secretaria reformulou a estratégia de ação passando a atuar não mais apenas sob demanda. É definido um conjunto prioritário de municípios considerando dados e informações específicos relacionados à região, como: índice de sub-registro local, indicadores populacionais, socioeconômicos, presença de maternidade no município, número de Unidades Interligadas na unidade hospitalar e municípios com populações indígenas. Com base nas informações e elaboração do diagnóstico municipal, a equipe da SEDIHPOP entra em contato com gestores locais para iniciar as tratativas e apresentação do diagnóstico de sub-registro civil do município. Esta apresentação visa a conscientização dos profissionais sobre a importância e necessidade da promoção da política de combate ao sub-registro. Além da gestão, este trabalho envolve a capacitação de profissionais da rede próxima à população, como por exemplo os Agentes Comunitários de Saúde, Visitadores do Criança Feliz e os gestores escolares que lidam diretamente com as crianças. Nas capacitações são disponibilizados instrumentais desenvolvidos por



técnicos da Secretaria para preenchimento pelos agentes. Estes instrumentais contribuem para o mapeamento e levantamento de dados do cenário de sub-registro da região. Essa modificação na estratégia dos mutirões resultou em ações mais direcionadas, estrategicamente planejadas para alcançar o maior número de situações relacionadas ao sub-registro. Neste sentido faz-se relevante ressaltar a atenção dispendida à análise de situações de sub-registro relacionadas às questões indígenas. Esta temática foi recorrente entre as demandas vindas dos municípios, sendo que um dos principais desafios relacionados à temática indígena é o alcance de populações aldeadas.

A nova modelagem dos mutirões buscou aumentar sua efetividade e gerar um impacto de médio e longo prazo para a população. Com esta nova característica, os mutirões ganharam muito mais qualidade pelo fato de não mais possuírem uma conotação puramente política, mas sim um viés de promoção da política pública.

Também no que se refere à ampliação da instalação de Unidades Interligadas, a avaliação da Secretaria Adjunta dos Direitos da Criança e do Adolescente é positiva. Devido à ampliação é possível afirmar que hoje no Maranhão existe uma alta probabilidade de uma criança sair da maternidade já com seu registro civil, o que até alguns anos atrás não era possível afirmar para grande parte da população. A Unidade Interligada é um instrumento de operacionalização da política, mas também representa o acesso a um direito. Ainda assim existem muitos desafios para serem superados. O registro tardio ainda é um indicador preocupante.


O Maranhão aderiu ao Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica em setembro de 2020. O compromisso foi assinado por Francisco Gonçalves da Conceição, Secretário de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular. Porém, as ações vinculadas à estratégia da política já vinham sendo implementadas no estado por meio do Núcleo de Combate ao Sub-registro Civil da Corregedoria Estadual de Justiça em parceria com o Comitê Estadual de Combate ao Sub-registro e Associações Cartorárias. Portanto, realização de um pacto nacional despertou o olhar das instituições para o tema, e no caso do sub-registro, chamou atenção para a realidade de estados e regiões do Brasil com índices atingindo marcas preocupantes. No Maranhão, a adesão ao Compromisso Nacional ampliou as redes e perspectivas de interlocução entre a rede estadual e nacional de combate ao sub-registro.

Durante a entrevista também foram apontados desafios relacionados ao modelo de governança do Comitê Estadual voltados para seu formato de composição e estrutura que de acordo com a entrevistada, encontram-se saturados. Embora o comitê seja um espaço estratégico para discussão da política, é preciso que este assuma uma posição voltada para pensar a promoção da política pública de maneira ampliada. Atualmente o comitê promove e implementa a política de combate ao sub-registro no Maranhão, porém poderia atuar como um articulador da política com outras instâncias do Poder Público, agindo como grupo articulador para o desenvolvimento da política no âmbito estadual. Existem muitas demandas específicas voltadas para o sub-registro que permanecem sem solução e cabe ao comitê realizar as discussões e envolver órgãos públicos e a sociedade civil para buscar soluções.

Quanto às Unidades Interligadas, embora sua ampliação represente um avanço para a promoção da política de combate ao sub-registro civil, apenas a instalação da unidade não basta, é necessário realizar também o monitoramento dessas unidades, para garantir que a partir de sua instalação, o serviço continue a ser oferecido para a população, assim como seja assegurado o repasse de dados dos sistemas das unidades aos cartórios. O monitoramento, de maneira geral, contribui para a permanência da Unidade Interligada dentro da maternidade. Porém, instalar a Unidade Interligada e realizar o monitoramento dos serviços não é por si só capaz de garantir que todos os recém-nascidos naquela maternidade serão registrados.

A Secretaria Adjunta dos Direitos da Criança e do Adolescente apontou também para o desafio da desinformação relacionada aos critérios para emissão da documentação civil. Ao longo do processo de ampliação das Unidades Interligadas, entre 2020 e 2021, foram identificados em diversos municípios e regiões casos de sub-registro devido à resistência da mãe em realizar o registro do recém-nascido no momento de nascimento da criança devido à ausência do pai. Atualmente, as ações de combate ao sub-registro implementadas no Maranhão realizam também ações para conscientização e sensibilização para gestores públicos e profissionais dos hospitais e outros equipamentos, relacionadas à garantia de direitos. Este trabalho é essencial para potencializar a utilização das Unidades Interligadas.

Por fim, a entrevistada ressaltou que, ainda que as ações de combate ao sub-registro sejam



necessárias e emergenciais, permanece o desafio do mapeamento da cobertura da população indocumentada inserida no índice de registro tardio do estado. Desse modo, torna-se essencial que as importantes e exitosas ações dos órgãos públicos voltadas para o combate ao sub-registro sejam complementadas por ações para a identificação de pessoas indocumentadas, por meio da criação de uma estratégia efetiva para diminuição dos índices de registro tardio.

3.2 CORREGEDORIA ESTADUAL DE JUSTIÇA/ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO MARANHÃO – Entrevista realizada com a Doutora Jaqueline Reis Caracas, Juíza Coordenadora do Núcleo de Registro Civil e Acesso à Documentação Básica

Questionada sobre o que impulsionou a Corregedoria Estadual de Justiça do Maranhão a efetivar ações pelo Compromisso Nacional pela Erradicação do sub-registro civil de nascimento e a ampliação do acesso à documentação básica, a entrevistada relatou que, entre 2017 e 2020, atuou como juíza auxiliar na Corregedoria Estadual de Justiça do Maranhão, encarregada de toda pauta relacionada à matéria extrajudicial. Durante o período se envolveu com a pauta sobre documentação civil, buscando informações sobre o cenário no Maranhão, mas também experiências de outros estados que já implementavam políticas públicas relacionadas ao tema.

A partir de um diagnóstico sobre o quantitativo do Postos Avançados de Registro Civil e Unidades Interligadas no Maranhão, realizado pela própria juíza, foi contatado o baixo número de Postos Avançados de Registro Civil no estado. Com a intenção de estender o número de postos em funcionamento dentro das maternidades das unidades hospitalares públicas, a Corregedoria Estadual de Justiça criou o Provimento nº 52/2020⁴, instituindo a criação do Núcleo de Registro Civil e Acesso à Documentação Básica do Maranhão. De acordo com o Provimento, entre as atribuições do Núcleo, estão o fomento a instalação de Unidade Interligadas de registro civil de nascimento nos estabelecimentos de saúde conveniados ao Sistema Único de Saúde (SUS) que realizam mais de 300 partos/ano e a realização de mutirões em parceria com as serventias extrajudiciais de demais órgãos que

⁴ No ano seguinte, a Corregedoria Estadual de Justiça do Maranhão criou o Provimento nº 62/2021 que trata da composição do Núcleo de Registro Civil e Acesso à Documentação Básica do Maranhão. Disponível em <<https://novogerenciador.tjma.jus.br/storage/arquivos/provimentos/9791029f4c171f6a9055dfd50ef0dfa2.pdf>>. Acesso em 25 set 2022.


se fizerem necessários, visando atingir pessoas que ainda não são registradas em regiões remotas.

Com a criação do Núcleo de Registro Civil e Acesso à Documentação Básica, a Corregedoria Estadual de Justiça do Maranhão passou a realizar ações mais próximas e em parceria com outros órgãos do Poder Público Executivo, a exemplo da Secretaria Estadual de Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP), por meio da Coordenação de Promoção do Registro Civil de Nascimento da Secretaria, e com a rede de associações cartorárias representadas no estado do Maranhão.

Segundo a coordenadora do Núcleo de Registro Civil e Acesso à Documentação Básica, o trabalho intersetorial, em articulação com demais órgãos do Poder Público, foi de fundamental importância para o conhecimento do cenário maranhense de sub-registro, quais políticas e outras medidas existiam no estado para o enfrentamento deste problema e, principalmente, de que forma a Corregedoria Estadual de Justiça poderia atuar em parceria com os órgãos para aumentar a efetividade das ações de combate ao sub-registro. A criação do Núcleo facilitou a interlocução entre a Corregedoria e os gestores do Poder Executivo que, por meio do canal de comunicação com o Núcleo, apresentavam problemáticas específicas dos municípios do Maranhão, permitindo à Corregedoria atuar de forma estratégica, fortalecendo as articulações já em curso para inauguração de Unidades Interligadas, mas também visando ampliar as articulações com municípios. Desta forma, entre 2020 e 2022 houve o aumento expressivo de Unidades Interligadas Instaladas nas maternidades do estado do Maranhão.

Jaqueline avalia que o Núcleo de Registro Civil e Acesso à Documentação Básica desempenhou um importante papel para que a Corregedoria pudesse estabelecer as estratégias de atuação e criar a rede intersetorial e, com isso, houve o fortalecimento da presença institucional da Corregedoria Estadual de Justiça na pauta extrajudicial de documentação civil. Além disso, do ponto de vista do planejamento estratégico, o Núcleo proporcionou o espaço para discussão e planejamento das ações. Como espaço para discussão da estratégia, o Núcleo também atuou como um importante espaço para escuta de demandas regionais. Essa aproximação com os municípios facilitou processos e, em determinadas situações, deu celeridade para a instalação das Unidades Interligadas.

O Núcleo de Registro Civil e Acesso à Documentação Básica, de acordo com suas



atribuições, atua em dois principais eixos: ampliação de Unidades Interligadas e realização de mutirões. Em 2020, a Pandemia de Covid-19, comprometeu a realização dos mutirões devido às restrições sanitárias e orientações para isolamento e não aglomeração de pessoas. O Núcleo se voltou, então, para a discussão de demandas específicas geradas pela excepcionalidade da Pandemia. De acordo com a entrevistada, naquele período a estratégia para atuação do Núcleo pautou-se nos seguintes critérios para elaboração do diagnóstico e organização de prioridades:

- Número de municípios com maior quantidade de partos;
- Número de municípios com mais índice de Sub-registro civil;
- Número municípios propensos a instalar Unidades Interligadas

Entre os entraves identificados pelo Núcleo com o início das articulações estava a dificuldade de funcionamento e sustentabilidade da Unidade Interligada para os cartórios devido a seu custo de instalação. De acordo com a juíza, o nível de arrecadação dos cartórios é, por vezes, superestimado, e que a realidade encontrada dos Cartórios de Registro Civil no Maranhão demandava articulações e apoios para que fosse possível a realização da instalação das Unidades Interligadas.

A estratégia adotada pelo Núcleo de Registro Civil e Acesso à Documentação Básica em diversos municípios, em 2020, se deu por meio do estabelecimento de parcerias com as gestões municipais, hospitais estaduais e municipais, para que estes vissem a arcar com os custos de instalação e manutenção da Unidade Interligada, enquanto, por outro lado, o cartório realizaria o treinamento do responsável por atuar na Unidade Interligada, assim como o monitoramento da emissão de Certidão de Nascimento. Houve também a elaboração de Lei Estadual estabelecendo a obrigatoriedade dos municípios em arcar com o custo da instalação das Unidades Interligadas enviada para a Assembleia Legislativa do Maranhão, mas também a elaboração da proposta da Corregedoria Estadual de Justiça do Maranhão pela melhoria do serviço extrajudicial, a partir do aumento do ressarcimento dos atos gratuitos praticados pelos cartórios.

Questionada especificamente sobre os possíveis efeitos das ações realizadas pelo poder judiciário no âmbito da Semana de Mobilização e Combate ao Sub-registro Civil de

Nascimento em relação à instalação de Unidades Interligadas, a entrevistada respondeu que, em sua avaliação, a iniciativa do MDHC representa um avanço em relação à pauta de documentação civil. Na perspectiva estadual, a estratégia teve início em 2020, sob a coordenação da Corregedoria Estadual de Justiça do Maranhão, com a realização da primeira edição estadual. A Semana de Mobilização tem o objetivo de despertar de consciência para o Judiciário e demais atores envolvidos no processo, alertando sobre a necessidade de um olhar cuidadoso para esta pauta. Como uma forma de divulgação, em 2020 algumas Unidades Interligadas foram inauguradas durante o período da Semana de Mobilização e Combate ao Sub-registro, dando mais visibilidade para essa pauta e atraindo a atenção das pessoas. Durante o período de realização da Semana, juízes são incentivados a promover pautas concentradas, focadas em audiências e procedimentos relacionados ao registro civil. Entretanto, do ponto de vista da entrevistada, a Semana de Mobilização e Combate ao Sub-registro ainda encontra pouca adesão, possivelmente em função do período do ano estipulado para a sua realização (terceira semana de outubro), que eventualmente coincide com o período eleitoral, o que desfoca a atenção de muitos atores e órgãos para questões eleitorais em detrimento de outras pautas, tal como a de combate ao sub-registro civil. Como uma forma de mitigação, atualmente há a tentativa de transferência da data de realização da Semana de Mobilização e Combate ao Sub-registro para o primeiro semestre do ano.

A instituição da Semana de Mobilização e Combate ao Sub-registro representa uma ênfase dada pelo Poder Judiciário para essa pauta. Essa ação é uma forma de chamar atenção da sociedade, visando com que as pessoas compreendam a importância do registro civil para além de um simples documento de papel, mas sim um documento que garante a cidadania. Existe também o incentivo dentro dos órgãos do Poder Judiciário. Durante a Semana, juízes se aproximam da pauta e são incentivados a ministrar palestras em suas comarcas, para explicar a importância do registro civil e o que ele traz de ganho para as pessoas e para o município.

Um aspecto importante ressaltado foi o do impacto dos programas sociais para a queda dos índices de sub-registro. De acordo com a juíza, a exigência da regularização da documentação civil para adesão a determinados programas faz com que muitas pessoas busquem realizar o registro de sua própria documentação ou mesmo de seus filhos para que possam ter acesso à benefícios fornecidos por programas sociais do Governo Federal. Um último aspecto ressaltado é relacionado ao índice de registro tardio, incluindo sua



dificuldade de monitoramento, dada a ausência de um órgão específico para tanto.

Quanto à relevância do estabelecimento de parcerias entre a Corregedoria Geral de Justiça e cartórios de registro civil para a efetivação de ações relacionadas ao Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-Registro Civil de Nascimento e a Ampliação do Acesso à Documentação Básica, a entrevistada relatou que o combate ao sub-registro civil de nascimento é eminentemente intersetorial e que, portanto, estabelecer parcerias e atuar em rede é extremamente relevante para obter êxito nas ações propostas para o combate ao sub-registro civil de nascimento.

Essa intersetorialidade se faz presente, por exemplo, no momento de realização da Semana de Mobilização e Combate ao Sub-registro Civil de Nascimento, quando diversas entidades são convidadas a participar, com o objetivo de firmar um protocolo de intenções colocando a temática de sub-registro civil como prioritária em sua agenda de trabalho. Durante a Semana, o protocolo de intenções é assinado pelos entes participantes salientando o papel das instituições no exercício da política pública. A partir da assinatura, o Poder Judiciário atua na integração dessa rede. O Comitê Estadual de Combate ao Sub-registro, presidido pela Secretaria de Direitos Humanos e Participação Popular do Maranhão, é um exemplo desta articulação intersetorial. Além do Comitê Estadual, é incentivada a criação de Comitês Municipais. Por meio desses espaços regionais para discussão e desenvolvimento da pauta de sub-registro civil de nascimento, são realizadas capacitações sobre o tema, além dos comitês representarem um importante espaço para o levantamento de dados e informações sobre os índices de sub-registro de determinado município ou região, o que contribui para o planejamento estratégico e mais direcionado dos mutirões, que são realizados pelo Comitê Estadual. Os comitês municipais também auxiliam no processo de instalação das Unidades Interligadas, facilitando o diálogo entre os órgãos estaduais dos poderes executivo e judiciário, assim como associações cartorárias. Portanto, o fortalecimento desses comitês municipais se faz fundamental para que seja possível aprofundar essa rede interinstitucional. Durante o período de realização do estudo técnico, a Defensoria Pública do Estado do Maranhão lançou o Plano de Combate ao Sub-registro⁵.


⁵ Para mais informações: <<https://defensoria.ma.def.br/dpema/portal/noticias/7768/defensoria-publica-lanca-plano-para-erradicar-o-sub-registro-de-nascimento-no-maranhao>>. Acesso em 15 de outubro de 2022.

3.3 ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES CIVIS DO MARANHÃO – Entrevista realizada com Devanir Garcia, Presidente da Associação dos Notários e Registradores do Estado do Maranhão

De acordo com a ANOREG/MA, as Associações Cartorárias possuem o papel de unificar procedimentos e mobilizar os cartórios de maneira padronizada e direcionada. Por meio do trabalho das associações, é possível atuar buscando contemplar os anseio e necessidades de determinado município ou região, sem a necessidade de realizar uma mobilização local para o levantamento das demandas. Foi ressaltada a importância da criação do Núcleo de Registro Civil por parte da Corregedoria Estadual de Justiça do Maranhão, que reuniu juízes e cartorários – como o próprio entrevistado, que participou do Núcleo como seu integrante.

Atualmente o Maranhão é o estado do Nordeste brasileiro com o maior número de Unidades Interligadas. Quando questionado se o aumento destas está impactando no aumento de registros civis de nascimento, o presidente da ANOREG/MA respondeu que a ampliação de Unidades Interligadas em funcionamento representa um salto de qualidade na prestação deste serviço. O cenário no Maranhão relacionado a este indicador historicamente sempre foi muito precário. Diversos fatores estruturantes, como a ausência de cartórios em determinados municípios e a ausência de Unidades Interligadas nas maternidades municipais e estaduais, entre outros, fazem com que o acesso a este serviço seja muito dificultado para a população. Como efeito, percebe-se o alto índice de sub-registro civil de nascimento. Para o entrevistado, a partir de todo o trabalho que vem sendo realizado em torno do combate ao sub-registro civil de nascimento no Maranhão nos últimos anos, com a ampliação de Unidades Interligadas, realização de mutirões para indocumentados, criação de comitês municipais para fomento da pauta e incentivo da rede para realização de ações e monitoramento dos índices locais, certamente será possível perceber uma melhora do índice de sub-registro nos dados de 2020 a 2022, ainda a ser divulgados.

Ainda conforme a ANOREG/MA, a articulação intersetorial foi fundamental para o êxito das ações implementadas no Maranhão em torno do combate ao sub-registro civil de nascimento. A partir da criação do Núcleo de Registro Civil da Corregedoria de



Justiça, em parceria com outros órgãos, foi realizada uma busca ativa entre os municípios para levantamento de dados, informações e necessidades. Foi feito um trabalho de busca em cada município para esclarecimento dos gestores locais sobre os malefícios para aquele determinado município relacionados aos índices de sub-registro civil de nascimento.

Neste sentido, um dos principais desafios encontrados está relacionado aos custos para instalação e manutenção das Unidades Interligadas. Muitos cartórios alegam possuir um baixo faturamento devido ao fato de realizarem atos de emissão de documentos gratuitos. O modelo adotado como estratégia no Maranhão prevê, basicamente, a descentralização dos custos de instalação e manutenção das Unidades Interligadas para os cartórios subdividindo os custos entre a gestão hospitalar e gestão municipal. Desta forma, as maternidades assumem o custeio da sala, mobiliário e o funcionário responsável por operar a Unidade Interligada. Por sua vez, a ARPEN/MA fornece gratuitamente o sistema para interligar a maternidade ao cartório. Este sistema é totalmente digital e integrado com o cartório, dando celeridade para a emissão da Certidão de Nascimento e para o ato de lavratura da documentação, que ocorre na própria Unidade Interligada, sendo o documento imediatamente impresso e entregue ao solicitante.

Outro aspecto importante sobre as vantagens da Unidade Interligada está na possibilidade de o registro de nascimento ser transferido para o cartório de domicílio ainda que o parto ocorra em um município próximo, ou mesmo em uma região mais afastada. Isso se dá devido ao sistema integrado entre as Unidades Interligadas.

O entrevistado avalia que, mesmo com os avanços em termos de capilaridade, devido à ampliação das Unidades Interligadas em quase todas as regiões do estado, assim como a realização dos mutirões, de acordo com levantamentos realizados pela ANOREG/MA, embora aproximadamente 98% dos partos aconteçam em maternidades, apenas cerca de 70% das crianças saem de lá registradas. De acordo com a associação, a principal causa é a ausência do pai ou familiares no momento de nascimento da criança. Outro motivo é a inexistência de vínculo de união formal estabelecido entre os pais. O diagnóstico realizado sobre este cenário aponta para que os registros não são realizados pela mãe por falta de conhecimento sobre as

possibilidades de inserção do nome do pai posteriormente à lavratura do documento. Neste sentido, o trabalho de informação e conscientização da população precisa ser realizado por todos os órgãos integrantes da rede, iniciando-se durante o período do pré-natal, para que a mãe possa chegar no momento de nascimento do bebê consciente de que poderá sair da maternidade com a Certidão de Nascimento da criança.

Questionado sobre como a ANOREG/MA poderia avaliar os resultados das ações no âmbito do Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-Registro Civil de Nascimento e a Ampliação do Acesso à Documentação Básica em 2022, tomando como base o cenário de sub-registro civil identificado em 2020, o entrevistado informou que o trabalho iniciado em 2020 resultou em aproximadamente 102 Unidade Interligadas instaladas e em funcionamento em todo o estado do Maranhão. Ainda assim, existem regiões em que se faz necessário atuar.

De acordo com o levantamento realizado pela ANOREG/MA, cerca de 20 a 30 municípios ainda carecem da instalação de uma Unidade Interligada e, por isso, os órgãos continuam buscando parcerias para viabilizar as instalações. De maneira geral, o modelo adotado no Maranhão é avaliado pela instituição como um modelo de sucesso. Em sua análise, comparativamente a outras experiências pelo Brasil, a problemática do custeio para instalação e manutenção das Unidades Interligadas ainda é o principal desafio, enquanto no Maranhão foi possível superar este problema devido às articulações e atuação em rede dos órgãos responsáveis pela política.

No entanto, ainda persiste o desafio de se alcançar pessoas indocumentadas caracterizadas como registro tardio, ou seja, aquele cidadão que não teve sua Certidão de Nascimento emitida mesmo após 15 meses a partir de sua data de nascimento. Este continua sendo um passivo muito grande entre pessoas de todas as faixas etárias. E o combate ao sub-registro perpassa pelo combate ao registro tardio. De acordo com a ANOREG, esse índice precisa ser inserido na meta para que se possa diminuir o número de pessoas indocumentadas até zerar o número de pessoas sem registro de nascimento.

3.4 ENTREVISTA: ASSOCIAÇÃO DOS REGISTRADORES DE PESSOAS NATURAIS DO MARANHÃO – Entrevista realizada com Ana Cristina Duarte Pereira Murai, Diretora Social da ARPEN/MA

Questionada sobre o papel desempenhado pela ARPEN/MA para o cumprimento do Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-Registro Civil de Nascimento e a Ampliação do Acesso à Documentação Básica, a diretora ressaltou que o processo teve início a partir da criação do Núcleo de Registro Civil e Acesso à Documentação Básica pela Corregedoria Estadual de Justiça, em parceria com outros órgãos, dentre eles a ARPEN/MA. A atuação do Núcleo teve um caráter propositivo, realizando reuniões com o objetivo de criar mecanismos que poderiam ser utilizados para combater o sub-registro civil, sendo um dos mecanismos a ampliação de Unidades Interligadas. A partir dessas ações, o papel da ARPEN/MA se voltou para a mobilização dos registradores civis no Maranhão no sentido de realização de ações de sensibilização e compreensão sobre a relevância do tema para o cartório e para a sociedade. No início deste processo havia uma preocupação muito grande por parte dos cartórios relacionada aos custos de instalação e manutenção da Unidade Interligada que, a princípio, ficavam a cargo dos próprios cartórios.

Quando problemáticas relacionadas à resistência dos cartórios pela adesão à implementação da Unidade Interligada eram identificadas em determinado município, a ARPEN/MA, enquanto integrante do Núcleo de Registro Civil e Acesso à Documentação Básica, buscava estratégias envolvendo a rede e demais órgãos integrantes do Núcleo e promoviam reuniões com os cartórios para apoiá-los na realização de parcerias com as prefeituras e unidades hospitalares do município. A formalização da parceria ocorre por meio da assinatura de um convênio entre os órgãos municipais (prefeitura e hospitais), cartório e Corregedoria Estadual de Justiça, em que são estabelecidas as atribuições e competências de cada ator envolvido na parceria para realização da instalação e manutenção da Unidade Interligada. O direcionamento de competências e atribuições não necessariamente será o mesmo para todos os municípios.

Um dos maiores desafios ainda reside na conscientização e sensibilização da população em relação à importância para o indivíduo e a relevância para a sociedade da realização do registro civil e emissão da documentação básica. Entre as diversas situações que envolvem esta problemática, está a falta de informação que muitas mães têm sobre a possibilidade de efetuar o registro de nascimento da criança mesmo sem a presença do pai no momento. Posteriormente ao registro, o pai pode comparecer a uma serventia para realizar o reconhecimento da paternidade. Este trabalho de conscientização e sensibilização é de caráter intersetorial por natureza, sendo necessário atuar em conjunto com as unidades hospitalares para garantir que essas informações sejam disponibilizadas para as mulheres ainda durante o período de pré-natal. Neste sentido, a conscientização e sensibilização dos próprios profissionais de saúde também se faz relevante. A Unidade Interligada por si só não garante a integralidade do serviço dentro da maternidade, é preciso que todos os atores envolvidos, desde o pré-natal até as primeiras consultas pediátricas, atuem em conjunto para garantir que a mãe e familiares tenham condições e informações para realizar o registro civil dos recém-nascidos.

Por fim, em relação a como a ARPEN/MA avaliar os resultados das ações no âmbito do Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-Registro Civil de Nascimento e a Ampliação do Acesso à Documentação Básica em 2022, tomando como base o cenário de sub-registro civil identificado em 2020, a entrevistada ressaltou que, no momento de realização deste estudo técnico, ainda não existiam dados oficiais disponíveis que possam sustentar uma avaliação embasada acerca do impacto da ampliação das Unidades Interligadas frente ao índice de sub-registro no Maranhão. No entanto, é possível antecipar que as ações implementadas a partir de 2020 foram muito positivas para o combate ao sub-registro, no sentido de incidirem sobre a ampliação das Unidades Interligadas, aumentando a possibilidade de emissão da certidão de nascimento em uma quantidade muito maior de maternidades em várias regiões do território maranhense. A realização dos mutirões, por sua vez, impacta diretamente na diminuição do índice de registro tardio, permitindo o reconhecimento da cidadania de muitas pessoas até então invisíveis aos órgãos da administração pública, além da possibilidade de acesso aos serviços garantidos por lei.

4. SÍNTESE DOS RESULTADOS

Ações pela Promoção do Registro Civil de Nascimento e Acesso à documentação Básica implementadas a partir de 2020 no Maranhão

A política de combate ao sub-registro civil no Maranhão ganhou notoriedade nacional em 2021 pela efetividade na ampliação de Unidades Interligadas, saltando expressivamente no *ranking* regional e nacional. Os resultados do Maranhão contribuem para o fortalecimento do Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica⁶ em perspectiva nacional, mas principalmente, amplia o acesso à documentação básica para a sociedade, garantindo mais cidadania e acesso a políticas públicas para a população maranhense.

A experiência maranhense no combate ao sub-registro pode contribuir para o avanço e sofisticação da política pública de combate ao sub-registro civil e acesso à documentação básica em diferentes níveis operacionais e institucionais. Desta forma, o Estudo de Técnico reuniu evidências, a partir de pesquisa documental e da realização de entrevistas com representantes de órgãos públicos e instituições privadas diretamente envolvidos na elaboração da estratégia e implementação das ações que resultaram no avanço do combate ao sub-registro civil e acesso à documentação básica no estado. A proposta foi entender, de maneira cronológica e organizada: o ponto de partida para esta recente experiência; o cenário identificado no momento de início das ações; quais atores e instituições estiveram envolvidos e seus papéis na implementação da política; qual planejamento estratégico foi elaborado e quais estratégias foram incorporadas. Pretendeu-se, desse modo, organizar a sequência de fatos, apoiando-se na análise de documentos e relatos para melhor compreender como a estratégia de combate ao sub-registro civil e acesso à documentação básica no Maranhão foi implementada a partir de 2020.

Os objetivos da ampliação das Unidades Interligadas e realização de mutirões fez parte da estratégia estadual para o combate ao sub-registro civil de nascimento desde 2007-2009, período em que foi criado o projeto “Registro Civil na Maternidade: “O Nascimento da

⁶ Decreto nº 10.063, de 14 de outubro de 2019. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10063.html>. Acesso em 17 de novembro de 2022.


Cidadania”, da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Cidadania. Além do projeto, foi criado, em 2009, o Comitê Estadual de Combate ao Sub-registro, um importante espaço de governança para discussão da política pública, definição de diretrizes e elaboração de estratégias para o combate ao sub-registro civil.

Embora nos anos subsequentes tenham sido implementadas ações para o alcance das metas estabelecidas pelo Projeto Registro Civil na Maternidade, incluindo iniciativas de capacitação para os profissionais das serventias extrajudiciais e das unidades de saúde, a mudança de governos e descontinuidade de projetos impactou na execução das ações de combate ao sub-registro no estado. Pesquisa sobre o índice de sub-registro civil de nascimento realizada pelo IBGE em 2017 revelou que o Maranhão apresentava o percentual de 6,4% de pessoas sem registro de nascimento, enquanto a média nacional era de 2,6%.

Em 2019, a Corregedoria Estadual de Justiça do Maranhão inicia uma articulação em torno da pauta de combate ao sub-registro civil de nascimento e acesso à documentação básica, inicialmente apoiada em experiências de outros estados e seus avanços em relação à pauta. A Corregedoria Estadual buscou informações sobre o cenário de sub-registro civil no Maranhão com parceiros do governo do estado e de associações cartorárias regionais e, em contato com a Coordenação de Promoção do Registro Civil de Nascimento da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP/MA), familiarizou-se com as ações que já vinham sendo implementadas pelo governo do estado, já seja por meio de ações diretas quanto por meio do Comitê Estadual de Promoção do Registro Civil de Nascimento.

Além do governo do estado, a Associação dos Registradores de Pessoas Naturais do Maranhão (ARPEN/MA), também contribui com informações e dados fundamentais para identificação do cenário e elaboração de estratégias para o combate ao sub-registro civil de nascimento no Maranhão. Com o apoio do então Corregedor Geral de Justiça, foi criado o Núcleo de Registro Civil e Acesso à Documentação Básica, com o objetivo de proporcionar o espaço intersetorial de governança necessário para planejar a estratégia de combate ao sub-registro e implementação das ações definidas.

Com a aproximação da Corregedoria Estadual de Justiça em relação à pauta de sub-registro civil, as ações que já eram implementadas pela SEDIHPOP puderam avançar com maior efetividade em relação às articulações com diferentes atores do Poder Público e sociedade civil. Sobre este aspecto, faz-se relevante ressaltar que, como reflexo da aproximação da



Corregedoria Estadual de Justiça, as ações de combate ao sub-registro ganharam peso institucional, pois, até aquele momento o apoio prestado pelo Poder Judiciário aos órgãos do Poder Executivo era de caráter pontual e complementar. Porém, a partir de 2020, com uma atuação mais veemente da Corregedoria Estadual de Justiça, incidindo sobre a implementação das ações nos níveis de articulação e monitoramento, estas ganharam efetividade e houve uma melhora no desempenho da implementação da política. De acordo com a Secretária Adjunta dos Direitos da Criança e do Adolescente da SEDIHPOP, a contribuição do Poder Judiciário nas negociações com prefeituras e cartórios sobre a instalação das Unidades Interligadas deu maior celeridade para as negociações, facilitando acordos de cooperação mútua.

Um aspecto relevante na experiência maranhense é o caráter intersetorial da estratégia. Como demonstrado através da pesquisa documental e reforçado nas entrevistas com atores chave, a articulação da estratégia do Núcleo de Registro Civil e Acesso à Documentação Básica, do Poder Judiciário, relaciona-se com as ações que já se encontravam em curso, implementadas pela Secretária Adjunta dos Direitos da Criança e do Adolescente por meio do Comitê Estadual de Promoção do Registro Civil de Nascimento. O Núcleo de Registro Civil e Acesso à Documentação Básica incorporou os seguintes eixos estratégicos para a implementação das ações de combate ao sub-registro: 1- Ampliação das Unidades Interligadas e 2- Realização de Mutirões. Uma das primeiras ações efetivas foi a mudança de *status* dos Postos Avançados de Registro Civil do Maranhão para Unidades Interligadas, além do avanço na ampliação das Unidades e a realização de mutirões para acesso à documentação básica.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS


O aumento expressivo de Unidades Interligadas no Maranhão a partir de 2020 despertou atenção para o processo de combate ao sub-registro civil e acesso à documentação básica. Na plataforma Justiça Aberta, do Conselho Nacional de Justiça, existem 97⁷ Unidades Interligadas cadastradas, colocando o Maranhão entre os três estados brasileiros com maior número de Unidades Interligadas instaladas. O combate ao sub-registro civil de nascimento no Maranhão teve início antes de 2020, porém, neste último período, a partir de uma nova experiência de governança, baseada na participação de atores de diferentes espaços do Poder Público e sociedade civil, pautados pelo objetivo de reduzir os índices de sub-registro civil do estado, a experiência maranhense no combate ao sub-registro ganhou força institucional e melhores condições operacionais.

Nestas considerações finais sobre a experiência do Maranhão no combate ao sub-registro civil de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica, buscaremos evidenciar aspectos identificados a partir da análise das entrevistas que se fizeram muito presentes ao longo do processo e que podem ter contribuído para o êxito da experiência observada até o momento.

O primeiro aspecto relevante sobre a experiência maranhense está relacionado à institucionalidade das ações e a presença institucional dos atores envolvidos nas articulações de combate ao sub-registro civil de nascimento. A composição do Núcleo de Registro Civil e Acesso à Documentação Básica, por exemplo, reúne tanto membros da Corregedoria Estadual de Justiça, quanto das Associação dos Registradores de Pessoas Naturais do Maranhão. Na entrevista realizada para o presente estudo técnico, a coordenação do Núcleo ressaltou a relevância das ações em parceria com o Comitê Estadual de Combate ao Sub-registro, coordenado pela SEDIHPOP, a partir do compartilhamento de informações entre os órgãos, o que permitiu que o Núcleo de Registro Civil e Acesso à Documentação Básica elaborasse sua estratégia baseada em ações já desenvolvidas pelo Comitê Estadual.

O modelo colaborativo de parceria entre os órgãos foi paulatinamente se consolidando e se mostrou fundamental para construir a estratégia de articulação intersetorial. Como destacado

⁷ Ranking nacional Justiça Aberta. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/corregedoria/justica_aberta/>.



pela Secretaria Adjunta para a Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, a aproximação com a Corregedoria Estadual de Justiça, que assumiu maior protagonismo na implementação das ações para ampliação das Unidades Interligadas, desde a etapa de negociação com os municípios, até a inauguração, proporcionou condições para que a SEDIHPOP pudesse realizar o levantamento de dados de sub-registro municipais e regionais, contribuindo para o planejamento de mutirões para acesso à documentação básica mais efetivos e direcionados às necessidades específicas de emissão de documentação de determinado município.

Esta mudança na dinâmica de atuação teve, por si só, um reflexo positivo na qualidade do planejamento dos mutirões, potencializando suas ações, uma vez que, ao direcionar a ação para as especificidades das demandas da população de determinado município, a expectativa de cobrir o maior número de casos de pessoas indocumentadas aumenta, fazendo com que cada vez mais pessoas sejam contempladas, impactando nos índices de sub-registro e registro tardio da região a médio e longo prazo.

Em todas as entrevistas realizadas, estavam presentes no roteiro questões relacionadas aos desafios identificados na implementação das ações de combate ao sub-registro civil de nascimento no Maranhão. Sobre este aspecto foi interessante perceber a unanimidade na resposta sobre o desafio da desinformação sobre a documentação civil e seu impacto para os índices de sub-registro. A ANOREG/MA revelou que análises periódicas sobre registro civil realizados pela associação constataram que aproximadamente 98% dos partos realizados no Maranhão são feitos em maternidades, porém apenas cerca de 70% das crianças saem da maternidade com sua Certidão de Nascimento. Já a coordenadora do Comitê Estadual de Combate ao Sub-registro relatou ter vivenciado diversas vezes mães dentro da maternidade optarem por não realizar o registro de nascimento da criança em função da ausência do pai naquele momento, em consonância com a ANOREG/MA, que considera que este é o principal motivo identificado para a não utilização dos serviços das Unidades Interligadas.

Para os entrevistados, a maneira mais eficiente de combate à desinformação é a sensibilização da população, por meio de um trabalho que inicie ainda no pré-natal para garantir que a mãe tenha acesso às informações necessárias para realizar o registro de nascimento. Este trabalho deve envolver, além dos postos de registro civil, toda a rede envolvida no processo de acompanhamento do pré-natal através dos profissionais de saúde, mas também pela rede de garantia de direitos, por meio dos profissionais dos CRAS e CREAS, Conselhos Tutelares e escolas.

No Maranhão, foram identificados, também, muitos desafios relacionados ao registro civil de povos indígenas. A Secretaria de Direitos Humanos e Participação Popular, por meio do Comitê Estadual de Combate ao Sub-registro Civil de Nascimento, trabalha para identificar essas questões e pautar soluções em conjunto com todas as representações que compõe o comitê. De acordo com a Secretaria Adjunta para a Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, uma problemática comum identificada durante os mutirões é o não reconhecimento de determinados caracteres presentes nas escritas de línguas indígenas que não estão identificados nas bases de registro civil do Governo Federal. Essa situação causa o afastamento dessas populações na procura pela emissão de sua documentação básica e representa mais uma barreira no trabalho de conscientização da população sobre a importância da documentação básica.

A experiência recente do Maranhão na implementação de políticas para o combate ao sub-registro civil e acesso à documentação básica obteve êxito operacional na implementação de suas ações, ampliando para 97 o quantitativo de Unidades Interligadas cadastradas na Plataforma do Justiça Aberta, mas também realizando mutirões focados em facilitar o acesso da população à documentação básica, incidindo nos indicadores de sub-registro e de registro tardio.

Em 2022, a estratégia do Núcleo de Combate ao Sub-registro continua em curso, com perspectiva de ampliação de mais 30 Unidades Interligadas em regiões remotas do estado em 2023. O forte caráter institucional das ações e a presença em bloco dos órgãos envolvidos durante a realização dos mutirões, bem como a cooperação entre parceiros nas negociações com gestões locais para instalação das Unidades Interligadas, contribuiu para a superação de desafios, encontrando soluções locais que beneficiaram a população. O exemplo do Maranhão tem potencial para contribuir para o fortalecimento da política de combate ao sub-registro civil de nascimento nacionalmente, servindo de inspiração para outros estados.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

República, Presidência da. **DECRETO Nº 10.063, DE 14 DE OUTUBRO DE 2019.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10063.htm. Acesso em: 01 set. 2022.

IBGE. **Estatísticas do Registro Civil - 2019.** Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/ce2c26b7378982c66ff2f18ed73f0ed2.pdf. Acesso em: 01 set. 2022.

IBGE. **Pesquisa Estatísticas do Registro Civil: esclarecimentos sobre o sub-registro de nascimentos.** Esclarecimentos sobre o sub-Registro de Nascimentos. 2020. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3099/rc_sev_esn_2018.pdf. Acesso em: 01 set. 2022.

GOV.MA. **Estado do Maranhão: Diário Oficial.** 2021. Disponível em: https://novo.gerenciador.tjma.jus.br/storage/arquivos/codigos_regimentos/lei_complementar_n_233_de_2_de_julho_de_2021_15_07_2021_12_04_58.pdf. Acesso em: 01 set. 2022.

TJMA. **Sub-registro: papel dos registradores e a atuação da corregedoria nacional de justiça encerram evento.** Papel dos registradores e a atuação da Corregedoria Nacional de Justiça encerram evento. 2021. Disponível em: <https://www.tjma.jus.br/midia/cgj/noticia/505202>. Acesso em: 01 set. 2022.

TJMA. **PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO MARANHÃO Corregedoria Geral da Justiça: prov - 522020. PROV - 522020.** 2020. Disponível em: <https://novogerenciador.tjma.jus.br/storage/arquivos/provimentos/466a92dceab49d279cddf16498689eaf.pdf>. Acesso em: 01 set. 2022.

TJMA. **PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO MARANHÃO Corregedoria Geral da Justiça: prov - 622020. PROV - 622020.** 2020. Disponível em: <https://novogerenciador.tjma.jus.br/storage/arquivos/provimentos/463d1997d31e7d5260c947a32f5113de.pdf>. Acesso em: 01 set. 2022.

TJMA. **Maranhão chega a 101 unidades interligadas em funcionamento.** 2022. Disponível em: <https://www.tjma.jus.br/midia/portal/noticia/506473/maranhao-chega-a-101-unidades-interligadas-em-funcionamento>. Acesso em: 01 set. 2022.

RECIVIL-MG. **Painel no Conarci 2021 debate avanço no combate ao subregistro e modelo exitoso aplicado no Maranhão.** 2021. Disponível em: <https://recivil.com.br/painel-no-conarci-2021-debate-avanco-no-combate-ao-subregistro-e-modelo-exitoso-aplicado-no-maranhao/>. Acesso em: 01 set. 2022.

ARPEN-MA. **Maranhão chega a 101 unidades interligadas e torna-se o 2º estado com mais unidades no país.** Disponível em: <https://arpenma.org/maranhao-chega-a-101-unidades-interligadas-e-torna-se-o-2o-estado-com-mais-unidades-no-pais/>. Acesso em: 01 set. 2022.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos.** 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001. 205 p.

Apoio:



FLACSO
BRASIL



Empoderando vozes.
Fortalecendo ações.

Realização:

MINISTÉRIO DOS
DIREITOS HUMANOS
E DA CIDADANIA



UNIÃO E RECONSTRUÇÃO