O SUB-REGISTRO CIVIL DE NASCIMENTO COMO ÓBICE AO EXERCÍCIO DE DIREITOS A PARTIR DA POLÍTICA DO NÃO-CIDADÃO: uma análise sobre o auxílio emergencial no contexto de pandemia de Covid-19

Andrew Jhonathan Santana Pereira Passos[1]

Juliana Gomes de Paiva[2]

Leandro Mendes de Melo[3]

Helder Machado Passos[4]

RESUMO

O presente artigo é um estudo sobre o sub-registro civil de nascimento, com enfoque na análise da impossibilidade de acesso à renda básica emergencial (auxílio emergencial) pelas pessoas sub-registradas. Em específico, objetiva-se compreender os aspectos legais da dignidade da pessoa humana; avaliar a instrumentalização burocrática da renda básica emergencial e compreender a desproteção social a pessoas sub-registradas no contexto de pandemia de Covid-19. Tipifica-se a pesquisa como bibliográfica, qualitativa e quantitativa, pautada nas abordagens de Brasil (1988), Kelsen (2009), OPAS (2020a), Weber (1982), Peirano (2006) e outros. Conclui-se que as pessoas sub-registradas são invisíveis para o Estado em situações de normalidade e, no contexto de pandemia, ficam socialmente desprotegidas, haja vista a ausência de mecanismos que possibilitasse o acesso das pessoas sub-registradas a renda básica emergencial.

Palavras-chave: Renda Básica Emergencial. Covid-19. Sub-registro civil de nascimento.

ABSTRACT

This article is a study on civil under-registration of birth, focusing on the analysis of the impossibility of access to basic emergency income (emergency assistance) by under-registered people. Specifically, the objective is to understand the legal aspects of human dignity; evaluate the bureaucratic instrumentalization of the emergency basic income and understand the social lack of protection for under-registered people in the context of the Covid-19 pandemic. The research is classified as bibliographical, qualitative and quantitative, based on the approaches of Brazil (1988), Kelsen (2009), OPAS (2020a), Weber (1982), Peirano (2006) and others. It is concluded that under-registered people are invisible to the State in situations of normality and, in the context of a

[1] Estudante do curso de Direito da Universidade Federal do Maranhão e pesquisador bolsista do Programa de Educação Tutorial do curso de Direito da UFMA. E-mail: andyjspp@hotmail.com.

[2] Estudante do curso de Direito da Universidade Federal do Maranhão e pesquisadora bolsista do Programa de Educação Tutorial do curso de Direito da UFMA. E-mail: jg.paiva@discente.ufma.br.

[3] Estudante do curso de Direito da Universidade Federal do Maranhão e pesquisador bolsista do Programa de Educação Tutorial do curso de Direito da UFMA. E-mail: leandro.mendes@discente.ufma.br.

[4] Professor Doutor do Departamento de Filosofia da Universidade Federal do Maranhão e tutor do Programa de Educação Tutorial do Curso de Direito da UFMA. E-mail: helder.passos@ufma.br.

pandemic, they are socially unprotected, given the absence of mechanisms that would enable under-registered people to access basic emergency income.
Keywords: Emergency Basic Income. Covid-19. Civil under-registration of birth.

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, a Arpen SP aponta que foi expedido, pelo Príncipe Regente em 1814, o primeiro Alvará da história do país, incumbindo a Junta de Saúde Pública pela formação de mapas necrológicos dos óbitos acontecidos mensalmente nas cidades com a finalidade de mensurar, estatisticamente, o número e a causa das mortes mais frequentes no país. Ainda, segundo a Arpen SP, no ano de 1872, por intermédio do Decreto n° 4.968, os cônsules brasileiros receberam a atribuição de realizar registros de nascimento, casamento e óbitos fora do território nacional.

Essa breve digressão nos apresenta a preocupação histórica com o registro civil de nascimento e, consequentemente, sua relevância que, como veremos neste estudo, é de extrema necessidade para o exercício da cidadania, de outros direitos e para o respeito à dignidade da pessoa humana. É, portanto, nessa perspectiva, que a pesquisa em tela se apresenta com o objetivo de trazer para discussão um estudo sobre o sub-registro civil de nascimento, destacando, ainda, uma análise da impossibilidade de ter acesso à renda básica emergencial em tempos de pandemia do Covid-19, em virtude da ausência de documentos

Nesse contexto, será feita uma investigação dos aspectos legais da dignidade da pessoa humana, com enfoque na Constituição Federal e, também, na doutrina especializada sobre os direitos de personalidade jurídica. Além disso, também se fará uma avaliação da instrumentalização burocrática da renda emergencial. Por fim, apontaremos a desproteção social das pessoas sub-registradas que, além de diversas violações de direitos, enfrentam agora outro entrave: o acesso ao auxílio emergencial do Governo Federal.

No tocante à metodologia, a pesquisa se apresenta como bibliográfica, quali-quantitativa, com abordagens de Kelsen (2009), OPAS (2020a), Weber (1982), Peirano (2006), IBGE (2004) e outros.

2 ASPECTOS LEGAIS DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

A dignidade da pessoa humana se apresenta como princípio fundamental garantido expressamente na Constituição Federal já em seu art. 1º. Entende-se que esse conceito de dignidade humana está atrelado a diversos outros que possuem a finalidade de garanti-lo. Entre eles a cidadania que apresenta alguns pré-requisitos para ser exercida.

No tocante ao entendimento de dignidade humana, Alexandre de Moraes (2005, p. 129) alude que se trata de um valor intrínseco ao indivíduo, bastando somente a condição humana para sua caracterização. O autor assevera que ela implica, inclusive, na ideia de prevalência de um "[...] mínimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar, de modo que apenas excepcionalmente possam ser feitas limitações ao exercício dos direitos fundamentais, mas sempre sem menosprezar a necessária estima que merecem todas as pessoas [...]".

Em sua Teoria Pura, Hans Kelsen (2009, p. 210) apresenta o conceito de norma fundamental e, com ele, traz a ideia de que o ordenamento jurídico é abalizado por uma norma superior que deve, além de exercer essa função de guia, estar hierarquicamente acima das outras. Partindo da premissa de que a Constituição possui validade fundada na Norma Fundamental, entende-se que as leis infraconstitucionais devem seguir os princípios de sua Carta Maior.

Por essa razão, não se pode tratar de dignidade da pessoa humana sem que se faça relação com seu reconhecimento jurídico à salvaguarda dos direitos de personalidade. Esses direitos figuram como requisitos mínimos e necessários, possuindo incidência em diversos âmbitos da vida como na "saúde e integridade física, honra, liberdades física e psicológica, nome, imagem e reserva sobre a intimidade de sua vida privada" (AWAD, 2006, p. 115).

É sabido que a questão da personalidade jurídica é um dos temas mais importantes para a Teoria Geral do Direito Civil, tendo em vista que seu correto entendimento traz repercussões diretas em todo e qualquer debate no âmbito do Direito Privado. Diante disso, é mister a compreensão de que "não há como deixar de registrar que, sendo o ser humano o destinatário final de toda norma, forçoso concluir

que o estudo da personalidade jurídica tome como parâmetro inicial a pessoa natural." (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2015, p. 99).

Em rápida compreensão, personalidade jurídica trata-se de uma aptidão para contrair obrigações e titularizar direitos. No ordenamento jurídico brasileiro, tanto as pessoas naturais, quanto as pessoas jurídicas apresentam essa característica, conforme a compreensão da doutrina majoritária. Todavia, de maneira mais restrita, há autores que entendem que apenas a pessoa física possui personalidade jurídica, em decorrência do fato de que a personalidade jurídica está umbilicalmente ligada à dignidade da pessoa humana e, portanto, não compreende a pessoa jurídica (BARBOZA; MORAES; TEPEDINO, 2007, p. 107).

Clóvis Beviláqua (2015, p. 102) nos traz que a personalidade jurídica tem como pilar a personalidade psíquica, todavia, apenas no sentido de estabelecer que, sem essa última, o homem não poderia exercer direito a primeira. Embora as duas personalidades estejam ligadas, elas não se confundem. O que institui diferença essencial é o fato de que a personalidade jurídica admite ordem jurídica, ou seja, entende-se que há um aparelhamento jurídico criado a partir do eixo social.

Complementando essa ideia, Chaves de Farias e Nelson Rosenvald (2007, p. 96) asseveram que a personalidade jurídica trata-se de "atributo reconhecido a uma pessoa para que possa atuar no plano jurídico (titularizando relações diversas) e reclamar a proteção jurídica dedicada pelos direitos da personalidade."

O Direito compreende pessoa natural como sendo, portanto, aquele sujeito destinatário de direitos e obrigações. Nessa perspectiva, o momento em que o sujeito passa a ser reconhecido enquanto sujeito de direitos dá-se a partir do nascimento com vida. O documento que prevê essa aquisição é o Código Civil vigente (Lei n° 10.406/2002), especificamente, em seu art. 2º, que diz "A personalidade civil da pessoa começa do nascimento com vida; mas a lei põe a salvo, desde a concepção, os direitos do nascituro." (BRASIL, 2002, *não paginado*).

É o nascimento com vida que garante os direitos de personalidade. No Brasil, a forma legal de documentar esse início de personalidade é o Registro Civil de Nascimento que configura prova de existência jurídica de todos os brasileiros. É a partir do Registro Civil que todos os outros direitos de personalidade têm origem,

tornando possível a emissão de outros documentos como Carteira de Identidade, Título de Eleitor e o Cadastro de Pessoa Física (CPF).

A importância do Registro Civil e as principais implicações em não ter esse direito exercido serão abordadas nos próximos capítulos, mas, de antemão, é válido pontuar que é apenas a partir do registro que se pode promover a garantia dos atos autênticos da pessoa. Há ocorrência disso pois "Ele fornece meios probatórios fidedignos, cuja base primordial descansa na publicidade, que lhe é imanente." (MONTEIRO, 2003, p. 81). Isso evidencia a necessidade de combater o sub-registro civil de nascimento e garantir a plena efetivação dos direitos de personalidade.

É necessário esclarecer, também, que o princípio da dignidade humana e os direitos de personalidade estão correlacionados com outro importante conceito: o de exercício da cidadania. Em um país marcado por números que evidenciam a desigualdade, concentração de renda e violações de direitos em sua história, compreender essa relação e suas implicações possui grande valia.

3 PANDEMIA, RENDA BÁSICA EMERGENCIAL E INSTRUMENTALIZAÇÃO BUROCRÁTICA

Entre o final do ano de 2019 e o começo de 2020, o mundo foi surpreendido com o quadro alarmante de contaminação em massa provocado pela nova espécie de *coronavírus* (denominado SARS-CoV-2 ou Covid-19), que, conforme descreveu a Organização Mundial da Saúde (OMS), constituía uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (OPAS, 2020a).

No Brasil, frente ao cenário de rápido avanço da doença, as autoridades públicas buscaram conter a contaminação da população com medidas de isolamento social horizontal. O marco legal de combate ao Covid-19 no país surge com a aprovação, no Senado Federal, do Decreto Legislativo nº 6 de 2020, que reconheceu o estado de calamidade pública nacional em 20 de março.

É no escopo da atuação indispensável dos Poderes Legislativo e Executivo, que editaram inúmeros atos normativos com o fito de lidar com as condições

excepcionais da pandemia, que sucede a criação da Renda Básica Emergencial (Auxílio Emergencial/RBE), objeto deste estudo.

Previsto na Lei nº 13.982 de 2020, que altera a Lei de Assistência Social, e melhor descrito pelo Decreto nº 10.316/2020, o Auxílio Emergencial consiste na concessão de reforço pecuniário pago mensalmente, por meio da Caixa Econômica Federal e durante períodos pré-determinados, ao trabalhador que cumpra os requisitos cumulativos estipulados no decreto.

A fim de obter o auxílio, o trabalhador deverá possuir inscrição no Cadastro Único ou autodeclarar seus dados em formulário disponibilizado na plataforma digital desenvolvida pelo Governo Federal. Todo o procedimento de concessão e pagamento do auxílio, além da constante fiscalização, ficam a cargo dos Ministérios da Economia e da Cidadania. Em complemento, o processamento dos pedidos de auxílio poderá ser feito em conjunto com outros dados obtidos pelo Governo Federal nos termos da Lei nº 13.982, de 2020 (BRASIL, 2020, *não paginado*).

O Decreto prevê, ainda, que o pagamento será efetuado em conta depósito, ou poupança, ou por meio de poupança social digital, aberta automaticamente pela CEF, ambas de titularidade do trabalhador. Por fim, complementações ao decreto ampliaram o prazo de validade da concessão dos benefícios da RBE.

A despeito do longo processo arquitetado na legislação, os aparatos administrativos utilizados pela Caixa Econômica Federal também precisam ser levados em conta. As plataformas digitais e os aplicativos confeccionados, assim como outras medidas formais adotadas pela instituição, esbarraram em diversos problemas ao longo dos meses e foram alvo de inúmeras críticas. Como exemplo, o trecho da seguinte matéria:

> Jaqueline Silva Rocha, moradora de Diadema, também no ABC, esteve com sua mãe numa fila da Caixa e relatou as dificuldades com as quais se depara, há mais um de um mês, para conseguir o auxílio. “No mês passado, ela foi sacar o benefício em uma casa lotérica e ele estava bloqueado. Dias atrás, tentou novamente e disseram que não estava disponível. Depois de ligar na central, disseram que o Bolsa Família foi sacado em Mauá e o auxílio também havia sido retirado.” Segundo Jaqueline, o excesso de deslocamentos acaba trazendo ainda mais gastos. “É difícil, tem o problema do dinheiro, tendo que pagar passagem de ônibus pra vir, ela já está passando dificuldade em casa. Quando chegamos aqui, ninguém resolve nada.”. (RBA, 2020, *não paginado*).

O Ministério Público Federal chegou a solicitar esclarecimentos do Governo Federal quanto à parcela da população que teve dificuldades com o aplicativo da CEF, como o valor não depositado na conta informada, falha ao receber o auxílio sendo beneficiário do Bolsa Família, demora na análise do requerimento, dificuldade para obtenção de informações, na transferência dos valores etc. (UOL, 2020).

Fica evidente que esse sistema de concessão de direitos opera a partir de um ideal burocrático. Nesse ponto, conquanto seja usual considerar o significado comum atribuído à burocracia como uma espécie de conjunto de procedimentos que demandam tempo, é crucial recordar as contribuições deixadas por Max Weber, que ilustra de que maneira se comporta um sistema burocrático na modernidade:

> I. Rege o princípio de áreas de jurisdição fixas e oficiais, ordenadas de acordo com regulamentos, ou seja, por leis ou normas administrativas. [...] II. O princípio da autoridade hierárquica de cargo encontra-se em todas as organizações burocráticas: no Estado e nas organizações eclesiásticas, bem como nas grandes organizações partidárias e empresas privadas. [...] III. A administração de um cargo moderno se baseia em documentos escritos ("os arquivos"), preservados em sua forma original ou em esboço. (WEBER, 1982, p. 229-230).

A burocracia figura como um sistema rígido, fundado em normas, com a supervalorização de documentações escritas e com um corpo estruturado a partir de determinada hierarquia que, por sua vez, estabelece funções e deveres de forma rigorosa com a finalidade de melhor gerenciar o Estado.

Com efeito, a Administração Pública brasileira em muito se assemelha a essa estrutura que nos é apresentada no esboço teórico weberiano. O fundamento para tanto reside no propósito de permitir a garantia de igualdade de tratamento, a impessoalidade e a segurança jurídica dos atos do Estado.

> **Isso contrasta de forma extrema com a regulamentação de todas as relações através dos privilégios individuais e concessão de favores, que domina de forma absoluta no patrimonialismo**, pelo menos na medida em que essas relações não são fixadas pela tradição sagrada. (WEBER, 1982, p. 232, *grifo nosso*).

Entretanto, conquanto a ideia de burocracia guarde próxima relação com a segurança jurídica e a preservação da igualdade, é imprescindível verificar quando esse sistema se manifesta como um óbice à concretização de direitos em função de seu excesso, quando ela se apresenta como um formalismo desmedido.

A exemplo, a inovação legislativa que criou a Usucapião Extrajudicial, instrumento que tem o condão de permitir a declaração de direitos reais pela via administrativa, ampliando o acesso à justiça. Um dos requisitos para a obtenção da declaração é a apresentação da planta do imóvel com um memorial descritivo assinado por profissional legalmente habilitado, procedimento que pode levar meses para a sua conclusão, sobretudo para a população hipossuficiente que necessita de amparo da prefeitura municipal (PIMENTA, 2018, p. 55-56).

Nesse panorama, a formalidade do requisito não funciona como ferramenta de acesso à justiça, mas, ao contrário, como impedimento que obriga o interessado a recorrer a via judicial.

Havendo a pretensão de elaborar um sistema que permita o exercício de garantias, não é razoável que as normas que o informem apresentem exigências que impossibilitem a satisfação do direito. Analogamente, é inequívoco reconhecer o excesso de procedimentalismo contido nas regulamentações que versam sobre a RBE, de maneira que a revisão metodológica aplicada a esse tipo de política pública é não apenas necessária, como também urgente.

4 SUB-REGISTRADOS E AUXÍLIO EMERGENCIAL: a ausência de proteção social aos não cidadãos no contexto de pandemia de Covid-19

O registro de nascimento marca, na ficção jurídica, o início da personalidade civil, como já vimos em capítulos anteriores. O direito que dá direito, como é tratado pela literatura especializada, tem repercussões individuais e coletivas quando não efetivado. Individualmente, impossibilita o sujeito de ter pleno acesso a serviços sociais básicos, como acesso ao sistema formal de ensino, aos programas de assistência social e até mesmo ao judiciário. Coletivamente, afora outras questões, dificulta o planejamento e execução de políticas públicas, tendo em vista que o registro de nascimento é um importante indicador demográfico, sobretudo para o desenvolvimento de políticas públicas de saúde.

Acerca da importância de possuir documentos em uma sociedade burocrática, Peirano (2006, p. 34) destaca que o documento possui uma força ilocucionária capaz

de transformar o indivíduo em cidadão. Assim, não trata-se apenas de representação, mas, também, de continuidade e extensão. Por essa razão, a perda da identidade é uma experiência verdadeira em todos os sentidos possíveis.

O registro de nascimento é, ainda, condição para emissão de outros documentos que possibilitam a entrada no mercado de trabalho formal, no Sistema Único de Saúde (SUS) e nos programas de transferência de renda, além de possibilitar a participação democrática na escolha de representantes políticos através do voto. Sendo assim, o sub-registro[5] priva o sujeito de exercer direitos fundamentais estampados no bojo da Constituição de 1988, além de ser uma ofensa aos tratados de direitos humanos aos quais o Brasil é signatário.

O sub-registro tem como causas diversos fatores, estando, a maioria deles, ligados à pobreza. É nesse sentido que Oliveira (2018, p. 15) afirma que o sub-registro de nascimento tem como causa principal a exclusão social, a vulnerabilidade econômica e as longas distâncias em relação aos cartórios.

No entanto, também é possível considerar como causa do sub-registro de nascimento o desconhecimento de sua importância enquanto documento necessário para o pleno exercício da cidadania. O não reconhecimento inicial da paternidade, por sua vez, também pode ser uma das razões para o sub-registro, uma vez que é possível que mães adiem ou deixem de registrar a criança pelo estigma que possa vir a ter pela ausência do sobrenome paterno, ou, ainda, por desconhecerem a possibilidade de registrarem sem o progenitor.

É preciso mencionar que somente em 2015, com o advento da Lei n° 13.112 é que as mães passaram a poder registrar a criança, com a indicação do nome paterno. Antes disso, no entanto, a legislação brasileira estabelecia que a criança fosse registrada pelo pai e, em casos excepcionais, na ausência ou morte do pai ou pelo não reconhecimento da paternidade, o registro poderia ser feito pela mãe, no entanto, nesse caso, a criança ficaria sem o nome do pai no registro.

[5] O sub-registro é definido pelo IBGE como o conjunto de nascimentos não registrados no ano de ocorrência ou até o fim do primeiro trimestre do ano seguinte. A estimativa de sub-registro de nascimento é calculada pela diferença entre os nascimentos estimados e os informados pelos cartórios. (IBGE, 2004).

Outro fator que dificultava o acesso de parcelas da sociedade civil a terem registro de nascimento dizia respeito ao valor que era cobrado para a emissão da certidão de nascimento. Com o intuito de evitar esse empecilho no exercício de um direito fundamental, a Lei n° 9.534/1977, dando nova redação ao art. 30 da Lei n° 6.015, tornou o registro de nascimento gratuito "art. 30. Não serão cobrados emolumentos pelo registro civil de nascimento e pelo assento de óbito, bem como pela primeira certidão respectiva." (BRASIL, 1977, *não paginado*).

Apesar da gratuidade da primeira via do documento desde 1977, no ano de 2004, o sub-registro de nascimento estimado foi de 16,4%, o que significa que 550 000 crianças, aproximadamente, nascidas naquele ano até, pelo menos, o 1° trimestre do ano[6] seguinte, não possuíam certidão de nascimento (IBGE, 2004, p. 21). Em 2017, os dados do IBGE revelam uma diminuição do sub-registro de nascimento. O país saiu de 16,4%, em 2004, para 2,61%, em 2017, representando aproximadamente 77 000 crianças sem registro de nascimento até, pelo menos, o 1° trimestre do ano seguinte ao nascimento. (IBGE, 2017).

Oliveira (2018, p.10) ao tratar sobre o panorama das estatísticas vitais no Brasil, destaca que, apesar dos avanços na redução do número de pessoas sub-registradas a partir dos anos 1977 e, mais notadamente, a partir dos anos 2000, com a presença de Cartórios de Registro Civil nas maternidades, bem como o desenvolvimento de campanhas pelo poder executivo, judiciário e demais atores da sociedade civil organizada, o sub-registro ainda é expressivo e revela a dificuldade de um país com dimensões continentais em alcançar esses sujeitos.

Usualmente, as pessoas sub-registradas já enfrentam restrições sérias que dificultam ou, mesmo, impossibilitam o acesso a serviços sociais básicos e o exercício de direitos fundamentais. No contexto de pandemia, a situação se torna ainda mais grave, tendo em vista que há uma tendência ao empobrecimento da população e, mesmo com iniciativas do Governo Federal, a exemplo da Renda Básica Emergencial

[6] Diz-se "até pelo menos o 1° trimestre do ano seguinte", pois existe a possibilidade da criança ser registrada após esse momento. É válido recordar, no entanto, que este período utilizado pelo IBGE para gerar as estatísticas de sub-registro, não se confunde com a categoria de "registro tardio".

(Auxílio Emergencial), as pessoas sub-registradas ficam à mercê da própria sorte, vez que a ausência de documentos as impedem de receberem esse benefício.

Visando garantir que a RBE alcançasse o maior número possível de pessoas, desburocratizando o acesso a essa medida de proteção social, o Partido Comunista do Brasil ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n° 6.398 questionando a exigência prevista no art. 7°, §4°, da Lei Federal n° 10.316, de ter o cadastro de pessoa física regularizado junto a Secretaria Especial da Receita Federal (BRASIL, 2020, *não paginado*). Apesar de louvável a iniciativa do partido, a presente ADI ainda se encontra pendente de julgamento, não tendo o Supremo Tribunal Federal apreciado sequer o pedido liminar, apesar da evidente urgência da matéria.

Barbosa e Plates (2020, p. 2) ao analisarem a pobreza e a desigualdade durante e depois da pandemia afirmam que:

> O valor médio do benefício chega a ser superior à renda domiciliar dos mais pobres – ou seja: para muitos, isso representa uma adição de renda inédita. (...)contudo, não é capaz de alterar, de maneira duradoura, outras formas de privação que incidem particularmente sobre os mais pobres. Mas, de um ponto de vista contrafactual, a RBE certamente terá evitado consequências ainda mais desastrosas, que teriam ocorrido no caso de sua inexistência.

Nesse contexto, é evidente a vulnerabilidade social das pessoas sub-registradas que, em situações cotidianas, não estão integradas plenamente na sociedade, sofrendo graves violações a direitos humanos e fundamentais. A falta de documentos as impedem de ingressarem no mercado de trabalho formal, dependendo exclusivamente de trabalhos informais.

Dados da Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) apontam que 36,4% dos trabalhadores e trabalhadoras passam a ter um rendimento menor que o habitual durante a pandemia e que os trabalhadores e trabalhadoras informais[7] foram os que tiveram maiores percentuais de afastamento das suas atividades em virtude do distanciamento social, o que afeta sobremaneira essa população (PNAD COVID19, 2020, *não paginado).*

[7] O percentual de trabalhadores domésticos sem carteira assinada afastados foi de 33,6%, sendo o maior percentual de trabalhadores afastados em virtude do distanciamento social. Tem-se, ainda, 22,5% de trabalhadores por conta-própria que tiveram que se afastar de suas atividades e 22,9% de empregados do setor privado sem carteira assinada afastados (PNAD COVID19, 2020, *não paginado*).

Sendo assim, é possível destacar o êxito da Renda Básica Emergencial como política pública que impediu o aprofundamento das desigualdades e da pobreza para pessoas com CPF regularizado e detentoras de documentos. No que se refere às pessoas sub-registradas ou com CPF em situação não regularizada, entretanto, essa política pública, de maneira direta, em nada contribuiu para impedir o seu empobrecimento e ampliação da vulnerabilidade social.

É, portanto, forçoso concluir que as pessoas sub-registradas são invisibilizadas perante o Estado em situações de normalidade sanitária ou de pandemia, na medida em que a instrumentalização burocrática desta política pública, e de outras políticas de transferência de renda, não são acessíveis para esses sujeitos, vez que, mesmo quando rompidas outras barreiras, a exemplo da dificuldade de acesso à internet, a necessidade de apresentar documentos os impede de acessar tais políticas.

5 CONCLUSÃO

Este estudo se propôs a discutir a maneira com que o sub-registro civil de nascimento se comporta face à possibilidade de benefício pela Renda Básica Emergencial elaborada pelo Governo Federal Brasileiro no âmbito das providências tomadas na condição situacional de pandemia do coronavírus.

Em breve retomada ao que foi apresentado, é elemento determinante do tema levantado o papel da personalidade civil, que nos permite o exercício da cidadania e demarca o início da vida humana enquanto sujeito de direitos personalíssimos e como detentora de uma dignidade pautada nos fundamentos constitucionais. Essa aptidão nos é assegurada mediante o Registro Civil de Nascimento.

No contexto da pandemia que assolou o mundo no ano corrente, o Brasil, entre outras medidas, criou um programa de assistência excepcional para amparar as famílias mais vulneráveis economicamente. A Renda Básica Emergencial, não obstante represente mecanismo profícuo para garantir a sobrevivência e subsistência de boa parte da população, ostenta numerosos embaraços formais para a sua concreta execução.

Apesar dos avanços na cobertura desse evento vital, ainda há um significativo número de pessoas que não possuem Registro Civil de Nascimento no Brasil. O sub-registro, em circunstâncias de normalidade, por si só implica em impedimento para o acesso a inúmeros direitos fundamentais básicos, como saúde, moradia, trabalho, ensino, etc. Notadamente, poucas são as medidas realizadas pelo Estado brasileiro com a finalidade de apaziguar esse quadro. Em situações adversas, como uma pandemia, as disfunções jurídicas desse cenário tendem a crescer de modo desenfreado para essa parcela da sociedade brasileira.

Como consequência natural desse cenário, os entraves que surgiram com o surto do vírus que desafia a humanidade no presente, são ainda mais gravosos para esse público. Conquanto seja genuíno reconhecer a importância, a magnitude, a necessidade e até mesmo o mérito do desenvolvimento da Renda Básica Emergencial que assiste a diversas famílias, é impreterível o diagnóstico de que essa medida apenas salvaguarda os cidadãos brasileiros formalmente vinculados ao Estado a partir da emissão de documentos.

A bem da verdade, as pessoas sub-registradas, em virtude da ausência de documentos, são invisíveis para o Estado em situações de normalidade ou de crise sanitária. A exceção das políticas próprias de combate ao sub-registro ou mesmo algumas poucas iniciativas que visam garantir o acesso aos programas de vacinação com ou sem documentos, não há, por parte do Estado e demais atores sociais, políticas públicas ou iniciativas que pensem mecanismos de inclusão dessas pessoas, sem que se coloque como condição a apresentação de documentos.

O excesso burocrático promovido reflete não apenas a insuficiente atividade estatal na prática de políticas públicas para dirimir o sub-registro, como também a inércia para executar atos jurídicos imperiosos, que exigem apreciação imediata, como é o caso da Ação Direta de Inconstitucional (ADI) n° 6398, que não teve sequer o seu pedido liminar apreciado. Dessa forma, mesmo em um contexto de pandemia, sacrificam-se direitos humanos e fundamentais em nome do primado do formalismo e da tradição burocrática.

A personalidade civil, representada pelo registro de nascimento, se por um lado é o direito por excelência, sendo o direito que dá direito, do outro lado, caso esse ato

jurídico não seja realizado, representa para as pessoas sub-registradas a ausência de direito que nega, senão todos, mas grande parte dos demais direitos.

REFERÊNCIAS

ARPEN SP. **Cronologia do Registro Civil no Brasil**. São Paulo: ARPEN SP, 2020. Disponível em: https://bityli.com/MJwMe. Acesso em: 29 de Julho de 2020.

AWAD, Fahd. **O Princípio Constitucional Da Dignidade Da Pessoa Humana**. Revista Justiça do Direito-UFP, v. 21, n. 1, 2006. Disponível em: http://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/2182. Acesso em: 01 ago. 2020.

BARBOSA, Rogério Jerónimo; Prates, Ian. **Efeitos do desemprego, do auxílio emergencial e do programa de preservação de emprego e da renda (MP n° 936/2020) sobre a renda, a pobreza e a desigualdade durante e depois da pandemia.** Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica).

BARBOZA, Heloisa Helena. MORAES, Maria Celina Bodin de. TEPEDINO, Gustavo. **Código Civil Interpretado**: Conforme a Constituição Da República. v. 1 Parte Geral e Obrigações, arts, 1º a 420º. 2ª ed. rev., Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

BEVILÁQUA, Clóvis. **Teoria Geral do Direito Civil**. 2ª ed. Campinas: Servanda, 2015.

BRASIL. **Código Civil**, Lei nº 10.406 de 10 de Janeiro de 2002. Brasília, DF: Senado Federal, 2002. Disponível em: encurtador.com.br/vAOQR. Acesso em: 13 ago. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://bityli.com/bTtAt. Acesso em: 09 ago. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020**. Brasília, DF: Presidência da República. 2020b. Disponível em: https://bityli.com/I7VJi. Acesso em: 22 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.534, de 10 de dezembro de 1977.** Brasília, DF: Presidência da República, 1977. Disponível em: https://bityli.com/rQqsV. Acesso em: 14 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020**. Brasília, DF, 2020a. Disponível em: https://bityli.com/8C9wN. Acesso em: 22 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Legilação Covid-19**. Brasília, DF, 2020c. Disponível em: https://bityli.com/asSQA. Acesso em: 12 ago. 2020.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direito Civil**: teoria geral. 7. Ed. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2007.

GAGLIANO, Pablo Stolze, PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo Curso de Direito Civil**. 16 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

IBGE. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Estatísticas do Registro Civil**, 2017. 2. Sistema de Informações sobre Nascidos, 2017. Disponível em: encurtador.com.br/mrK23. Acesso em: 14 ago. 2020.

IBGE. **Estatísticas do Registro Civil**, v.31, 2004. Disponível em: https://bityli.com/zzQFI. Acesso em: 14 ago. 2020.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) COVID19 2020**. Disponível em: encurtador.com.br/jvAVX. Acesso em: 01 jul. 2020.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 8˚ ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso De Direito Civil**: parte geral. São Paulo: Saraiva, 2003.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

OLIVEIRA, A. T. R. de. (org.). **Sistemas de estatísticas vitais no Brasil: avanços, perspectivas e desafios**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. 70 p. (Estudos e análises. Informação demográfica e socioeconômica, n. 7). Disponível em: encurtador.com.br/iuwyC. Acesso em: 14 ago. 2020.

OPAS. **Folha informativa COVID-19 - Escritório da OPAS e da OMS no Brasil**. Brasília, 2020. Disponível em: https://bityli.com/C4SpH. Acesso em 21 ago. 2020.

PEIRANO, Mariza. “De que serve um documento?” In: PALMEIRA, Moacir & BARREIRA, César (orgs). **Política no Brasil: visões de antropólogos.** Rio de Janeiro: Relume Dumará, NuAP/UFRJ, 2006. pp. 25-50.

PIMENTA, Gabriel Scarano Ton. **Usucapião extrajudicial e o processo de desjudicialização trazidos pelo novo cpc**. (Trabalho de Conclusão de Curso). Curitiba, 2018. Disponível em: encurtador.com.br/bdxLS. Acesso em: 10 ago. 2020.

RBA. **Trabalhadores relatam as dificuldades de sacar auxílio emergencial**: ‘Não liberam o dinheiro’. São Paulo, 2020. Disponível em: https://bityli.com/v2HPD. Acesso em: 22 ago. 2020.

UOL. **MPF**: governo precisa esclarecer dificuldades no acesso a auxílio de R$ 600. São Paulo, 2020. Disponível em: https://bityli.com/HZABL. Acesso em 22 ago. 2020.

WEBER, MAX. **Ensaios de sociologia.** 5.ª ed. Rio de Janeiro: LTC Editora, 1982. Cap. 8. p. 229-282.