

**XXVI CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI SÃO LUÍS – MA**

DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS III

SÉBASTIEN KIWONGHI BIZAWU

YNES DA SILVA FÉLIX

ANTÔNIO GERMANO RAMALHO

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D597

Direitos e garantias fundamentais III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Antônio Germano Ramalho, Ynes Da Silva Félix, Sébastien Kiwonghi Bizawu – Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN:978-85-5505-567-6

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito, Democracia e Instituições do Sistema de Justiça

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Cidadania. 3. Sociedade Plural. 4. Garantias. XXVI Congresso Nacional do CONPEDI (27. : 2017 : Maranhão, Brasil).

CDU: 34



XXVI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO LUÍS – MA

DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS III

Apresentação

O multiculturalismo serviu de pano de fundo para justificar a qualidade dos discursos das ideias apresentadas nos artigos deste GT. Os Direitos Fundamentais, cada vez mais instigantes, contribuem com a capacidade criativa de nossos (as) autores (as) e por consequência com as Ciências Jurídicas, no sentido, de voltarmos os olhares para questões que não admitem mais adiamento em busca de soluções legítimas e eficazes que contribuam para a transformação consolidando cada vez mais o maior princípio da Carta Política: A dignidade da pessoa humana.

Oferecemos a oportunidade de belas leituras para a continuidade das discussões inerentes ao mundo da ciência e da permanente pesquisa em busca do aperfeiçoamento de direitos fundamentais que visam o bem-estar social, temas, a exemplo de:

Somos um território gigantesco, no entanto, ainda com pouca atenção ao problema da alimentação adequada. No mesmo diapasão a questão da água doce e a soberania da Amazônia reclamam atenção devida. O Indígena merece ter sua cultura e sua individualidade respeitadas. Há consumidores sem condições de consumir. O acesso ao consumo como fator de inclusão social é tema deste GT. Pai e Mãe precisam assumir as responsabilidades enquanto educadores preliminares. Qualidade do ensino, alimentação sadia, formação humana e social, são temas que enobrecem a discussão sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. A web e seu pontos negativos. A responsabilidade civil pelas postagens indevidas. A relativização do direito de se expressar e do direito à vida privada. O Neoconstitucionalismo em foco. A perspectiva do Brasil adotar o compromisso significativo da África do Sul e harmonizar a relação dos poderes. Os estudos heterogêneos e conceito polissêmico do direito à informação. A necessidade de relaxamento absoluto do trabalhador como forma de preservação da saúde. O processo de quebra do formalismo burocrático das serventias notariais e registrais. Ampliação do conceito expresso no artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos na perspectiva de governos abertos em respeito ao direito à informação. Uma alternativa sobre o direito de ensinar pautado nos ideais do Homeschooling.

Agora é se debruçar nas belas produções, vivenciá-las e a partir dos seus pressupostos continuarmos a caminhada em busca da efetivação dos direitos e das garantias fundamentais como fruto de uma Constituição cidadão para uma nova civilidade.

Prof. Dr. Antonio Germano Ramalho - UEPB

Prof. Dr. Sébastien Kiwonghi Bizawu - ESDHC

Profa. Dra. Ynes da Silva Félix - UFMS

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 7.3 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

CIDADANIA E DESBUROCRATIZAÇÃO NAS SERVENTIAS NOTARIAIS E REGISTRAS

CITIZENSHIP AND DEBUROCRATIZATION IN NOTARY AND REGISTRY SERVICES

**Otavio Augusto Reis de Sousa
Maria Luiza Magalhães De Melo E Ferreira**

Resumo

Este artigo pretende analisar os conceitos de cidadania utilizados especialmente no Brasil, de desburocratização, com a análise da evolução desse processo no País e a atuação das serventias notariais e registras, instituições ensejadoras de atos que proporcionam o exercício da cidadania pautados na desburocratização. O tema se justifica em face da importância que a questão da cidadania exerce na vida dos indivíduos, sendo indispensável para o exercício de direitos e garantias ofertados por normas internacionais e internas. As serventias notariais e registras vêm adquirindo maior confiabilidade dos cidadãos, que efetivamente têm aumentado os seus interesses nessas instituições.

Palavras-chave: Direitos, Garantias, Cidadania, Desburocratização, Serventias notariais e registras

Abstract/Resumen/Résumé

This article intends to analyze the concepts of citizenship used especially in Brazil, of debureaucratization, with the analysis of the evolution of this process in the Country and the performance of notarial and registry services, institutions that promote acts of citizenship that are based on debureaucratization. The theme is justified in view of the importance that the issue of citizenship exercises in the life of individuals, being indispensable for the exercise of rights and guarantees offered by international and internal norms. Notarial and record-keeping services have become more reliable to citizens, who have effectively increased their interests in these institutions.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Rights, Guarantees, Citizenship, Debureaucratization, Notary and registry services

1 INTRODUÇÃO

No presente artigo, primeiramente será realizada uma contextualização do tema cidadania no Brasil, utilizando-se, especialmente das teorias de José Murilo de Carvalho. Também será feita uma breve análise acerca da cidadania estudada por Thomas Humphrey Marshall.

Em seguida, analisar-se-á a questão da desburocratização, com base nos ensinamentos de Hélio Beltrão, buscando demonstrar que na atividade estatal de prestação de serviço público percebe facilmente a inversão de papéis entre o Estado servidor e o cidadão senhor, mesmo sendo preceito de matriz constitucional que o Estado brasileiro existe na função político-administrativa para servir ao cidadão.

Ao final, será feita a análise de alguns serviços oferecidos pelas serventias notariais e registrais, dentre eles o registro civil de nascimento, preceituado na Constituição Cidadã como um direito e garantia fundamental, que proporcionam aos cidadãos a desburocratização dos serviços essenciais ao exercício da cidadania.

O referencial teórico deste artigo será principalmente em torno de doutrinadores como Hélio Beltrão, José Murilo de Carvalho, Thomas Humphrey Marshall, Roberto DaMatta, Luiz Carlos Bresser Pereira, dentre outros.

Passa-se, enfim, ao estudo das temáticas aqui colacionadas.

2 BREVES CONSIDERAÇÕES ACERCA DO CONCEITO DE CIDADANIA

A ideia de cidadania remonta à era da Grécia antiga que a conceituava como sendo o conjunto de direitos e deveres atribuído aos cidadãos que tinham participação ativa na sociedade em que viviam. Em tese, desimportava identificar-se o estrato social a que pertencia. A dinâmica da evolução encontrou já na época da Grécia antiga, a afirmação

atribuída a Jesus Cristo e que deveria ser observada a regra a ser cumprida: “a César o que é de César e a Deus o que é de Deus”¹.

Nas pregações atribuídas a Jesus Cristo registra-se que Ele, indistintamente, tratava de forma igualitária a todos que lhe dirigiam uma demanda. Já no final de Sua passagem, a uma afirmação de Pilatos que lhe atribuía a condição de filho de Deus, retrucou afirmando: Tu o dizes.

Para registrar a afirmação do que se diz cidadania, desde os primórdios de sua conceituação até a quadra vigente, seria necessário elaborar-se não um livro, mas um tratado. Tem-se, então, vista ao que se conceitua como cidadania na era moderna, principiando-se com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, elaborada em 1948, de onde se abstrai as principais garantias individuais que dão realce ao direito de cidadania.

Na Declaração Universal dos Direitos Humanos, apesar de não conter explicitamente a palavra cidadania, há vários direitos ao exercício da cidadania, como por exemplo o artigo 1, que garante que todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. O artigo 2 elenca que todo ser humano tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades estabelecidos naquela Declaração.

O artigo 3, por sua vez, afirma que todo ser humano tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal. E o artigo 6 garante que todo ser humano tem direito de ser reconhecido como pessoa perante a lei em todos os lugares. Já o artigo 7 determina que todos são iguais perante a lei e têm direito sem qualquer distinção a igual proteção da lei. Pode-se afirmar que todos esses direitos representam garantias ao exercício da cidadania.

O Pacto de São José da Costa Rica, do qual o Brasil é país signatário, reafirmou o conceito/obrigação do irrestrito dever de cumprimento aos mínimos direitos individuais e coletivos. Na mesma esteira de garantias, a Convenção de Genebra, da qual o Brasil também é signatário identificou o direito à cidadania ao erigir como postulados direitos e garantias aos cidadãos no âmbito do Direito Humanitário Internacional.

Esses conceitos mais recentes, fundados não só no direito positivo como em princípios fundamentais, muitos deles de cunho constitucional, têm registro na Constituição

¹ “Dai, pois, a César o que é de César, e a Deus o que é de Deus” é uma frase atribuída a Jesus nos evangelhos, sendo utilizada como um resumo da relação entre o cristianismo e a autoridade secular.

Americana de 1787, quando estabeleceu em prol de todos a estrita observância do devido processo legal².

Entre nós, a Carta Constitucional de 1967, com a modificação que lhe impôs a Emenda Constitucional n. 1 de 1969 editada por um regime de governo excepcional, não excluiu do cidadão o direito à sua cidadania. Transposto o período de anormalidade político/governamental, o Brasil abraçou a Constituição de Dr. Ulisses, misto de republicana e parlamentarista, onde se consagra, dentre outros direitos com feição de cláusula pétrea, a dignidade da pessoa humana e a função social do trabalho, como atributos da cidadania.

Na Constituição Federal, o vocábulo cidadania vem explicitamente elencado em algumas passagens do texto. Já no artigo 1º, inciso II, a cidadania representa um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. O artigo 5º, garantidor de vários direitos, no inciso LXXI garante a concessão de mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania. O inciso LXXVII daquele artigo preconiza que são gratuitas as ações de *habeas corpus* e *habeas data*, e, na forma da lei, os atos necessários ao exercício da cidadania.

O artigo 22 da Carta Constitucional afirma que compete privativamente à União legislar sobre nacionalidade, cidadania e naturalização. E, ainda, o artigo 205 da Constituição Federal garante que a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

No extenso rol de direitos individuais previstos em seu artigo 5º, incisos LXXI e LXXVII, como por igual instituem os artigos 7º e 8º o elenco dos direitos sociais, a cidadania é vista em sua definição mais abrangente quando se abstrai a garantia de que todos, absolutamente todos, são iguais perante a lei.

A Constituição Cidadã de 1988, por força da Emenda Constitucional 45/2004, estabeleceu que todos têm direito à razoável duração do processo, assegurando que a nova

² Article IV, Section 1: “Full Faith and Credit shall be given in each State to the public Acts, Records, and judicial Proceedings of every other State. And the Congress may by general Laws prescribe the Manner in which such Acts, Records and Proceedings shall be proved, and the Effect thereof.

ordem legislativa processual, instituída pelo Código de Processo Civil³, dentre outros em seus artigos 1º a 12, configurar-se a reafirmação ao direito da cada um dos cidadãos que necessite da tutela jurisdicional ou administrativa do Estado.

Sobre a temática cidadania, Gladston Mamede (1997, p. 09-10), abordando a hipocrisia da cidadania no Brasil, entende que “a cidadania entre nós, vê-se, não é uma realidade: é uma promessa”. De forma que se não há cidadania nem cidadãos, se não há participação consciente na condução da sociedade organizada em Estado, não existe democracia. Segundo Mamede, ao destacar o elemento humano não se deve esquecer que, para além da definição jurídica de ‘cidadão’, está se referindo a seres humanos e, conseqüentemente, a uma sociedade.

Para José Murilo de Carvalho⁴, O fenômeno da cidadania é complexo e historicamente definido (CARVALHO, 2002, p. 08). A liberdade e a participação não levam automaticamente à resolução dos problemas sociais. Isso quer dizer que a cidadania inclui várias dimensões podendo algumas se fazerem presentes em detrimento de outras. Uma cidadania plena, que combine liberdade, participação e igualdade para todos é um ideal desenvolvido no ocidente e talvez inatingível. Mas ele tem servido de parâmetro para o julgamento da qualidade da cidadania em cada país e em cada momento histórico (CARVALHO, 2002, p. 09).

É muito usual o desdobramento da cidadania em direitos civis, políticos e sociais, de modo que o cidadão pleno seria aquele que fosse titular desses três direitos e o cidadão incompleto seria aquele que possuísse apenas alguns dos direitos mencionados e, ainda, aqueles que não adquirissem nenhum desses direitos seriam classificados como não-cidadãos (CARVALHO, 2002, p. 09).

José Murilo de Carvalho esclarece que os direitos civis são os direitos fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei, de modo que a sua essência é a liberdade individual, sendo possível haver direitos civis sem direitos políticos. Esses se referem à participação do cidadão no governo da sociedade, sendo seu exercício limitado à parcela da população, consistindo na capacidade de fazer demonstrações políticas, de votar, de ser votado e a sua essência é a ideia de autogoverno.

³ O Código de Processo Civil preceitua no Capítulo I as normas fundamentais do processo civil com disposições relativas a observância das normas ali aplicadas em conformidade com a Carta Constitucional.

⁴ José Murilo de Carvalho é um historiador brasileiro que dedica muito dos seus estudos à construção da temática da cidadania no Brasil

Finalmente, há os direitos sociais que garantem participação na riqueza coletiva. Em tese, podem existir sem os direitos civis e sem os direitos políticos. Mas, na ausência dos direitos civis e políticos, seu conteúdo e alcance tendem a ser arbitrários. A ideia central é a ideia de justiça social (CARVALHO, 2002, p. 09-10).

Nesse sentido, leciona José Murilo de Carvalho (2002, p. 219-220), “a cronologia e a sequência descrita por Marshall foram invertidas no Brasil. Aqui, vieram primeiro os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular. Depois vieram os direitos políticos”. Carvalho entende que, apesar a existência de muitos direitos civis na base da sequência de Marshall, estes “continuam inacessíveis à maioria da população. A pirâmide dos direitos foi colocada de cabeça para baixo (CARVALHO, 2002, p. 219-220).”

Ainda sobre a questão da cidadania no Brasil, Dejalma Cremonese (2007, p. 23), entende que há “argumentos que comprovam a difícil construção da cidadania no país”. É notório que “o conceito de cidadania sempre esteve e ainda está ligado à conquista de direitos, tanto civis (individuais) quanto políticos e sociais”. Isso é percebido “na história das civilizações clássicas (greco-romanas); durante a modernidade (conquistas da sociedade liberal burguesa) e, especificamente, [...] a experiência do Brasil”.

Na obra *Cidadania, classe social e status*, T.H. Marshall⁵ entende por cidadania “o pertencimento pleno a uma comunidade”. Pertencimento nesse sentido significa a participação dos indivíduos na determinação das condições de sua própria associação. A cidadania representa um *status* que proporciona aos indivíduos iguais direitos e deveres, liberdades e restrições, poderes e responsabilidades.

Em seus estudos acerca do modelo da cidadania inglesa, Marshall demonstra que o percurso dela se deu de forma cronológica e histórica. Primeiramente, no século XVIII foram conquistados os direitos civis, em seguida no século XIX os direitos políticos e finalmente os direitos sociais no século XX.

Marshall define uma “cidadania ideal” como sendo presente nas sociedades onde a cidadania é uma força em constante desenvolvimento. Para Marshall, se a cidadania representa um princípio de igualdade, a classe, ao contrário, representa um sistema de desigualdade baseado na propriedade, na educação e na estrutura da economia nacional, de

⁵ Thomas Humprey Marshall foi um sociólogo britânico que dedicou seus estudos à análise do desenvolvimento da cidadania, especialmente relacionado aos direitos civis, políticos e sociais, respectivamente nos séculos XVIII, XIX e XX.

modo que o desenvolvimento da sociedade em classes limita o exercício da cidadania. Cidadania e classe seriam princípios efetivamente opostos.

Em sua análise sociológica, o autor postula ainda que há uma espécie de igualdade humana básica associada com o conceito de participação integral na comunidade, ou como diria, de cidadania. Em outras palavras, a desigualdade do sistema de classes sociais pode ser aceitável desde que a igualdade de cidadania seja reconhecida.

Segundo Marshall, O elemento civil da cidadania é composto pelos direitos necessários à liberdade individual, liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, direito à propriedade, o de concluir contratos válidos, e o direito à justiça. Por elemento político deve-se entender o direito de participar no exercício do poder político, como membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo, de forma que as instituições correspondentes são o parlamento e os conselhos do governo local. O elemento social refere-se a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem estar econômico e segurança ao direito de participar por completo na herança social e elevar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade, sendo que as instituições relacionadas ao elemento social são o sistema educacional e de serviços sociais.

A cidadania é um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade, de acordo com os estudos de Marshall, pois todos aqueles que possuem o *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao *status*, enquanto que a classe social, por outro ângulo, é um sistema de desigualdade que pode ser embasado em um sistema de ideais, crenças e valores. A cidadania foi uma instituição de desenvolvimento na Inglaterra, tendo o seu crescimento coincidido com o capitalismo, que representa um sistema de desigualdade de tal forma que no século XX o capitalismo e a cidadania estavam em guerra.

Em um primeiro momento a classe social se assenta em uma hierarquia de *status* e expressa a diferença entre uma classe e outras em termos de direitos legais e costumes estabelecidos que possuem o caráter coercitivo essencial de lei. Em sua forma externa, a sociedade é dividida em uma série de espécies humanas distintas hereditárias. Em seguida, a classe social aborda o seu próprio direito como produto derivado de outras instituições, não se distinguindo as diferenças de classes, sejam elas leis e costumes da sociedade mas sim da

combinação de fatores relacionados com as instituições de propriedade e educação e de estrutura da economia nacional.

Considera-se a desigualdade social proposital e necessária, tendo em vista que ela favorece incentivo ao esforço e determina a distribuição do poder. A pobreza é necessária na sociedade, pois sem ela nações e comunidades não poderiam existir em um estado de civilização. Verifica-se que à medida que desperta a consciência social, a diminuição na influência nas classes torna-se um objetivo desejável a ser perseguido na medida em que compatível com a máquina social.

A cidadania, mesmo em suas fases iniciais, constituiu um princípio de igualdade em uma instituição em desenvolvimento, pois todos os homens eram livres na teoria, capazes de gozar de direitos e a cidadania se desenvolveu pelo enriquecimento do conjunto de direitos que eram capazes de gozar. Mas esses direitos não estavam em conflito com as desigualdades da sociedade capitalista, eram, ao contrário, necessários para a manutenção daquela determinada forma de desigualdade. O núcleo da cidadania se compunha de direitos civis e esses direitos eram indispensáveis a uma economia de mercado competitivo.

Sobre o tema cidadania, Luiz Carlos Bresser Pereira⁶ (1997, p. 292) entende que “cidadão é o membro do Estado-Nação dotado de direitos e capaz de interferir na produção do Direito”, de forma que “a cidadania se expande e se afirma na sociedade à medida que os indivíduos adquirem direitos e ampliam sua participação na criação do próprio Direito”. Bresser Pereira conclui que “os direitos estão no centro das ideias de Direito, Estado e cidadania. Os direitos que constituem a cidadania são sempre conquistas [...], resultado de um processo histórico por meio do qual indivíduos, grupos e nações lutam por adquiri-los e fazê-los valer” (PEREIRA, 1997, p. 292).

Portanto, percebe-se que no Brasil muito ainda deve ser feito a fim de concretizar os direitos e garantias oriundos da cidadania.

⁶ Luiz Carlos Bresser Pereira foi Ministro da Fazenda do Brasil entre abril e dezembro de 1987, no governo de José Sarney, Ministro da Ciência e Tecnologia do Brasil no período de janeiro a julho de 1999, no governo de Fernando Henrique Cardoso e Ministro da Administração e Reforma do Estado entre 1995 e 1998 também no governo FHC. Autor de várias publicações, especialmente às ligadas à Administração Pública.

3 ANÁLISE DO PROCESSO DE DESBUROCRATIZAÇÃO NO BRASIL

Para Hélio Beltrão⁷ (2002), a burocratização representa um grande empecilho para a agilidade, a racionalidade, a eficiência e a economia de instituições públicas. Ele esclarece que desburocratizar não significa racionalizar nem reorganizar (2002, p. 16).

Quando o Programa Nacional de Desburocratização foi instituído no Brasil em julho de 1979 muito se pensou que se tratava de um programa com finalidades técnicas, a fim de ajustar a máquina burocrática aos princípios das técnicas administrativas (BELTRÃO, 2002, p. 15), contudo não era esta a intenção do programa. Tratava-se puramente de uma estratégia política momentânea, a fim de proporcionar uma mudança na imagem da Administração em relação aos seus usuários.

Beltrão esclarece que o Programa Nacional de Desburocratização não se destinava a aperfeiçoar o funcionalismo interno da máquina administrativa (BELTRÃO, 2002, p. 16), mas a finalidade era garantir o respeito e à dignidade aos cidadãos e protegê-los contra as exigências da burocracia imposta pela Administração Pública.

O processo da desburocratização adquiriu uma dimensão não só política, como também cultural, social e econômica. O Programa Nacional de Desburocratização vislumbrava dois princípios: o da prioridade ao pequeno e o da valorização da simplicidade (BELTRÃO, 2002, p. 17). Hélio Beltrão elabora uma crítica acerca da “concentração excessiva das decisões no nível central da Administração” que representa uma “sobrevivência deplorável de nosso passado colonial” (BELTRÃO, 2002, p. 17) que não é compatível com a atual realidade enfrentada no País.

A minirreforma judicial inaugurada com a Emenda Constitucional n. 45/2004, contribuiu de forma sólida para a garantia da segurança jurídica e administrativa, quando estabeleceu as Súmulas Vinculantes e os precedentes no âmbito do Judiciário e da Administração como normas a serem obedecidas em prol do cidadão nos limites da matéria que disciplinam, equivalendo a dizer que as instâncias inferiores devem seguir o que ficar disciplinado sob pena de ter-se por não fundamentada a decisão, quer judicial quer administrativa.

⁷ O Ministro Hélio Beltrão atuou no Ministério do Planejamento durante a ditadura militar e também foi Ministro da Previdência Social e da Desburocratização durante o Governo Figueiredo.

Desburocratizar seria eliminar o que o povo chama de burocracia: a morosidade, a complicação, o papelório, o excesso de formalismo, a perda de tempo, a insensibilidade, a fila, o carimbo, o protocolo, os despachos não conclusivos, os processos volumosos, as despesas inúteis (BELTRÃO, 2002, p. 40).

A desburocratização pode ser interpretada como um ritual dramatizado pelos sucessivos grupos que chegam ao poder, de forma que o fenômeno ritualístico e episódico da desburocratização está ligado à aparição de “superestruturas” e “superpessoas” dotada de “superpoderes”, que são colocadas cada vez mais alto na hierarquia do poder (LABRA, 1982, p. 6).

Segundo Labra (1982), os dois males fundamentais oriundos de uma burocracia colonial portuguesa-francesa seriam em primeiro lugar “como uma crítica ao centralismo burocrático, à concentração do poder na cúpula da burocracia estatal [...] gera o sentimento que ele tudo pode e o indivíduo quase nada é. E em segundo lugar, “coloca em evidência que entre o serviço público e o ‘povo’ se interpõe uma massa de leis, regulamentos e papeladas que desmoraliza o governo e denigre os usuários do serviço público”(LABRA, 1982, p. 8).

Na atividade estatal de prestação de serviço público, percebe facilmente a inversão de papéis entre o Estado servidor e o cidadão senhor, mesmo sendo preceito de matriz constitucional que o Estado brasileiro existe na função político-administrativa para servir o cidadão, essa prática dificilmente pode ser constatada na mais variada gama de serviços prestados pelo Estado nas três esferas de poder, Municipal, Estadual e Federal. Nas três esferas de Estado, Municipal, Estadual e Federal e em todas as instâncias dos poderes, Legislativo, Executivo e Judiciário.

O cidadão da vala comum, isto é, aquele que não ostenta cargos dos altos escalões e que não tenha proteção de quem o ostenta nem é amigo de qualquer deles, invariavelmente é submetido a tratamento no mínimo humilhante quando procura por um serviço prestado pelo Estado, que diga, repita-se, deveria ser público. As exigências de ordem cartorial, muitas delas desnecessárias, atestado de residência, atestado de vida, atestado de antecedentes, dentre muitos outros, são ações do Estado que demonstram a falta de credibilidade do cidadão contribuinte.

A obtenção de licenciamentos e a constituição de sociedades empresariais, quase sempre concedidas em tempo excessivamente longo, confirmam o descompromisso do Estado Executivo, Legislativo e Judiciário com o cidadão brasileiro. Certamente ainda existem,

depois de tantos anos da promulgação da Constituição Federal, leis que não foram elaboradas para regulamentar matérias ali previstas.

Nas instalações físicas dos órgãos públicos dos três níveis, principalmente nas Capitais e na faraônica Brasília, percebe-se claramente a diferença entre os servidores do Estado, quase sempre dispendo de suntuosas instalações, com o cidadão contribuinte que para satisfazer as suas necessidades de atendimento tem que esperar quando não em longas filas, em corredores ou salas desprovidas do mais mínimo conforto, como ar-condicionado, assentos decentes etc.

Beltrão (2002, p. 99-100), em sua obra *Descentralização e Liberdade*, caracteriza a desburocratização em poucas palavras: “descentralizar as decisões é aproximar o homem que requer do homem que decide”; “é preciso distinguir o grande do pequeno. No Brasil, ‘todos são iguais perante a burocracia’, mas a resistência do pequeno é muito menor”; “o brasileiro é simples e confiante. A Administração Pública é que herdou do passado e entronizou em seus regulamentos a centralização, a desconfiança e a complicação”; “é preciso desconcentrar as decisões e aceitar os riscos normais da delegação. Só não erra quem não decide”.

4 SERVIÇOS NOTARIAIS E REGISTRALIS: DESBUROCRATIZAÇÃO QUE O CIDADÃO AGRADECE

As Serventias Notariais e Registrais representam atualmente uma facilidade para os cidadãos e vem desburocratizando e descomplicando os serviços desejados pela população.

O artigo 1º, da Lei 8.935/94, a Lei dos Notários e Registradores⁸, determina que “serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos”.

⁸ A Lei 8.935/94 regulamenta o artigo 236 da Constituição Federal que determina que os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. A Lei dos Notários e Registradores regula a atividade, disciplina a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos e define a fiscalização dos seus atos pelo Poder Judiciário.

Roberto DaMatta (2002, p. 38) em seus estudos, define que o vocábulo ‘documento’ circunscreve um conjunto de experiências sociais fundamentais, demarcadas por uma das mais importantes exigências da cidadania moderna”, fazendo uma crítica ao “fato de cada cidadão ser obrigado por lei a ter vários registros escritos dos seus direitos e deveres, das suas habilidades profissionais, de sua credibilidade financeira e de sua capacidade política e jurídica junto ao Estado (DAMATTA, 2002, p. 38).”

Observa-se o caráter simbólico que os documentos assumem no Brasil, representando um símbolo de identidade cívica (PEIRANO, 1986, p. 51-52). Nesse sentido, Roberto DaMatta entende que o conceito de cidadania está diretamente ligado com a múltipla representação “da capacidade jurídica, social, profissional e familiar da pessoa por meio de documentos escritos, padronizados, universais e copiados em arquivos controlados pelo Estado revela, sem dúvida, a distância existente entre a ‘cidadania antiga’ (grega ou romana) e a moderna (DAMATTA, 2002, p.39).”

O Registro Civil de Nascimento, realizado nas serventias extrajudiciais de Registro Civil das Pessoas Naturais, representa a porta de entrada para o exercício da cidadania que o indivíduo adquire com o nascimento, de forma que é o primeiro documento dos cidadãos brasileiros, sendo gratuito indistintamente a todos, como um dos direitos e garantias fundamentais, elencados no art. 5º da Constituição Federal.

O Registro Civil das Pessoas Naturais abarca também outros principais fatos ocorridos na vida da pessoa natural, como o nascimento já mencionado, o casamento, a conversão da união estável em casamento, o óbito, questões relacionadas a emancipação, interdição, separação e divórcio, sentenças declaratórias de ausência e morte presumida, opções de nacionalidade, sentenças que constituem vínculo de adoção, enfim, é lá que se encontram todos os registros e alterações de estado de uma pessoa natural.

Lamentavelmente ainda há no Brasil, pessoas que não possuem o registro civil de nascimento e uma elevada ocorrência do sub-registro, que segundo o IBGE representa o conjunto de nascimento não registrados no ano do nascimento na criança até o primeiro trimestre do ano subsequente.

Sobre tal questão, Mario de Carvalho Camargo Neto e Marcelo Salaroli de Oliveira afirmam que “nada é mais assustador para um jurista do que uma pessoa sem registro. É um fantasma pairando no mundo natural com o qual não se sabe como lidar”, de forma que deve-se “providenciar o seu devido e necessário registro de nascimento, que é seu

documento mais elementar e essencial, sem o qual a pessoa não é um indivíduo”. Pois sem o registro de nascimento, o ser humano fica “sem individualidade, dilui-se na mais primitiva e bruta humanidade, deixando de ser pessoa, ao menos para o mundo dos direitos” (CAMARGO NETO; OLIVEIRA, 2014, p. 30-31).

O exercício da cidadania depende do registro civil de nascimento, que pode ser considerado a documentação básica de um cidadão, de modo que em um Estado Democrático de Direito este exercício se manifesta através da participação do cidadão, que não seria possível nos casos de exclusão ou mesmo inexistência em face da falta de documentação e até mesmo do registro do cidadão (CAMARGO NETO; OLIVEIRA, 2014, p. 31).

A ausência do registro civil de nascimento inviabiliza, ainda, o exercício dos direitos decorrentes do trabalho, pois a pessoa não pode exercer cargo, emprego ou função pública sem o referido documento, também ficando impedida de trabalhar com a Carteira de Trabalho assinada, tendo em vista que para a expedição desta é exigida a apresentação da certidão de nascimento ou de um documento de identidade civil, restando, para aqueles que não possuem o registro civil de nascimento, o trabalho informal, degradante ou até mesmo o escravo (PESSOA, 2006, p. 68-69).

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE –, aponta que “o registro de nascimento, realizado nos Cartórios, representa a oficialização da existência do indivíduo, de sua identificação e da sua relação com o Estado, condições fundamentais ao cidadão”. Nota-se, assim, a importância singular que o Registro Civil de Nascimento exerce na vida do cidadão.

O Ministro Nelson Jobim, em seu voto na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.800, asseverou a essencialidade do registro civil de nascimento para a cidadania, afirmando que “por detrás como pré-requisito para esse conjunto de documentos, como ‘mãe de todos’ está o registro e a certidão de nascimento sem o qual não se obtém os demais”.

As organizações de direitos humanos vêm demonstrando séria preocupação com a questão do sub-registro, com o número de pessoas que ainda não possuem o registro civil de nascimento, registrando a importância da elaboração de diretrizes com a inclusão da realização do registro logo após o nascimento, a fim de garantir a posse de documento de identificação e a prova do estado civil, proporcionando o exercício dos direitos e o acesso à educação, saúde e emprego, por exemplo.

Deve-se observar a questão da gratuidade universal aos registros de nascimento e de óbito e suas respectivas certidões garantida pela Lei 9.534/97, que alterou dispositivos da Lei 6.015/73, com a finalidade de facilitar a vida dos cidadãos, não impondo nenhuma exigência financeira para a prática dos referidos atos.

Os usuários podem recorrer aos tabelionatos de notas quando desejarem lavrar escrituras públicas, inclusive as de separação, divórcio, inventário e partilha, que a seguir serão analisadas, lavrar procurações públicas, lavrar os testamentos públicos e aprovar os cerrados, lavrar atas notariais, obter o reconhecimento de firmas e autenticação de cópias. Tudo isso em consonância com o artigo 7º, da Lei 8.935/94, a Lei dos Notários e Registradores.

Merece destaque a Lei 11.441, de 4 de janeiro de 2007, criada para alterar alguns dispositivos do Código de Processo Civil a fim de possibilitar a realização de inventário, partilha, separação e divórcio consensuais por via extrajudicial, realizados em serventias notariais. O principal objetivo da lei é possibilitar a realização de separação e divórcio consensuais, desde que não haja a presença de filhos menores ou incapazes, bem como de inventário, quando os interessados forem capazes e concordes.

Ao analisar o processo de formação da lei, observa-se que primeiramente o legislador tinha a intenção de apenas tratar do inventário extrajudicial, com a justificativa de desburocratização do procedimento do inventário judicial. Porém, durante o trâmite da sua formação, o conteúdo da lei foi ampliado, de modo que também passaram a fazer parte dela as separações e os divórcios consensuais quando não houvessem filhos menores e incapazes.

Os legisladores elencam como principal justificativa a celeridade e agilidade dos atos de separação e divórcio, quando consensuais e sem filhos menores e incapazes e, ainda, do inventário quando não houver incapazes, testamentos ou litígios realizados extrajudicialmente, de modo que se evite uma ação judicial, proporcionando mais tempo ao Poder Judiciário a fim de que solucione litígios mais complexos.

Com o advento da Lei 11.441/07, o cidadão, para a realização de separação, divórcio, inventário ou partilha, tem a faculdade de recorrer ao Poder Judiciário ou a uma serventia notarial para tanto, procedimento este comprovadamente mais célere e econômico tanto para o usuário como para o erário.

Diferentemente do que dispõe o Código de Processo Civil, as regras de competência ali elencadas não se aplicam às serventias notariais, onde os usuários têm a

liberalidade de escolha, podendo recorrer a quaisquer dos inúmeros tabelionatos de notas existentes no País para a prática do ato desejado, independentemente do domicílio das partes ou da situação dos bens.

O Poder Judiciário está extremamente assoberbado e qualquer forma extrajudicial de solução de litígios deve ser bem vista. A Lei 11.441/07 surgiu para contribuir efetivamente para desafogar o Judiciário, livrando-o de demandas que podem ser resolvidas na via extrajudicial.

Percebe-se que a população vem depositando maior confiança e credibilidade às serventias extrajudiciais. Em 2015 o instituto Datafolha realizou uma pesquisa nas cidades de Brasília, São Paulo, Rio de Janeiro, Curitiba e Belo Horizonte e ficou constatado que os entrevistados elegeram os “cartórios” (é preferível o uso da expressão “serventia extrajudicial” no lugar de cartório, tendo em vista que esta denota apenas o sentido do espaço físico ocupado pela serventia extrajudicial) como a instituição mais confiável do Brasil, dentre todas as outras instituições públicas ou privadas.

A característica de exercício de atividade pública exercida em caráter privado de delegação demonstra o interesse que os notários e registradores têm em prestar um serviço de excelência à população.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do que foi exposto, constata-se em primeiro lugar, a questão conturbada da cidadania no ordenamento jurídico brasileiro. Se faz necessária uma reflexão acerca da eficácia das normas garantidoras do exercício da cidadania, tendo em vista que há na teoria direitos e garantias ensejadores de atos que proporcionam a cidadania, mas na vida prática, não é o que se constata.

No que diz respeito a desburocratização, pode-se afirmar que representa um procedimento que proporciona facilidade, agilidade e diminuir as questões burocráticas impostas pela Administração Pública. Nas palavras de Hélio Beltrão (2002, p. 100), “hoje, como no Brasil colonial, em muitas áreas da Administração, o cidadão continua a ser tratado não como cidadão, mas como súdito”, lamentavelmente.

Com relação aos serviços notariais e registrais, exercidos em caráter privado por delegação do Poder Público, são prestados de modo eficiente e adequado, em atenção aos princípios impostos pela legislação, sempre visando o atendimento às partes com eficiência, urbanidade e presteza. Por tudo isso, adquiriu e vem adquirindo maior confiança dos cidadãos.

Inegavelmente o registro civil de nascimento representa a porta de entrada para o exercício da cidadania. Com ele é possível a aquisição de todos os outros documentos necessários para o exercício da vida civil, como documento de identidade, carteira nacional de habilitação, carteira de trabalho e previdência social, registro e certidão de casamento etc..

Constata-se, assim, a importância do estudo de conceitos como cidadania e desburocratização, com a finalidade de proporcionar à população um maior conhecimento acerca dos seus direitos garantidos por leis e normas constitucionais e analisar se estes estão sendo realmente observados.

REFERÊNCIAS

BELTRÃO, Helio. **Descentralização e liberdade**. 3.ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília/Instituto Helio Beltrão, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Código de Processo Civil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso em: jul./2017.

BRASIL. Lei 6.015/1973. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015compilada.htm>. Acesso em: jul./2017.

BRASIL. Lei 8.935/1994. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8935.htm>. Acesso em: jul./2017.

BRASIL. Lei 11.441/2007. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11441.htm>. Acesso em: jul./2017.

CAMARGO NETO, M. de C.; OLIVEIRA, Marcelo Salaroli. Registro Civil de Pessoas Naturais I: parte geral e registro de nascimento. **São Paulo: Saraiva**, 2014.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CREMONESE, Dejalma. A Difícil Construção da Cidadania no Brasil. **Desenvolvimento em**

Questão, v. 5, n. 9, p. 59-84, 2007.

DAMATTA, Roberto. A mão visível do Estado: notas sobre o significado cultural dos documentos na sociedade brasileira. **Anuário Antropológico**, v. 99, p. 37-64, 2002.

LABRA, Maria Eliana. O ritual da desburocratização: seus contextos dramáticos e representações. **Revista de Administração Pública**, v. 16, n. 4, p. 5-22, 1982.

MAMEDE, Gladston. Hipocrisia: o mito da cidadania no Brasil. **id/496866**, 1997.

MARSHALL, T. H. **Citizenship and social class and other essays**. Cambridge: CUP, 1950.

MARSHALL, Thomas Humphrey (TH). **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1967.

ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos. 1948. Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>>. Acesso em: jul./2017.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Cidadania e res publica: a emergência dos direitos republicanos. **id/496868**, 1997.

PESSOA, Jäder Lúcio de Lima. **Registro Civil de Nascimento: direito fundamental e pressuposto para o exercício da cidadania. Brasil, 1988-2006**. 2006. Tese de Doutorado. Dissertação [Mestrado em Direito]. Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro.

PEIRANO, Mariza. Sem lenço, sem documento: reflexões sobre cidadania no Brasil. **Sociedade & Estado**, v. 1, p. 49-64, 1986.