

I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

SÉBASTIEN KIWONGHI BIZAWU

VALTER MOURA DO CARMO

JULIA MAURMANN XIMENES

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigner Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direitos sociais e políticas públicas II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Valter Moura do Carmo

Julia Maurmann Ximenes

Sébastien Kiwonghi Bizawu – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-047-3

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

Tema: Constituição, cidades e crise

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. I Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

Apresentação

O ano de 2020 tem sido um marco na utilização de tecnologias da comunicação e informação. Neste sentido, o Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – CONPEDI adaptou o formato de seu evento presencial no meio do ano para o primeiro Evento Virtual do CONPEDI. Os painéis e grupos de trabalhos foram transmitidos pela plataforma virtual, com participação de alunos e professores do Brasil e do exterior.

No Grupo de Trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas II, a apresentação e debates dos trabalhos ocorreu tranquilamente no dia 29 de julho, sob a coordenação dos professores Julia Maurmann Ximenes, Valter Moura do Carmo e Sébastien Kiwonghi Bizawu.

A problemática recorrente foi a pandemia e os impactos na efetivação dos direitos sociais, assim com o papel do campo jurídico na proteção dos cidadãos mais vulneráveis no momento de incerteza que vivemos.

Na linha de proteção dos vulneráveis, pesquisas sobre Bolsa Família, políticas habitacionais, Benefício de Prestação Continuada ações afirmativas, desigualdade racial, saúde mental e catadores de resíduos sólidos foram apresentadas e discutidas.

Assim, os “invisíveis”, ou seja, cidadãos que não tem voz e que precisam de uma proteção mais assertiva do Estado foram apresentados por intermédio de pesquisas que buscam diferentes estratégias de transformação social.

O desafio do primeiro evento virtual foi alcançado com êxito e vamos continuar pesquisando!

Boa leitura!

#continuepesquisando

Profa Dra Julia Maurmann Ximenes - Escola Nacional de Administração Pública (Enap)

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – Universidade de Marília (UNIMAR)

Prof. Dr. Sébastien Kiwonghi Bizawu - Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDH)

Os artigos do Grupo de Trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas II apresentados no I Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (<https://www.indexlaw.org/>), conforme previsto no item 8.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

REGISTRO CIVIL DAS PESSOAS NATURAIS: FERRAMENTA DE COMBATE À CRISE DO COVID-19 E MECANISMO DE EXPANSÃO DA CIDADANIA

CIVIL REGISTRY OF NATURAL PEOPLE: TOOL TO COMBAT THE COVID-19 CRISIS AND CITIZENSHIP EXPANSION MECHANISM

Luciano Crotti Peixoto ¹
Regina Claudia Laisner ²
Kelly Cristina Canela ³

Resumo

O presente artigo tem por objetivo demonstrar a relevância e a necessidade da atividade extrajudicial, como meio indireto de interferência estatal, para a consolidação das políticas públicas e dos direitos fundamentais, notadamente quanto à efetivação da cidadania, que resultará no combate à crise ocasionada pela pandemia do COVID-19. Diante da estrutura restritiva do exercício de cidadania no país e das diferentes situações impostas desta crise, a atividade extrajudicial, com sua inerente publicidade, se apresenta como ferramenta de elaboração de diretrizes de combate à crise sanitária imposta e a efetiva ação, dentro do Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: Registro civil, Cidadania, Covid-19, Crise sanitária, Políticas públicas

Abstract/Resumen/Résumé

This article aims to demonstrate the relevance and the need for extrajudicial activity, as an indirect means of state interference, for the consolidation of public policies and fundamental rights, notably regarding the effectiveness of citizenship, which will result in combating the crisis caused by the pandemic of COVID-19. In view of the restrictive structure of the exercise of citizenship in the country and the different situations imposed by this crisis, extrajudicial activity, with its inherent publicity, presents itself as a tool for drafting guidelines to combat the imposed health crisis and effective action within the Democratic State right.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Civil registry, Citizenship, Covid-19, Health crisis, Public policy

¹ Mestre em Direito na Universidade Estadual Paulista – “Júlio de Mesquita Filho” Doutorando em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidad del Museo Social Argentino -UMSA

² Professora no curso de Relações Internacionais, no Programa de Mestrado em Direito, na Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”

³ Mestre em Direito pela Università degli Studi di Roma Tor Vergata (UNIROMA, Itália), Doutora pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

INTRODUÇÃO

A crise contemporânea ocasionada pelo COVID-19 reflete questionamentos sobre as concepções jurídico-social, de modo que coloca em pauta o manejo das condutas sanitárias, assim como das políticas públicas tradicionais vinculadas às obrigações do Estado e que muitas vezes não alcançam seus cidadãos simétrica e integralmente.

Inicialmente, a perspectiva sanitária acerca da problemática vivida no ordenamento brasileiro apresenta-se como relevante ponto de partida de análise da adequação das diretrizes estatais frente ao embate social vivenciado neste momento pela crise do COVID-19.

Desde este ponto de vista, a ciência sanitária, tem por viés mais geral a compreensão da realidade objetiva e social de sua comunidade considerada em si mesma, através dos postulados das doenças e das práticas de profilaxia, combate e cura. Dessa forma, o combate à citada crise demonstra uma falha no que tange à carência de soluções nítidas que esbarram em outros aspectos mais amplos da sociedade, a propósito do exercício da cidadania no país.

Tradicionalmente, o Brasil se constrói sobre desigualdades econômicas que apontam para níveis insuportáveis, onde as diferenças são transformadas em desigualdades e onde a lei serve como instrumento para a preservação de privilégios e como muita dificuldade para definir direitos e a própria cidadania.

Mesmo após a promulgação da Constituição Cidadã, tal como conhecida a Carta de 1988, ainda vivenciamos sinais claros de que aqueles princípios por Ela previstos ainda encontram-se incompletos, a exemplo de muitos brasileiros que sequer têm existência jurídica de Registro de Nascimento.

Deste modo, o que se propõe neste artigo é que, é extremamente pertinente vislumbrar a atividade extrajudicial como meio de adequação jurídica e social para que o exercício transformador estatal, no caso específico em tela, seja acessível e efetivo aos indivíduos da comunidade, e porque não dizer como possibilidade de expansão da cidadania em outros contextos.

Para tanto, sugere a análise de alguns aspectos estruturantes que compõe o estudo ora apresentado: a da crise sanitária ocasionada pelo COVID-19; a tradicional falha na efetivação da cidadania e da elaboração de políticas públicas eficazes; e o Registro Civil das Pessoas Naturais como um dos meios

de solução para a crise com a publicidade de seus registros, que lhe é inerente, para a elaboração de diretrizes estatais mais coerentes e efetivas, tanto no caso da atual crise, como para potencializar a expansão da cidadania em termos mais gerais no país.

A partir destes aspectos estruturantes, pretende-se abordar sistematicamente o problema proposto, com o objetivo de se possibilitar a reflexão acerca das dificuldades em lidar-se com a atual situação, em relação ao combate da pandemia, assim como com a propositura de medidas de solução acerca da crise instaurada e, para além dela, mecanismos de consolidação democrática.

Tendo em vista os objetivos deste estudo, a saber a análise da pandemia e a utilização das serventias extrajudiciais como meio de auxílio a elaboração de diretrizes estatais, os procedimentos metodológicos utilizados foram a pesquisa bibliográfica e documental, tanto da área biológica/médica quanto da área jurídica. A investigação científica acerca da questão norteadora buscou amparo em estudos já realizados sobre o tema, utilização do método dedutivo bibliográfico.

1. DA CRISE DO COVID-19: definição, histórico e consequências contemporâneas

A COVID-19 é uma doença causada pelo coronavírus SARS-CoV-2 apresentando um quadro clínico variável entre infecções assintomáticas a quadros respiratórios graves. Com referência aos dados da Organização Mundial de Saúde (OMS), a maioria dos pacientes com COVID-19, em média 80%, pode ser assintomática e cerca de 20% dos casos podem requerer atendimento hospitalar por apresentarem dificuldade respiratória; desses enfermos, aproximadamente 5%, podem necessitar de suporte para o tratamento de insuficiência respiratória (suporte ventilatório).¹

Por uma análise biológica, o Coronavírus é uma família de vírus que causa infecções respiratórias e devido à sua alta taxa de contágio pode ocasionar uma pandemia.

¹ <https://www.who.int/eportuguese/countries/bra/pt/> Acesso em: 27 de abr de 2020.

A definição de pandemia não depende de um número específico de casos. Considera-se que uma doença infecciosa atinge esse patamar quando afeta muitas pessoas espalhadas pelo mundo. A OMS evita usar o termo com frequência para não causar pânico ou uma sensação de que nada pode ser feito para controlar este tipo de enfermidade.²

Historicamente, o surgimento dos coronavírus humanos remonta ao ano de 1937. No entanto, foi em 1965 que o vírus foi descrito como coronavírus, em decorrência do perfil na microscopia, parecendo uma coroa. O primeiro caso contemporâneo da pandemia pelo novo coronavírus, SARS-CoV2, foi identificado em Wuhan, na China, no dia 31 de dezembro de 2019.

Em fevereiro de 2020, a transmissão da Covid-19 se espalhou para países como Irã e Itália, além do continente asiático de seu surgimento, com isso, chamaram a atenção pelo crescimento rápido de novos casos e mortes, fazendo com que o Ministério da Saúde do Brasil alterasse a definição de caso suspeito para incluir pacientes que estiveram em outros países. No mesmo dia, o primeiro caso do Brasil foi identificado, em São Paulo.

Em março, a Organização Mundial da Saúde (OMS) definiu o surto da doença como pandemia. O Brasil confirmou 66.501 casos e 4.543 mortes até a tarde do dia 27 de abril de 2020 e, portanto, após o horário de fechamento do relatório de situação da OMS nº 98, por isso em nota).³

Em decorrência da crise mundial ocasionada pela pandemia, tanto em âmbito econômico como social, foram incorporadas diretrizes para manejo e seguimento dos óbitos por Covid-19, doença do novo coronavírus, estas publicadas no Diário Oficial do Estado de São Paulo.⁴

A partir destas diretrizes, surge a prerrogativa de que nos casos de óbito suspeito em que a adequada identificação da causa de óbito por Covid-19 é fundamental que para o acompanhamento da pandemia em curso a realização de exames *post-mortem* não deva ser realizada.

²<https://saude.abril.com.br/medicina/oms-decreta-pandemia-do-novo-coronavirus-saiba-o-que-isso-significa/>
Acesso em: 28 de abr de 2020.

³https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875
Acesso em: 28 de abr de 2020.

⁴<https://www.imprensaoficial.com.br/#28/04/2020>. Acesso em: 28 abr 2020.

Esta situação é decorrente do alto potencial de contaminação dos serviços, uma proteção à saúde dos servidores que, em contrapartida, gera certa falha na real identificação do números de casos e dos possíveis focos da doença.

Sendo assim, as necrópsias nesses serviços de casos confirmados ou suspeitos estão suspensas devido ao alto risco de contaminação. A partir disso, contrariando o padrão anterior à pandemia, a orientação é para o uso de técnicas menos invasivas para necrópsia de modo a permitir que o caso seja esclarecido com maior rapidez, menor custo e no caso de uma pandemia, menor risco de contaminação para servidores e para a população em geral.

Pelo âmbito prático laboral, a causa básica do óbito para fins de preenchimento da DO (declaração de óbito) nos casos confirmados deve incluir a infecção por coronavírus (CID – B34.2) e ser preenchida claramente como causa bem definida.

Já na perspectiva do direcionamento funerário, os corpos devem ser envoltos e acondicionados em saco impermeável composto de lona plástica em polímero biodegradável, de acordo com a política nacional de resíduos. O saco deve conter zíper e lacre plástico devendo ser limpo e higienizado com desinfetante hospitalar ou substância à base de álcool. Posteriormente, o corpo ensacado deverá ser acondicionado em urna funerária que será imediatamente lacrada.⁵

Pela realidade pandêmica e seus manejos acima identificados, resta claro que há uma barreira natural no que tange à identificação sistêmica dos casos, sua origem e disseminação. Os profissionais da saúde são essenciais no combate à pandemia do COVID-19, porém são agentes atuantes objetivos, ou seja, atuam fisicamente com a prevenção e a cura.

Assim, os profissionais da saúde seguem orientações dos órgãos de saúde – OMS, Ministérios da Saúde e Secretarias Municipais, e estes vetores dependem da elaboração de políticas públicas ou diretrizes efetivas.

Para tanto, necessário a ciência concreta e analítica dos números que envolvem a presente pandemia, de modo que o Estado deve se apropriar da publicidade dada pelo registro civil a fim de elaborar com maior efetividade ações quanto à prevenção e combate da pandemia.

⁵ SALOMÃO, Reinaldo. Infectologia - Bases Clínicas e Tratamento. São Paulo: Gen, 2017. p. 87.

2. A (IN)EFETIVAÇÃO DA CIDADANIA E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A crise da pandemia gerada pelo COVID-19 escancarou uma triste realidade da sociedade brasileira no que tange à relação Estado e sociedade.

A dificuldade na elaboração de diretrizes específicas e eficazes para o combate da doença e o conseqüente elevado número dos óbitos deixa claro que há problemas graves na estrutura da cidadania brasileira, na ausência de aparatos adequados para o Estado relacionar-se com seus cidadãos.

Ao Estado cabe o seguinte papel, pelos entendimentos dos estudos de Mondin, a saber:

Partindo do princípio de que o fim do Estado é facilitar o alcance do bem comum, tanto Platão quanto Aristóteles dividem as constituições possíveis (ou seja, as possíveis formas de governo) em duas categorias: justas e injustas. Afirmam que ocorrem três formas de constituições justas e outras tantas injustas. Constituições justas são aquelas que servem ao bem comum e não só aos interesses dos governantes. Estas são a monarquia, isto é, o comando de um só que cuida do bem de todos; a aristocracia, isto é, o comando dos virtuosos, dos melhores, que cuidam do bem de todos sem se atribuir nenhum privilégio; a república ou politia, isto é, o governo popular que cuida do bem de toda a cidade. Ao contrário, constituições injustas são aquelas que servem aos interesses dos governantes e não ao bem comum. São elas: a tirania, ou seja, o comando de um só chefe que persegue o próprio interesse; a oligarquia, ou seja, o comando dos ricos que procuram o bem econômico pessoal; a toda a diferença social em nome da igualdade.⁶

Concomitantemente, em uma república federativa há a necessidade da manutenção de uma forte base principiológica para a reafirmação de elementos estruturantes da cidadania como o compromisso pela moral e soberania do povo e pelo interesse geral de seus indivíduos de maneira igualitária.

Sendo assim, é essencial que se adeque os cidadãos como elemento central de uma sociedade. O ideal de manutenção da moral alinhada aos princípios edificantes de nossa coletividade é, então, a qualidade e o compromisso focados na defesa e proteção dos interesses da coletividade,

⁶ MONDIN, B. Introdução à Filosofia: problemas, sistemas, autores, obras. Tradução de J. Renard. São Paulo: Paulus, 1980. p. 63.

garantida por todo o poder comum e por um corpo moral criado pela vontade geral para exercer a suprema direção da sociedade.

Teoricamente, as leis seriam medidas de diminuição das distâncias sociais, através de políticas públicas que reduzem marginalidades. Dessa forma, o viés legalista deve se aliar à liberdade, em um ponto de equilíbrio entre a liberdade extremada e a sujeição do poder que cada cidadão tem de exercer a sua vontade dentro dos limites que lhe facultem as leis.

O que realmente ocorre na contemporaneidade é uma inversão dos valores morais, éticos e de solidariedade que afetam a toda sociedade. Há sim uma pseudo-efetividade dos valores que norteiam a conduta dos representantes, e esta confunde a visão da sociedade enquanto seu entendimento de cidadãos ativos.

No caso do Brasil, a sociedade se apresenta historicamente proveniente de uma tradição autoritária e excludente, que reafirma um autoritarismo estruturante no âmbito da elaboração de diretrizes sociais, culturais e morais para com uma sociedade em crise.

Esta sociedade, como afirma Marilena Chauí, se edifica por um viés de exclusões sociais em níveis alarmantes de desigualdades, em que a discriminação se demonstra em diversas medidas e situações reguladas por relações autoritárias onde a repressão aparece como fim contrário aos anseios populares.

E, ainda segundo esta mesma autora, há imprecisão acerca do entendimento do público e o privado, já que nossas codificações servem de meio legitimador para a preservação de privilégios em demérito à definição de direitos, em que estes se configuram como concessões feitas pelo Estado.⁷

Esses conflitos de interesses e de valores, no caso brasileiro, agregam conflitos de direito entre os indivíduos, ora nas mais simplificadas relações sociais, ora nas mais complexas, entre grupamentos de indivíduos.

Atrela-se a esta perspectiva entendimento de Konrad Hesse, em sua obra Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha, sobre o caráter duplo dos direitos fundamentais, em que num sentido são direitos

⁷ CHAUI, Marilena. Conformismo e Resistência. Aspectos da cultura popular no Brasil. 6ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 53.

subjetivos, noutro são elementos fundamentais da ordem objetiva da coletividade.

A análise do status jurídico-constitucional que forma o núcleo do status cívico geral que, ao lado dos direitos fundamentais são determinados pelas leis. Segundo Hesse, o status cívico geral é um status jurídico material que compreendem direitos e deveres concretos, determinados e limitados materialmente, em cuja atualização e cumprimento a ordem jurídica da coletividade ganha realidade, a saber:

Pois o “status negativus”, ao qual G. Jellinek atribui, no essencial, os direitos fundamentais, é um meramente formal, secundário diante da forma básica do “status subjectionis”: a “pessoa, à qual cabe o “status negativus”, não é o homem ou cidadão em sua realidade da vida, senão o indivíduo abstrato na redução à sua capacidade de ser titular de direitos e deveres – motivo pelo qual para G. Jellinek também não pode haver personalidade natural, senão somente jurídica, e a personalidade é criada pelo Estado. A liberdade que o “status negativus” garante não está relacionada com condições de vida concretas determinadas, senão com um estar livre geral e abstrato de coação não-legal. E o destinatário das pretensões do “status negativus”, o poder estatal, não está limitado de antemão justamente por aquela liberdade, senão é, em princípio, poder ilimitado, que simplesmente obrigou-se mesmo por concessão daquela liberdade que, porém, nem está obrigado à concessão de determinadas liberdades, nem pode ser juridicamente impedido de eliminar novamente essa autovinculação, a não ser que o Estado deva perder seu caráter como sujeito de vontade onipotente e, com isso, como Estado, ser abolido. Até onde o – potencialmente ilimitado – “status subjectionis” se estende, ele exclui autodeterminação e, por conseguinte, a personalidade.⁸

Com isso, quando as leis não demonstram seu real alcance e resultam em uma insegurança jurídica, os cidadãos tendem a agir conforme seus interesses, sem propósitos estruturados que tem por fim uma gradual dissolução do Estado.

Dessa forma, é necessário que em um Estado democrático de direito se valorize a força das leis para a estruturação de medidas que garantam direitos básicos através da elaboração de políticas públicas eficazes como garantidos na Constituição Federal de 1988 – a Constituição Cidadã.

Vale ressaltar que compreende-se cidadania como um princípio e valor básico da comunidade. A partir dele, demonstra-se a compreensão dos direitos e deveres que promovem o bem comum e a vida em sociedade.

⁸ HESSE, Konrad. Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha. Tradução de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998. p. 47.

Deste modo, o desenvolvimento integral do indivíduo implica aprender a ser e a agir em conformidade com os demais, daí a importância de trabalhar as atitudes coletivas, os valores edificantes democráticos e as representações governamentais.

Assim que a cidadania é algo que compete a todos e, ao mesmo tempo, condição da pessoa natural que, como membro de um Estado, encontra-se no gozo dos direitos que lhe permitem participar da vida política. Para Jaime Pinsky:

A cidadania é um referencial de conquista da humanidade, através daqueles que sempre lutam por mais direitos, maior liberdade, melhores garantias individuais e coletivas. O conceito de cidadania sempre esteve fortemente atrelado à noção de direitos, especialmente os direitos políticos, que permitem ao indivíduo intervir na direção dos negócios públicos do Estado, participando de modo direto ou indireto na formação do governo e na sua administração, seja ao votar (direto), seja ao concorrer a cargo público (indireto). No entanto, dentro de uma democracia, a própria definição de Direito pressupõe a contrapartida de deveres, uma vez que em uma coletividade os direitos de um indivíduo são garantidos a partir do cumprimento dos deveres dos demais componentes da sociedade.⁹

As dificuldades em torno da efetivação da cidadania, portanto, resultam em uma desestruturação do próprio Estado, de forma que o cidadão, ao ter seus direitos básicos suprimidos, passa a aceitar condutas imorais e ilegais que geram uma crise social e no limite política, pondo em cheque o próprio valor da existência do Estado.

Especificamente quanto à crise gerada pela pandemia do COVID-19, ela reflete no aumento exponencial de óbitos sem qualquer perspectiva de melhoria no quadro, tanto no âmbito do conhecimento acerca da doença pelos portadores (exames amplos e rápidos) quanto à elaboração de diretrizes de prevenção (nichos de propagação e profilaxia).

Os regimes políticos diferem em muito na forma com vão disponibilizar institucionalmente essas condições. Também essas condições possibilitam comparar diferentes regimes políticos, no que diz respeito a oposição, a contestação pública ou a competição política

⁹ PINSKY, Jaime; Carla, B. História da cidadania. São Paulo: Contexto, 2010. p. 29.

A concretização da cidadania dá-se com a efetivação dos direitos primordiais do indivíduo, a partir de políticas públicas capazes de atender às necessidades da população e contemplar seus anseios abarcando um viés adequado no que tange a atuação estatal, inclusive ou principalmente em situações de crise.

O que se entende por falha da eficácia da cidadania é que os membros do Estado não conhecem a sua liberdade de atuação no âmbito plural, há a supressão do direito documental de expressão do indivíduo.

Assim, tais elementos individuais não expressam seus ideais e anseios no que concerne a projetos de ação de interesse da coletividade e sujeitam-se à decisão tomada por seus representantes.

Tais situações são decorrentes de um sub-registro ou uma falta geral de efetivação burocrática da expressão do cidadão em si, que no Brasil é comprovada documentalmente.

O Estado brasileiro se manifesta por dispositivos documentais, tendo como principais para a aquisição dos demais as certidões de nascimento, casamento e óbito, desempenham, assim, uma instância conferidora de cidadania e dignidade social.

A dificuldade em torno de acesso a documentos básicos para significativa parcela de cidadãos brasileiros, como ausência registral e documental, resulta numa falha nos problemas para a elaboração de políticas públicas efetivas, tanto as emergenciais, como as de caráter mais geral.

Esta cidadania concedida possui como viés o alcance de características importantes quanto ao cidadão contemporâneo, de modo a estabelecer uma parte constitutiva de sua essência. Assim, segundo Marshall, há o estabelecimento de que a cidadania não é alguma coisa que nasce acabada, mas é construída pela adição progressiva de novos direitos àqueles já existentes.

Com isso, a atuação do Estado ao caso concreto da crise do COVID-19 deve ser orientada de modo a atuar neste gargalo da nossa cidadania, evitando a invisibilidade de alguns de seus cidadãos, promovendo a construção e incorporação de mais direitos fundamentais ao cidadão brasileiro.

Por meio de políticas públicas sobremaneira àquelas que se referem à saúde, como políticas sociais do Estado. Através das políticas sociais o Estado

atua como agente de promoção de serviços para que se assegure a população a existência com dignidade.

Conforme Marshall ensina “a política social é um termo largamente usado, mas que não se presta a uma definição precisa”, com o objeto proposto pelo autor de que “será empregada sempre com referência a política dos Governos relacionada à ação que exerça um impacto direto sobre o bem-estar dos cidadãos, ao proporcionar-lhes serviços ou renda”. Assim, são consideradas políticas sociais aquelas que versem efetivamente sobre serviços de saúde.¹⁰

De todo modo, a elaboração das citadas políticas sociais específicas para a saúde deve ser amparada em dados sistêmicos acerca do debate envolvido. No que tange à uma pandemia, tal situação está atrelada a análise dos óbitos ocorridos.

Com isso, o registro civil, guardião dos registros de óbitos e de publicidade ilimitada, deve e pode ser usado como ferramenta essencial para uma efetiva conduta na elaboração de diretrizes pelo Estado – isso é o que se defende neste artigo.

3. DO REGISTRO CIVIL DAS PESSOAS NATURAIS E O POTENCIAL PARA A PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Inicialmente, antes de adentrar à análise específica do conceito e das características do Ofício de Registro Civil das Pessoas Naturais, necessário se faz o estudo das diversas acepções do instituto.

Como serviço público, o Estado transfere definitivamente ao particular por norma constitucional a competência exclusiva para dar efetividade à cidadania através do Registro Civil das Pessoas Naturais, os denominados Ofícios da Cidadania. O instituto da delegação está consagrado no artigo 236 da Constituição Federal.

Já como local, o registro civil é entendido como um departamento da Administração com finalidade de conter autenticamente os atos relacionados ao estado civil. No que tange à acepção jurídica, é tido como instituição indispensável à sociedade, pois necessária à individualização da pessoa.

¹⁰ MARSHALL, T. H. Política social. São Paulo: Zahar Ed., 1967. p. 7.

É notório, porém, que o conceito mais relevante é o que se atrela ao viés de entender o registro civil como direito humano. Por este, o registro civil é vislumbrado dentre aqueles direitos inerentes ao ser humano, pois, sem as inscrições públicas, a pessoa não consegue ter acesso aos serviços sociais básicos, permanecendo marginalizada na comunidade.

Ao explicar acerca da natureza do Registro Civil das Pessoas Naturais, André Franco Montoro enaltece que “sobre a natureza pública das normas do registro civil, vale citar a clássica definição proposta por Ulpiano, ensinada muitas vezes, para quem o Direito Público diz respeito às coisas do Estado”.¹¹

Dessa forma, compreender a efetivação da cidadania como forma de aplicação de políticas públicas coerentes ao combate da pandemia sanitária causada pelo COVID-19 se atrela à elaboração de um estudo profundo quanto aos registros de óbitos e os dados colhidos destes, sua aplicação e a dinâmica social, sanitária e jurídica em que se envolve.

Trata-se, sem dúvida, de tema complexo, mas de extrema importância para compreender a evolução de nosso Estado, sua relação com a cidadania, com os direitos fundamentais, nitidamente a saúde. Desse modo, se investiga a relação entre Estado e legalidade, mas, sobretudo, a intrincada relação com o registro civil.

No Brasil, o Registro Civil é um direito do cidadão e tem sua gratuidade garantida por lei, dado que é a prova da existência jurídica de todos os brasileiros. Todos os demais direitos dependem do Registro Civil de Nascimento: vida e saúde, educação e cultura, esporte e lazer, trabalho e previdência, liberdade individual e dignidade, entre outros.

Além disso, a carteira de identidade, o título de eleitor, o CPF (Cadastro de Pessoa Física) e os benefícios sociais dependem desse documento. Assim, segundo Jader Lúcio de Lima Pessoa:

A Certidão de Nascimento é o direito básico por meio do qual todos os outros são obtidos, permitindo a pessoa votar e ser votada, trabalhar com carteira de trabalho assinada, viajar, ser beneficiária de programas assistenciais do governo, enfim, é um documento necessário

¹¹ MONTORO, André Franco. Introdução à Ciência do Direito. Vol, II, São Paulo: RT, 1982. p. 51.

à participação da vida moderna e a plena realização da pessoa humana atualmente.¹²

Congruente a isso, compreender as contradições e ambivalências profundas que incrementam as políticas públicas, estimuladas pela atuação estatal e os direitos fundamentais, amparados pelas normas e os que ainda devem ser regulamentados.

Trata-se, pois de um importante debate, uma pesquisa que impacta profundamente na relação entre Estado e cidadão que se construiu ao longo do século. Nas palavras do jurista Washington de Barros Monteiro:

Os principais fatos da vida civil de uma pessoa natural, como o nascimento o casamento e o óbito são escritos no Registro Civil, o qual é conceituado pela doutrina como “o conjunto de atos autênticos tendentes a ministrar prova segura e certa do estado das pessoas. Ele fornece meios probatórios fidedignos, cuja base primordial descansa na publicidade, que lhe é imanente”¹³

Esboça-se, dessa forma, uma concepção de atividade extrajudicial que se coloca por sobre a própria ordem, por sobre o próprio direito que o cria e o legitima, com o intuito de se anexar aos ditames essenciais da cidadania e de liberdade.

4. O PAPEL DO REGISTRO CIVIL DAS PESSOAS NATURAIS EM TEMPOS DE COVID-19

Em sequência ao acima analisado, no Registro Civil está assentada a biografia jurídica do cidadão, ou seja, os pontos cruciais que coadunam sua vida à efetivação dos direitos básicos.

Visto esta serventia extrajudicial ter como um de seus princípios essenciais a publicidade, cuja função é provar a situação jurídica do registrado e torná-la conhecida de terceiros.

Especificamente, quanto à utilização do Registro Civil das Pessoas Naturais como atividade essencial à elaboração de políticas públicas efetivas

¹² PESSOA, Jäder Lúcio de Lima. Registro Civil de Nascimento: direito fundamental e pressuposto para o exercício da cidadania. Brasil, 1988-2006. Campos dos Goytacazes, 2006. Dissertação (Curso de pós-graduação – Mestrado em Direito). Faculdade de Direito de Campos.

¹³ MONTEIRO, Washington de Barros. Curso de direito civil: parte geral. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 42.

ao combate do COVID-19, o registro do óbito deve ser analisado. Os óbitos, geralmente, são registrados no Livro C¹⁴, com exceção aos óbitos fetais, ou natimortos, cujo registro é feito no Livro C-auxiliar.¹⁵

Logo, tendo-se em vista as consequências sociais decorrentes de tal fato jurídico, é imperativo seu registro exato – ou o mais preciso possível -, o que demanda prova de sua ocorrência, sua adequada caracterização e facilitação de acesso, a todos, a essas informações. A declaração e o registro do óbito de determinada pessoa, portanto, possui não apenas importância no âmbito dos direitos da personalidade do falecido, como também no próprio âmbito social.¹⁶

Os órgãos de Registro Civil das Pessoas Naturais de todo o país elaboraram uma plataforma virtual (Portal da Transparência – Especial COVID-19) de modo a expor as estatísticas quanto aos óbitos ocasionados pelo COVID-19 e isso reforça a perspectiva proposta neste estudo.

Tais dados, que são públicos e acessíveis por qualquer cidadão, são retirados dos próprios registros das serventias extrajudiciais e demonstram claramente o foco territorial, sexual e etário da doença; as principais causas do óbitos; e os números envolvendo os casos suspeitos e confirmados. Segue a explicação da plataforma:

Em meio à pandemia de COVID-19, os Cartórios de Registro Civil do Brasil reforçam seu compromisso de transparência com a sociedade e passam a disponibilizar informações vitais sobre as causas de mortes constantes nos registros de óbitos lavrados pelos Cartórios de todo o País. As estatísticas aqui apresentadas se baseiam nas Declarações de Óbito (DO) registradas nos Cartórios do País relacionadas à COVID-19 e causas respiratórias relacionadas em dois grandes grupos: pneumonia e insuficiência respiratória. Nas DOs enviadas pelos Cartórios ao Portal da Transparência, além da COVID-19 declarada na DO como causa suspeita ou confirmada, procurou-se também avaliar apenas os dois grandes grupos subsequentes relacionados à doença por coronavírus, como: pneumonia, insuficiência respiratória. Os agrupamentos de causas acima especificados estão classificados segundo as seguintes variáveis: Data do óbito, por período dia/mês em 2019 e 2020, Faixa etária (idade) do falecido (a), Sexo do falecido (a), Brasil, Estados, Capitais.¹⁷

¹⁴ Livro C do Registro Civil das Pessoas Naturais, normatizado pela lei n. 6015/73, é o livro destinado ao assento de óbito dos falecidos em determinada circunscrição territorial competente.

¹⁵ FERRARI, Carla Modina; KUMPEL, Vitor Frederico. Tratado Notarial e Registral: Ofício de Registro Civil das Pessoas Naturais. São Paulo: YK editora, 2017. p. 139.

¹⁶ SANTOS, Ricardo Velloso dos. Registro Civil das Pessoas Naturais. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2006. p. 33.

¹⁷ <https://transparencia.registrocivil.org.br/especial-covid>. Acesso em: 27 abr 2020.

Assim, as serventias extrajudiciais expõem a toda a sociedade que são meios necessários e objetivos para a realização de políticas públicas eficazes, visto que tais dados podem auxiliar e muito na elaboração de diretrizes de modo a minimizar os mais diversos problemas ocasionados em decorrência da pandemia do COVID-19.

Importante demonstrar como estas serventias podem ser fundamentais na elaboração das políticas públicas, pensando-se nas várias etapas do ciclo de políticas públicas, em que os dados obtidos a partir da publicidade dos óbitos do registro civil poderão ser utilizados.

Com relação à utilização dos dados do registro civil, pela sua publicidade de suas certidões ou pela plataforma virtual acima destacada, estes podem ser incorporados na etapa da formação da agenda, etapa inicial do ciclo de elaboração das políticas públicas.¹⁸

A fase da agenda caracteriza-se pelo planejamento, que consiste em perceber os problemas existentes. Essa percepção precisa ser consistente com o cenário real em que a população se encontra. São analisados nessa fase: a existência de dados que mostram a condição de determinada situação, a emergência e os recursos disponíveis.

O reconhecimento dos problemas que precisam ser solucionados de imediato ganham espaço na agenda governamental a partir de alguns fatores, são eles: avaliação do custo-benefício; estudo do cenário local e suas necessidades; recursos disponíveis; a urgência que o problema pode tomar por uma provável mobilização social; e a necessidade política.¹⁹

Por isso, utilizar os dados estatísticos provenientes dos registros civis é quase uma obrigação estatal em meio a tantas incertezas e direcionamentos ineficazes no combate à doença e suas consequências.

Considera-se que, apesar das alterações formais que nos trouxeram, na ordem jurídica contemporânea, a um Estado Democrático de Direito, ainda existem barreiras que não incrementam de maneira uníssona todo o âmbito

¹⁸ SABATIER, P.; WEIBLE, C. The advocacy coalition framework. Theories of the policy process, v. 2, 2007. p. 21.

¹⁹ FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil. Revista Planejamento e Políticas Públicas, n. 21, Jun. de 2000.

permeado por esta nova realidade jurídica, sendo a atividade extrajudicial ferramenta essencial, atrelada às políticas públicas, para a configuração de novas e outras não tão novas realidades resultando na máxima proteção ao cidadão e aos seus direitos fundamentais.

CONCLUSÃO

Através do Registro Civil é que a pessoa passa a ser cidadã e a existir juridicamente. O direito ao Registro é o direito à existência. A partir do momento em que é registrada, a pessoa passa a ter acesso aos direitos universais.

Deste modo, utilidade do Registro Civil é indiscutível, já que garante aos cidadãos o direito ao exercício da cidadania, inclusive as decorrências desta no *post-mortem*, através do registro do óbito.

A atuação do poder público, ora apresentado com inúmeras dificuldades, deveria se pautar na prudência de orientar os cidadãos na busca dos valores razoáveis e edificantes de uma vida sensata. Assim, no contexto atual, de elevação dos índices de óbitos, pouca coleta de exames e elaboração de diretrizes confusos e ineficazes; a problemática gerada pela crise do COVID-19 expõe um total descrédito das ações governamentais.

Pela real efetivação dos direitos sociais, com ênfase na saúde, aos quais correspondem os deveres de colaboração da sociedade, os governantes, representantes do povo, são também orientadores das práticas de sua comunidade e de sua própria.

Por este exemplo, a sociedade fará o mesmo exercício de fiscalização e combate a pandemia se houver diretrizes eficazes e próximas ao cidadão. de seus representantes e de seus comuns. Com a coleta de dados do registro civil e sua efetiva aplicação coerente, criar-se-á um sistema uníssono de valorização dos princípios básicos que orientam a cidadania

Os vícios causados pela crise sanitária são reflexos de uma corrupção dos princípios basilares de nosso governo. Neste âmbito, há o surgimento da falta de consciência social do povo para não se esquivar frente a seu compromisso e responsabilidade com a vida de seus conterrâneos.

Somente através do resgate dos princípios morais mais autênticos e de uma verdadeira reforma na elaboração de políticas públicas é que se alcançaria a real mudança do cenário atual. A redução de uma ordem política desprovida de valores sociais, que consolida entraves às ações do povo, tornaria viva a prosperidade e o avanço de nossa realidade social.

O exercício da cidadania, que resultará na efetivação de diretrizes plenas de combate à pandemia, depende do registro civil e da sua decorrente documentação básica.

Isto ocorre, pois em um Estado Democrático de Direito, tal exercício se manifesta pela participação do cidadão, o que não seria possível na situação de inexistência causada pela falta da documentação e do registro.

Anexo a isso, o viés de que a publicidade quanto ao registro dos óbitos e seus dados estatísticos esboçam o ponto de partida pelo qual os governantes e os próprios cidadãos devem tomar para que as políticas públicas sanitárias estruturais sejam realmente efetivas.

A plena cidadania, até o presente, é muito mais um ideal do que uma prática concreta. Na verdade, a cidadania no Brasil é longo caminho a ser percorrido.

Dessa forma, o estudo profundo das temáticas analisadas por este artigo é de suma importância para o real combate a crise sanitária que escancarou um problema estrutural da sociedade brasileira, visto que a essência do problema está nas bases principiológicas que fundamentam a própria elaboração das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

BONAVIDES, Paulo. **A crise política brasileira**. 2ª. Ed. ver. e aum. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002.

CASSETTARI, Christiano. **Código de Normas da Corregedoria Geral de Justiça de São Paulo: Legislação Estadual e Municipal para Cartórios**. São Paulo: Atlas, 2012.

----- . **Elementos de Direito Civil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

CHAUÍ, Marilena. **Conformismo e Resistência**. Aspectos da cultura popular no Brasil. 6ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DAHL, R. A. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo, Editora EDUSP, 1997.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos Humanos e Cidadania**. São Paulo: Moderna, 1998.

FERRARI, Carla Modina; KUMPEL, Vitor Frederico. **Tratado Notarial e Registral: Ofício de Registro Civil das Pessoas Naturais**. São Paulo: YK editora, 2017.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, Jun. de 2000.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil brasileiro: parte geral**. São Paulo: Saraiva, 2003.

HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Tradução de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 7. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2016.

MARSHALL, T. H. **Política social**. São Paulo: Zahar Ed., 1967.

MONDIN, B. **Introdução à Filosofia: problemas, sistemas, autores, obras.** Tradução de J. Renard. São Paulo: Paulus, 1980.

MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de direito civil: parte geral.** São Paulo: Saraiva, 2015.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O Espírito da Leis.** Trad. Port. Cristina Murachco – São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MONTORO, André Franco. **Introdução à Ciência do Direito.** Vol, II, São Paulo: RT, 1982.

NETO, Mario de Carvalho Camargo; OLIVEIRA, Marcelo Salaroli de. **Registro Civil das Pessoas Naturais – Coleção Cartórios.** 1. Ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

PESSOA, Jáder Lúcio de Lima. **Registro Civil de Nascimento: direito fundamental e pressuposto para o exercício da cidadania.** Brasil, 1988-2006. Campos dos Goytacazes, 2006. Dissertação (Curso de pós-graduação – Mestrado em Direito). Faculdade de Direito de Campos.

PINSKY, Jaime; Carla, B. **História da cidadania.** São Paulo: Contexto, 2003.

ROUSSEAU, Jean-Jaques. **O contrato social: princípios de direito político.** 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

ROZICKI, Cristiane. **Direito e cidadania.** Rio de Janeiro. 2010

SABATIER, P.; WEIBLE, C. **The advocacy coalition framework. Theories of the policy process,** v. 2, 2007.

SALOMÃO, Reinaldo. **Infectologia - Bases Clínicas e Tratamento**. São Paulo: Gen, 2017.

SANTOS, Ricardo Velloso dos. **Registro Civil das Pessoas Naturais**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2006.

VOLTAIRE. **Dicionário Filosófico**. São Paulo: Martin Claret, 2002.

<https://www.who.int/eportuguese/countries/bra/pt/>

<https://saude.abril.com.br/medicina/oms-decreta-pandemia-do-novo-coronavirus-saiba-o-que-isso-significa/>

https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875

<https://www.imprensaoficial.com.br/#28/04/2020>

<https://transparencia.registrocivil.org.br/especial-covid>