REVISTA TÓPICOS
ISSN 2965-6672 | Qualis A2

REGISTRO CIVIL DE NASCIMENTO, INVISIBILIDADE DOCUMENTAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: DESAFIOS À EFETIVAÇÃO DA CIDADANIA NO BRASIL

BIRTH REGISTRATION, DOCUMENTARY INVISIBILITY AND PUBLIC POLICIES: CHALLENGES TO EFFECTIVE CITIZENSHIP IN BRAZIL

Ciências Sociais Aplicadas • 05/11/2026

REGISTRO DOI: 10.70773/revistatopicos/793586521

Luiz Henrique Santos da Cruz
Kaline Mariele Sant`ana Monteiro

RESUMO

O registro civil de nascimento constitui instrumento indispensável à identificação jurídica e à fruição de direitos, além de produzir informações relevantes para a organização das ações estatais. Este artigo examina a relação entre ausência de registro, desigualdades sociais e formulação de políticas públicas no Brasil. A pesquisa adota abordagem qualitativa, com revisão bibliográfica e análise documental de normas nacionais, instrumentos internacionais de direitos humanos e publicações institucionais. Discute-se a distinção entre sub-registro e registro tardio, a função social das serventias extrajudiciais e o potencial dos dados registrais para orientar decisões administrativas. Argumenta-se que a gratuidade legal, embora essencial, não elimina barreiras territoriais, informacionais e institucionais. Conclui-se que a universalização do registro exige articulação federativa, atendimento próximo às populações vulnerabilizadas, integração responsável de bases de dados e acompanhamento contínuo de indicadores, sem reduzir a cidadania à posse formal de documentos.

Palavras-chave: Registro civil de nascimento; Sub-registro; Cidadania; Direitos fundamentais; Políticas públicas.

ABSTRACT

Birth registration is essential to legal identification and the exercise of rights, while also generating information relevant to public administration. This article examines the relationship between lack of registration, social inequalities and public policy design in Brazil. It employs a qualitative approach based on literature review and documentary analysis of Brazilian legislation, international human rights instruments and institutional publications. It distinguishes under-registration from late registration, addresses the social role of civil registry offices and considers how administrative records can

inform public decisions. It argues that statutory free access, although crucial, does not by itself overcome geographic, informational and institutional barriers. Universal registration requires intergovernmental coordination, services accessible to vulnerable populations, responsible data integration and continuous monitoring of indicators.
Keywords: Birth registration; Under-registration; Citizenship; Fundamental rights; Public policy.

1. INTRODUÇÃO

A identificação civil representa uma das formas pelas quais o Estado reconhece administrativamente acontecimentos relevantes da vida humana. Entre esses acontecimentos, o nascimento ocupa posição singular: seu registro permite comprovar dados de identificação, filiação e origem, oferecendo suporte à obtenção de outros documentos e à realização de atos cotidianos. Embora os direitos da personalidade não nasçam da certidão, a falta de documentação pode dificultar seu exercício concreto.

No Brasil, a distância entre o reconhecimento normativo de direitos e sua concretização permanece visível nas situações de sub-registro de nascimento. A inexistência de assento no período considerado pelas estatísticas oficiais não constitui apenas falha burocrática. Pode indicar obstáculos de deslocamento, acesso à informação, atendimento institucional e integração entre serviços públicos, frequentemente agravados por desigualdades regionais.

A questão orientadora desta pesquisa é: de que maneira os registros civis de nascimento podem contribuir simultaneamente para a garantia de direitos fundamentais e para o aperfeiçoamento de

políticas públicas destinadas à redução do sub-registro? O objetivo geral é analisar a função jurídica e informacional do registro civil. Especificamente, pretende-se delimitar os conceitos de sub-registro e registro tardio, identificar fundamentos normativos do direito ao registro e examinar estratégias de enfrentamento da invisibilidade documental.

O estudo utiliza revisão bibliográfica e análise documental, com atenção à Constituição Federal, à Lei de Registros Públicos, ao Estatuto da Criança e do Adolescente, aos tratados internacionais e às iniciativas administrativas de acesso à documentação. Os dados históricos mencionados têm finalidade contextual e não devem ser interpretados como retrato estatístico atualizado de 2026.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1. O Registro de Nascimento no Sistema Jurídico Brasileiro

O registro civil das pessoas naturais confere publicidade, autenticidade e segurança a fatos e atos juridicamente relevantes. Sua disciplina central encontra-se na Lei nº 6.015/1973, que organiza a prática dos assentos e a expedição de certidões. O nascimento integra esse conjunto por estabelecer um registro público de informações essenciais à individualização da pessoa (BRASIL, 1973).

É necessário diferenciar o fato biológico do nascimento, a personalidade civil e o documento que permite demonstrar determinados dados perante terceiros. O Código Civil estabelece que a personalidade civil começa com o nascimento com vida, resguardando desde a concepção os direitos do nascituro. Assim, a ausência de registro não retira a condição de sujeito de direitos; o problema reside na dificuldade de provar informações e acessar

procedimentos que dependem de identificação formal (BRASIL, 2002).

A Lei de Registros Públicos prevê prazo para a declaração de nascimento e procedimentos próprios quando o assento não é realizado tempestivamente. O registro tardio não deve ser confundido automaticamente com o sub-registro: o primeiro descreve a realização do ato fora do prazo legal; o segundo é uma medida estatística relacionada a nascimentos não registrados no período de referência. Uma pessoa registrada tardiamente deixa de estar sem assento, ainda que tenha enfrentado privação documental por determinado tempo.

A Constituição de 1988 reconhece a cidadania e a dignidade da pessoa humana como fundamentos da República e estabelece garantias de igualdade e acesso a direitos. A gratuidade do registro civil de nascimento e da primeira certidão, prevista na legislação, integra a tentativa de remover barreiras econômicas ao reconhecimento documental. Entretanto, a gratuidade do ato não significa inexistência de custos indiretos, como transporte, perda de jornada de trabalho e obtenção de informações necessárias (BRASIL, 1988; BRASIL, 1997).

O Estatuto da Criança e do Adolescente também articula medidas protetivas à regularização documental. A previsão evidencia que a resposta ao problema não deve depender apenas da iniciativa individual: instituições de proteção à infância e órgãos públicos precisam atuar de maneira coordenada para evitar que dificuldades familiares se transformem em exclusão duradoura (BRASIL, 1990).

2.2. Identidade, Dignidade Humana e Direito a Ter Direitos

O reconhecimento da personalidade jurídica integra o repertório internacional de proteção da pessoa. O artigo 6º da Declaração Universal dos Direitos Humanos afirma o direito ao reconhecimento da personalidade jurídica em todos os lugares. O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, em seu artigo 24, determina o registro da criança imediatamente após o nascimento e assegura o direito a um nome (ONU, 1948; BRASIL, 1992).

Na mesma direção, a Convenção sobre os Direitos da Criança relaciona registro, nome, nacionalidade e preservação de vínculos familiares. Esses instrumentos demonstram que a documentação inicial não é simples conveniência administrativa, mas parte de um compromisso de proteção integral da infância e de combate à exclusão (BRASIL, 1990b).

Na prática, a inexistência de certidão pode criar dificuldades para matrícula escolar, emissão de documentos, atendimento em programas sociais e comprovação de vínculos familiares. Tais entraves não significam que a pessoa tenha perdido seus direitos; revelam, antes, que estruturas administrativas frequentemente condicionam o acesso a serviços à apresentação de documentos. O desafio jurídico consiste em assegurar atendimento e mecanismos de regularização sem perpetuar a vulnerabilidade.

A cidadania deve ser compreendida em sentido mais amplo do que a participação eleitoral. Ela envolve condições reais para integrar a vida social, reivindicar prestações públicas e exercer liberdades. Por isso, uma política eficaz de registro civil precisa combinar providências documentais com informação acessível, acolhimento institucional e estratégias dirigidas a grupos historicamente pouco atendidos.

Como observa a literatura sobre a erradicação do sub-registro, ações nacionais de mobilização e ampliação da rede de atendimento contribuíram para modificar um problema de longa duração. O avanço, porém, não autoriza considerar a questão definitivamente superada, sobretudo diante das diferenças territoriais e das situações individuais que permanecem fora das estatísticas usuais (Claro, 2020).

3. METODOLOGIA

Trata-se de pesquisa qualitativa, exploratória, bibliográfica e documental. O corpus é composto por normas brasileiras e instrumentos internacionais sobre identidade e registro civil, literatura especializada e publicações estatísticas oficiais do IBGE. Procedeu-se à leitura temática e à comparação entre os fundamentos jurídicos, os obstáculos sociais ao registro e as respostas institucionais, com atenção à distinção entre sub-registro e registro tardio. Os indicadores do IBGE são empregados como dados secundários, sem tratamento estatístico original. A pesquisa não realizou entrevistas nem coleta de dados pessoais, e seus resultados devem ser compreendidos nos limites das fontes consultadas.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1. Sub-Registro e Desigualdades Territoriais

A ausência de registro oportuno resulta de fatores que se combinam. Distâncias entre moradia e serventia, precariedade de transportes, desconhecimento sobre procedimentos, dificuldades de obtenção de documentos familiares e insuficiência de serviços locais podem comprometer o acesso. A análise do fenômeno deve evitar

responsabilizar exclusivamente famílias que já enfrentam limitações materiais.

As estatísticas oficiais do IBGE mostram avanços, sem indicar eliminação do problema. Segundo as Estimativas de Sub-Registro de Nascimentos e Óbitos 2024, divulgadas em 2026, a taxa estimada de sub-registro de nascidos vivos atingiu 0,95% em 2024, pela primeira vez abaixo de 1% na série. O indicador mede eventos não registrados dentro do período considerado pela metodologia, não devendo ser confundido com o total acumulado de pessoas sem documentação (IBGE, 2026).

A comparação de indicadores exige cautela metodológica. Sub-registro, registro tardio e cobertura de registro são medidas distintas, calculadas segundo recortes temporais e procedimentos específicos. Por isso, não é adequado combinar percentuais de anos diferentes sem explicitar a definição empregada e a fonte estatística. A avaliação de políticas deve considerar tanto o número de registros realizados quanto a persistência de pessoas sem documentação.

Populações de áreas rurais, ribeirinhas e localidades de difícil acesso podem demandar estratégias móveis ou parcerias com equipamentos de saúde e assistência social. O atendimento padronizado, concentrado em centros urbanos, nem sempre responde à diversidade das condições de deslocamento e comunicação. Universalizar o direito requer reconhecer essas diferenças sem criar padrões desiguais de proteção.

4.2. Dados Registrais e Planejamento de Políticas Públicas

Os assentos de nascimento não se limitam à utilidade individual. Em conjunto, fornecem informações que podem apoiar o conhecimento

da dinâmica demográfica e o planejamento de políticas de saúde, educação e proteção social. Para essa finalidade, é importante distinguir o registro jurídico de cada pessoa do tratamento estatístico agregado das informações, que exige critérios de qualidade, atualização e proteção de dados.

Uma política pública pressupõe identificação do problema, escolha de prioridades, implementação e avaliação. Os dados registrais podem contribuir em todas essas etapas: ajudam a localizar territórios com dificuldades de cobertura, orientam a distribuição de equipes e permitem acompanhar resultados. Entretanto, números administrativos isolados não explicam integralmente as causas do sub-registro; precisam ser confrontados com informações sociais e territoriais.

O Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica, regulamentado pelo Decreto nº 10.063/2019, integra o esforço de coordenação de órgãos e entes públicos. A experiência de articulação com maternidades e de mobilização comunitária mostra a relevância de aproximar o serviço registral do momento e do local do nascimento (BRASIL, 2019; Claro, 2020).

No âmbito do Judiciário, o Provimento CNJ nº 140/2023 instituiu o Programa de Enfrentamento ao Sub-registro Civil e de Ampliação do Acesso à Documentação Básica por Pessoas Vulneráveis e a Semana Nacional do Registro Civil. O Provimento CNJ nº 149/2023 consolidou as normas nacionais relativas aos serviços extrajudiciais, devendo ser consultado em sua versão atualizada (Conselho Nacional de Justiça, 2023a, 2023b).

A circulação de dados entre instituições, embora útil, demanda finalidade definida, segurança e respeito à privacidade. O aprimoramento de sistemas não pode converter o registro civil em mecanismo de exposição indiscriminada de informações pessoais. A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais oferece parâmetros para tratamento adequado, especialmente quando há compartilhamento entre órgãos públicos (BRASIL, 2018).

Outro desafio é a qualidade das informações. Erros de preenchimento, duplicidades e atrasos de transmissão podem distorcer diagnósticos. Investimentos em interoperabilidade devem vir acompanhados de protocolos de correção, capacitação e transparência sobre limitações estatísticas. A produção de indicadores confiáveis constitui condição para decisões públicas justificáveis e passíveis de controle social.

4.3. Caminhos para a Universalização do Registro

A superação das lacunas de cobertura exige medidas simultâneas. O fortalecimento de unidades interligadas em estabelecimentos de saúde reduz deslocamentos; mutirões e atendimento itinerante podem alcançar comunidades afastadas; e a formação de profissionais de assistência social, saúde e educação favorece a identificação precoce de situações sem documentação.

A informação ao público deve ser clara quanto à gratuidade do primeiro registro e da primeira certidão, aos documentos normalmente exigidos e aos caminhos de regularização tardia. Campanhas genéricas têm alcance limitado quando não consideram diferenças linguísticas, barreiras digitais e formas locais de organização comunitária.

Também é necessário definir indicadores de acompanhamento. Entre as medidas relevantes estão a proporção estimada de nascimentos registrados no prazo, a quantidade de registros tardios, o tempo de atendimento, a cobertura territorial e a resolução de casos identificados por serviços sociais. A divulgação periódica desses resultados permite distinguir iniciativas pontuais de melhorias sustentadas.

Por fim, a integração de políticas não deve subordinar o atendimento de pessoas sem documentos a exigências impossíveis de cumprir. Procedimentos administrativos inclusivos, canais de encaminhamento e cooperação institucional são essenciais para impedir que a falta do registro se transforme em barreira circular: não se consegue o documento porque não se tem acesso ao serviço, e não se acessa o serviço porque falta o documento.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise documental indica que o registro civil de nascimento possui dupla dimensão. No plano individual, oferece prova pública de informações essenciais à identificação e facilita o exercício de direitos. No plano coletivo, produz dados capazes de subsidiar diagnósticos e escolhas governamentais. Ambas as funções devem ser compreendidas à luz da dignidade humana e da cidadania.

O sub-registro não pode ser tratado como problema meramente cartorário. Suas causas estão associadas à organização territorial dos serviços, às condições materiais de deslocamento, à circulação de informações e à capacidade de articulação institucional. A existência de normas protetivas e a gratuidade legal constituem avanços, mas

não dispensam políticas permanentes de busca ativa e atendimento acessível.

Conclui-se que a redução duradoura da invisibilidade documental depende de planejamento orientado por evidências, cooperação entre diferentes níveis de governo, participação das serventias extrajudiciais e proteção adequada dos dados pessoais. A ampliação da cobertura deve ser avaliada por indicadores consistentes, sem pressupor que avanços históricos equivalham à eliminação definitiva do problema. Garantir o registro de nascimento é uma medida concreta de inclusão, mas a cidadania plena requer que esse reconhecimento seja acompanhado de acesso efetivo aos demais direitos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 out. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 10.063, de 14 de outubro de 2019.** Dispõe sobre o Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10063.htm. Acesso em: 21 out. 2026.

BRASIL**. Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992.** Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 21 out. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990.** Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Brasília, DF: Presidência da República, 1990b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm. Acesso em: 21 out. 2026.

BRASIL**. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 21 out. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.** Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 21 out. 2026.

BRASIL**. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.** Dispõe sobre os registros públicos. Brasília, DF: Presidência da República, 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm. Acesso em: 21 out. 2026.

BRASIL**. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 21 out. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.534, de 10 de dezembro de 1997.** Dá nova redação a dispositivos da Lei nº 6.015/1973. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9534.htm. Acesso em: 21 out. 2026.

CLARO, C. A. B. Políticas públicas para erradicação do sub-registro civil de nascimento no Brasil (2008-2018). **Revista de Políticas Públicas,** v. 24, n. 1, p. 468-483, 2020. Disponível em: https://www.redalyc.org/journal/3211/321165166027/html/. Acesso em: 21 out. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento nº 140, de 22 de fevereiro de 2023.** Estabelece programa de enfrentamento ao sub-registro civil e institui a Semana Nacional do Registro Civil. Brasília, DF: CNJ, 2023a. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original211400202302236 3f7d718d3b3d.pdf. Acesso em: 21 out. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento nº 149, de 30 de agosto de 2023.** Institui o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça – Foro Extrajudicial. Brasília, DF: CNJ, 2023b. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5243. Acesso em: 21 out. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estatísticas do registro civil 2015.** Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/135/rc_2015_v42.pdf. Acesso em: 21 out. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas de sub-registro de nascimentos e óbitos 2024.** Rio de Janeiro:

IBGE, 2026. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/todos-os-produtos-estatisticas/26176-estimativa-do-sub-registro.html. Acesso em: 21 out. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Paris: ONU, 1948. Disponível em: https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights. Acesso em: 21 out. 2026.