

ESCOLA SUPERIOR DO PARLAMENTO CEARENSE - UNIPACE

**OS INVISÍVEIS DA CIDADE: EXCLUSÃO DE INDOCUMENTADOS EM
SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL EM FORTALEZA**

Gabriela Cavalcante de Freitas Eufrásio¹

Prof. Eliezer Fares Abdala Neto²

RESUMO

A exclusão documental, embora frequentemente tratada como um problema administrativo, revela-se parte de um fenômeno muito mais amplo e complexo, vinculado a mecanismos históricos, sociais e institucionais de marginalização. Estudos recentes apontam que a ausência de documentos não é apenas uma falta material, mas um indicador de processos de desumanização simbólica que afetam grupos vulneráveis, sobretudo aqueles que vivem em situações de pobreza extrema. Nessa perspectiva, alguns autores demonstram que a falta de documentação está inserida em dinâmicas de exclusão moral, nas quais determinados indivíduos são desvalorizados e percebidos como indignos de proteção, legitimando práticas de negligência e invisibilização social. As consequências dessa exclusão tornam-se ainda mais graves quando confrontadas com a estrutura legal vigente. Embora a Lei nº 6.015/1973 tenha sido criada para assegurar o acesso universal ao registro civil, diversos dispositivos e lacunas normativas acabam por produzir obstáculos que dificultam a inclusão daqueles já afetados por vulnerabilidades socioeconômicas. Dessa forma, a falta de documentação não pode ser compreendida isoladamente; ela se articula com falhas estruturais do Estado e com dinâmicas sociais de desigualdade que perpetuam a marginalização. Adicionalmente, pesquisas sobre exclusão urbana revelam que pessoas indocumentadas enfrentam barreiras no acesso a serviços essenciais, como saúde, assistência social e educação, perpetuando um ciclo de precariedade material e simbólica. A ausência de políticas públicas integradas e sensíveis às especificidades desse grupo contribui para a reprodução de desigualdades e impede a concretização de direitos fundamentais assegurados constitucionalmente. Portanto, compreender a exclusão de indocumentados exige uma análise multidimensional que considere aspectos legais, sociais e morais. Tal abordagem permite evidenciar as limitações das políticas vigentes e destaca a urgência de ações estatais que promovam reconhecimento, proteção e inclusão efetiva, rompendo com os processos de invisibilização que há décadas mantêm milhares de pessoas à margem da cidadania.

Palavras-chave: Documentação Civil; População em Situação de Rua; Miséria Urbana; Cadastro Único; Fortaleza.

¹ Gabriela Cavalcante de Freitas Eufrásio; Graduação; E-mail: gabrieladefreitasadv@gmail.com

² Eliezer Fares Abdala Neto; Doutor; E-mail: eliezer.neto@al.ce.gov.br.

1 INTRODUÇÃO

A cidadania e a dignidade da pessoa humana são fundamentos estruturantes da República Federativa do Brasil, conforme previsto no art. 1º, incisos II e III, da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Em razão disso, toda pessoa nascida no território nacional possui direito ao registro civil e ao acesso a serviços públicos essenciais, como saúde e educação, cabendo ao Estado garantir a materialidade desses direitos. Contudo, apesar do respaldo constitucional, parcela da população permanece invisível aos sistemas estatais, como ocorre com indivíduos indocumentados que vivem em extrema vulnerabilidade social (BRASIL, 1988).

Os direitos fundamentais constituem prerrogativas essenciais à dignidade humana e conformam um núcleo de proteção que deve ser assegurado a todos, independentemente de suas condições pessoais. Conforme Trindade (s.d.), embora esses direitos ocupem posição central no ordenamento jurídico, sua efetivação depende de fatores políticos, econômicos e administrativos que condicionam a capacidade estatal de tornar concretos os comandos constitucionais (TRINDADE, s.d.).

A análise dos dados do Censo Demográfico de 2022, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), juntamente com os indicadores apresentados no Informe nº 272/2025 do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), evidencia a persistência de desigualdades profundas no Ceará e em Fortaleza (IBGE, 2023; IPECE, 2025). Tais levantamentos apontam altos índices de concentração de renda, baixa média salarial e carência estrutural de serviços públicos essenciais, reforçando o abismo existente entre o arcabouço garantista constitucional e a realidade social de milhares de famílias vulneráveis (IBGE, 2023; IPECE, 2025).

De acordo com a Associação dos Notários e Registradores do Estado do Ceará (Anoreg-CE), com base em dados do IBGE, cerca de 3,8% dos cearenses não possuíam registro de nascimento em maio de 2023 (ANOREG-CE, 2023). Além disso, matéria publicada pelo Diário do Nordeste revelou que, em 2018, o Ceará ocupava o segundo lugar nacional em sub-registro civil, somando 273.207 pessoas nessa condição (DIÁRIO DO NORDESTE, 2018). Esses dados revelam que a exclusão documental permanece um fenômeno estrutural e persistente no estado (ANOREG-CE, 2023; DIÁRIO DO NORDESTE, 2018).

A subnotificação é mais frequente em territórios marcados por baixa renda, alta densidade demográfica e precariedade no acesso a serviços públicos como moradia, urbanização, saneamento e educação (IBGE, 2023). Nesses contextos, a exclusão documental constitui parte

intrínseca da exclusão social, ambas coexistindo e retroalimentando-se nos mesmos espaços de vulnerabilidade (IBGE, 2023).

Chrispino (2021) evidencia que indivíduos subnotificados tendem a compartilhar características que reforçam sua marginalização: são majoritariamente negros, vivem em extrema vulnerabilidade socioeconômica, possuem dificuldades de comunicação formal e apresentam memória fragmentada de sua origem, o que dificulta o processo de registro tardio. Além disso, a ausência de suporte familiar e de meios materiais para acompanhar procedimentos judiciais aprofunda sua invisibilidade (CHRISPINO, 2021).

No julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 347, em 2015, o Supremo Tribunal Federal cunhou a expressão “Estado de Coisas Inconstitucional”, ao reconhecer a existência de violações estruturais e massivas de direitos fundamentais decorrentes da incapacidade do Estado em corrigir disfunções sistêmicas (STF, 2015). Embora aplicada inicialmente ao sistema prisional, essa conceituação pode ser estendida à realidade dos indocumentados, que igualmente sofrem com omissões estatais persistentes (STF, 2015).

A invisibilidade civil dos indocumentados compromete o acesso a políticas públicas, serviços de saúde, programas assistenciais e formalização de vínculos de trabalho, configurando violação do mínimo existencial e falha sistêmica de múltiplas instituições estatais (CHRISPINO, 2021). A ausência de documentação básica os coloca à margem da cidadania, privando-os de direitos elementares e perpetuando ciclos de exclusão que se estendem por gerações.

Diante desse cenário, o presente artigo tem como objetivo evidenciar a realidade dos indocumentados em situação de vulnerabilidade social no Ceará, com ênfase em Fortaleza. Pretende ainda fomentar o debate no âmbito do Poder Legislativo, de modo a estimular a formulação de políticas públicas estruturantes e intersetoriais capazes de mitigar os efeitos desse fenômeno historicamente silenciado. Assim, busca-se contribuir para o enfrentamento de um quadro que pode ser identificado como um “estado de coisas inconstitucional” aplicado ao campo da exclusão documental (STF, 2015; IPECE, 2025).

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E DESENVOLVIMENTO

A condição de invisibilidade social que recai sobre indivíduos indocumentados em situação de miséria constitui uma das expressões mais severas da desigualdade urbana contemporânea. Em Fortaleza, assim como em outras grandes cidades brasileiras, milhares de pessoas vivem à margem das estruturas institucionais, impedidas de acessar direitos básicos por

não possuírem documentação civil. Essa ausência impede o reconhecimento formal de sua existência pelo Estado, perpetuando um ciclo de exclusão, pobreza extrema, vulnerabilidade e estigmatização (SENNETT, 2018; CASTEL, 2008).

A literatura aponta que a falta de documentação não é apenas uma questão burocrática, mas um fenômeno multidimensional que afeta a identidade, a dignidade e a participação social dos sujeitos. Trata-se de um processo que os posiciona nas margens do sistema de proteção social e os torna praticamente inexistentes nas estatísticas oficiais e nas políticas de inclusão (BAUMAN, 2005; ARANTES, 2020). Essa invisibilidade é reforçada pelas dinâmicas urbanas, que tendem a ocultar ou neutralizar grupos que perturbam a lógica higienista e seletiva das grandes metrópoles.

Estudar essa parcela da população é, portanto, essencial para compreender como o Estado, a sociedade e as dinâmicas urbanas contribuem para a produção e reprodução da exclusão civil e social. Essa reflexão torna-se ainda mais relevante considerando que a cidadania, sem documentação, se torna um direito inacessível, restringindo o acesso a serviços públicos essenciais e limitando as condições de sobrevivência (QUIJANO, 2014; MARTINS, 1997). Compreender esse fenômeno permite revelar as estruturas que sustentam a desigualdade e a marginalização no espaço urbano.

Assim, estudos nesta seara se justificam pela necessidade de evidenciar e problematizar a existência dos “invisíveis da cidade”, promovendo uma análise crítica sobre os limites das políticas públicas e sobre os mecanismos institucionais de exclusão civil que impedem o exercício pleno da cidadania. Ao oferecer subsídios teóricos e empíricos ao debate, esta pesquisa contribui para o desenvolvimento de estratégias que visem garantir direitos, fortalecer ações intersetoriais e promover a inclusão social de grupos historicamente marginalizados (SPOSATI, 2015; WACQUANT, 2008).

2.1 Conceituação

O estudo sobre a invisibilidade social de indivíduos indocumentados parte de duas questões centrais: quem é a persona do cidadão subnotificado e qual a parcela de responsabilidade estatal na reprodução dessa condição. A compreensão da primeira indagação demanda a análise de dados censitários e de pesquisas oficiais que permitam delinear o perfil daqueles que não possuem documentação civil e enfrentam obstáculos estruturais para sua regularização (CNJ, 2020). Já a segunda questão exige examinar o arcabouço normativo dos registros públicos, suas diretrizes orçamentárias e a efetividade das práticas administrativas,

observando se o Estado se apresenta como agente acolhedor ou, ao contrário, como reprodutor de barreiras institucionais (IPEA, 2022).

Nesse sentido, Escóssia (2019) argumenta que acompanhar a vida de adultos sem documentação implica observar dinâmicas que operam para além das margens formais do Estado, revelando práticas e espaços em que o aparato estatal se faz presente de maneira irregular e fragmentada. A construção da persona do indivíduo subnotificado, portanto, fundamenta este trabalho, pois permite ampliar simbolicamente as margens do Estado, trazendo para o campo da cidadania sujeitos cuja existência administrativa permanece apagada ou negligenciada (ESCÓSSIA, 2019).

2.2 Perfil socioeconômico

A definição do perfil socioeconômico dessas pessoas representa etapa essencial, uma vez que envolve variáveis como idade, gênero, trajetória de vida, vínculos familiares, condições de moradia, situação econômica, raça e nível de acesso a serviços básicos. A elaboração desse perfil cumpre função política: sujeitos sem registro civil não aparecem nas estatísticas oficiais e, consequentemente, deixam de ser contemplados nos planejamentos governamentais, perpetuando a invisibilidade institucional (UNICEF, 2021). A construção dessa visibilidade contribui para o reconhecimento de um dever coletivo de enfrentamento da falta de documentação (IPEA, 2020).

A sistematização dos dados apresentada demonstra que o sub-registro civil se concentra em grupos específicos e vulnerabilizados. Conforme evidenciam pesquisas recentes, fatores como infância em famílias de baixa renda, chefia feminina, vínculos familiares fragilizados, moradias irregulares, pobreza intergeracional e pertencimento racial se articulam e reforçam a probabilidade de ausência documental (MDS, 2023; ONU-Habitat, 2020). Esse conjunto de elementos indica que o sub-registro não decorre de acontecimentos isolados, mas de desigualdades historicamente acumuladas (CEM/CEBRAP, 2021).

2.3 Fatores de vulnerabilidade

Adicionalmente, observa-se que esses fatores de vulnerabilidade se sobrepõem: condições habitacionais precárias, baixa escolaridade, informalidade laboral ou parentesco informal são elementos que simultaneamente dificultam o acesso ao registro civil e intensificam os impactos de sua ausência. Nesse sentido, a falta de documentação não deve ser entendida

apenas como falha burocrática, mas como expressão direta das desigualdades estruturais brasileiras (WORLD BANK, 2020). Tais análises reforçam que o debate sobre documentação civil é inseparável da discussão sobre cidadania e direitos (IPEA, 2022).

A globalização também exerce influência significativa sobre a compreensão moderna da cidadania, uma vez que o fenômeno ampliou as formas de organização social e os espaços de reivindicação de direitos. Conforme observa Vieira (2001), emerge uma concepção de cidadania que ultrapassa a relação estrita entre indivíduo e Estado, incorporando valores sociopolíticos mediados por instituições supranacionais. Dessa forma, garantir direitos básicos — como a documentação civil — passa a representar não só uma demanda administrativa, mas um imperativo ético que se torna mais urgente em contextos de vulnerabilidade social (VIEIRA, 2001).

No contexto brasileiro, a noção de cidadania regulada, proposta por Santos (1979), ilustra como o acesso a direitos depende historicamente da posição ocupacional do indivíduo. Nesse modelo, apenas aqueles inseridos em ocupações reconhecidas pela legislação estariam sujeitos plenos de direitos, produzindo uma cidadania fragmentada e desigual (SANTOS, 1979). Tal perspectiva dialoga com a realidade dos indocumentados, que permanecem à margem das proteções estatais justamente porque não possuem a documentação que lhes permitiria acessar direitos fundamentais (CRISPINO, 2021).

2.4 A exclusão vai mais além do que somente documental

Crispino (2021), apoiando-se em reflexões de Herrera Flores, argumenta que a exclusão documental integra processos mais amplos de exclusão moral, nos quais determinados indivíduos são desvalorizados e considerados indignos de proteção. Segundo Flores, a exclusão moral opera pela desumanização simbólica dos grupos vulneráveis, legitimando práticas de exploração, descaso e discriminação (FLORES, 2009). Esse processo ajuda a explicar como pessoas indocumentadas se tornam alvos de negligência institucional e de apagamento social.

A indocumentação, ao operar dentro de estruturas de exclusão moral, também revela a lógica de hierarquização social que atravessa o Estado brasileiro. Como aponta Santos (1979), o reconhecimento de direitos no Brasil historicamente depende de critérios socioeconômicos e ocupacionais, o que produz o que o autor denomina *cidadania regulada*. Nesse contexto, pessoas sem documentação civil sequer ingressam nesse sistema de reconhecimento formal,

permanecendo fora das arenas de participação política e social. Assim, a exclusão documental não é apenas uma falha administrativa, mas parte de um processo histórico de negação de pertencimento a grupos considerados socialmente “impróprios” ou “indesejáveis”.

Essa perspectiva se articula também com o fenômeno da exclusão estrutural, que atinge de maneira desproporcional populações de raça, pobres e periféricas. Estudos do IPEA (2022) demonstram que a ausência de documentação está fortemente associada a marcadores de desigualdade, como raça, território e renda. Tais dados materializam o argumento de Flores (2009) de que a exclusão moral não é abstrata, mas incorporada em estruturas sociais que legitimam o tratamento desigual de determinados grupos. Assim, a falta de documentação se torna não apenas um sintoma da desigualdade, mas um mecanismo que contribui para sua reprodução.

Além disso, a exclusão moral relacionada à falta de documentação envolve práticas institucionais que reproduzem estigmas dentro dos próprios serviços públicos. Conforme revela pesquisa do UNICEF (2021), profissionais que atuam em políticas de proteção social frequentemente associam pessoas indocumentadas a comportamentos desviantes ou a contextos considerados “desorganizados”, reforçando barreiras simbólicas no atendimento. Esse processo evidencia como a desvalorização moral descrita por Flores (2009) se manifesta concretamente na forma de julgamentos subjetivos que negam direitos e ampliam a vulnerabilidade de indivíduos já fragilizados.

Por fim, a relação entre exclusão moral e exclusão documental também deve ser compreendida à luz das transformações contemporâneas no conceito de cidadania. Vieira (2001) argumenta que a cidadania, na era da globalização, é moldada por dinâmicas econômicas, políticas e institucionais que ultrapassam o Estado-nação e redefinem quem é percebido como sujeito de direitos. Nesse cenário, indivíduos indocumentados ocupam a posição mais frágil dentro das hierarquias de reconhecimento, pois não dispõem sequer do elemento inicial de pertencimento jurídico: o registro civil. Assim, a exclusão moral que os atinge revela não apenas desigualdades históricas, mas também novas formas de vulnerabilidade produzidas por arranjos sociais e institucionais contemporâneos.

2.5 Análise teórica e o confronto com a Lei de Registros Públicos

A despeito dos avanços normativos, a operacionalização do registro civil ainda enfrenta entraves estruturais que afetam de maneira desproporcional indivíduos em condição de vulnerabilidade. Estudos mostram que a burocracia estatal, aliada à falta de integração entre os sistemas de atendimento, cria barreiras adicionais para aqueles que não possuem documentos básicos, gerando um ciclo contínuo de exclusão documental e social (IPEA, 2022). Nesse contexto, a legislação, embora formalmente inclusiva, não elimina desigualdades de acesso, pois sua efetividade depende da capacidade do Estado de garantir atendimento universal, capilarizado e humanizado.

Ademais, o processo de registro civil é profundamente impactado pelas desigualdades territoriais que caracterizam o país. Populações residentes em áreas rurais remotas, territórios periféricos e locais marcados pela precariedade urbana enfrentam maiores obstáculos para acessar cartórios ou unidades interligadas de registro, mesmo após a implementação de políticas de descentralização (CNJ, 2020). Como destacam pesquisas contemporâneas, a ausência de equipamentos públicos próximos torna o direito ao registro dependente da infraestrutura territorial, o que reforça a necessidade de políticas articuladas entre diferentes esferas governamentais.

Outro desafio estruturante diz respeito à própria capacidade administrativa do Estado brasileiro, que historicamente convive com assimetrias na oferta de serviços e na execução de políticas públicas fundamentais. Conforme argumenta Souza (2021), o Estado tende a reproduzir desigualdades ao operar de forma desigual em diferentes regiões e segmentos populacionais, sobretudo quando a burocracia pública não dialoga com a realidade dos grupos vulneráveis. Assim, a legislação registraria, ainda que adequada em seus princípios, é limitada por um arranjo estatal que não assegura sua plena efetividade.

Por fim, é importante destacar que a discussão sobre falta de documentação ultrapassa os limites do direito registral e alcança a própria noção de cidadania. Como observa Vieira (2001), o acesso a direitos fundamentais está intrinsecamente relacionado ao pertencimento formal ao corpo político, o que torna o registro civil um dispositivo central de reconhecimento estatal. Nesse sentido, a ausência de documentação impede o exercício pleno da cidadania e reforça ciclos de marginalização, evidenciando como dispositivos legais e institucionais moldam práticas concretas de inclusão e exclusão.

3. METODOLOGIA

A metodologia adotada neste estudo estrutura-se em uma abordagem qualitativa, descritiva e documental, a fim de compreender os múltiplos fatores que compõem a realidade dos indivíduos indocumentados em situação de vulnerabilidade social em Fortaleza e no Ceará. Para alcançar os objetivos propostos, o trabalho foi organizado em quatro eixos metodológicos complementares: (a) levantamento bibliográfico e documental; (b) análise de dados secundários; (c) estudo normativo e institucional; e (d) análise interpretativa fundamentada na literatura especializada em direitos humanos, cidadania e exclusão social.

3.1 Levantamento bibliográfico e documental

Inicialmente, realizou-se um levantamento sistemático da literatura acadêmica nacional e internacional relacionada à temática da indocumentação, com foco em direitos fundamentais, exclusão moral, cidadania regulada, desigualdades socioeconômicas e políticas públicas voltadas ao registro civil. Foram consultados livros, artigos científicos, relatórios institucionais e estudos publicados por órgãos como UNICEF, IPEA, ONU-Habitat, Banco Mundial e Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Também foram analisados documentos históricos e contemporâneos que auxiliam na construção teórica do fenômeno da exclusão documental, especialmente autores como Crispino, Herrera Flores, Vieira, Santos e Escóssia.

Paralelamente, efetuou-se a coleta de documentos oficiais, incluindo o Censo Demográfico de 2022 (IBGE), o Informe nº 272/2025 do IPECE, relatórios estaduais sobre sub-registro civil, normativas do CNJ, dados da Anoreg-CE e reportagens jornalísticas relevantes sobre a invisibilidade civil no Ceará. Esse conjunto de materiais serviu de base para a descrição do cenário socioeconômico e institucional que molda a vida dos indivíduos sem documentação civil.

3.2 Análise de dados secundários

A análise quantitativa baseou-se em dados secundários provenientes de bases oficiais, como IBGE, IPECE, MDS, UNICEF e ONU-Habitat. Os dados foram sistematizados para identificar padrões socioeconômicos, demográficos e territoriais associados ao sub-registro civil. Essa etapa permitiu caracterizar o perfil dos indocumentados no Ceará, revelando tendências relacionadas a raça, renda, moradia, escolaridade, vínculos familiares e acesso a serviços públicos.

Os dados foram tratados de forma descritiva, buscando-se identificar correlações estruturais apontadas pelas políticas de análise social, como a sobreposição de vulnerabilidades e a persistência do sub-registro em territórios historicamente marginalizados.

3.3 Estudo do arcabouço normativo e institucional

Outra etapa metodológica consistiu em analisar criticamente o arcabouço normativo do registro civil brasileiro, especialmente a Lei nº 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos), as resoluções do Conselho Nacional de Justiça e os dispositivos constitucionais relativos a direitos fundamentais. Buscou-se verificar se a legislação dispõe de mecanismos efetivos de universalização do acesso ao registro e se existem lacunas normativas ou administrativas que produzem barreiras para a população em situação de extrema vulnerabilidade.

Essa etapa também contemplou a investigação de como políticas públicas, estratégias institucionais, capacidade administrativa e desigualdades territoriais influenciam a efetivação do direito ao registro civil, permitindo confrontar teoria e prática à luz do conceito de “Estado de Coisas Inconstitucional”.

3.4 Análise interpretativa

A etapa final consistiu na análise interpretativa multidimensional dos dados e referências reunidos. A partir dos aportes teóricos de Crispino, Herrera Flores, Santos e Vieira, buscou-se compreender como a indocumentação transcende a ausência do registro civil, articulando-se a processos de exclusão moral, desigualdades estruturais e práticas institucionais que reforçam a invisibilidade social.

A análise interpretativa permitiu integrar dados empíricos, referenciais teóricos e o estudo normativo, conduzindo a uma compreensão aprofundada do fenômeno, de suas causas e de suas consequências para a efetividade dos direitos fundamentais no Ceará. Essa abordagem possibilitou, ainda, fundamentar recomendações destinadas à elaboração de políticas públicas intersetoriais que visem romper com ciclos históricos de marginalização.

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO

A invisibilidade é uma constante na vida de pessoas indocumentadas, de modo que a definição de um perfil etnográfico é fundamental para embasar um trabalho científico que se preste a analisar o tema. Dessa forma, o estudo dos indicadores apresentados por pesquisas institucionais representa o substrato deste trabalho, que parte dos números colhidos, então apresentados.

Definida a persona de uma pessoa que não possui documentos pessoais básicos, é possível compreender o extrato social ao qual ela pertence e de que forma as barreiras institucionais representam um fator de manutenção desses grupos à margem da sociedade. O Estado garantidor, instituído pela CRFB/88, reclama políticas de enfrentamento a tal estado de coisas inconstitucional, e por isso, o problema dos indocumentados deve ser enfrentado, partindo-se da inovação no modo de planejamento de políticas públicas, para que pessoas indocumentadas possam existir formalmente pro Estado, e a partir desse mínimo existencial garantido, que lhes seja propiciado a busca por outros direitos igualmente essenciais.

A literatura analisada em conjunto com os dados oficiais considerados, também fora interpretada com base na legislação pertinente, pois o Estado se movimenta e concretiza direitos fundamentando-se em um arcabouço jurídico formalmente estabelecido através de leis que preveem, sobretudo, o montante de verbas públicas que serão destinadas à concretização de determinada política pública. Diante da impossibilidade de condensar em dados concretos a quantidade de pessoas subnotificadas atingidas, evidenciou-se através deste trabalho, a dificuldade em incluir tal público nas políticas públicas e, sobretudo, ordenar gastos em sua atenção pois, para o Estado, formalmente, tais pessoas não existem.

Diante de tal contexto, necessário destacar no espaço acadêmico, assim como nos espaços de poder, seja o executivo, o legislativo ou o judiciário, o problema ora apresentado, para que mecanismos de enfrentamento do problema sejam desenvolvidos, considerando a realidade do público que o vivencia, por um lado, e a organização do Estado, por outro. Inobstante os desafios, o direito fundamental ao registro civil é uma garantia constitucional urgente que impõe concretização.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa desenvolvida ao longo deste trabalho evidencia que a indocumentação não é um fenômeno isolado ou pontual, mas uma expressão concreta das desigualdades estruturais que atravessam o Estado brasileiro. A ausência de registro civil, embora prevista como direito fundamental pela CRFB/88, revela-se capturada por fragilidades institucionais, desigualdades territoriais e por uma burocracia que não dialoga com a realidade das populações vulneráveis. Assim, mesmo diante de avanços normativos, o Estado permanece incapaz de assegurar a existência formal de milhares de indivíduos que, por não estarem inscritos nos sistemas administrativos, acabam excluídos do próprio pacto social que deveria protegê-los.

Além disso, verificou-se que a invisibilidade dos indocumentados está profundamente relacionada à forma como políticas públicas são planejadas, executadas e financiadas. As

lacunas das leis orçamentárias e a ausência de previsão específica para grupos não contabilizados nos cadastros oficiais resultam na perpetuação dessa exclusão. Para o Estado, essas pessoas “não existem”, e, por isso, não integram estatísticas, metas ou destinações de recursos. Assim, o ciclo da marginalização se renova: a falta de documentação impede o acesso às políticas públicas, e a falta de acesso impede a superação das condições que levaram ao sub-registro. Trata-se, portanto, de um quadro que se aproxima do que o STF reconheceu como um Estado de Coisas Inconstitucional — um cenário de violações massivas e persistentes aos direitos fundamentais decorrentes da inércia estatal.

Diante desse panorama, torna-se imperativo que o tema seja incorporado de forma permanente ao debate público — o que consiste na motivação deste trabalho - especialmente nas esferas responsáveis pela formulação de políticas públicas, produção legislativa e fiscalização da atuação estatal. A superação da invisibilidade civil exige estratégias intersetoriais, investimentos adequados e uma reformulação do modo como o Estado identifica, alcança e protege populações historicamente negligenciadas. Assim, reconhecer a urgência do problema e construir mecanismos efetivos de inclusão registral constitui não apenas um dever jurídico, mas também um compromisso ético com a dignidade humana, fundamento essencial da República. Somente assim será possível romper com ciclos de exclusão e permitir que esses sujeitos, enfim, ingressem no território da cidadania plena, marco inicial na luta pelos demais direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRINQ. *Cenário da infância e adolescência no Brasil*. São Paulo: Fundação Abrinq, 2020.

ABRINQ. *Cenário da Infância e Adolescência no Brasil 2020*. São Paulo: Fundação Abrinq, 2020.

ANOREG-CE – ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO ESTADO DO CEARÁ. *Com 3,8% dos cearenses sem registro de nascimento, mutirão em Fortaleza foca em pessoas em situação de rua*. 2023. Disponível em: <https://www.anoregce.org.br/com-38-dos-cearenses-sem-registro-de-nascimento-mutirao-em-varios-pontos-de-fortaleza-foca-em-pessoas-em-situacao-de-rua/>. Acesso em: 30 nov. 2025.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos*. Diário Oficial da União, Brasília, 1973.

BRASIL. *Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1973.

CEM/CEBRAP – CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE; CEBRAP. *Desigualdades e acesso a documentos civis no Brasil*. São Paulo: CEBRAP, 2021.

CHRISPIN O, Raquel Santos Pereira. *Sub-registro e indocumentados no Brasil: a exclusão documental vista a partir da (des)organização do Estado*. 2021. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça começa no registro*. Brasília: CNJ, 2020.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Relatório Justiça e Cidadania: Registro Civil e Inclusão*. Brasília: CNJ, 2020.

CRISPINO, E. *Identidade, documentação e direitos sociais*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2021.

DIÁRIO DO NORDESTE. *Três bairros têm maiores índices de sub-registro*. 2018. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/metro/tres-bairros-tem-maiores-indices-de-sub-registro-1.1940435>. Acesso em: 30 nov. 2025.

ESCÓSSIA, F. *A vida nas margens: etnografias da cidadania ausente*. Fortaleza: UFC, 2019.

FLORES, H. *A reinvenção dos direitos humanos*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

FLORES, Joaquín Herrera. *A reinvenção dos direitos humanos*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2009.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Demográfico 2022*. Brasília: IBGE, 2023.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Atlas da Vulnerabilidade Social*. Brasília: IPEA, 2019.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Desigualdades estruturais e documentação civil*. Brasília: IPEA, 2020.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Retrato das desigualdades no Brasil*. Brasília: IPEA, 2022.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Desigualdades e Direitos Cíveis no Brasil*. Brasília: IPEA, 2022.

IPECE – INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ. *Informe nº 272 – Agosto/2025*. Fortaleza, 2025. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2025/08/ipece_informe_272_05_ago2025.pdf. Acesso em: 30 nov. 2025.

MDS – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL. *Censo de pessoas em situação de rua*. Brasília: MDS, 2023.

ONU-HABITAT. *Estado das cidades brasileiras*. Nairobi: ONU-Habitat, 2020.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SOUZA, Jessé. *A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato*. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2021.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *ADPF 347 MC/DF – Estado de Coisas Inconstitucional*. Brasília, 2015. Disponível em: <https://buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/12207>. Acesso em: 30 nov. 2025.

TRINDADE, João. *Teoria geral dos direitos fundamentais*. Brasília: STF, s.d. Disponível em: https://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaltvjustica/portaltvjusticanoticia/anexo/joao_trindade_teorias_gerais_dos_direitos_fundamentais.pdf. Acesso em: 30 nov. 2025.

UNICEF. *Birth Registration and Children's Rights*. New York: UNICEF, 2019.

UNICEF. *Situação da infância no Brasil*. Brasília: UNICEF, 2021.

UNICEF. *O direito de nascer e ser registrado: panorama do sub-registro civil no Brasil*. Brasília: UNICEF, 2021.

VIEIRA, L. *Os direitos e a cidadania global*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 44, n. 175, p. 163–180, 2001.

VIEIRA, Liszt. *Cidadania e globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

WORLD BANK. *Poverty and Shared Prosperity Report*. Washington, DC: World Bank, 2020.