

A eficácia do Programa Pai Presente

Ana Carolina Rinco

Resumo: O artigo examinou o cenário do reconhecimento de paternidade, após o Programa Pai Presente, em termos de sua eficácia. O programa foi criado pelo Conselho Nacional de Justiça, em agosto de 2010, e foi ampliado pelo Provimento nº 16 do CNJ, em 2012, no que se refere ao reconhecimento extrajudicial de paternidade. Para análise do Programa foram consultados documentos, dados disponibilizados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Associação dos Registradores de Pessoas Naturais-BRASIL (ARPEN-BRASIL), além da base de dados de uma serventia de Registro Civil das Pessoas Naturais no interior de Minas Gerais. Os resultados evidenciaram que o programa facilitou as formas de reconhecimento de paternidade, ampliando a abrangência da aplicação, além de contribuir para a redução de custos financeiros do estado, especialmente no que concerne ao custo de um processo judicial.

Palavras-chaves: Programa Pai Presente. Reconhecimento de paternidade. Extrajudicial.

Abstract: The article examined the scenario of recognition of paternity, after the Father Present Program, in terms of its effectiveness. The program created by the National Council of Justice, in August 2010, and was expanded by Provision No. 16 of the CNJ, in 2012, with regard to the extrajudicial recognition of paternity. For analysis of the Program, documents were consulted, data made available by the National Council of Justice (CNJ), Association of Natural People Registrars-BRAZIL (ARPEN-BRAZIL), in addition to the database of a Civil Registry, in Minas Gerais. The results showed that the program facilitated the forms of recognition of paternity, expanding the scope of the application, in addition to contributing to the reduction of the financial costs of the State, especially with regard to the cost of a judicial process.

Keywords: Father Present Program. Recognition of paternity. Extrajudicial.

1 Introdução

O Programa Pai Presente, criado em 2010, por meio do provimento nº 12 do CNJ, é uma ação conjunta do Ministério da Justiça e do Conselho Nacional de Justiça, tendo como objetivo inicial reduzir o excessivo número de registros de nascimento sem a paternidade estabelecida, bem como diminuir os gastos no orçamento judiciário com os processos de investigação de paternidade, propiciando maior celeridade e menor burocracia quanto ao mecanismo de reconhecimento de paternidade, visando sempre a implementação de um direito fundamental, qual seja, o conhecimento da paternidade biológica.

Os dados do Censo escolar de 2009, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), foram um dos embasamentos para a criação do Programa Pai Presente. O censo escolar revelou que, de um universo de 52.580.452 (cinquenta e dois milhões, quinhentos e oitenta mil, quatrocentos e cinquenta e dois) estudantes na Educação Básica¹, 4.869.363 (quatro milhões, oitocentos e sessenta e nove mil, trezentos e sessenta e três) eram pessoas para os quais não existia informação sobre o nome do pai, dos quais 3.853.972 (três milhões, oitocentos e cinquenta e três mil, novecentos e setenta e dois) eram menores de 18 anos (INEP, 2009).

Inicialmente o Programa visou solucionar o problema da falta de paternidade nos

registros de nascimento fazendo uso de um mecanismo já existente, por meio da utilização dos processos de investigação de paternidade, estabelecidos na lei de investigação de paternidade, Lei n. 8.560/92.

Nessa primeira etapa do programa, resultados positivos surgiram, entretanto ainda eram muito onerosos para o orçamento público, diante da necessidade de se acionar todo o sistema judiciário, resultando em alguns casos na instauração de um processo judicial de investigação de paternidade que demandava até mesmo a realização de uma prova pericial, ou seja, o exame de DNA, conforme o caso concreto.

Dois anos após sua implantação, conforme estabelecido pelo Provimento nº 12 e considerando que a efetividade do programa foi positiva, o programa teve sua área de atuação consideravelmente ampliada. Ou seja, visando desburocratizar e garantir o acesso ao direito fundamental do conhecimento sobre a paternidade biológica, o Conselho Nacional de Justiça editou o Provimento nº 16, que facilitou o reconhecimento voluntário e extrajudicial de paternidade, por meio do mecanismo da desjudicialização do procedimento, passando, portanto, da esfera judiciária para a esfera administrativa, por meio da utilização do sistema multiportas, com inspiração no sistema americano ou *Multi-door Courthouse System*, sendo caracterizado por não restringir as formas de solução de controvérsias exclusivamente ao Poder

Judiciário, oferecendo meios alternativos e, muitas vezes, mais adequados ao tipo de conflito, tais como negociação, conciliação, mediação e arbitragem, além de outros ainda menos usuais no país.

Para a desjudicialização do procedimento, utilizou-se dos Ofícios de Registros Cíveis das Pessoas Naturais (cartórios), uma delegação estatal de grande capilaridade dentro do território Nacional.

Assim, por considerar que a proposta trazida pelo Programa Pai Presente é inovadora e ainda recente e vem cada vez mais alargando seu leque de atuação, o presente artigo buscou caracterizar o cenário do reconhecimento de paternidade, tendo-se por parâmetro a eficácia do Programa Pai Presente, instituído pelos Provimentos n. 12 e n. 16 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

2 Metodologia

Em termos do objetivo proposto, e, em razão do tempo de vigência do Programa, o presente artigo visou identificar a eficácia do Programa Pai Presente, comparando-se objetivos previstos e alcançados. De acordo com alguns pesquisadores, a avaliação envolve uma análise do programa em termos do nível de seu desempenho, procurando responder a uma questão aparentemente simples: “O programa está funcionando?” O desempenho pode ser determinado, em termos de conceitos indicados nominalmente na legislação pertinente ou nas diretrizes, ou em relação às expectativas da clientela, bem como pela identificação de prováveis resultados, tanto positivos quanto negativos. (Schneider, 1986, p. 318).

Nesse sentido, avaliar a eficácia do programa é determinar a pertinência e o alcance dos objetivos e as metas estabelecidas, comparando com seus alcances; devendo, portanto, uma avaliação permitir uma informação que seja crível e útil para proporcionar incorporação da experiência adquirida no processo de tomada de decisão.

Harja e Helgason (2000 *apud* Trevisan e Bellen, 2008, p. 536) trazem valiosas contribuições sobre a temática ao considerarem que:

A avaliação de programa deve ser vista como mecanismo de melhoria no processo de tomada de decisão, a fim de garantir melhores informações aos governantes, sobre as quais eles possam fundamentar suas decisões e melhor prestar contas sobre as políticas e os programas públicos. Não se destina a resolver ou substituir juízos subjetivos

envolvidos na tomada de decisão, mas permite um certo conhecimento dos resultados de um dado programa — informação que pode ser utilizada para melhorar a concepção de um programa e sua implementação.

Assim, buscou-se verificar como se iniciou o programa, em especial no que se refere às suas razões e justificativas, ou seja, à identificação do problema que se busca solucionar, aos objetivos e aos resultados a serem alcançados, bem como à ampliação dele, no que se refere aos mecanismos de reconhecimento tardio de paternidade, de forma voluntária e extrajudicial, que ocorreu com a edição do Provimento nº 16 do Conselho Nacional de Justiça, em 17 de fevereiro de 2012.

Para examinar o cenário do programa foi feita pesquisa bibliográfica, documental e institucional, em especial análise de dados fornecidos pelos Governo Federal (Ministério da Justiça e Conselho Nacional de Justiça), Governo Estadual (Tribunal de Justiça) e Cartórios (Ofícios de Registro Civil das Pessoas Naturais), bem como de dados quantitativos elaborados pelo CNJ em seus relatórios anuais: “Relatório Justiça em Números”.

Posteriormente, foram analisados dados de um ofício de registro civil das pessoas naturais para verificar como ocorreu a evolução do reconhecimento de paternidade, em termos práticos, após a edição do Programa Pai Presente. Assim, realizou-se estudo de caso, sendo elaborada uma tabela com dados coletados diretamente no Ofício de Registro Civil das Pessoas Naturais de Rio Pomba, Minas Gerais. De acordo com Gil (1999, p. 73):

O estudo de caso é caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir conhecimentos amplos e detalhados do mesmo, tarefa praticamente impossível mediante outros tipos de delineamentos. Assim, o pesquisador tem a oportunidade de verificar in loco os fenômenos a serem pesquisados, podendo ser de grande valia quando bem aproveitado.

No estudo, procurou-se, inicialmente, realizar uma tabulação do público envolvido, complementada com uma tabulação cruzada, ou *crosstabs*, entre o ano de reconhecimento da paternidade e a modalidade extrajudicial de reconhecimento de paternidade, de forma a identificar e examinar a associação existente entre variáveis coletadas nos registros de nascimentos realizados entre 2007 e 2017, utilizando-se do Programa SPSS.

Além disso, foram feitos os seguintes testes:

a) Teste do Qui-quadrado (χ^2) de Pearson – medida de relacionamento ou associação que permite verificar se os dois grupos se comportam de forma semelhante ou não, de acordo com a diferença entre as frequências observadas em cada categoria (DANCEY, 2006);

b) Razão de verossimilhança – baseada na teoria de máxima verossimilhança. A ideia geral por trás dessa teoria é que com a coleta de alguns dados é criado um modelo para o qual a probabilidade de obter o conjunto de dados observados é maximizada e, então, compara-se esse modelo à probabilidade de obter aqueles dados sob a hipótese nula. A estatística resultante é, portanto, baseada na comparação das frequências observadas com as previstas pelo modelo;

c) Associação linear por linear, que significa a tentativa de adequar modelos de linhas retas aos dados coletados. Isso é interessante porque a maioria dos estudos científicos publicados são aqueles com resultados estatísticos significantes, uma vez que a maioria dos cientistas sociais aprende a usar somente técnicas baseadas no modelo linear, sendo os resultados publicados aqueles que utilizarem os modelos lineares com sucesso (FIELD, 2009, p.608);

d) Teste Fi e V de Cramer, que são medidas de associação baseadas em qui quadrado, que buscam medir o grau de associação. Os testes não permitem uma associação probabilística, mas permite uma ideia de associação entre as variáveis. Quando o valor do coeficiente de V de Cramer fica próximo de 1 é o caso de forte dependência. Assim, quanto maior o valor do coeficiente maior é o nível de associação das variáveis².

Importante destacar que o Programa Pai Presente incluiu a forma de reconhecimento de paternidade extrajudicial somente no ano de 2012, portanto, para uma análise mais prudente, houve ampliação do lapso temporal, considerando o período de 2007 a 2017, com objetivo de verificar se houve impacto dessa forma de reconhecimento de paternidade introduzida no ordenamento jurídico no ano de 2012, já no curso do Programa Pai Presente.

Assim, durante o período acima mencionado, foram coletadas as seguintes variáveis: ano do nascimento, sexo, ano do reconhecimento de paternidade, escolaridade do pai, idade do pai, escolaridade da mãe, idade da mãe, forma de reconhecimento de

paternidade. Em seguida, os dados foram ordenados, compreendendo as seguintes informações: número de registros de nascimento sem paternidade; número de registros de nascimento sem paternidade relativos a pessoas menores de 18 anos; números de reconhecimento de paternidade realizados após a vigência do Provimento nº 12 do CNJ; número de reconhecimento de paternidade ocorridos após a vigência do Provimento nº 16 do CNJ.

As variáveis foram operacionalizadas da seguinte forma: sexo (masculino = 1; feminino = 2), escolaridade (fundamental = 1; médio = 2; superior = 3), momento do reconhecimento de paternidade (após = 1; antes = 2), forma de reconhecimento de paternidade (judicial = 1; extrajudicial = 2; outro = 3), e, para dados ausentes, 9999999. As idades foram recodificadas a partir das existentes, criando-se intervalos de idade (até 15 anos = 0; 16 a 20 = 1; 21 a 26 = 2; 27 a 31 = 3, acima de 32 = 4).

Com o objetivo de realizar exame em conjunto e simultâneo, foi utilizada também a hermenêutica como um método capaz de permitir uma análise de grande número dos documentos inter-relacionados, mantendo suas peculiaridades. Segundo Domingues (2018, p. 15), a ideia axial da hermenêutica é que, no campo dos fenômenos humano-sociais, o cientista não lida com fatos brutos ou simples coisas, mas fatos ou coisas dotadas de sentido ou de significação. Caberá, portanto, ao cientista, mais do que descrever e explicar os fatos, mas perguntar pelo sentido e procurar compreendê-lo (decifrá-lo) com a ajuda de meios empíricos.

3 Resultado e Discussão

3.1 Pesquisa bibliográfica: a identificação do problema

Historicamente, o primeiro momento em que se teve notícia de um levantamento de dados acerca do sub-registro civil, no Brasil, ocorreu em 1994, com a campanha “Nenhuma trabalhadora rural sem documentos”, lançada pela Articulação Nacional de Mulheres Trabalhadoras Rurais.

Nessa campanha, ficou demonstrado o problema dos sub-registros de nascimentos, fato este que alcançou visibilidade e espaço na agenda nacional de políticas públicas. A partir de então, vários setores da sociedade civil e do governo empenharam-se para enfrentar e combater esse problema, sem, entretanto, fazer qualquer associação com a falta

² Fonte: Manual – IBM_SPSS_Statistics_Base.pdf.

de paternidade estabelecida nos registros de nascimento, ou seja, com o significativo número de registros de nascimento em que se verificava ausente a paternidade.

O Brasil, por meio do Ministério da Justiça/Secretaria de Estado de Direitos Humanos, em conjunto com a Presidência da República, lançou, em dezembro de 2001, o Programa Nacional de Direitos Humanos II — relativos aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais — fazendo alusão à paternidade responsável, ainda que tenuemente, no capítulo “Garantia do direito à Igualdade”.

Portanto, o que ocorreu inicialmente foi a constatação do problema de sub-registro de nascimento seguido de outro que consistia em elevado número de registros de nascimento realizado de forma incompleta, por faltar o dado relativo à paternidade.

Diante desse cenário, verificou-se a necessidade de ser implementado também o direito ao pleno conhecimento da paternidade, garantido pelo artigo 226, § 7º, da Constituição Federal de 1988³ e pelo Estatuto da Criança e Adolescente, Lei n. 8.069/90, em seu artigo 102.

De acordo com o trabalho apresentado por Thuller (2005, p. 2), no V Congresso Brasileiro de Direito de Família, constatou-se relação direta entre a falta de paternidade no registro de nascimento e o índice de desenvolvimento humano – IDH do país, ou seja, a pesquisa demonstrou que quanto maior o número de nascimentos fora do casamento, maior é o índice de não reconhecimento paterno e, conseqüentemente, menor o IDH do país.

Essa situação foi subsidiada pelo censo estudantil realizado em 2009, que buscou essas informações nas escolas de todo país, constatando-se número expressivo de alunos menores de 18 anos sem paternidade estabelecida em todo o país.

Diante desse cenário, o Conselho Nacional de Justiça, editou, em 6 de agosto de 2010, o Provimento nº 12, que instituiu o Programa Pai Presente. Inicialmente, o programa visava, com base nas informações prestadas pelo Censo escolar de 2009, a remessa desses dados às 27 Corregedorias Gerais dos Tribunais de Justiça dos Estados, dos nomes e endereços dos alunos que,

³ Artigo 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do estado. § 7º Fundado nos princípios da dignidade da pessoa humana e da paternidade responsável, o planejamento familiar é livre decisão do casal, competindo ao Estado propiciar recursos educacionais e científicos para o exercício desse direito, vedada qualquer forma coercitiva por parte de instituições oficiais ou privadas.

em cada estado, não possuíam paternidade estabelecida, no registro de nascimento. Em ato contínuo, o Juiz competente para os procedimentos, previstos nos artigos 1º, inciso IV, e artigo 2º, ambos da Lei n. 8.560/1992⁴ (averiguação oficiosa de paternidade), era responsável por tomar as medidas necessárias para o reconhecimento da paternidade com segurança e celeridade. Iniciava-se, então, um processo judicial de investigação de paternidade com a notificação das partes interessadas (mãe, em caso do filho menor, e pai) para comparecimento em audiência.

Nessa audiência o reconhecimento poderia ocorrer de forma voluntária pelo pai do registrado, ou, caso isso não fosse possível, o processo teria andamento, podendo até mesmo resultar na realização de prova pericial, ou seja, exame de DNA. Portanto, nesse primeiro momento, o programa tinha por objetivo regularizar a situação dos registros sem paternidade estabelecida utilizando-se da Lei n. 8.560/92 e do Provimento nº 12 do CNJ.

Importante destacar que, em alguns estados, por opção dos Tribunais de Justiça, o Programa Pai Presente ganhou outros nomes, objetivando maior adaptação à realidade e peculiaridades locais, uma vez que outros estados já possuíam ações semelhantes e optaram por não alterar o nome do programa. É o exemplo do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), com programa Paternidade Responsável (2007), bem como o Programa Reconhecer é Amar, da Justiça do Maranhão (2012), baseado no Programa Pai Presente do CNJ; e, no Espírito Santo, o Projeto Meu Pai é Legal.

O registro de nascimento é o primeiro ato de registro da vida de uma pessoa, pois

4 Art. 1º O reconhecimento dos filhos havidos fora do casamento é irrevogável e será feito: (...) IV - por manifestação expressa e direta perante o juiz, ainda que o reconhecimento não haja sido o objeto único e principal do ato que o contém. Art. 2º Em registro de nascimento de menor apenas com a maternidade estabelecida, o oficial remeterá ao juiz certidão integral do registro e o nome e prenome, profissão, identidade e residência do suposto pai, a fim de ser averiguada oficialmente a procedência da alegação. § 1º O juiz, sempre que possível, ouvirá a mãe sobre a paternidade alegada e mandará, em qualquer caso, notificar o suposto pai, independente de seu estado civil, para que se manifeste sobre a paternidade que lhe é atribuída. § 2º O juiz, quando entender necessário, determinará que a diligência seja realizada em segredo de justiça. § 3º No caso do suposto pai confirmar expressamente a paternidade, será lavrado termo de reconhecimento e remetida certidão ao oficial do registro, para a devida averbação. § 4º Se o suposto pai não atender no prazo de trinta dias, a notificação judicial, ou negar a alegada paternidade, o juiz remeterá os autos ao representante do Ministério Público para que intente, havendo elementos suficientes, a ação de investigação de paternidade. § 5º Nas hipóteses previstas no § 4º deste artigo, é dispensável o ajuizamento de ação de investigação de paternidade pelo Ministério Público se, após o não comparecimento ou a recusa do suposto pai em assumir a paternidade a ele atribuída, a criança for encaminhada para adoção. (Parágrafo acrescido pela Lei nº 12.010, de 3/8/2009). § 6º A iniciativa conferida ao Ministério Público não impede a quem tenha legítimo interesse de intentar investigação, visando a obter o pretendido reconhecimento da paternidade (Primitivo § 5º renumerado pela Lei nº 12.010, de 3/8/2009).

com ele há o início dos direitos da personalidade, direitos esses intransmissíveis e irrenunciáveis, os quais permitem o exercício da cidadania e de todos os demais direitos.

Diante dessa importância, um registro deve, sempre que possível, mostrar-se completo, reunindo a maior quantidade de informações sobre a pessoa, tais como, nome completo, local e data de nascimento e filiação. Ou seja, pressupõe-se que saber quem é seu pai e ter os dados da paternidade incluído no registro de nascimento eleva a dignidade da pessoa humana, na medida em que fortalece seus direitos da personalidade.

Limongi França (1966, p. 7) ressalta que os direitos da personalidade relacionam atributos inerentes à condição da pessoa humana. Trata-se de direitos subjetivos essenciais, que formam a medula do indivíduo. São direitos inatos ao homem, anteriores a ele mesmo, que apenas continuam na personalidade humana, materializam-se na existência humana, no nascimento com vida.

A Convecção sobre Direitos da Criança, de 21 de novembro de 1990, também trata do tema no artigo 7, que tem a seguinte redação: "1. A criança será registrada imediatamente após seu nascimento e terá direito, desde o momento em que nasce, a um nome, a uma nacionalidade e, na medida do possível, a conhecer seus pais e a ser cuidada por eles".

Depois de constatada a importância da completude do registro civil com a inserção da paternidade para a vida da pessoa e implementação de seus direitos, é que foi idealizado e implantado o Programa Pai Presente, que alcançou inúmeros avanços no que se refere à tentativa de resolução do problema.

Na primeira etapa, o programa alcançou grande êxito, mostrando-se eficaz na medida em que obteve resultados positivos com relação à proposta do programa. Os dados iniciais revelaram que foram emitidas cerca de 536 mil notificações por juízes de várias comarcas do país e cerca de 42 mil reconhecimentos espontâneos, nos moldes previstos no Provimento nº 12 do CNJ⁵. Mesmo que avaliado positivamente, mostrando-se eficaz por atingir as metas e os objetivos inicialmente planejados, verificou-se ser necessário aprimoramento do programa e do mecanismo de reconhecimento de paternidade, sendo indispensável, portanto, a criação de ferramenta mais eficiente economicamente, com uso de recursos com

menor custo possível para o aprimoramento dos resultados desejados.

Assim, em que pese as grandes conquistas alcançadas, ainda era necessário criar um mecanismo adicional ao programa, menos burocratizado e mais acessível à população, principalmente, tendo em vista que nem todos os municípios brasileiros possuem órgão do Poder Judiciário.

Foi, então, que surgiu, em 2012, dois anos após a implantação do Programa Pai Presente, o Provimento nº 16 do CNJ, iniciativa que buscou explorar de maneira muito positiva e adequada os mais de 7.000 (sete mil) ofícios de registro civil das pessoas naturais existentes em todo o país e presente em muitas localidades onde não há Poder Judiciário, Ministério Público ou Defensoria Pública para dar início ao reconhecimento de paternidade. Dessa forma, o provimento, valendo-se da grande capilaridade dos Ofícios de Registros Cíveis das Pessoas Naturais (cartórios), em todo o território brasileiro, facilitou e promoveu o acesso ao mecanismo de reconhecimento voluntário e extrajudicial de paternidade. Essa forma de reconhecimento de paternidade extrajudicial é realizado dentro de um Ofício de Registro Civil das Pessoas Naturais (cartório) e sem a necessidade de um advogado ou de uma sentença judicial.

O Provimento n. 16 do CNJ dispõe sobre a recepção, pelos Oficiais de Registro Civil das Pessoas Naturais, de indicações de supostos pais de pessoas que já se acharem registradas sem a paternidade estabelecida, bem como sobre o reconhecimento espontâneo de filhos perante os referidos registradores. Assim, é possível que o reconhecimento voluntário de paternidade tardio ocorra das seguintes maneiras:

a) Quando o pai deseja reconhecer o filho de forma espontânea, para isso ele deve comparecer em qualquer Ofício de Registro Civil das Pessoas Naturais do Brasil (não precisa que seja no cartório onde foi feito o registro) com cópia da certidão de nascimento do filho a ser reconhecido (mesmo que ele seja maior de idade) ou com informações de onde ele está registrado, bem como documento de identificação civil. No cartório, o pai pode preencher um formulário, que é disponibilizado pelo próprio cartório onde ele declara, sob as penas da lei, que a filiação por ele afirmada é verdadeira e que reconhece, nos termos do artigo 1609, inciso II, do Código Civil, o filho identificado como filho biológico, ou pode optar por entregar uma declaração particular onde reconhece espontaneamente

⁵ Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/80089-programa-pai-presente-completa-cinco-anos-e-se-consolida-no-pais>.

a paternidade. A conclusão do procedimento dependerá da concordância desse filho, se maior, ou da genitora da criança, caso o(a) filho(a) seja menor.

b) Quando o filho adulto (maior de 18 anos de idade) não possui a paternidade constante no registro, pode comparecer no cartório de registro civil mais próximo de sua residência e preencher formulário padronizado, fornecido pelo cartório, que indica o nome do suposto pai, ato contínuo o cartório enviará o formulário preenchido ao juiz da comarca, que dará início ao procedimento de investigação de paternidade oficiosa, caso em que o juiz orientará o suposto pai para que reconheça a paternidade por vontade própria e espontânea. O prazo de encerramento deste procedimento geralmente é de 45 dias.

c) Quando a mãe deseja que o pai faça o reconhecimento voluntário de seu filho (menor de 18 anos). Nessa hipótese qualquer mãe pode indicar o suposto pai de forma direta no Cartório de Registro Civil. Para isso basta portar a certidão de nascimento do filho, dirigir-se ao cartório mais próximo da sua residência e preencher um formulário padronizado. Posteriormente, o cartório enviará o formulário ao juiz da comarca, que iniciará o procedimento de investigação de paternidade oficiosa. Essa etapa fundamental para garantia plena dos direitos de todos os(as) brasileiros(as) contam com participação efetiva de todos os ofícios de registro civil, que já estão preparados e treinados para realizar o processo administrativo de reconhecimento de paternidade.

Nesse contexto, a facilitação do reconhecimento de paternidade é mais evidente, quando se considera a grande capilaridade dos Ofícios de Registro Civil das Pessoas

Naturais (cartórios), em todo o território brasileiro, especialmente em Minas Gerais, estado que, de acordo com dados oficiais do IBGE, possui 853 municípios e um total de 1.449 cartórios, com atribuição de registro civil das pessoas naturais, segundo dados oficiais do CJN e TJMG.

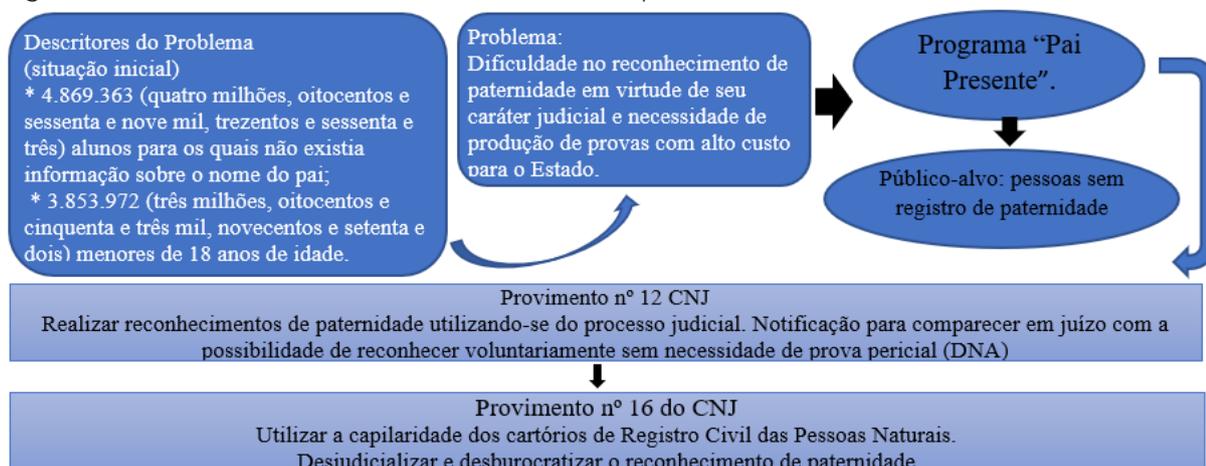
De acordo com a Lei n. 8.935/94, art. 44, § 2º, em cada sede municipal haverá no mínimo um registrador civil das pessoas naturais, portanto há um comando legal estabelecendo a necessidade de prestação do serviço de registro civil das pessoas naturais em todos os municípios do Brasil, um dado que reforça a ideia de que esse é um serviço público fundamental para o cidadão e, conseqüentemente, para a implementação de sua dignidade como pessoa humana.

Os ofícios de registro civil possuem grande destaque na sociedade, uma vez que são a porta de entrada e o caminho mais curto para que famílias consigam obter o reconhecimento de paternidade, ainda que tardio.

A cada dia e com as sucessivas aprovações de leis, o alcance do interesse público tem exigido que as serventias se adequem aos avanços tecnológicos e se modernizem no atendimento para garantir mais eficiência e segurança na prestação do serviço. O registro civil das pessoas naturais encontra-se, portanto, inserido em um momento histórico, no qual muitas inovações vêm sendo implantadas.

O cenário da estrutura do reconhecimento de paternidade, que está apresentado na Figura 1, representa uma síntese da situação que era sentida no território brasileiro e que serviu como um dos embasamentos para a criação do Programa Pai Presente.

Figura 1: cenário da estrutura do reconhecimento de paternidade



Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Nos primeiros cinco anos do Programa, foram realizados, segundo dados do Conselho Nacional de Justiça, cerca de 40.000 (quarenta mil) reconhecimentos espontâneos de paternidade. Outro importante destaque refere-se à celeridade do procedimento que, ao contrário de uma demanda judicial de reconhecimento de paternidade que durava cerca de três anos, passou a ter média de 15 a 45 dias para ser concluído quando envolve mais de um cartório, e de cinco a dez dias, quando o procedimento ocorre em apenas um cartório.

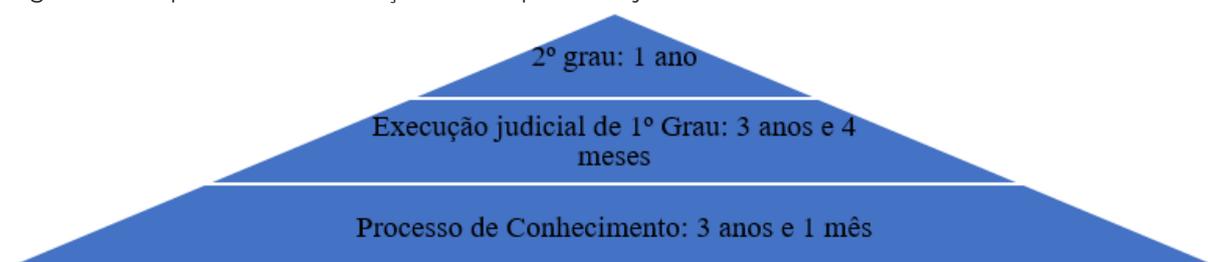
Para examinar esse tempo em suas diferentes instâncias, é necessária breve explicação sobre a estrutura e o funcionamento do Poder Judiciário. O Poder Judiciário brasileiro está organizado em cinco ramos ou segmentos de justiça (Justiça Federal, Justiça do Trabalho, Justiça Militar, Justiça Eleitoral e Justiça Estadual). Em razão das demandas referentes à paternidade estarem afetas a da competência da Justiça Estadual, será melhor detalhado aqui a Justiça Estadual, que é integrante da justiça comum (junto com a Justiça Federal), sendo responsável por julgar matérias que não sejam da competência dos demais segmentos do Judiciário — Federal, do Trabalho, Eleitoral e Militar; ou seja, sua competência é residual.

A Justiça Estadual é organizada da seguinte maneira: cada estado tem a atribuição de organizar a sua justiça. Já o Poder Judiciário do Distrito Federal é organizado e mantido pela União. Hoje, a Justiça Estadual está presente em todas as unidades da Federação, reunindo a maior parte dos casos que chega ao Judiciário, encarregando-se das questões mais comuns e variadas, tanto na área cível quanto na criminal.

Do ponto de vista administrativo, a Justiça Estadual é estruturada em duas instâncias ou graus de jurisdição: a) 1º grau: composto pelos Juízes de Direito, pelas varas, pelos fóruns, pelos tribunais do júri (encarregado de julgar crimes dolosos contra a vida), pelos juizados especiais e suas turmas recursais; b) 2º grau: é representado pelos Tribunais de Justiça, que têm entre as principais atribuições o julgamento de demandas de competência originária e de recursos interpostos contra decisões proferidas no primeiro grau.

Dessa forma, conforme a Figura 2, nesse novo procedimento administrativo, há redução do tempo de duração do processo, especialmente no caso de demanda judicial de reconhecimento de paternidade.

Figura 2: Tempo médio de duração de um processo judicial⁶



Fonte: Dados da pesquisa (2019).

⁶ Dados. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/corregedoria/justica_aberta.

Outro aspecto importante a ser destacado, para demonstrar a eficácia do Programa Pai Presente, diz respeito aos seus efeitos na questão orçamentária e financeira. Os dados revelam que, para cada reconhecimento voluntário de paternidade realizado, existe um processo judicial que deixa de ser ajuizado, significando maior agilidade e implementação da desjudicialização dos conflitos, além de redução de gastos com recursos públicos.

De acordo com o estudo realizado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (DA ROS, 2015, p. 7-10), levando em consideração apenas o orçamento do Poder Judiciário, um processo judicial custava à sociedade, em média, R\$ 2.248,93 (dois mil duzentos e

quarenta e oito reais e noventa e três centavos). Em valores atualizados, a economia com todos os processos de investigação de paternidade não ajuizados, no Distrito Federal, chegaria, portanto, a R\$ 33.026.486,01 (trinta e três milhões, vinte e seis mil quatrocentos e oitenta e seis reais e um centavo). Levando esses dados para o nível Federal, a economia seria ainda maior, o que revela a eficiência do programa, em termos econômicos, na medida em que utiliza recursos com menor custo para atingir os resultados.

Outro dado que desperta bastante atenção é a diferença entre o volume de processos pendentes e o volume que ingressa a cada ano. Na Justiça Estadual, o estoque equivale

a 3,2 vezes à demanda na Justiça Federal. Analisando o Poder Judiciário como um todo, tais diferenças significam que, mesmo que não houvesse início de novas demandas e que fosse mantida a produtividade dos servidores e magistrados, seriam necessários aproximadamente dois anos e oito meses de trabalho para zerar o estoque.

Para julgamento na Justiça Estadual os assuntos são os mais diversos. A temática Direito Civil aparece entre os cinco assuntos com maiores quantitativos de processos em todas as instâncias da Justiça Estadual, destacando-se que se encontram nessa temática os processos relativos à investigação de paternidade, pensão de alimentos, guarda e visita.

Com respeito às despesas totais do Poder Judiciário, no ano de 2016 as despesas totalizara, no âmbito nacional, R\$ 84,8 bilhões, o que corresponde a 1,4% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, representando crescimento de 0,4% com relação ao último

ano. Esse foi o ano de menor crescimento dos gastos, considerando a série histórica abrangida no relatório (de 2009 a 2016). A média de crescimento nesse período foi de 3,9% ao ano.

Esses gastos foram necessários para manter o funcionamento da Justiça, movida pelo trabalho de 442.365 funcionários, sendo 18.011 magistrados, 279.013 servidores e 145.321 trabalhadores auxiliares (terceirizados, estagiários, juízes leigos e conciliadores). Pela primeira vez, na série histórica, houve enxugamento no quantitativo da força auxiliar.⁷ Mas, mesmo assim, conforme a Figura 3, os gastos com recursos humanos foram superiores a 75 bilhões de reais, sendo que 84,7% das despesas totais eram com pessoal e encargos, sendo de menor expressão as despesas com capitais (20,8%)⁸.

⁷ Dados. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/12/b60a659e5d5cb79337945c1dd137496c.pdf>

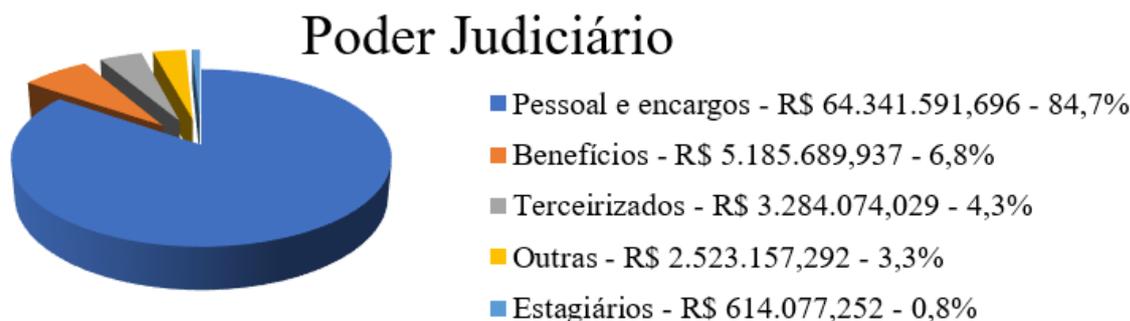
⁸ Dados. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/12/b60a659e5d5cb79337945c1dd137496c.pdf>

Figura 3: Despesas Totais do Poder Judiciário – 2016⁹

PODER JUDICIÁRIO – âmbito nacional (2016)

Despesa Total
R\$ 84.846.934.555
(1,4% do PIB)
Recursos Humanos
R\$ 75.948.590.205 (89,5%)

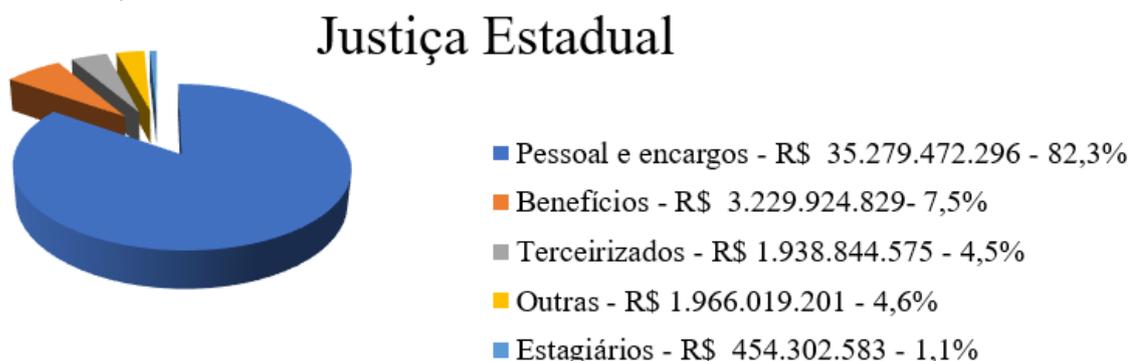
Fonte: Dados da pesquisa (2019).



O comportamento das despesas judiciais, no âmbito estadual (Minas Gerais), foi semelhante àquele apresentado ao nível nacional, pois, como pode ser evidenciado na Figura 4, os gastos com pessoal e encargos também superaram 80%.

⁹ Dados. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/12/b60a659e5d5cb79337945c1dd137496c.pdf>

Figura 4: Despesas Totais do Poder Judiciário de Minas Gerais – 2016¹⁰



Fonte: Dados da pesquisa (2019).

¹⁰ Dados. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/12/b60a659e5d5cb79337945c1dd137496c.pdf>

Os dados anteriormente apresentados revelam a significância dos gastos gerais do Poder Judiciário e, por essa razão, a necessidade cada vez maior de se buscar meios alternativos para a solução do problema da ausência de paternidade. O acesso à justiça não se limita ao direito de buscar a tutela do Poder Judiciário, os Ofícios de Registro Civil das Pessoas Naturais estão em quase todos os locais do País, sendo enxergados como uma alternativa viável, rápida, segura e econômica de se garantir a efetivação e o acesso ao reconhecimento de paternidade e, portanto, justiça e garantia de direitos básicos.

3.2 Um estudo de caso concreto de Reconhecimento de Paternidade e suas associações

Para análise de uma realidade concreta sobre o reconhecimento de paternidade, foram coletados dados diretamente no ofício de Registro Civil de Rio Pomba, Minas Gerais, visando caracterizar o seu cenário e examinar a associação existente entre variáveis coletadas nos registros de nascimentos, realizados entre 2007 e 2017, utilizando-se do Programa SPSS, sendo possível criar um perfil geral dos registros de nascimentos do Ofício de Registro Civil de Rio Pomba/MG, melhor visualizados nas Tabelas 1 e 2.

Tabela 1 – Perfil geral das mães envolvidas em registros sem paternidade no Ofício de Registros Civil de Rio Pomba/MG, no período de 2007 a 2017

Ano de registro/número de registro sem paternidade – Rio Pomba/MG											
Ano / Registro de nascimento sem paternidade	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	4	10	10	2	7	3	9	6	16	19	12
Idade da mãe no registro (%)											
Até 15 anos						4,8%					
De 16 a 20 anos						26,9%					
De 21 a 26 anos						37,5%					
De 27 a 31 anos						22,1%					
Mais de 32 anos						8,7%					
Escolaridade da mãe (%)											
Fundamental						66,0%					
Médio						31,1%					
Superior						1,9%					
Não informado						0,9%					
Formas de reconhecimento/ano (nº)											
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Judicial	--	2	5	1	1	2	1	--	1	--	2
Extrajudicial	--	--	--	--	--	--	--	6	6	7	14

Fonte: Base de Dados do Cartório de Registro Civil de Rio Pomba/MG, organizada e analisada pelos autores.

Tabela 2 – Perfil geral dos pais envolvidos em registros sem paternidade no ofício de Registros civil de Rio Pomba/MG, no período 2007 a 2017.

Idade do pai no registro (%)	
Até 15 anos	0,0%
De 16 a 20 anos	2,8%
De 21 a 26 anos	5,7%
De 27 a 31 anos	11,3%
Mais de 32 anos	80,2%

	Sexo da criança reconhecida/forma de reconhecimento	
	Judicial	Extrajudicial
Masculino	9	17
Feminino	7	17

Fonte: Base de Dados do Cartório de Registro Civil de Rio Pomba/MG, organizada e analisada pelos autores.

Os dados das Tabelas 1 e 2 revelam aumento paulatino do número de reconhecimento de paternidade, principalmente de natureza extrajudicial, a partir de 2014. Os dados do perfil mostram que mais da metade das mães (64,4%) tinha de 16 a 26 anos de idade no ato do registro de nascimento de seus filhos, tendo, principalmente, o ensino fundamental, como nível de escolaridade. No caso do pai, a faixa etária predominante foi de maior de 32 anos (80,2%). Por outro lado, quanto ao sexo da criança/adolescente reconhecido, houve equivalência no procedimento extrajudicial, de 17 casos para cada sexo.

A partir da caracterização dos dados, foram realizadas análises, na tentativa de responder ao objetivo da pesquisa, quanto à

associação entre as variáveis. Assim, conforme a Tabela 3, foi realizada a tabulação cruzada entre duas variáveis: “ano de reconhecimento” e “modalidade extrajudicial”.

Na análise da tabulação cruzada (cross-tabs): ano_reconhecimento, e da forma de reconhecimento (extrajudicial), percebe-se aumento significativo dos casos de reconhecimento de paternidade, em sua forma extrajudicial, após a edição do Provimento nº 16, em fevereiro de 2012, uma vez que, especialmente, no ano de 2017, houve um aumento de casos de reconhecimento de paternidade na forma extrajudicial, superando o número de reconhecimentos de paternidade na forma judicial.

Tabela 3 – Tabulação cruzada entre a variável “ano_reconhecimento” e “extrajudicial”, Cartório de Registro Civil de Rio Pomba/MG, período de 2008 a 2018.

		Extrajudicial		Total
		Não	Sim	
Ano_reconhecimento	2008	2	0	2
	2009	5	0	5
	2010	1	0	1
	2011	2	0	2
	2012	2	0	2
	2013	1	0	1
	2014	0	6	6
	2015	2	5	7
	2016	0	7	7
	2017	2	13	15
2018	1	0	1	
Total		18	31	49

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Em seguida, como pode ser observado na Tabela 4, foi realizado o teste do qui-quadrado χ^2 de Pearson para os mesmos pares de variáveis anteriormente descritos, tendo sido encontrado um valor de qui-quadrado igual a 35,395, com grau de liberdade equivalente a 10 e significância de 0,000, portanto, $p < 0,001$; indicando, assim, haver associação positiva entre o ano de reconhecimento e a forma de reconhecimento (extrajudicial). Como o resultado

foi menor que 0,005, de acordo com o teste de qui-quadrado, é possível afirmar que há associação entre o ano de reconhecimento e a forma extrajudicial. Ou seja, o teste de

qui-quadrado mostrou que há associação entre o ano de reconhecimento e forma extrajudicial [$\chi^2 (2) = 35,395$; $p < 0,001$].

Tabela 4 – Resultado obtido no teste do χ^2 aplicado aos pares de variáveis, em relação à variável “ano_reconhecimento” e “extrajudicial”, Rio Pomba/MG

	Testes qui-quadrado		
	Valor	gl	Significância Assintótica (Bilateral)
Qui-quadrado de Pearson	35,395 ^a	10	0,000
Razão de verossimilhança	44,282	10	0,000
Associação Linear por Linear	21,837	1	0,000
Nº de Casos Válidos	49		

a. 20 células (90,9%) esperavam uma contagem menor que 5. A contagem mínima esperada é ,37.

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

A razão de verossimilhança, que é baseada na razão entre as frequências observadas e as esperadas, foi equivalente a 44,282, mostrando-se significativa ($p < 0,001$). Observando-se também uma associação linear por linear significativa.

Com relação aos graus de associação foram feitos testes com Fi e V de Cramer, conforme Tabela 5, para determinar as medidas do grau de associação que podem variar de 0 a 1, sendo os valores de Fi e V Cramer coincidentes em 0,850, o que indica uma associação significativa de 85%.

Tabela 5 – Resultado obtido quanto ao grau de associação (Fi e V de Cramer)

		Medidas Simétricas	
		Valor	Significância Aproximada
Nominal por Nominal	Fi	0,850	0,000
	V de Cramer	0,850	0,000
Nº de Casos Válidos		49	

Fonte: Dados da Pesquisa (2019).

Portanto, de acordo com a associação entre as variáveis: ano de reconhecimento e forma de reconhecimento (extrajudicial), percebe-se que a mudança na lei permitindo uma nova modalidade de reconhecimento de paternidade extrajudicial, realizado diretamente nos ofícios de registro civil, vem contribuindo de maneira positiva para uma redução dos registros de nascimentos sem paternidade estabelecida.

Os resultados obtidos indicam que houve avanço significativo nos números de reconhecimento de paternidade realizados de forma extrajudicial diretamente no cartório de Registro Civil de Rio Pomba, Minas Gerais, especialmente após a edição do Provimento nº 16 do CNJ, no decorrer do Programa Pai Presente, e, especificamente no município em análise, houve um número expressivo no ano de 2017.

Com a utilização do teste do χ^2 , verificou-se associação entre o ano de reconhecimento e a forma extrajudicial do reconhecimento de paternidade, observando-se, portanto,

um resultado positivo no que se refere ao aumento do número de reconhecimentos de paternidade após a implementação do Programa, que visa a redução do número dos registros de nascimento sem paternidade estabelecida, valendo-se da grande capilaridade dos cartórios de registro civil existente no Brasil.

4 Conclusão

A proposta governamental de modificar as formas de reconhecimento de paternidade, retirando da esfera do Judiciário, acompanhando todo o movimento de desjudicialização e desburocratização, foi pautada em justificativas sociais que demonstraram o enorme número de registros de nascimento sem paternidade estabelecida, bem como o elevado custo de um processo judicial.

Nesse aspecto, a análise documental revelou os benefícios alcançados pelo Programa Pai Presente, instituído pelo Provimento nº 12 do CNJ, e seu aperfeiçoamento trazido pelo Provimento nº 16 do CNJ, em

termos do aumento do número de registros de nascimento com reconhecimento de paternidade conjugado com a redução das despesas, principalmente, em termos de pessoal e encargos.

Esse deslocamento de demandas que envolve paternidade do Poder Judiciário para os Registros Cíveis das Pessoas Naturais facilitou o acesso ao direito e às garantias fundamentais, demonstrando a sua relevância, uma vez que a extensão de seus objetivos foi consistente com as necessidades de seus beneficiários.

Importante ainda salientar, mais uma vez, a verificação da celeridade do procedimento e redução de gastos para o orçamento do Poder Judiciário, mostrando uma maneira mais adequada e eficiente para realidade conjuntural, pela necessidade de redução do déficit fiscal, com a utilização dos recursos com menor custo possível para atingir o resultado final (reconhecimento de paternidade).

A pesquisa bibliográfica foi completada pela análise de um estudo de caso, sendo os dados coletados diretamente em um cartório, que foram analisados, tanto pela estatística descritiva como de associação. Foi possível verificar associação positiva entre as variáveis: ano de reconhecimento e forma de reconhecimento (extrajudicial), o que permitiu redução dos registros de nascimentos sem paternidade estabelecida

A iniciativa governamental de facilitar, desjudicializar e desburocratizar o reconhecimento de paternidade demonstra-se, nesse momento, como uma medida positiva, mas que ainda merece aperfeiçoamento, como qualquer outra política pública, objetivando sempre a busca da implementação dos direitos e garantias fundamentais de todos os cidadãos brasileiros assim como o bem comum.

Não é por outra razão que, o Conselho Nacional de Justiça, atento ao crescente número de ações judiciais, visando o reconhecimento de paternidade socioafetiva, editou em 14 de novembro de 2017, o Provimento nº 63, que permite o reconhecimento voluntário socioafetivo a ser realizado diretamente nos Registros Cíveis das Pessoas Naturais.

Pelo exposto, pode-se concluir sobre a eficácia do Programa Pai Presente, pois seu monitoramento tem permitido aperfeiçoamento, aumento do número de registros com reconhecimento de paternidade de forma extrajudicial, com redução das despesas totais do Poder Judiciário, no âmbito nacional e estadual.

Referências

- ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 4, p. 5-59, out./dez. 2000.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BRASIL. **Código Civil**. Brasília, DF: Senado Federal, [2002].
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, [1988].
- BRASIL. **Provimento nº 12**. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, [2010].
- BRASIL. **Provimento nº 16**. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, [2012].
- BRASIL. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990**. Brasília, DF: Senado Federal, [1990].
- BRASIL. **Lei n. 8.560, de 29 de dezembro de 1992**. Brasília, DF: Senado Federal, [1992].
- DANCEY, Christine P. **Estatística sem matemática para psicólogos**. Tradução: Lorí Viali. Porto Alegre: Artmed, 2006.
- DA ROS, Luciano. O custo da Justiça no Brasil: uma análise comparativa exploratória. Newsletter. **Observatório de elites políticas e sociais do Brasil**. NUSP/UFPR, v.2, n. 9, julho. p. 1-15, 2015
- DOMINGUES, Ivan. Weber, a hermenêutica e as ciências humanas. **Cadernos IHU em formação**. Disponível em: http://www.ivandomingues.com.br/wp-content/uploads/2018/08/weber_hermeneutica_ch.pdf. Acesso em: 14 jul. 2019.
- FIELD, Andy. **Descobrimo a estatística usando o SPSS**; tradução Lorí Viali. 2. ed. – Dados eletrônicos. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- FRANÇA, Rubens Limongi. **Direitos privados da personalidade**. São Paulo: RT, 1966.
- GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo, Atlas, 1999.
- HEIDEMANN, Francisco G. e SALM, José Francisco. **Políticas Públicas e Desenvolvimento. Bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora UnB, 2014.
- INEP. **Censo escolar da educação básica**. Brasília. 2009. Disponível em <http://inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso em: 20 jun. 2018.
- SCHNEIDER, Anne Larason. The Evolution of a Policy Orientation for Evaluation. **Public Administration Review**, v. 46, n.4, p.356-363, 1986.

THURLER, Ana Liési. Dossiê paternidade e cidadania. Outros horizontes para paternidade brasileira no século XXI?. **Sociedade e Estado**. v. 21, n.3, p. 681-707. Brasília. Set./dez. 2006.

WEISS, Carol H. The interface between evaluation and Public Policy. **Evaluation**, v. 1, n. 5, p. 468-486, 1999.

Ana Carolina Rinco

Oficial de Registro Público, Bacharel em Direito, pós-graduanda em Direito Público e em Direito Notarial e Registral, Mestre em economia doméstica, 2020, Universidade Federal de Viçosa.