

PROJETO “QUEM É MEU PAI?”: UMA POLÍTICA PÚBLICA EM DEFESA DO DIREITO FUNDAMENTAL À FILIAÇÃO

Karina Meneghetti Brendler¹
Aida Victória Steinmetz Wainer²

RESUMO: O conceito de políticas públicas não é unânime entre a doutrina. O ponto de toque entre as distintas compreensões dos expoentes está no fato de que essas são ferramentas empregadas objetivando a concretização dos direitos fundamentais assegurados aos indivíduos. O objetivo do presente trabalho é analisar a atuação do Projeto “Quem é meu pai?”, desenvolvido na comarca de Capão da Canoa/RS como uma política pública concretizadora do direito fundamental à filiação. Para tanto, realizou-se uma pesquisa legislativa e bibliográfica delineando conceitos de políticas públicas e da filiação como garantia constitucional. Outrossim, buscou-se verificar a atuação do projeto no município, apresentando dados de sua atuação e demonstrando sua eficácia enquanto política pública em defesa do direito fundamental à filiação.

PALAVRAS-CHAVE: Direito fundamental à filiação; Política pública; Reconhecimento de paternidade.

SUMÁRIO: 1 Introdução. 2 Políticas públicas. 3 Filiação: direito e garantia constitucional. 4 O projeto “quem é meu pai?” como uma política pública de garantia ao direito à filiação. 5 Conclusão. 6 Referências.

1 INTRODUÇÃO

As políticas públicas são ferramentas de concretização dos direitos fundamentais, constantemente empregadas no constitucionalismo moderno-

¹ Doutora em Direito pela Universidade de Burgos - Espanha. Especialista em Direito de Família e Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Coordenadora e Docente do curso de direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – Capão da Canoa e Montenegro atuando principalmente no Direito de Família e Direito da Infância e Juventude. Coordenadora do Projeto de extensão “Quem é meu pai?”. E-mail: karina@unisc.br.

² Acadêmica do curso de Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, Campus Capão da Canoa. Bolsista PROBEX atuando no projeto “Quem é meu pai?”. Estagiária da Defensoria Pública do Estado da comarca de Capão da Canoa/RS. E-mail: aidawainer@hotmail.com

contemporâneo³. A ideia de políticas públicas está associada a um conjunto de ações articuladas com recursos próprios do Estado e envolve uma dimensão temporal e alguma capacidade de impacto. Ela não se reduz à implantação de serviços, pois engloba projetos de natureza ético-política e compreende níveis diversos de relações entre o Estado e a sociedade civil na sua constituição.

A doutrina entende que sempre está implicada a intervenção estatal na implementação das políticas, porém essas não estão necessariamente restritas ao protagonismo dos agentes públicos, ou seja, é permitida a participação de atores não governamentais por meio de demanda, suporte ou apoio. Trata-se de uma “ação pública” onde não somente o Estado se faz presente, mas também a sociedade, adquirindo maior representatividade, poder e controle para decisões próprias e pautadas pelas questões locais (PEREIRA, 2009).

Nesse sentido, o Projeto “Quem é meu pai?” se insere na esfera local – comarca de Capão da Canoa – dando suporte e apoio a uma política desenvolvida pelo Estado e executada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) através da implementação do projeto “Pai Presente”. Enquanto política voltada à garantia do direito à filiação, o projeto visa a incentivar e propiciar o reconhecimento espontâneo de paternidade, garantindo ao maior número possível de crianças e adolescentes da comarca um nome paterno em seus registros de nascimento.

A partir de pesquisa bibliográfica e legislativa, objetiva-se verificar se a atuação do projeto “Quem é meu pai?” está configurada como uma política pública e se pode ser considerada efetiva. Essa efetividade será mensurada a partir dos dados quantitativos coletados nas entrevistas realizadas pelos participantes do projeto e os dados obtidos ao final do processo de busca e reconhecimento paterno de cada um dos participantes.

³ Termo utilizado para designar um modelo constitucional desenhado a partir da segunda geração dos direitos fundamentais, notadamente com o surgimento da Constituição Mexicana de 1917 e da Constituição Alemã de 1919 (chamada de Constituição de Weimar) que consagraram os direitos sociais, econômicos e culturais, pautados no ideal da igualdade (material). Nele o Estado abandona seu ideal abstencionista, passando a intervir no corpo social com a finalidade de corrigir as desigualdades existentes. Passam os entes políticos a executar políticas públicas tendentes a garantir a fruição de direitos como a saúde, a moradia, a previdência, a educação.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS

Não é tarefa fácil definir políticas públicas, isso porque a própria doutrina (PEREIRA, 2009; SOUZA, 2006) diverge acerca do tema. De modo geral, elas atuam como ferramentas de concretização dos direitos fundamentais, constantemente empregadas no constitucionalismo moderno-contemporâneo. O contexto de nascimento de tal padrão constitucional decorre, em regra, da transição entre as fases do Estado liberal e a fase da emergência dos direitos econômico-sociais e das constituições políticas.

Essa passagem - marcada pelas crises que acometeram o Estado Liberal - foi delineada pela busca de uma nova função e posição do Estado frente à sociedade, de forma mais ativa e capaz de garantir e assegurar o bem-estar social. Essas circunstâncias ainda foram responsáveis por uma “política da sociedade, antes excluída da normatização constitucional” (CORRÊA, 1999). Tal conjuntura foi propulsora dessas demandas, estimulando a concretização do Estado Social de Direito, “um tipo de Estado que tende a criar uma situação de bem-estar que garanta o desenvolvimento da pessoa humana” (STRECK; MORAIS, 2004).

Ademais, analisando a Constituição Federal de 1988 e o Estado Democrático de Direito, percebe-se que a primeira abre perspectivas de realização social profunda pela prática dos direitos sociais que ela inscreve e pelo exercício dos instrumentos que oferece à cidadania, que possibilitam concretizar as exigências de um Estado de justiça social fundado na dignidade da pessoa humana (SILVA, 1988). Em concomitância com a vigência da nova Carta Magna, o citado autor já referia à importância da existência de um instrumento capaz de assegurar os diversos direitos previstos aos cidadãos, já prevendo a importância dessa ferramenta, que se concretiza no cenário atual na forma de políticas públicas.

Por sua vez, as políticas públicas possuem uma íntima relação com as leis. *By definition, all law is public policy, in that it is the collective will of society expressed in binding norms; and all public policy is law, in that it depends on laws and lawmaking institutions for at least some aspect of its existence*⁴ (CLUNE, 1993). Em síntese, refere o autor que as normas e as políticas públicas estão profusamente

⁴ Por definição, toda a lei é uma política pública, uma vez que se trata de um conjunto de vontades da sociedade expressas em normas vinculantes; ainda, toda a política pública é lei, eis que depende da legislação e entidades legiferantes em pelo menos alguns aspectos de sua existência (tradução nossa).

entrelaçadas, apontando que, por definição, toda lei se trataria de uma política pública – vez que as leis seriam o reflexo da vontade coletiva expressa através de normas vinculantes. Desse modo, as políticas públicas agregam algumas características legislativas. Afinal, seriam dependentes das leis e das instituições que as produzem para possuir alguns aspectos de sua existência.

Na literatura inglesa, do ponto de vista terminológico, verificou-se três diferentes formas de se fazer referência às políticas públicas, cada uma delas voltada a uma área específica (SCHMIDT, 2008). Dessa forma, *polity* vincula-se à dimensão institucional da política pública, *politics* às questões processuais e, por fim, a *policy* – também referenciada por Clune (1993) – relacionada às questões materiais, ou seja, o resultado da política institucional e processual.

Por sua vez, seja sob a ótica dos arranjos de poder, seja quanto à forma de elaboração e aprovação, existem duas espécies de políticas públicas: políticas de Estado e políticas de governo (SCHMIDT, 2008).

As políticas de Estado⁵ referem-se aos princípios fundamentais que servem de guia ao governo de uma nação. São orientadas por um projeto de longo prazo, e pautadas por temas que refletem o interesse geral da população como educação, saúde, emprego, segurança pública, entre outros. São independentes do governo e governantes porque são amparadas pela constituição.

Em contrapartida, as políticas de governo podem depender da alternância de poder, porque cada governo possui seus projetos, que, por sua vez, podem ser transformados em políticas públicas. Compreendem, assim, o conjunto de programas e projetos que partem da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade; em última análise, refletem a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período (HÖFLING, 2001).

Enquanto instrumentos de ação governamental, as políticas públicas devem ser desenvolvidas através de programas, projetos e serviços que interessem à sociedade (SCHMIDT, 2008; HÖFLING, 2001; KAUCHAKJE, 2007). Assim, as políticas públicas podem ser entendidas como o “Estado em ação”. É o Estado implantando seu projeto de governo, através de programas, ações voltadas para setores específicos da sociedade.

⁵ Estado aqui entendido como o conjunto de instituições permanentes – órgãos legislativos, tribunais, exércitos e outros – que possibilitam a ação do governo.

As políticas públicas podem ser compreendidas como *responsabilidade* do Estado – quanto à implementação e manutenção - a partir de um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada (HÖFLING, 2001).

Em sua acepção mais ampla, a ideia de políticas públicas está associada a um conjunto de ações articuladas com recursos próprios do Estado (financeiros e humanos), envolve uma dimensão temporal (duração) e alguma capacidade de impacto. Ela não se reduz à implantação de serviços, pois engloba projetos de natureza ético-política e compreende níveis diversos de relações entre o Estado e a sociedade civil na sua constituição. Órgãos legislativos e judiciários também são responsáveis por desenhar políticas públicas. De toda forma, um traço definidor característico é a presença do aparelho público-estatal na definição de políticas, no acompanhamento e na avaliação, assegurando seu caráter público, mesmo que em sua realização ocorram algumas parcerias (SPOSITO; CARRANO, 2003). Assim, sempre está implicada a intervenção Estatal na implementação das políticas, porém não necessariamente restringindo ao protagonismo dos agentes públicos, ou seja, figurando a participação de atores não governamentais “por meio de demanda, suporte ou apoios”, incluindo, ainda, que tal participação pode se dar através do controle democrático. Trata-se de uma “ação pública” na qual não somente o Estado se faz presente, mas também a sociedade, adquirindo maior representatividade, poder e controle para decisões próprias e frente às decisões governamentais (PEREIRA, 2009).

Dentre as finalidades das políticas públicas está o dever de assegurar a efetivação dos direitos fundamentais dos indivíduos, e suas ações devem ser direcionadas às áreas de tensões sociais (VALLÉS, 2002). Assim, é dever do Estado a promoção de programas e outras ações que proporcionem o bem-estar coletivo, enfatizando que tal ação deve ocorrer, independentemente de onde e sob a forma que se apresentem. Deve haver uma interdependência da concretização dos direitos tutelados pela constituição e as políticas públicas. Isso porque a observância dos preceitos constitucionais, na definição de políticas, inclui uma consciência de dignidade, dos direitos políticos, culturais e do direito ao desenvolvimento tais como previstos no artigo 170 e seguintes da Constituição Federal de 1988 (OLIVEIRA, 2005, p. 64).

As políticas públicas atuam de forma complementar, preenchendo os espaços normativos e concretizando os princípios e regras com vista a objetivos determinados. As políticas, diferentemente das leis, não são gerais e abstratas, mas, ao contrário, são forjadas para a realização de objetivos determinados. As políticas públicas atuam num plano, por assim dizer, mais operacional do direito (BUCCI, 2001), ou seja, implicam ação direta.

Essa ação deve estar pautada por projetos que visem ao bem comum, entendido assim como o desejado pela sociedade, com base em parâmetros constitucionais. Seria próximo do que Häberle defende como pluralidade de intérpretes, onde propugna pela adoção de uma “hermenêutica constitucional adequada à sociedade pluralista ou à chamada sociedade aberta, onde todo aquele que vive a Constituição é um legítimo intérprete” (HÄBERLE, 1997). Somente por meio de sua interpretação, as normas constitucionais adquirem realidade, vez que sua efetividade não resulta de estarem as normas somente positivadas na Constituição, mas é o resultado de processos pluriarticulados de interpretação por parte de numerosos participantes. Complementa Häberle que esses participantes são conformados pela própria sociedade. Desse modo, cidadãos e grupos, órgãos estatais, o sistema público e a opinião pública representam forças produtivas de interpretação; eles são intérpretes constitucionais em sentido lato, atuando nitidamente, pelo menos como pré-intérpretes. Tem-se assim uma democratização da interpretação constitucional. Isso significa que a teoria da interpretação deve ser garantida sob a influência da teoria democrática. Portanto, é impensável uma interpretação da Constituição sem o cidadão ativo e sem as potências públicas mencionadas (1997, p. 14).

Nesse sentido, são intérpretes da Constituição não somente os juristas e titulares de funções públicas, mas também os cidadãos, a opinião pública. Todos eles são pré-intérpretes legítimos da Constituição, muito embora a responsabilidade final caiba propriamente à jurisdição constitucional, que a interpreta em última instância. Trata-se, pois, de uma teoria da interpretação constitucional democratizada, que se interrelaciona com a teoria da democracia.

Desse modo, a tarefa de interpretar, construir e, em último estágio, planejar as políticas voltadas ao desenvolvimento social fica seccionada entre as várias categorias de intérpretes. Essas várias categorias de intérpretes são justamente o que, na concepção de Häberle, vêm dar validade, legitimação às ações. A interpretação constitucional dos juízes, ainda que relevante, não é (nem deve ser) a

única. Ao revés, cidadãos e grupos de interesse, órgãos estatais, o sistema público e a opinião pública constituiriam forças produtivas de interpretação, atuando como pré-intérpretes do complexo normativo constitucional (1997, p. 09).

Enquanto ferramentas de concretização dos direitos fundamentais, as políticas públicas possuem como estrutura basilar os preceitos fundamentais descritos pela Constituição Federal, de tal forma que além de buscar assegurá-los, tal instrumento deverá respeitar e ser guiado pelo descrito no texto constitucional.

As políticas públicas possuem um papel tão importante no equilíbrio e bom desenvolvimento social que, segundo Oliveira (2005), há independência dos Estados e municípios para agirem nas áreas de vulnerabilidade sem dependerem da existência prévia de políticas públicas em escala nacional. Nesse contexto, devem respeitar as atribuições delimitadas pelo texto constitucional, todavia, podendo implementar projetos para ação nesses setores que demandem tal intervenção e cuja competência não proíba.

Em suma, compreende-se que as políticas públicas possuem estreita ligação com as leis, sendo ações governamentais - não necessariamente protagonizadas por agentes públicos - atuando nas lacunas normativas com a finalidade de propiciar a concretização de direitos constitucionalmente previstos ou, ainda, regulamentar determinadas matérias e agir em cenários de vulnerabilidade onde a intervenção se faça necessária, visando, principalmente, a proporcionar o bem-estar social tão almejado pelo *Welfare State*.

Ademais, podem-se mencionar as políticas sociais, as quais funcionam como uma “espécie de gênero de políticas públicas” (PEREIRA, 2006). Deriva disso uma ligação direta entre o conceito de políticas públicas e as políticas sociais. Os objetivos das políticas sociais assemelham-se às metas da outra, uma vez que atuam como ferramentas para reduzir as desigualdades, a pobreza, a exclusão social (BUCCI, 2001) e visam à concretização dos direitos expressos na Constituição.

Falar em políticas sociais significa falar de políticas de saúde, educação, previdência, habitação, saneamento etc. Os fatores envolvidos para aferição do “sucesso” ou “fracasso” dessas políticas são complexos, variados e exigem grande esforço de análise (HÖFLING, 2001).

Essas políticas, a partir da visão doutrinária, focam nas áreas sociais. Referem-se a ações que determinam o padrão de proteção social implementado

pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico (HÖFLING, 2001). Assume, pois, feições distintas em diferentes sociedades e diferentes concepções de Estado. É impossível pensar Estado fora de um projeto político e de uma teoria social para a sociedade como um todo.

O maior protagonismo das ações gira em torno das áreas ambientais, do bem-estar e da educação. Salienta-se, especialmente, o desenvolvimento saudável do indivíduo dentro do corpo social, visando garantir a saúde, seguridade, inclusão e combate à exclusão social (CLUNE, 1993), de forma que os direitos tutelados em específico pelas políticas sociais relacionam-se diretamente com a dignidade da pessoa humana aliada à tutela de seus direitos personalíssimos.

Nesse tear, salienta-se que os direitos personalíssimos são os da personalidade, correspondendo, dessa forma, a direitos fundamentais (REALE, 2004). Emerge, desse panorama, a filiação, inscrita no Estatuto da Criança e Adolescente como um direito personalíssimo, indisponível e imprescritível.

3 FILIAÇÃO: DIREITO E GARANTIA CONSTITUCIONAL

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 possui como característica primordial garantir direitos fundamentais e assegurar o desenvolvimento dos indivíduos em sociedade. Essa preocupação aparece de forma explícita logo no primeiro artigo do texto Constitucional, expressa pela dignidade da pessoa humana, princípio basilar do Estado Democrático de Direito (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2015).

O princípio da dignidade da pessoa humana é valor absoluto da Constituição, que nunca cede em relação aos demais, tratando-se de verdadeiro mandamento nuclear da Constituição (RICHTER; TABARELLI, 2008). Seus efeitos irradiam sobre todo o ordenamento jurídico e sua atuação no direito de família dá-se principalmente para assegurar o pleno desenvolvimento da dignidade e da personalidade de todas as pessoas que integram a entidade familiar (GAMA, 2008). Disso resultou uma grande preocupação do legislador em assegurá-lo de forma expressa também para crianças e adolescentes.

A proteção da dignidade da pessoa tem apelo direto nas relações familiares. Ela anda de mãos dadas com o princípio do planejamento familiar e da paternidade responsável (art. 226, § 6.º, CF/88), além de assegurar à criança e ao adolescente o direito à dignidade (art. 227, *caput*, CF/88). Além disso, o art. 230 da CF/88 dispõe que a família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar os idosos, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade, bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida (SARLET, 2015).

O princípio da dignidade da pessoa humana dissemina-se pelos textos legais, especialmente ligando-se às questões de direito de família, por uma natural afinidade temática. Mas ele não está só. O legislador ordinário foi ágil e prodigioso em dedicar-se à elaboração de normas que possam fazer frente aos conflitos concretos que surgem nessa área tão delicada do Direito. Assim, a proteção visada pela legislação para assegurar às crianças e aos adolescentes o direito de pertencer a um núcleo familiar está fortemente marcada tanto no texto constitucional quanto infraconstitucional.

A legislação constitucional dispôs no Capítulo VII (Da Família, da Criança, do Adolescente, do Jovem e do Idoso) de regras explícitas quanto ao cuidado com os direitos da criança, adolescente e jovem, atenção que irradiou para a legislação infraconstitucional e resultou em um estatuto específico, o Estatuto da Criança e do Adolescente, ECA.

O direito à dignidade da pessoa humana traz a reboque a necessidade da garantia de outro importante direito: o direito à identidade pessoal, nele incluído o direito ao próprio nome, compreendendo o prenome e o sobrenome, bem como o direito à honra objetiva e subjetiva. O primeiro diz respeito à reputação do indivíduo frente a sociedade e o segundo corresponde ao seu sentimento próprio em relação a sua dignidade (GAGLIANO, 2012).

O direito à identidade pessoal divide-se em três esferas: a identidade genética, a individualidade genética (relacionada à filiação) e a integridade genética (o reconhecimento dos pares) (ALMEIDA, 2003). Dessa forma, a filiação figura como item basilar no desenvolvimento do direito à identidade. Afinal “a relevância da identidade pessoal retrata-se na aquisição do patronímico, na localização familiar e social de quem adquire o *status* de filho (ALMEIDA, 2003, p.119).

O bem-estar das crianças e adolescentes, bem como a proteção do instituto da família em suas mais diversas formas são dois dos principais alvos de proteção

pelo ordenamento jurídico. Este, ainda que constituído por normas, também é estruturado pela presença de princípios - explícitos ou implícitos – estruturantes do texto constitucional.

O direito à filiação, pois, está diretamente ligado a inúmeros princípios. De forma ampla, possui como basilar o princípio da dignidade humana, pois, para o desenvolvimento pleno e digno, é importante, embora não imprescindível, a existência de uma entidade familiar bem estruturada. Importa ressaltar, ademais, o princípio da afetividade dentro das relações familiares, em específico no tocante à filiação, que tem sido precursor de diversas modificações no ordenamento jurídico exatamente em razão de sua importância.

Ademais, na legislação infraconstitucional, o próprio Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990) apresenta em seu artigo 27, de forma explícita, a filiação como um direito personalíssimo, indisponível e imprescritível. Mas a questão da filiação não se limita ao ordenamento jurídico. O Conselho Nacional de Justiça tem buscado diversas formas de conscientizar a sociedade acerca da importância de todo filho possuir a identidade do genitor, mas também tem adotado ações mais concretas no sentido de buscar meios de concretizá-la. Para tanto, instituiu diversos provimentos visando a facilitar o reconhecimento de paternidade extrajudicial, a criação de programas e projetos para conscientizar os genitores e genitoras quanto à importância do reconhecimento e de sua participação e da família paterna na vida desses seres em desenvolvimento (CNJ, 2012).

A preocupação do CNJ com a temática tomou dimensão ainda maior a partir de 2017 com o surgimento de um importante provimento. Diante do relevo que o tema da filiação adquiriu, somando-se à crescente valorização do princípio da afetividade, surgiu o Provimento nº 63 do CNJ⁶, possibilitando o registro de mais de um genitor e genitora nos documentos de identidade, reconhecendo a paternidade socioafetiva como direito digno de proteção e reconhecimento jurídico, instituindo assim a (multi)parentalidade socioafetiva. Com isso, resta evidenciada a importância

⁶ O Provimento nº 63/2017 foi editado pelo Conselho Nacional de Justiça instituindo modelos únicos de certidão de nascimento, casamento e óbito, das certidões de nascimento dos filhos havidos pela reprodução assistida e, especialmente, disciplinando acerca da possibilidade do registro socioafetivo. O referido provimento trouxe a possibilidade do registro pela figura paterna/materna socioafetiva, acrescentando o nome à certidão de nascimento e demais documentos do filho afetivo, que, após o registro, passa a ostentar iguais direitos e herdar iguais responsabilidades equiparadas as provenientes dos vínculos biológicos. Essa determinação sofreu alterações com a edição do Provimento nº 83/2019, instituindo a obrigatoriedade de parecer favorável do Ministério Público à realização de qualquer registro socioafetivo.

que a filiação deve ocupar na sociedade e o cuidado com que o judiciário deve tratá-la. Está emergindo uma nova visão dada não só pela sociedade, mas também pelos legisladores e aplicadores do direito no tocante às questões de filiação.

A filiação é um direito indisponível, imprescritível e personalíssimo e possui relevância para o desenvolvimento pleno dos indivíduos. Justamente por essa razão, somada aos princípios que regem o ordenamento jurídico, têm surgido diversos projetos e programas visando à concretização fática desse direito fundamental. Desse cenário, busca-se então garantir o pleno desenvolvimento da identidade pessoal dos indivíduos ao conhecerem sua origem, o convívio em uma família que lhe garanta a necessária estabilidade física e emocional e, por consequência, que permita que a criança e o adolescente possam construir uma vida com sua dignidade assegurada.

4 O PROJETO “QUEM É MEU PAI?” COMO UMA POLÍTICA PÚBLICA DE GARANTIA AO DIREITO À FILIAÇÃO

Considerando a preocupação do Estado em assegurar o direito à filiação a toda criança e adolescente, e estando clara a sua importância, bem como os benefícios do reconhecimento da paternidade para o desenvolvimento de uma personalidade e identidade completa e digna, foi instituída em escala nacional o projeto denominado “Pai Presente” do CNJ.

O “Pai Presente” nasceu de uma preocupação do poder público com o elevado número de crianças sem registro civil no país, um direito básico de todos cidadãos, mas que nem sempre é respeitado. Dados do censo de 2010 apontam que cerca de 600 mil crianças de até 10 anos de idade não possuíam registro de nascimento no país. Além disso, foi estimado que mais de 5 milhões de estudantes não possuíam o nome do pai no documento de identidade.

Com o objetivo de mudar esse quadro, o Conselho Nacional de Justiça colocou em prática, nos anos seguintes, diversas ações (Provimentos) que visaram a fomentar o registro de nascimento e o reconhecimento de paternidade, ainda que tardios. Dentre as ações estavam a facilitação ao reconhecimento tardio em qualquer cartório de registro do país (Provimento nº. 16/2012), o chamamento de genitoras de estudantes ao judiciário para regularizar a paternidade dos filhos sem o nome paterno nos documentos de identidade (Provimento nº. 12/2010), bem como a

gratuidade da averbação do reconhecimento de paternidade em todo país (Provimento nº. 19 de 2012). Todas essas ações foram vinculadas ao projeto “Pai Presente” que serviu como um grande “guarda-chuva”. O projeto possibilitou, até o momento, o reconhecimento espontâneo de paternidade de mais de 14,6 mil pessoas através de parceria entre o CNJ e os Tribunais de Justiça de todo país (CNJ, 2015).

Apesar dos resultados positivos obtidos através do projeto “Pai Presente” em escala nacional, percebeu-se que em escala local seguia sendo elevado o número de crianças sem o nome paterno nos seus registros civis. Dessa preocupação, surgiu o projeto “Quem é meu pai?” no município gaúcho de Capão da Canoa. Desenvolvido pela Universidade de Santa Cruz do Sul, o projeto está em atividade desde 2013, tendo como finalidade garantir ao maior número possível de crianças da comarca a efetivação do direito à filiação. Tal objetivo é concretizado através da busca pelo genitor, visando ao reconhecimento de paternidade que resulta no acréscimo do nome do pai à certidão de nascimento de crianças e adolescentes.

O projeto atua em escala municipal, envolvendo - e com apoio de - órgãos governamentais como a Defensoria Pública do Estado, a Promotoria de Justiça de Capão da Canoa, o Cartório de Registros de Pessoas Naturais de Capão da Canoa, possuindo ainda o suporte das Secretarias de Educação e de Assistência Social do município.

Inicialmente, o projeto atuou mapeando as crianças que não possuíam o nome dos genitores nas certidões de nascimento, através das relações fornecidas pelas escolas, as quais incluíam as informações dos alunos registrados somente pelas mães, de tal forma que o procedimento adotado foi a convocação das genitoras para reuniões em grupo, visando a conscientização dos benefícios e procedimentos a serem tomados para regularizar a paternidade, visando sempre ao melhor interesse do infante. Além das reuniões em grupo, buscou-se atender particularmente cada uma das genitoras, angariando os dados necessários para dar continuidade ao procedimento de busca pelo genitor.

Com o passar dos anos, o projeto passou a ser de conhecimento público no município, resultando no crescimento da busca espontânea das genitoras, visando ao registro de seus filhos pelos respectivos pais. Importante ressaltar que com a popularização do projeto, a busca não mais restou como exclusividade das

genitoras, sendo que, entre 2017 e 2018, houve um crescimento inesperado nos genitores que buscaram o projeto para lograr o almejado registro de seus filhos.

Através das parcerias concretizadas, o projeto oferece às genitoras e aos supostos genitores duas opções: proceder ao reconhecimento de paternidade voluntário, informando a ambas as partes dos direitos e responsabilidades que acompanham tal escolha, ou, caso haja dúvida acerca da paternidade, requerer a submissão ao exame de DNA para que haja comprovação definitiva da paternidade.

Os dados atuais do projeto indicam que há um expressivo número de crianças e adolescentes que garantiram a inclusão de seus genitores nos registros de nascimento e, a partir disso, passaram a desfrutar na plenitude o direito à filiação, seja ganhando uma nova família, seja recebendo ajuda financeira do seu genitor, ou simplesmente, e o mais importante, conhecendo a suas origens, expoente maior da dignidade humana.

ANO		2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL
Participantes mapeados projeto		132	358	138	72	82	64	846
Genitoras presentes		132	249	91	60	63	23	618
Genitores encontrados		41	78	42	24	33	33	251
Decisão genitores	Requereu DNA	9	24	18	7	13	3	74
	Reconheceu espontaneamente	31	52	25	16	22	15	161
Pessoas registradas		29	56	38	18	17	31	189
Registros em andamento		53	170	68	31	35	6	361
Outras soluções (adoções, guardas, investigação de paternidade judicial).		9	13	2	3	2	6	35

Fonte: do autor.

Até dezembro de 2018, foram mapeadas 846 pessoas não registradas pelo genitor na comarca de Capão da Canoa, demonstrando um contingente importante de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade. Todas as genitoras ou responsáveis legais foram chamados a comparecer e, do total de chamados, 618 (73%) compareceram. Desses, muitos alegaram desconhecer o suposto genitor ou

seu paradeiro, referiram não ter interesse no reconhecimento ou que o suposto genitor já é falecido, o que justifica o reduzido número de pais que comparecem ao projeto: 251 (40%), em comparação ao das genitoras. Desses supostos genitores, 74 (29,08%) requereram o exame de DNA para averiguação da paternidade e 161 (64,14%) reconheceram a paternidade espontaneamente, sem necessidade de submissão ao exame de DNA. Ao final, foram registradas 189 pessoas, num total de 75,2% dos supostos genitores encontrados pelo projeto.

Interessante referir que ainda estão em processo de busca pelo suposto genitor ou aguardando resultado do exame de DNA de 141 pessoas, e outros 35 indivíduos aguardam outras soluções judiciais decorrentes do projeto, dentre elas sentença de guarda, de adoção unilateral ou decisão de investigação de paternidade judicial.

Esses números indicam a necessidade real de intervenção com a finalidade da resolução e efetivação do direito assegurado pela Constituição Federal a esses assistidos. Essa intervenção é feita através do projeto. Ressalta-se a importância da existência de políticas públicas atuando com esse público (crianças e adolescentes) que, em razão de sua presumida vulnerabilidade, são titulares de cuidados especiais pela legislação. É o próprio Estatuto da Criança e do Adolescente em seu artigo 4º, alínea c, que determina que é dever do Estado, com absoluta prioridade, a criação e elaboração de políticas públicas que venham em benefício de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social a fim de assegurar condições para o seu pleno desenvolvimento.

É nesse cenário que o “Quem é meu pai?” se insere. As políticas públicas são estruturas compostas por recursos estatais, que, durante determinado tempo, objetivam causar algum impacto social no seu campo de atuação, figurando principalmente nas áreas de vulnerabilidade e atuando em lacunas normativas para poder efetivar os direitos fundamentais garantidos pelo texto constitucional. Não há óbice à realização de projetos ou políticas públicas não governamentais cuja execução ocorra em parcerias ou convênios (ainda que informais) com órgãos Estatais e demais organismos sociais visando a alcançar os objetivos propostos pela referida política pública.

No trabalho desenvolvido pelo Projeto “Quem é meu pai?” na comarca de Capão da Canoa através da busca pela concretização plena do direito à filiação dos infantes assistidos, é possível perceber o claro envolvimento social e busca de minimizar os impactos causados pela ausência paterna, especialmente naquela

população em situação de vulnerabilidade social. Isso porque, para além do reconhecimento de paternidade, outros direitos passam a ser garantidos de forma subsequente ao primeiro: direito à pensão alimentícia, direito de visitas paternas e ao núcleo familiar paterno, benefícios previdenciários, pensões por morte, auxílio-reclusão, bem como criar alternativas a crianças e adolescentes em processo de destituição de guarda ou poder familiar materno.

Além disso, a partir da observação dos resultados indiretos obtidos com o projeto, verifica-se que acaba por atender aos ditames do princípio do melhor interesse da criança e do adolescente ao buscar garantir as estruturas necessárias ao pleno desenvolvimento de sua identidade, de sua história pessoal, e, por consequência, o gozo pleno de outros direitos, como o direito ao respeito, à inclusão e a pertencer ao seio de uma família.

5 CONCLUSÃO

A criação de uma política pública demanda, principalmente, a presença de dois requisitos: a existência de um direito fundamental que não está sendo efetivamente garantido e a necessidade de uma ferramenta objetivando a implementação de medidas para assegurá-los e uma entidade (seja ela social ou governamental) que objetive, através desses programas/projetos, garantir o acesso a esse direito que se vê prejudicado.

Em escala nacional, observou-se uma movimentação do Conselho Nacional de Justiça em cobrar de instituições como Ministério Público, Defensoria Pública e Registros Cíveis em geral, maior empenho na regularização de paternidade, especialmente de crianças matriculadas na rede de ensino pública, cujas averbações do registro civil tenham sido realizadas somente com o nome da genitora – surge aqui a área de atuação de uma política pública que objetive garantir o direito à filiação. Nasceu, desse cenário, o programa “Pai Presente”, que atua em escala nacional para reverter esse quadro de ausência do registro paterno.

Apesar dos resultados positivos obtidos com o “Pai Presente” em escala nacional, mapeou-se outros quadros críticos de crescimento do número de infantes registrados sem o nome do genitor, demandando a implementação de um projeto em escala local capaz de buscar contornar tal demográfico, objetivando, principalmente, promover a esses infantes o acesso ao direito fundamental à filiação.

É nesse contexto que surgiu o projeto “Quem é meu pai?” no município gaúcho de Capão da Canoa. Desenvolvido pela Universidade de Santa Cruz do Sul, o projeto iniciou suas atividades em 2013, tendo como finalidade garantir ao maior número possível de crianças da comarca a efetivação do direito à filiação.

Em uma análise pormenorizada desse cenário, observa-se a presença dos requisitos inerentes às políticas públicas/sociais: a ausência de registro paterno, que obsta a concretização do direito fundamental à filiação e o interesse de uma organização social (aqui representada pela Universidade de Santa Cruz do Sul) em promover um projeto que objetive garantir o acesso a formas de efetivação desse direito fundamental.

A atuação do projeto “Quem é meu pai?”, bem como a estruturação, desenvolvimento e seus resultados dentro do município de Capão da Canoa têm-se mostrado exitoso; afinal, aproximadamente duas centenas de crianças já tiveram seu direito à filiação concretizado por intermédio dessa iniciativa e outras centenas de crianças estão trilhando o mesmo caminho no desenrolar do projeto. Diante desse cenário, além de ser possível enquadrar o projeto na categoria de “política pública”, deve-se, ainda, reconhecer sua eficácia enquanto responsável por promover a garantia de direitos fundamentais, especialmente o direito ao nome, o direito de conhecer sua história e suas origens e, em especial, o direito fundamental à filiação.

6 REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria Christina de. **DNA e Estado de Filiação à luz da Dignidade Humana**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direitos humanos e políticas públicas**. São Paulo. Pólis: 2001. Disponível em: <<http://www.polis.org.br>>. Acesso em: 20 mai. de 2018.

CLUNE, William H. Law and Public Policy: Map of an area. **Southern california interdisciplinary y law jornal**. California: 1993. Disponível em: <<http://repository.law.wisc.edu>>. Acesso em: 19 mai. 2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Provimento 16. 2012. Disponível em: <www.cnj.jus.br>. Acesso em: 19 nov. 2019.

CORRÊA, Darcísio. **A construção da cidadania: reflexões histórico-políticas**. Ijuí: UNIJUÍ, 1999.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo Curso de Direito Civil. Parte geral**. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GAMA, Guilherme Calmon Nogueira. **Princípios constitucionais de direito de família: guarda compartilhada à luz da lei n.11.698/08: família, criança, adolescente e idoso**. São Paulo: Atlas, 2008.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional. A sociedade aberta dos intérpretes da constituição**: contribuição para a interpretação pluralista “procedimental” da constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1997.

KAUCHAKJE, S. **Gestão pública de serviços sociais**. Curitiba: IBEP X, 2007.

OLIVEIRA, Antonia Teresinha de Oliveira. **Políticas Públicas e atividade administrativa**. São Paulo: Fiuza, 2005.

PEREIRA, Potyara. **Discussões conceituais sobre política pública como política pública e direito de cidadania**. In: BOSCHETTI, Ivonete. et al. (Org.) *Política Social no Capitalismo*. São Paulo: Cortez, 2009.

REALE, Miguel. **Os direitos da personalidade**. 2004. Disponível em: <www.miguelreale.com.br>. Acesso em: 19 nov. 2019.

RICHTER, Daniela; TABARELLI, Liane. **A efetivação dos direitos sociais como pressuposto à concretização da dignidade da pessoa humana e a jurisdição constitucional**. In: GORCZEWSKI, Clovis (ORG.). *Direitos fundamentais sociais como paradigmas de uma sociedade fraterna: constitucionalismo contemporâneo*. Santa Cruz do Sul: IPR, 2008

ROTHENBURG, Walter Claudius. *Princípios constitucionais*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1999.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 4. Ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

SCHMIDT, João Pedro. **Para entender as políticas públicas**: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge (Org). *Direitos Sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.

SILVA, José Afonso da. **O Estado Democrático de Direito**. Rio de Janeiro: 1988. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br>. Acesso em: 23 mai. 2018.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas**: Uma revisão da literatura. Sociologias. Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acesso em: 20 mai. 2018.

STRECK, L.; BOLZAN DE MORAIS, J. **Ciência política e teoria geral do Estado**. 4 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

VALLÈS, Joseph. **Las políticas públicas**. In: *Ciencia política: una introducción*. Barcelona: Ariel, 2002.