

SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS: UMA ANÁLISE DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Karine Santos Vinhas¹

Mônica Matos Ribeiro²

RESUMO

Este artigo teve como objetivo analisar se as políticas públicas implementadas pelas serventias extrajudiciais, popularmente conhecidas como "cartórios", são eficazes no atendimento às minorias e vulneráveis, de forma a consolidar esse *locus* como alternativo para a promoção da inclusão social e da cidadania. As políticas colocadas a cabo pelo pensamento neoliberal tem reverberado negativamente nos serviços públicos e programas sociais, criando desafios adicionais para a efetivação de direitos. Nesse cenário, a garantia dos direitos das minorias e vulneráveis emerge como prioridade, evidenciando a importância do incremento da realização de políticas públicas por meio de instituições que transcendam o aparato governamental direto, assegurando o acesso aos direitos sociais independentemente das oscilações econômicas e políticas. A metodologia adotada seguiu uma abordagem qualitativa, e utilizou como instrumentos de coleta de dados a pesquisa bibliográfica e a análise documental. Os resultados demonstraram que os serviços extrajudiciais desempenham papel fundamental na promoção da dignidade da pessoa humana. A análise das políticas públicas investigadas revelaram impactos positivos significativos na regularização fundiária urbana, no âmbito da alteração de prenome e gênero no registro de pessoas transgênero, e as isenções e gratuidades concedidas. Os achados da pesquisa confirmaram a eficácia das serventias extrajudiciais como alternativa para a implementação de políticas públicas que promovem inclusão social e garantem direitos fundamentais das minorias e vulneráveis.

Palavras-chave: Políticas Públicas, Serventias Extrajudiciais, Atores Sociais, Minorias, Pessoas Vulneráveis.

¹ Mestre em Direito, Governança e Políticas Públicas pela Universidade Salvador (UNIFACS). Tabela Titular do Tabelionato de Notas com Função de Protesto de Títulos de Queimadas, Bahia. E-mail: karinevinhas@gmail.com

² Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia, Brasil. Professora da Universidade do Estado da Bahia (UNEB) e da Universidade Salvador (UNIFACS). E-mail: moniribeimatos@gmail.com

ABSTRACT

This article aimed to analyze whether the public policies implemented by extrajudicial services, popularly known as "notary offices," are effective in serving minorities and vulnerable groups, in order to consolidate this space as an alternative for promoting social inclusion and citizenship. The policies implemented by neoliberal thinking have had a negative impact on public services and social programs, creating additional challenges to the realization of rights. In this scenario, guaranteeing the rights of minorities and vulnerable groups emerges as a priority, highlighting the importance of increasing the implementation of public policies through institutions that transcend the direct governmental apparatus, ensuring access to social rights regardless of economic and political fluctuations. The methodology adopted followed a qualitative approach and used bibliographic research and document analysis as data collection instruments. The results demonstrated that extrajudicial services play a fundamental role in promoting the dignity of the human person. The analysis of the investigated public policies revealed significant positive impacts on urban land regularization, specifically regarding the change of first name and gender in the registration of transgender individuals, as well as the exemptions and gratuities granted. The research findings confirmed the effectiveness of extrajudicial services as an alternative for implementing public policies that promote social inclusion and guarantee the fundamental rights of minorities and vulnerable groups.

Keywords: Public Policies; Extrajudicial Services; Social Actors; Minorities; Vulnerable People.

1 INTRODUÇÃO

O Estado Social enquanto provisor dos direitos sociais, segundo uma perspectiva política, visa a satisfazer as condições mínimas de existência do cidadão, demandando direta intervenção sobre o domínio econômico, em oposição ao ideal de Estado mínimo preconizado pela doutrina liberal. Para Homes e Sunstein (2019), a efetivação de quaisquer direitos demanda a existência de instituições públicas – estrutura estatal de implementação – e, via de consequência, de recursos públicos a elas destinados. A ampliação dos poderes no Estado Social implica, pois, no aumento dos seus custos econômicos. Por outro lado, conforme explica Blyth (2020), a ideia (neo)liberal da austeridade, que relaciona o corte de gastos estatais com o crescimento econômico, é fomentada como estrutura socioeconômica na atualidade.

No Brasil, esse cenário não é diferente. Como consequência do neoliberalismo, o discurso político de solução para os problema socioeconômicos vem acompanhado da adoção de uma política econômica de austeridade fiscal, com agenda restritiva de gastos estatais, reverberando negativamente nos serviços públicos e nos programas

sociais. Mais recentemente, no início de 2020, vivenciou-se uma crise econômica decorrente das medidas de enfrentamento ao coronavírus, que afetou gravemente as pessoas em situação de vulnerabilidade. Nesse sentido, Laura Carvalho (2020) traz dados de estudo levado a efeito por pesquisadores do Fundo Monetário Internacional (FMI), que colecionaram dados de 175 países em cinco pandemias anteriores, e estimaram aumento de cerca de 1,5% na desigualdade social nos anos seguintes.

O exposto acima evidencia a importância do incremento da realização de políticas públicas fora do aparato governamental, de modo que seja garantido o acesso aos direitos sociais, independente do contexto político e econômico vivenciado. Isto posto, é relevante o estudo voltado às políticas públicas e aos meios alternativos à ampliação do acesso e desfrute dos direitos, mais especificamente, quanto aos direitos das minorias e vulneráveis. Este estudo se debruça sobre a análise das políticas públicas já implementadas nas serventias extrajudiciais, popularmente conhecidas como “cartórios”.

Nos termos do art. 236 da Constituição Federal, as serventias extrajudiciais podem ser entendidas como o local onde são exercidos os serviços notariais e de registro, que visam à garantia da publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos (art. 1º da Lei nº 8.935/1994). No âmbito da atividade notarial e de registro, pode ser verificada a implementação de instrumentos de políticas públicas de habitação, a exemplo da Regularização Fundiária; de prestação social, como a alteração de prenome e gênero no registro de nascimento de pessoa transgênero e as isenções e gratuidades para os vulneráveis.

Considerando a necessidade de ampliação às minorias e vulneráveis do acesso aos seus direitos, que podem ser garantidos por meio de políticas públicas específicas; considerando a juridicidade e capilaridade dos serviços extrajudiciais; e considerando, mais, que as referidas instituições já são *locus* de implementação de instrumentos de políticas públicas, o artigo tem como objetivo analisar se as políticas públicas implementadas pelas serventias extrajudiciais são eficazes no atendimento às minorias e vulneráveis, de forma a consolidar esse *locus* como alternativo para a promoção da inclusão social e da cidadania.

Parte-se do pressuposto de que os instrumentos de políticas públicas já implementados pelas serventias extrajudiciais são exitosas, demonstrando que referidas instituições são importante alternativa para ampliação do acesso das

minorias e vulneráveis aos seus direitos. Foram analisados os instrumentos de política pública implementados nas serventias extrajudiciais do Estado da Bahia, a partir da finalização do primeiro concurso público de delegação dos serviços extrajudiciais, em 2017, com privatização das serventias respectivas.

Acerca da importância de estudos voltados à sugestão de alternativas para a recepção e entrega de bens e serviços ofertados mediante as políticas públicas, Cohen e Franco (2013) apontam o seu acesso segmentado como defeito tradicional, explicando que os seus serviços não estão disponíveis a toda a população, e evidenciam a necessidade de buscar-se alternativas à consecução da eficácia das políticas públicas. Nesse sentido, o tema deste estudo corrobora com essa perspectiva, a fim de, obtidos os resultados, consolidar os cartórios como *locus* para ampliação da oferta de tais políticas, como resposta à carência social de serviços voltados à garantia de direitos das minorias e dos vulneráveis.

A pesquisa adotou abordagem qualitativa, voltada à compreensão aprofundada dos fenômenos estudados por meio da interpretação e contextualização dos dados. Os instrumentos de políticas públicas tratados no presente trabalho, quais sejam, regularização fundiária urbana, alteração de prenome e gênero no registro de nascimento de pessoa transgênero e as isenções e gratuidades, utilizaram como técnicas metodológicas a pesquisa bibliográfica e a análise documental, notadamente das legislações específicas e de fontes com dados estatísticos secundários, haja vista a carência de dados oficiais que viabilizem a análise direta.

O artigo foi organizado em cinco seções, incluindo a introdução. A segunda seção apresenta a temática de políticas públicas, com enfoque para as abordagens estatista e multicêntrica de políticas públicas. A terceira seção trata sobre as minorias e vulneráveis, segmento da sociedade mais afetado pela ausência de política pública, para na sequência, na quarta seção, serem apresentadas e analisadas as serventias extrajudiciais enquanto locus de atuação da políticas públicas específicas objeto deste estudo. Por fim, a última seção apresentada as considerações finais.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS

Diversas interpretações giram em torno do conceito de política pública e nenhuma delas pode ser considerada definitiva ou superior às outras (Souza, 2006). Mead (1995), por exemplo, a explora como um campo dentro da análise política que

investiga as ações do governo à luz de questões de grande relevância pública. Lynn (1980), em contrapartida, a conceitua como um conjunto de medidas governamentais com a finalidade de alcançar resultados específicos.

Peters (1986) segue uma linha semelhante, definindo política pública como o somatório das atividades governamentais, realizadas tanto diretamente quanto por meio de delegação, que exercem influência sobre a vida dos cidadãos. Dye (1984) simplifica essa definição ao afirmar que política pública se resume às escolhas feitas pelo governo sobre o que fazer ou não fazer.

Para alguns autores, como Bucci (2002), as políticas públicas decorrem de ações governamentais e grupos de poder, que, de forma direta ou indireta, decidem agir ou deixar de fazê-lo, conceituando-as como uma soma de programas, ações ou medidas que, de forma articulada, objetiva realizar alguma finalidade de ordem pública.

Apesar dessas diferentes abordagens, todas as definições de políticas públicas, mesmo as mais concisas, como a de Dye (1984), convergem para os embates em torno de aspectos de âmbito governamental. Mesmo diante das abordagens variadas, as definições de políticas públicas adotam uma perspectiva holística, enfatizando que o todo é mais relevante do que a soma das partes e reconhecendo a importância de elementos como indivíduos, instituições, interações, ideologias e interesses, mesmo que haja discordâncias sobre a importância relativa desses fatores.

As políticas públicas são um campo dinâmico e abrangente que desempenha um papel fundamental na configuração da sociedade e na promoção do bem-estar coletivo. Nesse sentido, Appio (2006) defende que as políticas públicas são um instrumento de execução de programas políticos com a finalidade de assegurar a igualdade aos cidadãos. Desse modo, as políticas públicas representam um mecanismo central para a materialização dos objetivos e valores de uma sociedade, influenciando diretamente a forma como os direitos individuais e coletivos são garantidos e preservados.

As políticas públicas podem abranger uma ampla gama de áreas, desde saúde e educação até meio ambiente e direitos humanos, e seu impacto pode ser sentido em todos os aspectos da vida cotidiana. Lea (2010) ensina que a política pública é uma ação estratégica que tem por objetivo atingir fins previamente determinados por

finalidades e princípios de natureza pública.

Santin (2004) considera que a política pública é um mecanismo de efetivação das normas legais e um meio de planejamento para a execução de serviços públicos. A política pública pode ser considerada resultado de vontade política visto que, segundo Dye (1984), ela é o resultado da escolha (ou não) do governo.

A política pública surge ou pode surgir por diferentes motivos como, por exemplo, por resultado da reivindicação de um grupo organizado, como resultado de uma agenda governamental, por legitimação de determinada política, pelo resultado de avaliação de determinados índices ou indicadores ou por avaliação de outra política pública, entre outros motivos.

Tendo por base essas definições, pode-se afirmar que política pública é uma ação intencional com objetivos pré-determinados a serem alcançados para assegurar direitos e igualdade aos cidadãos. Dessa forma, a política pública pode ser resultante de princípios e diretrizes expressas na constituição e arcabouço legal, de mobilização social ou de planejamentos de governo.

A formulação e implementação de políticas públicas são moldadas por duas abordagens distintas: a abordagem estatista (Chrispino, 2016; Bucci, 2021; Souza, 2007) e a abordagem multicêntrica (Coelho; Pires; Secchi, 2020). Essas abordagens divergem em relação a quem lidera o processo e como é determinada a natureza desse domínio.

A primeira se caracteriza pela centralização do papel do Estado na concepção e execução das políticas, refletindo uma autoridade concentrada para direcionar e regular as ações governamentais. O conceito de abordagem estatista, também conhecida como *state-centered policy making*, conforme definido por Secchi (2010), está relacionada ao fato de que a característica fundamental que define uma política como pública é a identidade jurídica da entidade que a conduz. Essa abordagem, embora enfatize o Estado como o ator central no processo de políticas públicas, reconhece que outros atores podem exercer influência, porém, eles não têm a capacidade intrínseca de liderar e definir a dinâmica desse processo.

Assim, a abordagem estatista baseia-se na ideia de que uma política pública é considerada como tal somente quando é originada por um ator estatal, ou seja, uma entidade governamental. Nessa perspectiva, somente as ações provenientes do setor público são classificadas como políticas públicas.

Lima (2012), considerando o foco da política pública estatista, propõe que essa política seja subdividida em “política pública estatal para as políticas cujo ator protagonista seja o Estado” (Lima, 2012, p. 51-52) e “política privada de interesse público para as políticas cujo ator protagonista não seja o estado, mas tenham o objetivo de enfrentar um problema da sociedade” (Lima, 2012, p. 51-52).

Por outro lado, Secchi (2010) também introduz a abordagem multicêntrica. De acordo com essa perspectiva, uma variedade de organizações, independentemente de sua natureza jurídica, desempenha um papel fundamental no estabelecimento de políticas públicas, juntamente às entidades estatais. Nesse contexto, o termo “pública” está mais relacionado ao problema que está sendo abordado, referente a um problema público, do que à natureza da entidade que lidera o ciclo de políticas.

A abordagem multicêntrica enfatiza a participação ativa e descentralizada de diversos atores, incluindo a sociedade civil, organizações não governamentais e setores privados, no processo de formulação e implementação das políticas. Nessa perspectiva, as políticas públicas são estabelecidas por uma variedade de atores que incluem não apenas entidades governamentais, mas também organizações privadas, organizações não governamentais (ONGs), organismos multilaterais e redes de políticas públicas. De acordo com essa visão, uma gama diversificada de atores desempenha papéis importantes na formulação e implementação de políticas públicas.

Alguns autores, a exemplo de Heidemann (2009) e Tassara e Tassara (2008), argumentam que a sociedade é fruto de uma construção compartilhada e intencional, e, por esse motivo, outros atores sociais também desenvolvem, promovem e implementam políticas públicas, mesmo não sendo entes pertencentes ao Estado.

A abordagem multicêntrica está relacionada a teorias como a governança pública e a teoria das redes de políticas públicas. Ela reconhece a interconexão e a colaboração entre diferentes atores na esfera pública, enfatizando que a responsabilidade pela criação e implementação de políticas públicas não está restrita apenas ao governo (Secchi, 2010). Segundo a abordagem, vários atores podem desempenhar um papel significativo na configuração do cenário político e na busca por soluções para problemas públicos.

No contexto das políticas públicas voltadas para minorias e vulneráveis, a escolha entre abordagens estatistas e multicêntricas é relevante. A abordagem

estatista pode permitir uma implementação mais rápida e coerente, na medida em que centraliza o seu núcleo de atuação, mas corre o risco de ignorar a diversidade de necessidades e contextos das comunidades marginalizadas (Secchi, 2010). Por outro lado, a abordagem multicêntrica, envolvendo a participação ativa de organizações da sociedade civil e grupos afetados, pode resultar em políticas mais amplas, sensíveis e adaptadas às realidades locais (Secchi, 2010).

Utilizando-se da abordagem multicêntrica ou policêntrica acerca da definição de política pública (Coelho; Pires; Secchi, 2020), em favor da ampliação do seu alcance, entende-se ser pública a política que visa à resolução de problema público, independente do seu núcleo de ação estar centrado, ou não, em ator governamental.

3 MINORIAS E VULNERÁVEIS

No contexto de uma sociedade diversa, é mister que a questão das minorias e vulneráveis ocupe um lugar de destaque nas discussões sobre justiça social, igualdade e direitos humanos. O Brasil, um país caracterizado por uma rica multiplicidade étnica, cultural e social, enfrenta desafios significativos na promoção e proteção dos direitos desses grupos.

As minorias, dentro do contexto da legislação pátria, referem-se a grupos sociais que possuem características distintivas e que historicamente foram marginalizados, seja por questões étnicas, sociais, religiosas, de gênero, orientação sexual, entre outras. A legislação pátria define e busca amparar tanto as minorias quanto os vulneráveis, refletindo o compromisso constitucional com a construção de uma sociedade mais inclusiva e equitativa.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 3º (Brasil, 1988), estabelece como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais. Nesse contexto, o termo "minorias" é abordado de maneira mais ampla, englobando grupos que enfrentam discriminação e desvantagens estruturais.

Os vulneráveis, por sua vez, são indivíduos ou grupos que estão em situações de fragilidade e risco, muitas vezes devido a fatores socioeconômicos, de saúde, idade avançada, deficiência ou qualquer outra condição que os coloque em desvantagem na sociedade. A legislação brasileira tem como foco a proteção dos vulneráveis,

garantindo-lhes direitos e amparo diante das adversidades que enfrentam.

No âmbito legislativo, diversas leis e instrumentos jurídicos foram criados para proteger e promover os direitos das minorias e vulneráveis³. Adicionalmente, políticas públicas têm sido implementadas visando à inclusão e ao amparo das minorias e vulneráveis⁴. A justificativa para o foco nas minorias e vulneráveis na legislação pátria reside na busca por equilibrar as desigualdades estruturais e históricas presentes na sociedade brasileira. A diversidade cultural e étnica do país demanda políticas e leis que reconheçam a importância de proteger grupos que foram historicamente marginalizados, garantindo-lhes acesso igualitário a oportunidades e direitos.

As minorias, de acordo com a legislação brasileira, referem-se a grupos que possuem características distintivas e que historicamente enfrentaram discriminação e marginalização. Essas características podem abranger aspectos étnicos, raciais, culturais, religiosos, de gênero, orientação sexual, entre outros. A Constituição Federal de 1988 estabelece como um de seus fundamentos a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. A Constituição prevê, também, a igualdade perante a lei e proíbe qualquer forma de discriminação, fortalecendo a proteção das minorias.

Já os vulneráveis são indivíduos ou grupos que se encontram em situações de fragilidade e risco, necessitando de atenção e proteção especial por parte do Estado. A legislação brasileira aborda diversas categorias de vulneráveis, como crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, vítimas de violência doméstica, entre outros.

A justificativa para a proteção das minorias e vulneráveis está profundamente ligada à busca por justiça social, igualdade e respeito aos direitos humanos. A proteção das minorias e vulneráveis é uma maneira de corrigir desigualdades históricas e estruturais, proporcionando a inclusão e o empoderamento de grupos que foram historicamente marginalizados.

Noutro sentido, a proteção das minorias e vulneráveis contribui para o fortalecimento da democracia e para a construção de uma sociedade mais justa e

³ Como exemplo, a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006) que visa coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, reconhecendo a vulnerabilidade dessas vítimas e estabelecendo medidas de proteção; e o Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010), que busca combater a discriminação racial e promover a igualdade de oportunidades para afrodescendentes, reconhecendo a histórica desigualdade enfrentada por esse grupo.

⁴ Programas de cotas em universidades para estudantes negros, indígenas e de baixa renda; criação de Centros de Referência para atendimento a mulheres vítimas de violência; são exemplos.

equitativa. Ao garantir que todos os cidadãos tenham seus direitos respeitados, independentemente de sua origem, identidade de gênero, orientação sexual ou condição socioeconômica, o Estado reafirma seu compromisso com a construção de uma nação verdadeiramente inclusiva.

A legislação pátria desempenha um papel essencial na definição e proteção das minorias e vulneráveis no Brasil. Por meio de diretrizes claras e políticas públicas específicas, o Estado deve buscar garantir a igualdade de oportunidades e direitos para todos os cidadãos, independentemente de sua condição socioeconômica, identidade de gênero, orientação sexual, etnia ou idade. A proteção das minorias e vulneráveis é um compromisso que reflete o desejo de construir uma sociedade mais inclusiva, justa e equitativa.

A busca por uma sociedade mais inclusiva, justa e equitativa exige um compromisso contínuo com a implementação e aprimoramento de políticas públicas que garantam o respeito à diversidade e a proteção daqueles que estão em situações de vulnerabilidade. A legislação, nesse sentido, enquanto instrumento de política pública, desempenha um papel fundamental na construção de um Brasil mais igualitário e solidário.

4 SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS NO BRASIL

O sistema notarial e registral é composto pelas Serventias Extrajudiciais, mais comumente designadas com o termo "Cartórios". Para regulamentar e organizar essa atividade, A Lei nº 8.935/94, de 18 de novembro de 1994, frequentemente chamada de Lei dos Cartórios, regulamenta as disposições do artigo 236 da Constituição Federal, estabelecendo regras e procedimentos gerais para os serviços notariais e de registros.

No seu artigo 236, a Constituição de 1988 estabeleceu que os serviços notariais devem ser realizados de forma privada, sob a delegação do Estado. Depreende-se da leitura do referido dispositivo constitucional, que a concessão não é uma escolha do Estado, consubstanciando a única maneira pela qual esses serviços podem ser prestados (Fillippo, 2006). O Estado não está autorizado a oferecer esses serviços diretamente.

Uma vez que esses serviços são prestados em caráter privado, por meio de delegação do poder público, surgiram debates sobre sua natureza jurídica. No que diz

respeito a esse aspecto, a maioria dos estudiosos e decisões judiciais concordam que, apesar de serem realizados em caráter privado, os serviços notariais são considerados serviços públicos (Fillippo, 2006). Além disso, reconhecem que notários, tabeliães e registradores têm o *status* de agentes públicos em um sentido amplo (Follmer, 2004).

Por outro lado, a Lei nº 6.015/73, de 31 de dezembro de 1973, conhecida como Lei dos Registros Públicos, concentra-se na modalidade do sistema registral. Ela trata especificamente dos registros públicos, abrangendo as especialidades do Registro Civil de Pessoas Naturais⁵, Registro Civil de Pessoas Jurídicas⁶, Registro de Títulos e Documentos⁷, e Registro de Imóveis⁸, estabelecendo as respectivas normas gerais

Vale ressaltar que a Lei nº 6.015/73 se concentra na parte do sistema relacionada aos registros, enquanto a Lei nº 8.935/94 engloba tanto os notários quanto os registradores sob a mesma norma, unificando as regras que os orientam. Essas leis desempenham um papel crucial na organização e funcionamento dos Cartórios, garantindo a legalidade e a eficiência dos serviços notariais e de registros em nosso país (Fernandes, 2019).

As serventias judiciais desempenham um papel fundamental em nosso sistema jurídico, atendendo a diversas atribuições que abrangem desde o registro de eventos vitais até a garantia da autenticidade e segurança de documentos. Essas serventias extrajudiciais são essenciais para a organização e funcionamento da sociedade, facilitando a vida dos cidadãos e garantindo a legalidade e segurança jurídica nas inter-relações.

A abordagem dos serviços extrajudiciais como alternativa à implementação de instrumentos de políticas públicas voltadas para a garantia dos direitos das minorias e vulneráveis oferece uma perspectiva inovadora. Esses serviços, realizados por meio

⁵ Responsável por registrar atos que impactam diretamente as relações jurídicas entre os cidadãos, incluindo o registro de nascimentos, casamentos e óbitos. Assim como, averba eventuais alterações nesses registros ao longo do tempo, como divórcios e mudanças de nome.

⁶ Responsável por oficializar a existência de entidades de direito privado não empresariais, constitui a personalidade jurídica dessas entidades, possibilitando-as exercer direitos e cumprir obrigações.

⁷ Desempenha um papel de arquivo geral para documentos que não se enquadram nas outras categorias, a exemplo de notificações extrajudiciais, contratos e diversos outros serviços. Assim, esse cartório atua como um repositório de informações variadas, facilitando o acesso a documentos importantes que não se encaixam nas categorias tradicionais de cartórios (César, 2019).

⁸ Registro de propriedade de terras e imóveis, é responsável pelo fôlio real, ou seja, o registro dos imóveis pertencentes à respectiva circunscrição, fornecendo publicidade e autenticidade a essas informações, sendo também responsável por registrar e/ou averbar as alterações de/na propriedade, garantindo a continuidade das transações imobiliárias de forma segura.

das serventias de notas e registros, desempenham um papel fundamental na agilização, acessibilidade e eficiência das ações voltadas para esses grupos, como será analisado a seguir.

4.1 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

A regularização fundiária consiste no processo legal e administrativo de reconhecimento e formalização dos direitos de ocupação e posse de terras por parte de seus ocupantes. No contexto brasileiro, essa questão é especialmente relevante em áreas urbanas e rurais onde há ocupações informais, seja por questões históricas, sociais, econômicas ou ambientais. A regularização busca conferir segurança jurídica aos ocupantes, permitindo-lhes o acesso a serviços públicos, crédito e outras oportunidades, além de promover a inclusão social e a redução das desigualdades.

A regularização fundiária no Brasil enfrenta uma série de desafios que dificultam sua efetivação. Um dos principais desafios é a falta de registros e documentação adequada das terras, o que dificulta a identificação dos ocupantes legítimos e a definição de limites de propriedade. Noutro sentido, a sobreposição de áreas públicas e privadas, a especulação imobiliária, os conflitos de interesse e as disputas judiciais são obstáculos que muitas vezes dificultam o processo de regularização.

A falta de coordenação entre os diversos órgãos governamentais responsáveis pela regularização fundiária também é um problema recorrente. As disfunções da burocracia e a demora nos procedimentos administrativos podem gerar frustração e desconfiança por parte dos ocupantes, minando a eficácia das políticas de regularização. A ausência de recursos financeiros e técnicos, bem como a falta de capacitação dos agentes públicos envolvidos, podem também comprometer a implementação adequada das ações de regularização.

Apesar dos desafios, a regularização fundiária possui potencialidades e benefícios significativos. A formalização dos direitos de posse e ocupação contribui para a inclusão social e a melhoria da qualidade de vida dos ocupantes, que passam a ter acesso a serviços básicos como água, energia, saneamento e educação. Ademais, a regularização fundiária pode impulsionar o desenvolvimento econômico local, ao estimular investimentos em infraestrutura e construção civil, gerando empregos e dinamizando a economia.

A regularização fundiária também desempenha um papel importante na preservação ambiental e no ordenamento territorial. Ao reconhecer áreas ocupadas, os órgãos governamentais podem implementar medidas de proteção ambiental e urbanização sustentável, evitando ocupações desordenadas e a degradação do meio ambiente, contribuindo, também, regularização fundiária contribui para a redução de conflitos sociais e judiciais, promovendo a pacificação e a estabilidade nas comunidades.

A regularização fundiária urbana (REURB) é uma política pública fundamental para proporcionar segurança e estabilidade a comunidades em situação de vulnerabilidade, como populações de baixa renda e grupos tradicionais (Medeiros *et al.*, 2020). No entanto, a sua implementação enfrenta desafios, conforme sintetizam Medeiros *et al.*:

Mesmo diante dos avanços vislumbrados, principalmente, a partir de 2009, ainda é possível identificar uma série de aspectos que limitam a REURB, especialmente quando se trata do interesse social. Nesse sentido, é pertinente enfatizar o grande montante de imóveis irregulares existentes no país, as dificuldades para aplicar os instrumentos jurídicos, o desinteresse por parte da população a ser beneficiada e a incapacidade dos municípios face à execução das múltiplas atividades indispensáveis para a concretização deste ato administrativo (Medeiros *et al.*, 2022, p. 11).

Essa realidade nacional de propriedades irregulares é confirmada por dados fundiários. Segundo Rolnik *et al.* (2007), estima-se que entre 30% e 50% dos imóveis no Brasil requerem algum tipo de regularização fundiária. A REURB é instrumento de política pública que visa a garantir o direito à moradia e à propriedade, combatendo a exclusão e a marginalização.

Para a análise dos atos registrais relativos à REURB praticados pelas serventias extrajudiciais do Estado da Bahia, utilizar-se-á dados do Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR). Criado na forma do art. 76 da Lei nº 13.465/2017, o órgão é responsável por implementar e operar o Sistema de

Registro Eletrônico de Imóveis, disponibilizando uma plataforma denominada RI Digital para a divulgação de dados relativos à regularização fundiária urbana e rural.

Relativamente à efetividade da Lei da Regularização Fundiária Urbana, sob a ótica do serviço extrajudicial, desde a edição do respectivo Decreto Regulamentador – Decreto nº 9.310/2018, no âmbito das serventias extrajudiciais do Estado da Bahia, observa-se que no ano de 2018 foram regularizadas 1.418 unidades e em 2019 foram 2.211 unidades. No ano de 2022, foram 7.685 unidades regularizadas, representando um crescimento de 441.96% na quantidade de regularizações desde o ano de 2018. Em 2024, foram regularizadas 14.939 unidades, ou seja, um crescimento de mais de 953%.

Segundo a ANOREG/BR (2024), o processo de regularização fundiária realizado pela via extrajudicial tem duração média de três meses, sendo gratuito – se de interesse social, enquanto o realizado pela via judicial tem duração de até cinco anos, a um custo médio de R\$2.369,73 por processo. No judiciário, o processo pode envolver até sete etapas: petição inicial, contestação, réplica, fase probatória, sentença, fase recursal (1 a 3 tribunais) e cumprimento de sentença, enquanto no processo extrajudicial são três as etapas: protocolo, análise, registro ou devolução (ANOREG/BR, 2024).

Acerca das dificuldades enfrentadas em relação ao serviço do Registro de Imóveis no que tange ao processo de REURB, mais de 1.300 municípios notificaram não haver dificuldades: 43,3% dos Municípios do país apontaram que não existem dificuldades relacionadas às interfaces cartoriais em procedimentos de REURB, uma avaliação positiva. Os Municípios respondentes localizados na região Sul foram os que mais pontuaram a ausência de dificuldades com os cartórios, equivalente a 49%. Já os Municípios da região Nordeste foram os que mais apontaram dificuldades com os cartórios, equivalente a 34% (CNM, 2023).

Ainda segundo o CNM (2023), dentre os problemas enfrentados, foram pontuados a ausência de simplificação e padronização nos procedimentos cartoriais (34,1%), morosidade para expedição dos atos registrais (29,8%), dificuldades dos registradores relacionadas aos procedimentos flexíveis da legislação (29,6%), falta de sistemas digitais (29,3%) e dificuldades para garantir a isenção de taxas e emolumentos (24,4%).

Os dados colacionados acima demonstram que, a despeito das dificuldades

procedimentais ainda enfrentadas pelos Municípios e pelas serventias extrajudiciais, a efetividade da legislação, decorridos pouco mais de sete anos da sua regulamentação, pode ser aferida através do crescimento exponencial de unidades regularizadas nas serventias de Registro de Imóveis do Estado da Bahia.

4.2 ALTERAÇÃO DE PRENOME E GÊNERO NO REGISTRO DE NASCIMENTO DA PESSOA TRANSGÊNERO

A possibilidade de alteração de prenome e gênero no registro de nascimento de pessoas transgênero é essencial à garantia do direito à identidade de gênero autodeterminada. No entanto, essa política muitas vezes enfrenta resistência social, falta de conscientização e excessiva disfunção de burocracia. Acesso a informações precisas, apoio psicossocial adequado e processos simplificados são elementos fundamentais para garantir que as pessoas transgênero possam exercer esse direito de maneira eficaz e digna.

Com efeito, pessoa transgênero é aquela que não se identifica com o gênero que lhe foi atribuído ao nascimento, experimentando uma profunda incongruência entre sua identidade de gênero interna e o sexo biológico registrado. Essa experiência de disforia de gênero pode causar sofrimento psicológico significativo e impactar diversos aspectos da vida da pessoa transgênero, incluindo sua saúde mental, relações sociais e integração na sociedade.

As políticas públicas desempenham um papel fundamental na garantia dos direitos e na promoção da igualdade para a pessoa transgênero. A construção de uma sociedade inclusiva e respeitosa exige a criação de mecanismos que reconheçam e respeitem a identidade de gênero autodeclarada, permitindo que a pessoa transgênero tenha acesso a serviços básicos, emprego, educação e saúde sem discriminação.

A alteração de prenome e gênero no registro de nascimento é uma medida emblemática nesse contexto. A possibilidade de retificar a documentação legal para refletir a identidade de gênero desejada é crucial para a autoafirmação e empoderamento da pessoa transgênero. Referida retificação tem o potencial de reduzir a estigmatização e o preconceito enfrentados por essa comunidade, promovendo sua inclusão e participação plena na sociedade.

No Brasil, os avanços na alteração de prenome e gênero no registro de

nascimento têm sido significativos, embora ainda haja desafios a serem superados. O Provimento n. 73/2018 do CNJ, posteriormente alterado pelo Provimento n. 149/2023 do Conselho Nacional de Justiça, regulamentou o direito à alteração do registro civil quanto ao prenome e gênero, permitindo que a pessoa transgênero possa adequar o seu registro civil à sua identidade de gênero. Esse reconhecimento representa um marco na luta pelos direitos da pessoa transgênero e demonstra a importância de políticas públicas inclusivas.

As averbações de alteração de prenome e gênero no registro de nascimento são vitais para a construção de uma sociedade mais inclusiva e respeitosa. Essas ações reconhecem o direito da pessoa transgênero de ser reconhecida e tratada de acordo com sua identidade de gênero autodeclarada, contribuindo, dessa forma, para a desconstrução de estereótipos de gênero e para a promoção da diversidade e igualdade. Este instrumento de política pública, levado a efeito pelos serviços extrajudiciais prestados no Registro Civil de Pessoas Naturais, promove a simplificação do processo de alteração de prenome e gênero, assegurando o respeito à autodeclaração da identidade de gênero da pessoa transgênero.

O Supremo Tribunal Federal (STF) estabeleceu que a pessoa interessada deve fazer uma autodeclaração de sua identidade de gênero, acompanhada de manifestação de vontade, diretamente no cartório de registro civil, o que significa que as pessoas transgênero têm o direito de solicitar a alteração do nome e do gênero em seus registros civis de forma mais ágil e acessível, sem a necessidade de passar por um processo judicial (Brasil, 2018). A autodeclaração reduziu a complexidade do procedimento e a necessidade de exposição pública, o que era muitas vezes uma barreira para as pessoas transgênero.

Regulamentado pelo Provimento nº 149/2023 do Conselho Nacional de Justiça, o procedimento extrajudicial de alteração de prenome e gênero de pessoa transgênero está previsto em seu art. 516 e seguintes, e poderá ser requerido pelos maiores de 18 anos de idade. O procedimento é iniciado pelo preenchimento de termo conforme modelo constante do anexo do Provimento nº 73/2018 do Conselho Nacional de Justiça, que pode ser requerido no Ofício de Registro Civil da escolha do requerente, nos termos do art. 517 do Provimento nº 149/2023.

Cade destacar que a averbação de alteração de prenome e gênero é sigilosa e seu conteúdo não pode ser publicizado senão por solicitação do próprio registrado ou

por determinação judicial. A multicitada alteração será, ainda, informada aos órgãos expedidores da cédula de identidade - RG, CPF, título de eleitor e passaporte, sem qualquer custo ao requerente. Quanto aos demais registros ou eventuais documentos que lhe digam respeito, caberá ao requerente providenciar a subsequente alteração, tudo conforme art. 522, *caput* e parágrafo primeiro, do Prov. nº 149/2019 do Conselho Nacional de Justiça.

Apesar dos avanços representados por essa inovação legislativa, ainda persistem desafios a serem enfrentados. A conscientização sobre os direitos das pessoas transgênero é fundamental para garantir a plena implementação dessa medida, tendo em vista que o preconceito e a falta de conhecimento ainda podem gerar obstáculos para a alteração de nome e gênero. É importante considerar, ainda, que a alteração de nome e gênero no registro civil é apenas um aspecto da luta por direitos das pessoas transgênero. Ainda há questões pendentes, como a necessidade de acesso a tratamentos de saúde adequados, apoio psicológico e medidas que combatam a transfobia e a marginalização dessa comunidade.

Segundo dados compilados pela Associação dos Notários e Registradores do Brasil – ANOREG/BR, nos nove meses subsequentes à edição do Provimento 73 do CNJ, de 28 de junho de 2018, foram levadas a efeito 2.591 averbações de alteração de nome e gênero nos cartórios de Registro Civil do país. O Estado de São Paulo foi responsável por mais de 80% dos atos, tendo realizado 2.581 averbações. No mesmo período, os cartórios de Registro Civil do Estado da Bahia lavraram 52 averbações, representando 2.01% do total. No Brasil, foram lavradas 3.921 (três mil e novecentos e vinte e uma averbações) entre 2018 e 2020 (ANOREG/BR, 2020).

Ainda conforme dados da ANOREG/BR (2024), até 30 de novembro de 2024, foram operadas 17.346 mudanças de nome e gênero nos cartórios do país, correspondendo a um aumento de quase 570% em cerca de seis anos. No que tange ao tempo de duração do procedimento pela via extrajudicial em relação ao processo judicial, a ANOREG (2024), cartórios levam até cinco dias para finalizar os trâmites da alteração requerida, enquanto no poder judiciário o tempo de tramitação dos processos é de, no mínimo, dois anos.

Em 2024, o custo do processo na justiça comum, baseado em estudo do Centro de Pesquisas sobre o Sistema Judiciário Brasileiro (CPJus), do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP), foi de R\$ 2.369,73 por processo. No Estado de São Paulo,

esse custo foi de R\$ 202,00 (ANOREG/BR, 2024). No Estado da Bahia, no ano de 2014, a averbação de alteração de gênero tinha um custo de R\$ 93,00, conforme Tabela VI de Emolumentos do Tribunal de Justiça do Estado.⁹

4.3 DAS ISENÇÕES E GRATUIDADES

A concessão de isenções e gratuidades sobretudo no âmbito dos Ofícios de Registro Civil de Pessoas Naturais visa a garantir o acesso igualitário a serviços essenciais para minorias e vulneráveis. No entanto, essa política pode enfrentar desafios relacionados à definição de critérios de elegibilidade, avaliação de necessidades, distribuição equitativa e monitoramento eficaz. Para Donassolo (2015, p. 7), o acesso à gratuidade da justiça “continua sendo caminho elementar no que diz respeito à busca de meios efetivos, que façam as partes utilizarem plenamente o Estado na solução dos conflitos que requerem sua intervenção”.

A criação de sistemas transparentes, a sensibilização dos beneficiários potenciais e a coordenação entre diferentes entidades são aspectos cruciais para garantir que as isenções e gratuidades alcancem aqueles que mais necessitam. Em alguns casos, serviços cartorários podem oferecer isenções de taxas para pessoas de baixa renda, de forma a garantir que elas não sejam impedidas de acessar serviços essenciais devido a dificuldades financeiras.

As gratuidades e isenções nos serviços extrajudiciais estão intrinsecamente ligadas aos princípios de igualdade, justiça social e dignidade humana. Elas buscam eliminar as desigualdades no acesso à cidadania e aos serviços públicos, garantindo que todos tenham a oportunidade de exercer seus direitos e participar plenamente na sociedade, ao reconhecer que determinados segmentos da sociedade, como as minorias e vulneráveis, podem enfrentar dificuldades adicionais no acesso aos serviços registrares, e, portanto, necessitam de medidas especiais para garantir sua inclusão e proteção. São, portanto, políticas públicas essenciais à viabilização do exercício da cidadania plena por parte de grupos minoritários e vulneráveis, ao minimizarem barreiras financeiras que poderiam impedir o acesso a serviços essenciais, contribuindo para a promoção da dignidade humana e a inclusão social.

Nos serviços extrajudiciais do Estado da Bahia, diversos atos podem envolver

⁹ A Tabela de Emolumentos do Estado da Bahia, criada pela Lei Estadual nº 12.373/2011, publiciza os valores dos emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro do Estado e está disponível em https://www.tjba.jus.br/tabeladecustas/tabela_custa.pdf.

a gratuidade ou isenção de taxas, incluindo: gratuidade no registro civil de nascimento e óbito, bem como das primeiras vias das respectivas certidões, na forma do art. 5º, inciso LXXVI, da Constituição Federal, e isenção para a emissão das demais certidões aos reconhecidamente pobres (art. 30, §1º, da Lei 6015/73), gratuidade na celebração de casamento (art. 226, §1º, Constituição Federal), isenção para os hipossuficientes na habilitação, registro e primeira certidão de casamento (art. 1.512, parágrafo único, do Código Civil), isenção para averbações de alteração de prenome e gênero de pessoas transgêneros (art. 607, parágrafo único, Provimento Conjunto nº CGJ/CCI 15/2023 do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia).

Cumprir destacar que na especialidade do Registro Civil das Pessoas Naturais, no Estado da Bahia, todos os atos necessários ao exercício da cidadania podem ser praticados sem o pagamento das taxas correspondentes para os hipossuficientes economicamente. Assegura-se, desse modo, que todos os indivíduos tenham acesso à documentação básica para o reconhecimento legal de sua existência, estado civil e identidade. Essa medida é especialmente importante para evitar a marginalização de populações vulneráveis.

A implementação das políticas de gratuidade e isenção nos cartórios brasileiros está alinhada com os princípios fundamentais de igualdade, justiça social e dignidade humana. Elas visam reduzir as disparidades no acesso aos serviços extrajudiciais e assegurar que grupos marginalizados, como os declaradamente hipossuficientes, possam exercer seus direitos de forma plena e participar ativamente da sociedade.

A concessão de gratuidade e isenção nos serviços extrajudiciais no Brasil também está relacionada ao papel dos cartórios como agentes do Estado responsáveis por garantir segurança jurídica e registrar atos fundamentais para a vida das pessoas. Essas políticas contribuem para a construção de uma sociedade mais inclusiva, onde todos têm a oportunidade de acessar serviços essenciais sem discriminação econômica, fortalecendo, assim, o compromisso do país com os direitos humanos e a dignidade de todos os cidadãos.

Além de promover a igualdade de acesso à justiça e à documentação legal, as gratuidades e isenções garantidas pela legislação no âmbito do Registro Civil das Pessoas Naturais têm um impacto significativo na promoção dos direitos humanos e na garantia da dignidade da pessoa humana. Essas políticas refletem o compromisso do Estado em proteger e assegurar os direitos fundamentais de todos os cidadãos,

independentemente de sua condição econômica, social, étnica, de gênero ou qualquer outra.

Nesse sentido, as políticas públicas voltadas para minorias e vulneráveis, que incluem a isenção e a gratuidade nas serventias de Registro Civil, reforçam a importância do respeito à dignidade da pessoa humana como um princípio fundamental do ordenamento jurídico brasileiro. A dignidade humana não pode ser plenamente garantida se parte da população não têm acesso a serviços essenciais ou se são impedidas de exercer seus direitos por questões econômicas.

Dados colacionados pela ANOREG/BR (2024) contabilizaram que, desde o ano de 1998, após a entrada em vigor da Lei Federal nº 9.534/1997, mais de 208 milhões de registros de nascimento e óbito e suas respectivas certidões foram realizados, gratuitamente, pelos cartórios de Registro Civil das Pessoas Naturais do país, na forma do art. 30 da Lei nº 6015/73.

Segundo dados divulgados pelo portal da transparência do Registro Civil, publicado em 2018 e mantido pela Associação Nacional dos Registradores de Pessoas Naturais do Brasil (ARPEN/BR), entre os anos de 2018 e 2024, foram registrados 18.936.057 nascimentos nos Ófícios de Registro Civil do país. No mesmo período, no Estado da Bahia, foram lavrados 1.284.878 registros de nascimento.

A propósito, registre-se que no último estudo divulgado em 04 de abril de 2024 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, denominado “Estudo Complementar à Aplicação da Técnica de Captura-Recaptura 2022”, o percentual de subregistro de nascimento em 2022 foi o menor desde o início das pesquisas, em 2015 (IBGE, 2024). A Organização das Nações Unidas (ONU) estipulou como meta do milênio o mínimo de cinco por cento de crianças sem registro de nascimento, de modo que pode se considerar a erradicação do subregistro de nascimento no país (ANOREG/BR, 2024). Nesse sentido, destaca-se a eficácia dos serviços de registro civil do país no que tange ao alcance dos registros de nascimento que, ratifique-se: é gratuito para toda a população.

Também gratuito, a averbação de reconhecimento de paternidade voluntário é ato mediante o qual o genitor insere no registro de nascimento do seu(a) filho(a) o seu nome, sobrenome e o nome dos seus pais – avós do registrado, podendo ser requerido judicial ou extrajudicialmente, diretamente no cartório de Registro Civil, conforme art. 496 do Prov nº 149/2024 do CNJ.

Entre os anos de 2018 e 2024, foram 214.269 atos de reconhecimento de paternidade realizados pelo Registro Civil das Pessoas Naturais do país, segundo dados do Portal da Transparência do Registro Civil. No mesmo período, no Estado da Bahia, foram levados a efeito 7.972 atos de reconhecimento de paternidade (ARPEN/BR), cuja gratuidade está prevista no art. 504 do Provimento nº 149/2024 do CNJ.

O parágrafo terceiro do art. 29 da Lei nº 6015/73, incluído pela Lei nº 13.484/2017, converteu os Ofícios de Registro Civil das Pessoas Naturais em Ofícios da cidadania, autorizando-os a prestar serviços conforme convênios com órgãos públicos ou entidades interessadas. Referido dispositivo legal, autorizaria as serventias extrajudiciais de Registro Civil, caso houvesse convênio, a emitir, por exemplo, cédula de identidade, título eleitoral e Carteira Nacional de Habilitação.

A propósito, em 23 de julho de 2019 foi celebrado o convênio entre a Associação Nacional dos Registradores de Pessoas Naturais (ARPEN BRASIL) e a Receita Federal, viabilizando, entre outros serviços, a inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), junto aos registros de nascimento. Até 30 de novembro de 2024, 69,49% das 6.093 unidades de Registro Civil aderiram ao convênio, sendo responsáveis pela emissão gratuita de mais de 15 milhões de CPF junto às certidões de nascimento no país (ANOREG/BR, 2024).

A imunidade recíproca prevista no art. 150, VI, alínea “a”, da Constituição Federal de 1988, garante a isenção de taxas e emolumentos às solicitações advindas do Poder Judiciário. A Central de Informações do Registro Civil (CRC) disponibilizou a ferramenta *CRC JUD* para que os representantes do poder judiciários requisitem a emissão de certidões aos cartórios de Registro Civil. Segundo a ANOREG/BR (2024), mais de 1.300 milhão de certidões foram solicitadas por meio da plataforma, até 30 de novembro de 2024.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo percorreu um trajeto de análise acerca da utilização dos serviços extrajudiciais como alternativa na implementação de políticas públicas voltadas para a garantia dos direitos das minorias e vulneráveis. Evidenciou que a atuação dos serviços extrajudiciais pode ser considerada importante mecanismo de promoção da justiça social e de equidade, sendo relevante o seu papel enquanto ator social nas

políticas públicas analisadas no neste trabalho.

Cabe destacar que estas políticas, ao serem implementadas no âmbito extrajudicial, incorporam características que potencializam seu alcance e eficácia: a capilaridade territorial dos cartórios, que assegura presença em todos os municípios brasileiros; a segurança jurídica conferida pela fé pública; e a eficiência procedimental que reduz custos e prazos quando comparada à via judicial. Tais elementos configuram um modelo peculiar de realização de políticas públicas, que complementa a atuação estatal direta e expande as possibilidades de acesso à justiça em seu sentido mais amplo.

As análises dos instrumentos de políticas públicas voltados às minorias e vulneráveis implementadas no Estado da Bahia pelos cartórios, permitiu constatar importantes avanços na regularização fundiária urbana, na garantia dos direitos identitários das pessoas transgênero e na democratização do acesso a serviços essenciais por meio de isenções e gratuidades, evidenciando um impacto social concreto e mensurável. Essa análise detalhada permitiu caracterizar os cartórios como um espaço alternativo e promissor para a ampliação de políticas inclusivas, dotado de capilaridade territorial, segurança jurídica e eficiência procedimental que os distinguem de outras instâncias de implementação de políticas públicas.

Constatou-se a importância dos serviços extrajudiciais como uma alternativa viável e eficaz para a implementação de políticas públicas. Os serviços extrajudiciais demonstraram capacidade de agilizar processos, reduzir disfunções da burocracia e fornecer soluções mais acessíveis para demandas específicas das minorias e vulneráveis. A abordagem centrada no usuário e na eficácia do serviço, contribuiu para a disponibilidade e melhoria da qualidade dos serviços prestados e para uma resposta mais ágil às necessidades desses grupos.

É fundamental reconhecer que, embora as políticas públicas implementadas pelas serventias extrajudiciais apresentem resultados promissores no atendimento às minorias e grupos vulneráveis, elas não constituem, isoladamente, a solução definitiva para as complexas questões estruturais que perpetuam as desigualdades sociais. A regularização fundiária urbana, a alteração de prenome e gênero e as isenções e gratuidade de emolumentos são instrumentos importantes, mas limitados diante da amplitude dos desafios enfrentados por esses segmentos da população.

As questões relacionadas à discriminação sistêmica, à exclusão

socioeconômica e às barreiras culturais demandam uma abordagem multidimensional e integrada, que transcende as possibilidades de atuação dos serviços notariais e registrais. Portanto, as conclusões obtidas neste estudo devem ser compreendidas como parte de um processo mais amplo de construção da equidade social, que requer o engajamento coordenado de múltiplos atores públicos e privados.

É importante reconhecer as limitações deste estudo. A complexidade das questões abordadas demanda uma análise contínua e aprofundada, levando em consideração as especificidades regionais, culturais e sociais. Ademais, a implementação eficaz das políticas públicas exige um esforço conjunto de diversos atores, incluindo os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e, também, a sociedade civil.

Outra limitação refere-se ao uso de dados estatísticos secundários, ante da carência de dados oficiais, uma vez que não era sua pretensão a oitiva de usuários, tabeliães e oficiais de registro. O estudo, também, não pretendeu capturar o impacto das políticas públicas implementadas pelas serventias extrajudiciais a longo prazo, por esse motivo, estudos longitudinais podem ser conduzidos para analisar os efeitos dessas políticas a longo do tempo na vida dos usuários do serviço.

A relevância dessa pesquisa reside na sua contribuição para o debate e o desenvolvimento de estratégias que promovam a ampliação da proteção dos direitos das minorias e vulneráveis, notadamente fora da seara da atuação do poder governamental. Ao evidenciar o papel dos serviços extrajudiciais como ferramenta para a implementação de políticas públicas eficazes, pretendeu-se tornar claro a importância da ampliação da gama de atores sociais e, conseqüentemente, na disponibilização de políticas públicas.

À luz das conclusões desta análise, fica evidente que os serviços extrajudiciais têm o potencial de desempenhar um papel significativo na ampliação da promoção dos direitos das minorias e vulneráveis. No entanto, é importante ressaltar que esses serviços não são uma solução única ou definitiva. Eles devem ser integrados a um conjunto abrangente de políticas e ações que visam a abordar as causas subjacentes das desigualdades e vulnerabilidades. A construção de uma sociedade inclusiva requer um compromisso contínuo e uma abordagem multifacetada que envolva a colaboração entre governo, sociedade civil e setor privado.

REFERÊNCIAS

ANOREG/BR. **Cartório em Números**. 2. ed. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2020/11/Cart%C3%B3rios-em-N%C3%BAmeros-2-edi%C3%A7%C3%A3o-2020.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2024.

ANOREG/BR. **Cartório em Números**. 6. ed. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2025/01/Cartorios-em-Numeros-Edicao-2024-V02.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2024.

APPIO, Eduardo. **Controle Judicial de Políticas Públicas no Brasil**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2006.

BLYTH, Mark. **Austeridade: a história de uma ideia perigosa**. Tradução de Freitas e Silva. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.340**, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Brasília, DF, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em: 1º set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão – Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.275**, Brasília, DF, 1º mar. 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749297200>. Acesso em: 1º set. 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Do conceito de política pública em direito. *In*: _____. **Direito Administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

CARVALHO, Laura. **Curto-Circuito: O Vírus e a volta do Estado**. São Paulo: Todavia, 2020.

CARVALHO, Laura. **Valsa Brasileira: do Boom ao Caos Econômico**. São Paulo: Todavia, 2018.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos notários e dos registradores comentada (Lei 8.935/94)**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CÉSAR, Gustavo Sousa. A função social das serventias extrajudiciais e a desjudicialização. **Colégio Notarial do Brasil**, Seção São Paulo, São Paulo, ago. 2019. Disponível em: <https://cnbsp.org.br/2019/08/12/artigo-a-funcao-social-das-serventias-extrajudiciais-e-a-desjudicializacao-por-gustavo-sousa-cesar/>. Acesso em: 1º set. 2023.

CHRISPINO, Alvaro. **Introdução ao Estudo das Políticas Públicas: Uma visão interdisciplinar e contextualizada**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir; Secchi, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, casos práticos, questões de concurso**. 3. ed. São Paulo: Cengage, 2020.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de Projetos Sociais**. 11. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Panorama Municipal Regularização Fundiária Urbana – a implementação da Lei 13.465/2017**. Brasília, DF, 11 abr. 2023. Disponível em: https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2023/Estudos_tecnicos/202304_ET_HABIT_Regularizacao_Fundiaria_Urbana.pdf. Acesso em: 1º fev. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2019**. Brasília: CNJ, 2019.

DONASSOLO, Thiago. Acesso e decesso à justiça mediante concessão de assistência judiciária gratuita no Brasil. **Academia Brasileira de Direito Processual Civil**, [S./l.], 2015. Disponível em: <http://www.abdpc.org.br/abdpc/artigos/Thiago%20Donassolo%20%20vers%C3%A3o%20final.pdf>. Acesso em: 1º set. 2023.

DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy**. New Jersey: Prentice-Hall, 1984.

FERNANDES, Tayná Cristina Silva. **Aplicabilidade da lei de acesso à informação às serventias extrajudiciais: um estudo exploratório**. 2019. Monografia (Bacharelado em Administração Pública) – Curso de Graduação em Administração Pública, Universidade Federal do Paraná, Matinhos, 2019. Disponível em: <https://litoral.ufpr.br/admpublica/wp-content/uploads/sites/6/2021/04/APLICABILIDADE-DA-LEI-DE-ACESSO-A-INFORMACAO-AS-SERVENTIAS-EXTRAJUDICIAIS-UM-ESTUDO-EXPLORATORIO.pdf>. Acesso em: 1º set. 2023.

FILLIPPO, Fillipe de. **O serviço notarial à luz do artigo 236 da Constituição de 1988 e seus aspectos controvertidos**. 2006. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006. Disponível

em: http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_DeFilippoF_1.pdf. Acesso em: 1º set. 2023.

FOLLMER, Juliana. **A atividade notarial e registral como delegação do poder Público**. Porto Alegre: Norton Editor, 2004.

HEIDEMANN, Francisco. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco; SALM, José Francisco. (orgs.) **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: UnB, 2009. p. 22-39.

HOMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos**: por que a liberdade depende dos impostos. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **IBGE divulga sub-registros e subnotificações de nascimentos e óbitos de 2022**. Agência IBGE Notícias, 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/39647-ibge-divulga-sub-registros-e-subnotificacoes-de-nascimentos-e-obitos-de-2022#:~:text=Em%202022%2C%20foram%20estimados%202.574.556%20nascidos%20vivos.,at%C3%A9%20mar%C3%A7o%20do%20ano%20seguinte>. Acesso em: 13 mar. 2025.

JUNIOR, Dirley da Cunha. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2009.

LEA, Mônia Clarissa Hennig; BITENCOURT, Caroline Muller. **A função e a legitimidade do Poder Judiciário no constitucionalismo democrático**: um ativismo necessário? In: REIS, Jorge Renato dos; COSTA, Marli Marlene Moraes da; LEAL, Rogério Gesta (orgs). **As Políticas Públicas no Constitucionalismo Contemporâneo**. 2. t. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2010.

LIMA, Waner Gonçalves. Política pública: discussão de conceitos. **Revista Interface**

(**Porto Nacional**), [S./], n. 5, p. 49-54, out. 2012.

LYNN, Laurence; GOULD, Stephanie. **Designing Public Policy**: A Casebook on the Role of Policy Analysis. Santa Monica, California: Goodyear Pub. Co. 1980.

MEAD, Lawrence. *Public Policy*: Vision, Potential, Limits. **Policy Currents**, v. 68, n. 3, p. 1-4, fev. 1995.

MEDEIROS, Gabriel Vinicius Jesus Maia; SILVA, Raissa Alves da; MARIANO NETO, Manoel; SOUSA JUNIOR, Almir Mariano. A regularização fundiária e o ordenamento territorial urbano: avanços e desafios. **Revista Baru**, Goiânia, v. 8, n. 1, p. 16, 2022. Disponível em:
<https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/baru/article/view/9011>. Acesso em: 5 fev. 2025.

PETERS, Guy. **American Public Policy**: Promise and Performance. [S./]: Chatham NJ; Chatham House, 1986.

PINTO, Eduardo Costa; PINTO, José Paulo Guedes; SALUDJIAN, Alexis; NOGUEIRA, Isabela; BALANCO, Paulo; SCHONERWALD, Carlos; BARUCO, Grasiela. **A guerra de todos contra todos**: A crise brasileira. Instituto de Economia da UFRJ, Rio de Janeiro, n. 006, p. 1-41, fev. 2017. Disponível em:
https://www.ie.ufrj.br/images/IE/TDS/2017/TD_IE_006_2017_PINTO%20et%20al.pdf. Acesso em: 12 jan. 2025.

ROLNIK, R. **Regularização fundiária sustentável** – conceitos e diretrizes. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

ROSSI, Pedro; MELLO, Guilherme. Choque recessivo e a maior crise da história: a economia brasileira em marcha à ré. **Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica**, Campinas, Nota do Cecon, n. 1, abr. 2017. Disponível em:
https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/NotaCecon1_Choque_recessivo_2.pdf. Acesso em: 27 dez. 2024.

SANTIN, Valter. **Controle judicial da segurança pública**: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SOUZA, Celina. **Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, jul.-dez. 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>. Acesso em: 12 ago. 2023.

TASSARA, Eda Terezinha de Oliveira; TASSARA, E. **Dicionário Socioambiental**: Idéias, Definições e Conceitos. [S./]: Brasil sustentável, 2008.