

# Surveillance in Latin America

“Vigilância, Segurança e Controle Social” . PUCPR . Curitiba . Brasil . 4-6 de março de 2009

ISSN 2175-9596

## O REGISTRO ÚNICO DE IDENTIDADE CIVIL ENTRE A CIDADANIA E O CONTROLE

*The unique Registro de Identidade Civil between the citizenship and control*

**Danilo Doneda<sup>a</sup>**

<sup>(a)</sup>Faculdade de Direito da UniBrasil, Rio de Janeiro, RJ – Brasil, email: danilo@doneda.net

Nos últimos meses, a implementação do RIC - Registro Único de Identidade Civil - acelerou seu passo. Com ele em operação, a identificação civil no Brasil - atualmente a cargo das diversas Secretarias de Segurança Pública estaduais - passará a ser centralizada, com a atribuição a cada cidadão brasileiro de um número único de identidade, em um novo modelo de cédula.

O RIC foi criado pela Lei 9.454, de 1997. Antes mesmo da efetiva regulamentação da Lei, o INI (Instituto Nacional de Identificação, órgão do Departamento de Polícia Federal) idealizou o projeto de um número único de identificação a se sobrepor a diversos outros números identificativos já existentes, centralizando-os em um único documento.

A idéia de um número único de identidade não é nova, porém a forma de sua sua implementação no Brasil proporciona alguns aspectos que merecem reflexão, em especial por levar a questão da identificação civil até um campo onde, muitas vezes, ela estará praticamente indissociável do controle e da vigilância.

### 1.

A relação entre a identificação civil baseada em um registro único e a vigilância e monitoramento dos cidadãos pode não parecer tão óbvia caso não se parta de um importante pressuposto: o de que um sistema deste gênero inova qualitativamente em relação à identificação em sua forma atual, posto que ele não se encerra na emissão de um documento de identidade - que caracteriza o sistema ora em voga. O documento não é mais do que a sua

parte visível, à qual se some outra estrutura que consiste em um gigantesco banco de dados com informações de todos os cidadãos brasileiros registrados, juntamente com as diversas funcionalidades que desta estrutura podem advir. A real natureza deste tipo de sistema é caracterizada com precisão por David Lyon (LYON, 2004):

*It is misleading to speak only of ‘cards’, as they are actually ID card systems in which the card is the portable token of eligibility or membership and the population database to which it refers permits sorting and classification. This combination of ID cards issued to citizens and short- or long-term residents together with the personal information stored in the national database constitutes new ID card systems, in which the networked databases to which the cards link present other issues of power, responsibility and accountability.*

Sistemas como o RIC e análogos costumam ser apresentados basicamente como um novo modelo de cédula de identidade, que reuniria diversos atributos que lhe proporcionam maior segurança contra eventuais fraudes. Este é um perfil do RIC que não leva em conta o fato de que o sistema é composto também de um banco de dados, cujas características são determinantes para verificar os reais efeitos deste sistema.

É justamente nas possibilidades de utilização deste banco de dados que reside o maior risco potencial de um sistema deste gênero. No momento em que informações da quase totalidade dos cidadãos de um determinado país encontram-se armazenadas em um único banco de dados, surgem riscos como o de acesso indevido, roubo de informações, alterações fraudulentas, interconexão com diversos bancos de dados e tantos outros. O próprio acesso às informações sobre um cidadão em outros bancos de dados torna-se mais simples, graças ao denominador comum que é o número único de identidade.

Um banco de dados de informações pessoais constitui, portanto, um risco em si e proporciona um desequilíbrio nas estruturas de poder dentro de uma sociedade, conforme já identificou Vittorio Frosini (FROSINI, 1968). Sua idéia é de que bancos de dados com informações pessoais são úteis para quem os administra e os utiliza, sem que necessariamente o sejam para as pessoas cujos dados são tratados. Com a intensificação da utilização da informática em tais bancos de dados, cresceu igualmente magnitude desta equação.

A concentração de um grande volume de informações em um único banco de dados, à parte a complexidade de sua gestão pelas técnicas disponíveis (o que tem implicações em relação à segurança dos dados em si), é também um fator de fragilidade, ao atrair um número potencialmente maior de tentativas de acesso indevido, exigindo medidas mais severas

relacionadas à segurança dos dados. Este foi, aliás, um dos argumentos decisivos para que a implementação de um projeto semelhante fosse interrompida e posteriormente abandonada nos Estados Unidos, após reações da sociedade civil e uma série de acirrados debates no congresso norte-americano (MILLER, 1967).

Porém há também o risco representado pelos tipos de tratamentos lícitos de dados pessoais que porventura possam ocorrer. No Brasil, ao contrário de outros países, não se conta com uma norma geral de proteção de dados que regule determinados tratamentos de dados pessoais que possam implicar desvantagens concretas para os titulares de tais dados (DONEDA, 2006). Assim, o compartilhamento de informações pessoais entre diversos órgãos da administração pública (uma das possibilidades do RIC) ou a mera utilização de dados pessoais para finalidades diversas daquela para a qual foi coletado não encontram uma vedação *a priori* em nosso direito, somente para dar um exemplo.

## 2.

É necessário fazer menção às bases em que se assenta o atual sistema brasileiro de identificação civil. O Brasil é um dos países com tradição na identificação através de documentos de identidade, o que o aproxima, de forma geral, de muitos países da Europa continental, cujos cidadãos estão habituados a portarem consigo documentos para fins de identificação. Por outro lado, há países cuja tradição aponta para a presunção de veracidade da declaração para a identificação pessoal, sem a necessidade genérica de que tal afirmação seja corroborada por algum documento cartáceo. Este é o caso, por exemplo, do Reino Unido.

Estando situado entre os países do primeiro grupo mencionado - os que provêm documentos de identificação aos seus cidadãos - a identificação civil no Brasil apresenta forte ligação com a problemática da segurança pública. Tal fato evidencia-se pela competência das Secretarias de Segurança Pública estaduais para o fornecimento das cédulas de identidade e também pelo característica específica da cédula de identidade brasileira contar com a impressão digital do polegar direito de todos os cidadãos.

A impressão digital é uma forma de identificação biométrica, isto é, que se utiliza de sinais físicos ou comportamentais únicos de um ser humano para identificá-lo. Esta medida já foi de certa forma metabolizada pelo cidadão brasileiro, porém é necessário ressaltar que ela que não encontra paralelo em muitos outros países justamente pelo fato da dactiloscopia ser basicamente um recurso para a investigação forense, do qual se lança mão em ocasiões de fundada suspeita. A sensibilidade dos cidadãos de vários países - mesmo daqueles que se utilizam de cédulas de identidade sem a identificação dactiloscópica -, portanto, lhes sugere

que a tomada de impressões digitais implique na existência de algum motivo fundado para que a presunção de inocência seja questionada, e não em uma medida genérica e universal para todos os cidadãos deste país<sup>1</sup>.

Outro diferencial da identidade civil em alguns países é a sua vinculação mais estrita a determinadas necessidades da administração pública, buscando favorecer o planejamento administrativo e publicizar algumas presunções para os devidos efeitos legais, tal qual a da residência. Esta tendência apresenta-se com predominância em países nos quais o estado de bem-estar social desenvolveu-se de forma mais acentuada, pelo próprio fato de que o fornecimento de serviços e recursos às cidadãos há de ser feito da forma mais eficiente possível para proporcionar a melhor distribuição dos mesmos - motivo pelo qual um conhecimento mais detalhado da população é um pressuposto para qualquer atividade posterior.

O perfil da identificação civil no Brasil, portanto, apresenta tons que o aproximam mais de um instrumento para a realização de uma determinada política de segurança pública do que de um meio de auxílio do planejamento administrativo ou mesmo de controle social - neste ponto, basta alegar a facilidade, no sistema hoje em vigor, da obtenção de diversas cédulas de identidades em diferentes estados da federação, cada qual vinculado a um sistema estadual de segurança público que goza de autonomia na expedição de tais documentos.

A introdução do Registro Único de Identidade Civil implica em mudanças em ambos os aspectos tratados, a segurança e planejamento, e como tal deve ser tratado.

### 3.

Um outro fator evocado para justificar o RIC deve ser levado em conta, que é o seu potencial como política pública de inclusão social. As justificativas para o RIC giram em torno da eficiência administrativa a ser obtida, da segurança proporcionada pela dificuldade de fraudar tanto a carta de identidade quanto o sistema de identificação em si, e da possibilidade de estender benefícios sociais decorrentes da identificação a uma parcela maior da população. Tais argumentos tendem a ser bem recebidos em uma sociedade na qual a identificação dos cidadãos pelo Estado é, tradicionalmente, vista com bons olhos por grande parte da população por ser um pressuposto da própria inclusão social. A identificação civil, no Brasil, não é vista com a desconfiança com que é tratada em alguns países, em especial os de cultura anglo-saxã.

---

<sup>1</sup> “O sistema Afis, comprado pelo governo federal em 2004, já está sendo usado na área criminal com sucesso. Há 5 milhões de digitais cadastradas até o momento, e a base de dados aumentou em 40% a identificação de infratores. O que se fará agora é estender a identificação para 150 milhões de civis.” Revista Época, 30/01/2009.

No Brasil, há uma grande faixa da população para a qual o relacionamento com o Estado apresenta-se como absolutamente desejado, senão necessário. A identificação civil é um pressuposto básico para o gozo efetivo dos direitos da cidadania plena, e se o registro civil e a obtenção de um registro de identidade civil são quase que automaticos para cidadãos de alguns países, é de se notar o fato de que o Brasil continua a apresentar elevadas porcentagens de pessoas cujo nascimento não é levado a registro, e que posteriormente podem jamais solicitar a emissão de um documento de identidade e que estarão, por uma série de motivos, fora da cobertura de uma série de serviços públicos. No Brasil, segundo dados de 2007, 12,2% do nascimentos com vida não são levados a registro, porcentagem que se acentua de forma alarmante em estados como Roraima e Amapá, onde mais de um terço da população não tem seu registro de nascimento, conforme quadro abaixo:

FIGURA1 – Registros por estado.

Estado	Sub-registro*
Roraima	40,1%
Amapá	33,8%
Piauí	33,5%
Alagoas	30,3%
Bahia	24,5%
Sergipe	23,8%
Maranhão	22,7%
Pernambuco	21,4%
Ceará	20,2%
Rio Grande do Norte	19,7%
Rondônia	19,1%
Amazonas	17,4%
Minas Gerais	17,0%
Pará	15,8%
Paraíba	15,8%
Tocantins	14,7%
Espírito Santo	14,4%
Goiás	12,9%
Mato Grosso	12,7%
Mato Grosso do Sul	10,6%
Acre	10,4%
Rio de Janeiro	5,0%
Rio Grande do Sul	4,0%
Distrito Federal	3,2%
Santa Catarina	1,5%
São Paulo	1,4%
Paraná	0,6%
<b>Brasil</b>	<b>12,20%</b>

\* porcentagem de pessoas que não possuem certidão de nascimento

**Fonte:**  
IBGE / Estatística Registro Civil 2007

Há, portanto, um contraste que se pode visualizar entre a desconfiança que um registro deste gênero poderia despertar em determinadas circunstâncias e a eventual predisposição a ele em um país no qual a necessidade de inclusão social seja um fator dominante para uma parcela considerável da população, sendo a identificação civil percebida como um dos pressupostos para possibilitar esta mencionada inclusão.

#### 4.

Diversos países atribuem um número nacional de identificação para seus cidadãos, conforme mencionamos. O RIC, mais do que oferecer um novo número de identificação único, parte de um pressuposto mais amplo e propõe a unificação de diversos sistemas de identificação que a princípio eram estanques e obedeciam a normas e lógicas próprias. Assim, na nova carta de

identidade brasileira sobrepõem-se não só o novo número de identidade, em si, porém também o CPF, o número do título de eleitor e o próprio número anterior de identidade - afora os dados biométricos do cidadão. Mais do que uma nova identidade, o RIC estrutura-se, como já notamos, como uma plataforma de identificação baseada em um banco de dados centralizado, da qual um sem-número de produtos e serviços podem se utilizar.

Algumas tentativas de implementar sistemas de registro único ocorreram em outros países há algumas décadas, sendo que por diversas vezes sofreram forte oposição. Este foi o motivo destes sistemas não terem prosperado nos Estados Unidos, França, Austrália, Portugal e outros países. Nestas ocasiões, foi determinante que tais sistemas desequilibriaram a distribuição de poderes entre o Estado e os cidadãos, fragilizando estes últimos ao proporcionar meios para o monitoramento e controle, estatal ou não, sobre suas vidas e atividades.

O cruzamento de diversas bases de dados, encarada como um ponto forte na implementação do RIC, é, na verdade, um de seus aspectos mais questionáveis e um dos maiores motivos para que sistemas similares fossem rechaçados em outros países. À medida em que sistemas informatizados facilitam a obtenção de dados sobre uma determinada pessoa, esta pessoa torna-se mais suscetível à ser classificada apenas em função de seus dados. Seus dados podem, além disso, ser eventualmente desviados ou utilizados abusivamente, proporcionando desde prejuízos à sua identificação como o próprio "roubo de identidade". Eles podem estar, eventualmente, errados, fazendo com que uma pessoa seja tratada de forma indevida. Enfim, aqui poder-se-iam enumerar muitos dos motivos que levaram a Constituição Portuguesa, por exemplo, a incluir em seu artigo 35 a previsão de que "É proibida a atribuição de um número nacional único aos cidadãos".

Na sociedade atual, caracterizada um grande número de relações constitui-se de forma não-presencial, e o fluxo de informações pessoais é justamente a forma possível de superar a necessidade da presença - na verdade, torna-se em muitas circunstâncias a única forma de representação das pessoas diante de entes públicos e privados, tornando-se determinantes para "abrir ou fechar as portas de oportunidades e acessos" (LYON, 2003).

Além da possibilidade de cruzamento de dados, há outra ordem de riscos em um sistema como o RIC que não pode deixar de ser considerada e trazida ao debate público. O sistema cria também novos riscos ligados à segurança das informações, riscos estes que muitas vezes tendem a ser debitados na conta do cidadão.

Tal risco de certa forma choca-se com uma propagada segurança deste sistema. Na verdade, características intrínsecas do RIC criam espaço para riscos inéditos relacionados à integridade

e segurança dos dados, como por exemplo o fato de que: (1) cresce sobremaneira a dificuldade de se fazer prova contra um sistema considerado tão apurado, e (2) quem for bem-sucedido na tentativa de fraudar uma identidade alheia conseguirá um nível muito grande de acesso aos interesses desta pessoa, aumentando o risco potencial de danos de grande monta com a utilização deste sistema.

Note-se que é virtualmente impossível considerar qualquer sistema de identificação como perfeito, e o RIC certamente não é exceção. A sofisticação com que é confeccionada a carta de identidade, em si, aumenta o custo de uma eventual fraude sem, no entanto, impossibilitá-la; além disso, os sistemas de identificação biométrica não podem ser considerados de segurança absoluta (vide, por exemplo, fraudes e erros de identificação relacionados a sistemas de identificação através de impressões digitais). Também o chamado roubo de identidade, praticado quando uma pessoa mal-intencionada se mune das informações identificativas de uma pessoa com o fim de se passar por ela, acaba tendo seus efeitos potencializados em um ambiente no qual a confiança nos meios informatizados de identificação são demasiadamente ampliados. E ainda há o fato de que a segurança do *chip* utilizado para armazenar em formato digital os dados identificativos e biométricos depende diretamente de padrões ainda a serem definidos<sup>2</sup>.

## 5.

Estando estabelecido que o real impacto da implementação de um sistema como o RIC somente é compreendido ao encará-lo como um sistema complexo e com características próprias, deixa de ser possível considerá-lo meramente como uma atualização natural e necessária de um determinado procedimento - o da identificação civil - lançando mão da tecnologia mais atualizada.

O sistema proposto estende seus efeitos para áreas e situação que antes alheias à configuração anterior de um sistema de identificação. Um destes efeitos, que cabe mencionar com destaque, é a mudança qualitativa na capacidade de monitoramento e vigilância do estado e eventualmente de entres privados.

A vigilância é tradicionalmente exercida pelo estado em relação a indivíduos determinados, seja em relação a um determinado grau de periculosidade ou outro motivo que a justifique. Em sociedades democráticas, porém, esta vigilância tem caráter excepcional e individual, em

---

<sup>2</sup> Note-se que o padrão definido para o chip contido nos passaportes de diversos países foi definido pela ICAO (*International Civil Aviation Organization*),

virtude da organização social do estado liberal e de sua tradição jurídica. E também, ressalte-se, por conta das limitações intrínsecas das tecnologias de vigilância.

O recurso a instrumentos tecnológicos que permitem o processamento massivo de dados pessoais possibilita que se passe de uma vigilância centrada no indivíduo para uma vigilância contra grandes grupos de pessoas. O processamento de dados pessoais, através de técnicas que permitam o estabelecimento de perfis de comportamento, de cruzamento de dados, de *data mining* e outras tornam possível este controle não mais centralizado porém difuso (DONEDA, 2006), no qual a atividade de vigilância chega a se confundir com outras atividades habituais que impliquem no tratamento de informações pessoais de grande número de pessoas, possibilitando a introdução de elementos ligados ao monitoramento e controle em diversas ações cotidianas. Este efeito foi enfatizado por Roger Clarke como um dos mais relevantes na utilização do tratamento de dados pessoais para o monitoramento ou investigação de pessoas, (ao que denominava *dataveillance*) favorecendo a “vigilância de massa” em lugar da vigilância pessoal (CLARKE, 1997).

Um outro fator a ser considerado na implementação de políticas públicas que envolvam o processamento massivo de informações pessoais é justamente a dificuldade de voltar atrás, uma vez que tal sistema esteja operacional (LYON, 2009). Sistemas do gênero possuem uma determinada inércia que dificultam sobremaneira a mudança de rumos uma vez que o projeto estiver iniciado, e este é justamente um dos componentes do risco à ele inerente.

## CONCLUSÃO

Um sistema de registro único de identidade civil nos moldes do RIC aponta, enfim, para o progressivo aumento das possibilidades de controle e monitoramento de cidadãos. Tal afirmação é pertinente ainda que se leve em conta que a identidade civil assume funções diversas com base na sociedade em que é implementada e da forma com que é implementada, o que leva a reconhecer que há um fortíssimo componente de inclusão social na identificação civil do cidadão brasileiro, pela qual a identidade é um passo necessário para o acesso a serviços públicos e garantias de direitos fundamentais.

Reconhecer tal especificidade no perfil da identificação civil em um país não corresponde, porém, a legitimar de forma ampla e genérica qualquer implementação de um sistema de identificação civil, que pode conter também elementos potencialmente lesivos às garantias individuais. As diversas possibilidades de vigilância, monitoramento e classificação em um sistema como o que vislumbramos, correspondem a tópicos que devem forçosamente entrar

na pauta de discussões, sob pena de que o sistema perpetue tais aspectos como um elemento intrínseco e inexpugnável.

Um dos motivos principais para que as necessárias previsões relativas aos riscos deste sistema não são levadas na devida conta em sua implementação é a ausência de uma normativa específica e forte sobre proteção de dados pessoais no Brasil. Esta lacuna faz com que, ao passo que cidadãos em outros países podem contar com normas e sistemas de identificação que lhes proporcionem proteção contra os riscos concretos de um sistema de identificação único (afora diversas outras garantias gerais de proteção aos seus dados pessoais), o cidadão brasileiro se encontre relativamente desguarnecido neste particular. Neste sentido, a chamada "exclusão digital" (*digital divide*) ameaça aumentar, não propriamente na forma em que o tema é correntemente alardeado (ou seja, em torno do acesso à informação e aos serviços da Sociedade da Informação), mas pela facilidade de acesso às informações (e de controle e monitoramento) de cidadãos de países que tutelem de forma mais fraca seus dados pessoais. No Brasil, o caminho aparentemente de mão única tomado em relação ao RIC apresenta o risco concreto de nos colocar decisivamente neste último grupo.

## REFERÊNCIAS

- CLARKE , Roger. “**Introduction to Dataveillance and Information Privacy, and Definitions of Terms**”, in: <http://www.rogerclarke.com/DV/Intro.html>, 1997.
- \_\_\_\_\_. ‘**National identity cards? Bust the myth of “security über alles”!**’, in: <http://www.rogerclarke.com/DV/NatID-BC-0602.html>, 2006.
- DONEDA, Danilo. **Da privacidade à proteção de dados pessoais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.
- FROSINI, Vittorio. **Cibernetica, diritto e società**. Milano: Edizioni di Comunità, 1968.
- LYON, David. “Surveillance as social sorting. Computer codes and mobile bodies.” In: **Surveillance as Social Sorting. Privacy, risk and digital discrimination**. LYON, David (Ed). Londres: Routledge. 2003.
- \_\_\_\_\_. **ID Cards: Social Sorting by Database**. Oxford Internet Institute, in: [www.ox.ac.uk/resources/publications/IB3all.pdf](http://www.ox.ac.uk/resources/publications/IB3all.pdf), 2004.
- \_\_\_\_\_. **Identifying citizens** (no prelo). Cambridge: Polity Press, 2009.
- MILLER, Arthur R. “The National Data Center and Personal Privacy”, in: **The Atlantic**, p. 53-57 Novembro, 1967.