



THIARA DOS SANTOS ALVES

Regime de identificação documentada dos cidadãos no contexto de construção da cidadania no Brasil

Tese de doutorado
Dezembro de 2022



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO – UFRJ
ESCOLA DE COMUNICAÇÃO – ECO
INSTITUTO BRASILEIRO DE INFORMAÇÃO EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA – IBICT
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO – PPGCI

THIARA DOS SANTOS ALVES

**REGIME DE IDENTIFICAÇÃO DOCUMENTADA DOS CIDADÃOS NO
CONTEXTO DE CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA NO BRASIL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, convênio entre o Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia e a Universidade Federal do Rio de Janeiro/Escola de Comunicação, como pré-requisito para obtenção do título de Doutora em Ciência da Informação.

Orientadora: Ana Maria Barcellos Malin

Rio de Janeiro

2022

A474

Alves, Thiara dos Santos

Regime de identificação documentada dos cidadãos no contexto de construção da cidadania no Brasil / Thiara dos Santos Alves. – Rio de Janeiro, 2022.

161 p.

Tese (Doutorado) – Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia; Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

Orientadora: Ana Maria Barcellos Malin

Inclui Bibliografia.

1. Regime de identificação documentada dos cidadãos. 2. Cidadania - Brasil. 3. Documentos de identificação pessoal. I. Alves, Thiara dos Santos. II. Título.

THIARA DOS SANTOS ALVES

**REGIME DE IDENTIFICAÇÃO DOCUMENTADA DOS CIDADÃOS NO CONTEXTO
DE CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA NO BRASIL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, convênio entre o Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia e a Universidade Federal do Rio de Janeiro/Escola de Comunicação, como pré-requisito para obtenção do título de Doutora em Ciência da Informação.

Rio de Janeiro, 01 de dezembro de 2022.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Ana Maria Barcellos Malin – Orientadora
PPGCI/IBICT-UFRJ

Profa. Dra. Maria Lúcia Teixeira Werneck Vianna – Examinadora externa
IUPERJ

Prof. Dr. Renato Pinto Venâncio – Examinador externo
Universidade de Paris IV - Sorbonne

Profa. Dra. Maria Nélide González de Gómez – Examinadora interna
PPGCI/IBICT-UFRJ

Prof. Dr. Gustavo Silva Saldanha – Examinador interno
PPGCI/IBICT-UFRJ

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por se mostrar presente na minha vida e por me ajudar a construir um caminho com fé, amor e esperança.

À minha família, sou grata pelo apoio e incentivo e lhe dedico esta frase de Luís Fernando Veríssimo: “A família não nasce pronta; constrói-se aos poucos e é o melhor laboratório do amor”.

Com uma frase do livro “Grande Sertão: Veredas”, de Guimarães Rosa, deixo aqui meu agradecimento à minha orientadora: “Porque a cabeça da gente é uma só, e as coisas que há e que estão para haver são demais de muitas, muito maiores diferentes, e a gente tem de necessitar de aumentar a cabeça, para o total”. Muito obrigada, professora Ana Maria Barcellos Malin, por me desafiar a olhar para questões mais amplas. Agradeço por sua orientação dedicada, exigente, sincera e diretiva.

Aos(às) amigos(as) e professores(as) que estiveram comigo nesta jornada, registro aqui minha gratidão! Um agradecimento especial aos(às) professores(as) Vitor Manoel Marques da Fonseca, Maria Nélide González de Gómez, Renato Pinto Venâncio, Marco André Feldman Schneider, Arthur Coelho Bezerra, Gustavo Silva Saldanha e Maria Lúcia Teixeira Werneck Vianna.

RESUMO

O tema desta pesquisa qualitativa foi a importância dos documentos de identificação pessoal, sendo estes os registros informativos, legalmente reconhecidos e intencionalmente produzidos pelo Estado, que individualizam e identificam o cidadão. A tese definiu, de forma pioneira, como regime de identificação documentada dos cidadãos (RIDC) o modo dominante de ações de informação especificamente voltadas para identificar os cidadãos por meio dos documentos de identificação pessoal. O RIDC se ancora teoricamente na produção acadêmica, especialmente da área de Ciência da Informação, sobre regime de informação. Considerando a certidão de nascimento, a carteira de identidade e o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) como documentos de identificação pessoal de maior abrangência de uso e de cobertura da população brasileira, a hipótese desta tese era que o RIDC, analisado por meio da legislação destes três documentos, revela, evidencia e reproduz aspectos da construção da cidadania no Brasil. O objetivo foi investigar as características e os condicionantes políticos e sociais do RIDC no contexto de construção da cidadania no país, por meio da trajetória histórica dos três principais documentos de identificação pessoal no Brasil. Este estudo descritivo e explicativo, recorreu ao uso de pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e análise de conteúdo. Foram analisados 154 dispositivos legais, do período de 1838 a 2021, sobre os três documentos de identificação pessoal selecionados. Esta análise empírica, que recaiu principalmente sobre o uso circunstancial da informação, a moldura normativa, os atores institucionais e as escolhas políticas, permitiu um elevado patamar de síntese para a elaboração de uma interpretação histórica para o RIDC no país. Foi possível observar situações nas quais a utilização dos documentos de identificação pessoal resultou em atos sociais cívicos, demonstrando o poder de força constitutiva da sociedade de tais documentos. Os resultados apontaram que houve uma expansão da dimensão jurídica da cidadania relacionada à identificação documentada dos cidadãos. Na análise dos principais atores institucionais do RIDC, destacaram-se a Igreja Católica, os cartórios, as instituições do âmbito policial e, atualmente, a Secretaria da Receita Federal do Brasil. Observaram-se escolhas políticas progressivas de inclusão de brasileiros ao direito de obter documentos de identificação pessoal. A vinculação da concessão de direitos sociais à apresentação de documentos de identificação pessoal corrobora com o entendimento de que no Brasil os direitos sociais impulsionaram outros direitos. A crescente importância do CPF, como forma de identificação do cidadão, indica que o controle sobre a renda foi o que proporcionou o melhor controle do Estado sobre o cidadão. A hipótese desta pesquisa foi confirmada e ficou manifesto que o RIDC e a cidadania são processos com condicionamento mútuo e em constante construção.

Palavras-chave: Regime de identificação documentada dos cidadãos; Documentos de identificação pessoal; Certidão de nascimento; Carteira de identidade; Cadastro de Pessoas Físicas; Cidadania no Brasil.

ABSTRACT

The theme of this qualitative research was the importance of personal identification documents, which are informative records, legally recognized and intentionally produced by the State, which individualize and identify the citizen. The thesis was a pioneer in defining citizen documented identification regime (CDIR) as the dominant mode of information actions specifically aimed at the citizen identification by means of personal identification documents. The CDIR is theoretically anchored in academic production, especially in Information Science field, about information regime. Considering the birth certificate, the identity card and the Individual Taxpayer Registry (CPF in Brazilian Portuguese) as personal identification documents with the greatest scope of use and coverage of the Brazilian population, the hypothesis of this thesis was that the CDIR, analyzed through the legislation of these three documents, reveals, evidences and reproduces the construction of citizenship in Brazil. The objective was to investigate the characteristics and political and social constraints of the CDIR in the citizenship building context in the country, through the historical trajectory of the three main personal identification documents in Brazil. This descriptive and explanatory study resorted to the use of bibliographic research, documental research and content analysis. One hundred and fifty-four legal provisions, from 1838 to 2021, on the three selected personal identification documents were analyzed. This empirical analysis, which focused mainly on the circumstantial use of information, the normative framework, institutional actors and political choices, allowed a high level of synthesis for the elaboration of a historical interpretation for the CDIR in the country. It was possible to observe situations in which the use of personal identification documents resulted in civic social acts, which demonstrates the constitutive power of such documents in society. The results showed that there was an expansion of the legal dimension of citizenship related to the citizen documented identification. In the analysis of the main institutional actors of the RDIC, the Catholic Church, the registry offices, the police institutions and, currently, the Brazilian Federal Revenue Service have been highlighted. It was observed the progressive political choices in order to include Brazilians in the right to obtain personal identification documents. Linking the granting of social rights to the presentation of personal identification documents corroborates the understanding that in Brazil social rights promoted other rights. The growing importance of the CPF, as a form of citizen identification, indicates that the control over the income is what provided the best control of the State over the citizen. The hypothesis of this research was confirmed and it became clear that the CDIR and citizenship are processes with mutual conditioning and in constant construction.

Keywords: Citizen Documented Identification Regime; Personal identification documents; Birth certificate; Identity card; Individual Taxpayer Registry; Citizenship in Brazil.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Quantitativo de itens recuperados nas bases de legislação por termo de busca....	20
Quadro 2 - Elementos eleitos para análise do regime de identificação documentada dos cidadãos brasileiros.....	21
Quadro 3 - Legislação sobre a certidão de nascimento, a carteira de identidade e o CPF por período histórico	123

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACT	Acordo de Cooperação Técnica
APF	Administração Pública Federal
API	<i>Application Programming Interface</i>
Abrid	Associação Brasileira das Empresas de Tecnologia em Identificação Digital
ARPEN/BRASIL	Associação Nacional dos Registradores das Pessoas Naturais
ARPEN.SP	Associação Nacional dos Registradores das Pessoas Naturais do Estado de São Paulo
BB	Banco do Brasil
BDICN	Base de Dados da Identificação Civil Nacional
CPF	Cadastro de Pessoas Físicas
CNES	Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
CadSUS	Cadastro Nacional de Pessoas para a Saúde
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CEF	Caixa Econômica Federal
CIC	Cartão de Identificação do Contribuinte
CTPS	Carteira de Trabalho e Previdência Social
CNH	Carteira Nacional de Habilitação
CRC	Central de Informações de Registro Civil das Pessoas Naturais
CRC Nacional	Central Nacional de Informações do Registro Civil
CDT	Centro de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico
CGICN	Comitê Gestor da Identificação Civil Nacional
CGSirc	Comitê Gestor do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil
Conadi	Conselho Nacional dos Diretores de Órgão de Identificação
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
COVID-19	<i>Corona Virus Disease</i>
DIRPF	Declaração de Imposto de Renda da Pessoa Física
DIPJ	Declaração de Informações Econômico-Fiscais da Pessoa Jurídica
DNV	Declaração de Nascido Vivo
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DETRAN/RJ	Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro
Depen	Departamento Penitenciário Nacional
D.I.R.	Divisão do Imposto de Renda
DNI	Documento Nacional de Identidade
EBCT	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos
EMBRATEL	Empresa Brasileira de Telecomunicações S/A
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
Enem	Exame Nacional do Ensino Médio
Funai	Fundação Nacional do Índio
FUB	Fundação Universidade de Brasília
HOD	<i>Host on Demand</i>
ICN	Identificação Civil Nacional
IRPF	Imposto de Renda da Pessoa Física
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IIFP	Instituto de Identificação Félix Pacheco
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
MEI	Microempreendedor Individual
MJ	Ministério da Justiça
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
NIS	Número de Identificação Social
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PIS	Programa de Integração Social
PNDH	Programa Nacional de Direitos Humanos
RIDC	Regime de identificação documentada dos cidadãos
RANI	Registro Administrativo de Nascimento de Indígena
RCN	Registro Civil Nacional
RIC	Registro de Identidade Civil
RG	Registro Geral
SRF	Secretaria da Receita Federal
RFB	Secretaria da Receita Federal do Brasil
Seas	Secretaria de Estado de Assistência Social
SEME	Secretaria Especial de Modernização do Estado
SE	Secretaria Executiva
Serpro	Serviço Federal de Processamento de Dados
SICON	Sistema de Informações do Congresso Nacional
Sirc	Sistema Nacional de Informações de Registro Civil
Sinric	Sistema Nacional de Registro de Identificação Civil
TCU	Tribunal de Contas da União
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UF	Unidade da Federação
UPC	Unidades Padrão de Capital

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
1.1	PROBLEMAS E JUSTIFICATIVAS.....	15
1.2	HIPÓTESE	17
1.3	OBJETIVOS	17
2	METODOLOGIA.....	19
3	DOCUMENTOS DE IDENTIFICAÇÃO PESSOAL: FUNDAMENTAÇÃO DE UM CONCEITO	22
3.1	IDENTIDADE LEGAL, IDENTIDADE CIVIL E DOCUMENTAÇÃO CIVIL BÁSICA.....	28
4	CONTEXTO DE DESENVOLVIMENTO DO REGIME DE IDENTIFICAÇÃO DOCUMENTADA DOS CIDADÃOS	31
4.1	REGIME DE IDENTIFICAÇÃO DOCUMENTADA DOS CIDADÃOS: UM REGIME DE INFORMAÇÃO ESPECÍFICO	36
5	CIDADANIA E OS DIREITOS CIVIS DE PERSONALIDADE	44
6	O REGIME DE IDENTIFICAÇÃO DOCUMENTADA E A CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA NO BRASIL	52
6.1	A CERTIDÃO DE NASCIMENTO.....	62
6.2	A CARTEIRA DE IDENTIDADE.....	84
6.3	CADASTRO DE PESSOAS FÍSICAS	98
6.3.1	Breve histórico do imposto de renda.....	99
6.3.2	Da criação aos usos atuais do Cadastro de Pessoas Físicas	103
6.4	REFLEXÕES TRANSVERSAIS	122
7	CONCLUSÕES.....	135
	REFERÊNCIAS	141
	APÊNDICE I.....	157
	APÊNDICE II	160
	APÊNDICE III.....	161

1 INTRODUÇÃO

Na relação de direitos e deveres entre o Estado e a sociedade, a parte individualizada desta, o cidadão,¹ é reconhecida e identificada por aquele através de sua existência documentada. Para sua manutenção e gestão, o Estado precisa conhecer sua população² e ter seus cidadãos controladamente identificados. Os registros informativos que individualizam e identificam o cidadão, estabelecendo sua relação formal com o Estado, foram definidos nesta pesquisa como **documentos de identificação pessoal**.³ Tais documentos podem ser representados tanto por um cadastro ou um registro governamental, como o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), quanto por um documento escrito/impresso, como a certidão de nascimento, de casamento e de óbito, o passaporte ou a carteira de identidade.

A necessidade de uso dos documentos de identificação pessoal em diferentes contextos (políticos, econômicos, sociais etc.) resulta em uma prática que requer documentação comprobatória e informativa sobre os indivíduos, para viabilizar o exercício de direitos e deveres em determinado Estado. Nesta perspectiva, o que se destaca não é o suporte no qual o documento está fixado, mas a capacidade da informação de criar significados, especificamente em termos de construção da cidadania.

Cada contexto nacional ou político/social estabelece um específico “regime de identidade documentada” dos cidadãos (CAPLAN; TORPEY, 2001). Se, por exemplo, nos Estados Unidos da América (EUA), o *Social Security Number* (Número de Previdência Social), documento vinculado a um direito social, é um dos mais importantes documentos de identificação pessoal, é interessante observar que, no Brasil contemporâneo, o número análogo em importância é a inscrição no CPF, número que representa, em sua origem, deveres fiscais e não direitos.⁴ Este fato aponta para o que é chamado pioneiramente nesta pesquisa de **regime**

¹ Cabe pontuar que, nesta pesquisa, a categoria cidadão é utilizada de forma genérica e que esta simplificação é apenas um recurso para o desenvolvimento das questões centrais desta tese. É inegável que há fortes contradições e desigualdades na construção da cidadania, visto que há diversos grupos que, historicamente, tiveram e têm sua cidadania vilipendiada.

² Nesta pesquisa, o conceito de população é “pano de fundo” para análise da cidadania, tanto por sua utilidade em termos quantitativos, quanto pela generalidade ao designar o grupo de indivíduos de um território. A população como nível de análise representa a totalidade de um corpo social, de indivíduos administrados por um governo; é um “sujeito-objeto-coletivo” na dinâmica do poder de governar dos Estados (FOUCAULT, 2008).

³ Conceito que considera a dimensão social do documento e que foi desenvolvido na terceira seção da pesquisa.

⁴ Nas práticas de comunicação, a desigualdade de direitos na sociedade brasileira é refletida na comum expressão “Você sabe com quem está falando?”, utilizada com o intuito de intimidar e expressar, de forma violenta e autoritária, a diferenciação e a hierarquização entre pessoas que são, na prática, “mais cidadãs” do que outras, uma vez que possuem privilégios sociais, políticos e econômicos (DAMATTA, 2020). Por outro lado, na sociedade norte-americana, a expressão “Quem você julga que é?” (*Who do you think you are?*), utilizada para intimidar aqueles que têm atitudes ou falas de pretensa superioridade, demonstra o reconhecimento da igualdade entre os cidadãos e de deslegitimação daquele que se julga mais detentor de direitos do que os outros (DAMATTA, 2020).

de identificação documentada dos cidadãos⁵ (RIDC), que é um modo dominante de exercício do poder nas ações de informação especificamente voltadas para identificar os cidadãos por meio dos documentos de identificação pessoal. O RIDC é um campo aberto de lutas, construído por determinados valores políticos, atores, instituições, leis, tecnologias etc. Por esta razão, as características do RIDC no Brasil foram alvo desta tese.

O RIDC se ancora teoricamente na produção acadêmica, especialmente da área de Ciência da Informação, sobre regime de informação. Este é entendido como “[...] modo de produção informacional dominante numa formação social, que prescreve sujeitos, instituições, regras e autoridades informacionais, meios e recursos preferenciais de informação, padrões de excelência e critérios para seu processamento seletivo” (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2012a, p. 32).

Na abordagem desta pesquisa, destaca-se a relação dos documentos de identificação pessoal com os direitos civis, especificamente os direitos de personalidade e de identidade, que têm a dignidade da pessoa e a cidadania como fundamentos. Dignidade da pessoa e cidadania são conceitos em desenvolvimento, que se enriquecem constantemente com a inclusão de novos direitos. Nos países do mundo democrático ocidental, observa-se um rumo orientador para o entendimento da cidadania. Todavia, cada país estabelece um sentido próprio nas relações de deveres e direitos do cidadão. Deste modo, a construção da cidadania no Brasil tem características próprias.

O percurso eleito para o desenvolvimento deste estudo, de abordagem metodológica qualitativa, recorreu basicamente ao uso das seguintes técnicas de pesquisa para operacionalização do conhecimento (MARCONI; LAKATOS, 2003): pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e análise de conteúdo. A análise do RIDC explorou elementos específicos daquilo que constitui um regime de informação, com destaque para o uso circunstancial da informação, a moldura normativa, os atores institucionais e as escolhas políticas.

Para analisar o regime de identificação documentada do cidadão brasileiro, esta tese elegeu a legislação sobre três documentos de identificação pessoal de maior abrangência de uso e de cobertura da população: a certidão de nascimento, a carteira de identidade e o CPF. Esta escolha, como qualquer outra, possui restrições. Para o entendimento da construção da cidadania real, o estudo do RIDC, por meio da legislação, possui limites, uma vez que a igualdade jurídica legalmente estabelecida pode esconder uma grande desigualdade nas práticas sociais, políticas e, até mesmo, civis.

⁵ Conceito que foi desenvolvido na quarta seção da pesquisa.

No Brasil, a certidão de nascimento e a carteira de identidade são documentos que comprovam a naturalidade, a filiação e a data de nascimento do cidadão e, por isso, são necessários⁶ para a inscrição no CPF de brasileiros com qualquer idade.⁷ A certidão de nascimento é o documento entregue ao cidadão, produzido por autoridade, seguindo padrões, com base no registro de nascimento. Portanto, é o documento comprobatório de tal registro. “É a partir da obtenção deste documento que o cidadão se faz presente e se faz representar no uso de seus direitos” (MAKRAKIS, 2000, p. 25). Sobre a importância deste documento desde o nascimento da pessoa, Guirado (2017) destaca que ele é:

[...] fundamental para garantir que as crianças façam parte não somente das estatísticas oficiais, mas para ter acesso a serviços básicos, como saúde, segurança social e educação. Conhecer a idade de uma criança é fundamental para protegê-la do trabalho infantil, de ser tratada como adulto no sistema judiciário, no recrutamento das forças armadas, do casamento infantil, do tráfico humano e da exploração sexual. A certidão de nascimento como prova de nascimento pode ajudar a rastrear crianças desaparecidas e promover a migração segura. Sendo assim, podemos dizer que o registro de nascimento é um “passaporte para proteção” (GUIRADO, 2017, p. 29).

A identificação documentada do cidadão em sua relação de deveres e direitos com o Estado se inicia com a certidão de nascimento, mas não se encerra neste documento. O rol dos documentos de identificação pessoal que possibilitam o exercício da cidadania e da dignidade da pessoa depende de cada sociedade, reforçando o caráter histórico destes.

O segundo documento analisado é a carteira de identidade. No Brasil, este documento contém informações referenciais disponíveis na certidão de nascimento, tais como nome, filiação, data de nascimento, naturalidade, bem como, de forma resumida, a comarca, cartório, livro, folha e número do registro de nascimento. A redundância de informações em um documento, recuperando informações presentes em outros, é uma forma de assegurar que se trata de determinada pessoa (PEIRANO, 2011). Além destas informações, a carteira de identidade apresenta a assinatura, a impressão datiloscópica e a foto do identificado. Esse conjunto de elementos individualiza uma pessoa e é acompanhado de um número, o da carteira de identidade, emitido por um órgão estatal expedidor (PEIRANO, 2006).

A carteira de identidade ou Registro Geral (RG) é emitida, em sua maioria, pela Secretaria de Segurança Pública dos estados. Contudo, a ausência de um sistema centralizado de emissão para estes órgãos permitiu que a mesma pessoa adquirisse mais de uma carteira de identidade, com diferentes números de identificação, solicitando-a em diferentes estados. Isto

⁶ Para brasileiros nascidos antes de 2015.

⁷ Para brasileiros com idade dos 18 aos 69 anos, é necessário apresentar título de eleitor, ou qualquer outro documento que comprove o alistamento eleitoral ou a inexistência da obrigatoriedade do alistamento eleitoral.

favoreceu fraudes e duplicidades de identidade. Ainda assim, a carteira de identidade tem validade em todo o território nacional.

O terceiro documento de identificação pessoal pesquisado nesta tese é o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF). No Brasil contemporâneo, estar inscrito no CPF representa, no domínio prático da vida do cidadão, um pré-requisito para o acesso às políticas públicas, aos benefícios sociais e aos serviços do governo e de instituições privadas. Ter este número de cadastro é uma demanda para diversas atividades; por exemplo, é preciso estar inscrito no CPF para abrir uma conta bancária e se inscrever no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). Assim, o CPF ultrapassou o limite de sua finalidade inicial, na relação fisco-contribuinte, de registrar as pessoas físicas contribuintes do imposto de renda, e seu uso está disseminado em toda a sociedade brasileira:

[...] o CPF aos poucos foi sendo utilizado também por outras organizações, além do fisco federal, para funções que ultrapassavam sua atribuição inicial. O CPF ganhou a dimensão de um dos mais usados documentos de identificação nacional do cidadão, exigido por inúmeras instituições para prática de atos civis, comerciais e financeiros. Essas organizações tem [sic] o CPF como número chave de suas bases de dados, objetivando a identificação rápida e segura do cadastrado (SANTOS, 2010, p. 7).

Na trajetória contemporânea do CPF, destaca-se que desde 2007 este documento é considerado pela legislação brasileira como um dos itens que compõe a documentação civil básica.⁸ A partir de então, a legislação federal brasileira reconhece cada vez mais a importância deste documento (ver Apêndice III).

Desde 2015, o número de inscrição do cidadão no CPF passou a ser emitido nas certidões de nascimento.⁹ Em 2017,¹⁰ definiu-se que, a partir do número de inscrição no CPF do solicitante, cabe ao poder público realizar o cruzamento de informações constantes de bases de dados oficiais, de modo a verificar o cumprimento de requisitos de elegibilidade para a concessão e a manutenção de benefícios sociais. Além disso, para fins de acesso a informações e serviços, de exercício de obrigações e direitos e de obtenção de benefícios perante os órgãos e as entidades do Poder Executivo Federal, o número de inscrição no CPF é suficiente e substitutivo para a apresentação de números de inscrição existentes em bases de dados públicas federais.¹¹ Em 2021, o número de inscrição no CPF passou a ser o número suficiente para identificação do cidadão nos bancos de dados de serviços públicos.¹²

⁸ Ver decreto nº 6.289, de 6 de dezembro de 2007 e decreto nº 10.063, de 14 de outubro de 2019.

⁹ Notícia disponível em: <https://receita.economia.gov.br/noticias/ascom/2015/dezembro/o-cpf-passa-a-ser-emitido-junto-com-a-certidao-de-nascimento-no-rio-de-janeiro-e-em-sao-paulo>. Acesso em: 4 jul. 2021.

¹⁰ Ver lei nº 13.444, de 11 de maio de 2017.

¹¹ Ver decreto nº 9.723, de 11 de março de 2019.

¹² Ver lei nº 14.129, de 29 de março de 2021.

Deste modo, a importância dos documentos de identificação pessoal na relação entre o cidadão e o Estado foi eleita como tema desta tese. Tal temática permite abordagem por diversos campos disciplinares e, para o desenvolvimento desta pesquisa, foi privilegiada a interface com a Ciência da Informação, o Direito, a História, a Sociologia e a Ciência Política.

Esta pesquisa está organizada em sete seções primárias. Esta primeira, introdutória, é seguida pela seção que aborda a metodologia da pesquisa. As seções terceira, quarta e quinta fundamentam teoricamente este estudo. A sexta seção se inicia com ponderações sobre a construção histórica da cidadania no Brasil, para, em seguida, apresentar subseções secundárias e terciárias que analisam cada um dos documentos de identificação pessoal selecionados e uma subseção com uma reflexão transversal, sintética e crítica sobre tais documentos e a construção da cidadania. Na última seção, são apresentadas as conclusões da pesquisa e provocações que poderão ser alvo de estudos futuros.

1.1 PROBLEMAS E JUSTIFICATIVAS

Esta pesquisa pretendeu responder às seguintes questões:

- a) O que representam os documentos de identificação pessoal na construção do vínculo entre o cidadão e o Estado?
- b) Como relacionar o contexto de produção e uso dos documentos de identificação pessoal à construção da cidadania no Brasil?
- c) O regime de identificação documentada dos cidadãos evidencia as contradições da construção da cidadania no Brasil?

A atualidade da discussão desta pesquisa tangencia um compromisso recente assumido pelo Brasil: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável; o qual foi elaborado no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU). Trata-se de um plano de ação¹³ para erradicar a pobreza e promover vida digna para todos. Dentre os objetivos da Agenda 2030, o presente trabalho destaca o de número 16, intitulado “Paz, justiça e instituições eficazes”¹⁴ e sua meta 16.9, que possui correlação com esta pesquisa: “Até 2030, fornecer identidade legal para todos,

¹³ A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável apresenta 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas a serem cumpridas pelos governos, pela sociedade civil, pelo setor privado e por todos os cidadãos.

¹⁴ O ODS 16 é apresentado da seguinte forma: “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis” (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, [2015?]).

incluindo o registro de nascimento” (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, [2015?]).

Dentre as demandas futuras a serem atendidas no país, Machado e Barbosa (2020) destacam a identidade digital segura e inclusiva. Ao mesmo tempo que o Brasil precisa de inovações de plataformas digitais que visem à criação de documento de identidade, é necessário buscar uma solução para garantir identidade legal e incluir milhares de pessoas invisíveis para o Estado, que são aqueles indivíduos – tanto crianças quanto adultos, incluindo especialmente pessoas em situação de rua, deficientes e doentes mentais, moradores de abrigos, migrantes, pessoas privadas de liberdade que se encontram nas penitenciárias¹⁵ (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2017) – que não possuem qualquer documento e que não constam nos registros administrativos do governo, portanto, são ilegíveis pelo Estado (SCOTT, 1998; ESCÓSSIA, 2019) ou invisíveis para o Estado (CALIXTO, 2016; ESCÓSSIA, 2019), no sentido que são pessoas que existem, mas que a governamentalidade não é capaz de lê-las, de vê-las, de contabilizá-las; por isso, não estão disponíveis para o escrutínio oficial do Estado.

A crise global decorrente da pandemia do novo coronavírus (COVID-19 – *Corona Virus Disease*) colocou em relevo no Brasil a importância da existência documentada do cidadão diante do Estado e a necessidade de aprimorar a identificação dos cidadãos “já documentados”, através de informações autênticas, confiáveis e verídicas, principalmente para a concessão adequada do auxílio emergencial¹⁶ e para o recebimento justo deste benefício. Na busca pela existência documentada, os invisíveis não documentados (MACHADO; BARBOSA, 2020) que necessitavam do auxílio emergencial precisaram existir formalmente e ser identificados através de documentos, especialmente do CPF. Embora seja uma sólida base de dados sobre o cidadão, a base do CPF apresentou sérios problemas que redundaram em denúncias de irregularidade no recebimento do auxílio emergencial e em denúncias de erros nas bases de dados do governo em que se baseava a concessão do auxílio (MALIN *et al.*, 2020a; 2020b).

¹⁵ As pessoas que são presas e não possuem documentos percebem a presença do Estado por meio da punição, antes mesmo de lhe terem sido concedidos os direitos de personalidade, trata-se da invisibilidade cidadã e da visibilidade punitiva (CHAHAIRA, 2017). É nesse momento de privação de liberdade que essas pessoas são identificadas, não pelo registro civil, mas pela identificação criminal (ESCÓSSIA, 2019). Em 2014, 10% da população carcerária do estado do Rio de Janeiro não possuía documentos de identificação civil e, em 2017, de acordo com o Departamento Penitenciário Nacional (Depen), nove de cada dez detentos brasileiros não possuíam qualquer documento pessoal em seu prontuário na prisão (ESCÓSSIA, 2019).

¹⁶ Benefício financeiro, a partir de recursos originários do Governo Federal, por intermédio do Ministério da Cidadania e da Caixa Econômica Federal, sendo este o agente operador do pagamento, concedido aos trabalhadores informais, microempreendedores individuais (MEI), autônomos e desempregados, que teve por objetivo fornecer proteção econômica emergencial no período de enfrentamento à crise causada pela pandemia de COVID-19 (BRASIL, [2020?]).

São poucas as pesquisas históricas sobre contextos informacionais na área da Ciência da Informação no Brasil (SILVA; OLIVEIRA, 2019). Além disso, existe uma carência de produção bibliográfica sobre a história da cidadania (PINSKY, 2018) e esta mesma lacuna foi observada ao pesquisar sobre a relação entre documentos de identificação pessoal e cidadania. Portanto, esta tese contribui para sanar esta insuficiência de estudos e tem o ineditismo de ser uma produção que utiliza o conceito de regime de informação como recurso interpretativo para fundamentar a análise do regime de identificação documentada dos cidadãos brasileiros.

1.2 HIPÓTESE

Esta pesquisa partiu da **premissa** de que a certidão de nascimento, a carteira de identidade e o número de inscrição no CPF são os documentos de identificação pessoal de maior abrangência de uso e de cobertura da população. Os **elementos empíricos** que basearam esta premissa podem ser evidenciados na atual legislação federal, conforme apresentado nos Apêndices I, II e III.

A **hipótese** desta tese é que o regime de identificação documentada dos cidadãos, analisado por meio da legislação dos documentos de identificação pessoal, revela, evidencia e reproduz aspectos da construção da cidadania no Brasil. O desdobramento desta hipótese visa confirmar que: a) o RIDC pode ser abordado pela ótica da legislação dos documentos de identificação pessoal; b) a trajetória do RIDC reflete o percurso da construção da cidadania no Brasil, que ora é marcado pela ampliação de direitos, de inclusão, ora pela sofisticação dos mecanismos de controle.

1.3 OBJETIVOS

Esta tese teve como **objetivo geral** investigar as características e os condicionantes políticos e sociais do regime de identificação documentada dos cidadãos brasileiros no contexto de construção da cidadania no país, por meio da trajetória histórica dos três principais documentos de identificação pessoal no Brasil.

Neste sentido, o estudo aqui proposto foi desenvolvido a partir dos seguintes **objetivos específicos**:

- 1) fundamentar teoricamente o significado dos documentos de identificação pessoal no contexto da relação entre cidadão e Estado;

- 2) analisar o percurso histórico de três documentos de identificação pessoal dos brasileiros: a certidão de nascimento, a carteira de identidade e o CPF;
- 3) propor uma interpretação histórica para o regime de identificação documentada dos cidadãos brasileiros no contexto da construção da cidadania no país.

2 METODOLOGIA

Esta pesquisa foi desenvolvida, principalmente, a partir de uma abordagem metodológica qualitativa, tendo em vista que foram explorados os processos de observação, análise sistemática e interpretações de fontes. Quanto ao nível de interpretação (MARCONI; LAKATOS, 2003) dos objetivos, este estudo é do tipo descritivo – que caracteriza uma situação ou fenômeno – e explicativo – que identifica fatores os quais explicam, determinam ou contribuem para a ocorrência do fenômeno.

As técnicas de pesquisa utilizadas, como instrumentos de operacionalização do conhecimento (MARCONI; LAKATOS, 2003), foram: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e análise de conteúdo. O levantamento bibliográfico apoiou todo o desenvolvimento da tese. A pesquisa documental, por sua vez, recorreu especialmente, mas não unicamente, às fontes legislativas (selecionadas sistematicamente, conforme explicado adiante), submetidas à análise de conteúdo.

Na escrita do regime de identificação documentada dos cidadãos (RIDC), a legislação é fonte primária historicamente determinada, que permite acompanhar mudanças na sociedade, por meio de permanências e rupturas registradas, e o exercício do poder estatal, por meio da limitação ou ampliação das escolhas disponíveis. Portanto, a legislação é a materialização de um equilíbrio de forças instável e dinâmico (BRAMAN, 2004).

Considerando as leis como um artefato cultural inserido na sociedade onde é aplicada, observa-se que a aplicação da legislação depende do jogo de poder entre interesses e interessados (MALIN, 2013). Os documentos de identificação pessoal se referem a um conjunto de relações sociais do cidadão e do Estado, formalizadas por leis (MARCONDES, 2010), que revelam o campo concreto do exercício político, especialmente do Estado. Desta forma, por refletir especialmente atos do Estado, a pesquisa documental em fontes legislativas de âmbito federal foi utilizada para a realização desta pesquisa.

A técnica metodológica de análise de conteúdo (BARDIN, 1977) foi o recurso eleito para o estudo da legislação aplicada. Na etapa de escolha dos documentos (BARDIN, 1977), para alcançar o objetivo da tese, optou-se pelas leis de âmbito federal que versam sobre a certidão de nascimento, a carteira de identidade e o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF).

Fez-se uma busca por tal legislação no *site* da Câmara dos Deputados¹⁷ e do Senado Federal,¹⁸ nos dias 13 a 18 de fevereiro de 2022. Utilizaram-se os termos de busca “certidão de

¹⁷ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao>. Acesso em: 13 fev. 2022.

¹⁸ Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/legislacao>. Acesso em: 13 fev. 2022.

nascimento”, “registro de nascimento, “carteira de identidade” e “cadastro de pessoas físicas”,¹⁹ que poderiam ser recuperados no corpo da lei ou na sua indexação. O recorte temporal da busca não tinha limitação de data inicial e a data final restringia-se a **31 de dezembro de 2021**.

No primeiro *site* mencionado, a busca foi restrita à legislação federal e aos principais tipos de normas elencados pelo próprio *site*,²⁰ são eles: decreto, decreto legislativo, decreto-lei, emenda constitucional, lei complementar, lei ordinária e medida provisória. No segundo *site*, a busca foi realizada no Sistema de Informações do Congresso Nacional (SICON), que é a base de dados de toda a legislação federal, utilizando a seleção “Gestão de Normas Jurídicas (Legislação Federal)” e dos resultados excluiu-se “Ato do Presidente do Congresso Nacional”. Os resultados destas pesquisas estão sintetizados no Quadro 1.

Quadro 1 - Quantitativo de itens recuperados nas bases de legislação por termo de busca

Termo de busca	Base SICON	Base da Câmara dos Deputados
“certidão de nascimento”	05	145
“registro de nascimento”	38	140
“carteira de identidade”	71	429
“cadastro de pessoas físicas”	04	368

Fonte: Elaborado pela autora.

Embora alguns atos normativos se repetissem nas buscas nos *sites* da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, as duas bases apresentaram resultados com conteúdo diferente, por isso, optou-se pela pesquisa nas duas fontes. Obteve-se um universo de 1.200 itens recuperados nas duas bases. Para constituir um *corpus* a ser submetido ao processo de análise (BARDIN, 1977), primeiramente, foi feita uma leitura flutuante (BARDIN, 1977) da legislação, iniciando pela sua ementa. Nos casos em que a ementa remetia à outra lei ou que não foi possível identificar de imediato a correlação entre a ementa e os documentos de identificação pessoal em questão, fez-se a busca, pertinente a cada caso, pelas unidades de registro “nascimento”, “identidade”²¹ e “cadastro de p” e “CPF” no corpo da legislação.

A legislação selecionada teve por referência o objetivo da tese. Deste modo, os *corpora* de análises foram eleitos a partir da regra da pertinência, segundo a qual, “os documentos retidos devem ser adequados, enquanto fonte de informação, de modo a corresponderem ao objectivo que suscita a análise” (BARDIN, 1977, p. 98).

¹⁹ Ao realizar as buscas, optou-se por utilizar o recurso de colocar os termos entre aspas, de forma a delimitar os resultados aos termos exatos.

²⁰ Exceto resolução da Câmara dos Deputados.

²¹ Não se utilizou a palavra “carteira” nesta unidade de registro, por ela aparecer, por vezes, também no plural e por este termo recuperar muitos resultados, que diversas vezes não se referiam à “carteira de identidade”.

Considerando a abordagem qualitativa da pesquisa, aos resultados selecionados nos *corpora* de análises foram adicionados atos legais recuperados em levantamento bibliográfico. Desta maneira, chegou-se aos quadros de legislação para análise final, alinhada aos objetivos da tese, sobre a certidão de nascimento, a carteira de identidade e o CPF, apresentados, respectivamente, nos Apêndices I, II e III, totalizando 154 dispositivos legais.

Aproveitando a moldura teórica do regime de informação, como as lentes com as quais é possível enxergar as relações entre informação, política e poder, este recurso analítico foi utilizado como meio de alcance dos objetivos a que esta tese se propôs. Neste estudo, um regime de informação específico, chamado, conforme explicação apresentada no desenvolvimento da pesquisa, de regime de identificação documentada dos cidadãos (RIDC), foi estudado a partir do histórico da legislação sobre os documentos de identificação pessoal, com foco para o contexto de construção da cidadania no país.

Para análise do RIDC no Brasil, foram selecionados alguns elementos constituintes de um regime de informação: uso circunstancial da informação, moldura normativa (marcos legais de maior importância), atores institucionais e escolhas políticas. Estes elementos do regime de informação estão destacados no Quadro 2 e foram orientadores na pesquisa da legislação sobre a certidão de nascimento, a carteira de identidade e o CPF.

Quadro 2 - Elementos eleitos para análise do regime de identificação documentada dos cidadãos brasileiros

Elementos	Objetivos	Técnica de pesquisa
Uso circunstancial da informação	- Fundamentar teoricamente o significado dos documentos de identificação pessoal no contexto da relação entre cidadão e Estado	- Pesquisa bibliográfica
Moldura normativa	- Analisar o percurso histórico de três documentos de identificação pessoal dos brasileiros: a certidão de nascimento, a carteira de identidade e o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) - Propor uma interpretação histórica para o regime de identificação documentada dos cidadãos brasileiros no contexto da construção da cidadania no país	- Pesquisa bibliográfica - Pesquisa documental - Análise de conteúdo
Atores institucionais: principais autoridades emissoras		
Escolhas políticas: excluídos/desiguais incluídos		

Fonte: Elaborado pela autora.

3 DOCUMENTOS DE IDENTIFICAÇÃO PESSOAL: FUNDAMENTAÇÃO DE UM CONCEITO

Para entender o sentido proposto por esta tese para o que são documentos de identificação pessoal, esta seção discorre, primeiramente, a partir do ponto de vista de autores principalmente da Ciência da Informação, sobre os conceitos de informação e documento. Não há um sentido único para definir o que é informação e o que é documento. O fenômeno, o processo ou a construção informacional estão vinculados a várias camadas ou estratos de realização e a uma complexa rede semântica, que não se resume a um termo (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 1999). Estes estratos podem ser analisados a partir de suas interconexões, assimetrias e articulações, e por meio de questionamentos aos aspectos decisórios e seletivos das práticas e ações de informação (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 1999).

Nesta perspectiva, ações de informação são aquelas que determinam qual é o caso em que a informação é o caso (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 1999). A seletividade das ações de informação e sua característica de agregar e desagregar valor à informação remetem à constante genérica apresentada anteriormente, na qual o que se designa como informação é organizado por molduras normativas, por horizontes hermenêuticos de uma cultura etc. Desta forma, as ações de informação só podem ser estabelecidas em contextos determinados.

De acordo com Buckland (1991), a informação pode apresentar três significados: “informação como processo” (ato de informar ou de comunicar conhecimento), “informação como conhecimento” (percepção do conhecimento comunicado) e “informação como coisa” (coisa informativa). A informação como coisa está associada ao campo da Ciência da Informação, referente para o estudo aqui proposto, por abranger a forma tangível da informação intencional, que pode, por isto, ser selecionada, reunida, armazenada, representada, identificada, localizada e acessada. Este uso do termo informação ressalta seu aspecto de evidência de um determinado aprendizado, representado por dados, textos, documentos, conhecimento registrado, objetos. Segundo Buckland (1991), documento ou informação denotam coisas informativas e representativas de uma evidência, disponíveis para diferentes usos, em uma determinada situação/circunstância.

Portanto, informação e documento se aproximam por serem coisas informativas, que dependem do contexto e das necessidades de uso (CAPURRO; HOJORLAND, 2007). A informatividade, as possibilidades de informar, de acordo com Ortega e Lara (2009), é central para a noção de documento, o que ressalta a importância dos ambientes e das situações

concretas de uso do objeto informacional, independentemente do suporte, das espécies e das tipologias do documento (RABELLO, 2009).

No clássico livro “Tratado de Documentação”, de Paul Otlet, publicado em 1934, o valor informacional e de evidência dos documentos foi destacado pelo autor (RABELLO, 2009), que ampliou o entendimento de documento ao considerar que ele excedia à produção escrita/impresa. Para Otlet (2018), o documento é “um suporte, feito de determinado material e com determinada dimensão, [...], onde se colocam os signos representativos de certos dados intelectuais” (OTLET, 2018, p. 59).

Contribuindo para a consolidação do aspecto de “prova/evidência” dos documentos, explorado pelo Direito e pela Arquivologia, Suzanne Briet defendeu que o documento é uma evidência que sustenta um fato (RABELLO, 2009). Segundo a autora, documento é “qualquer indício concreto ou simbólico, preservado ou registrado, para fins de representar, reconstituir ou provar um fenômeno físico ou intelectual”²² (BRIET, 1951, p. 7, tradução minha).

A finalidade dos documentos de provar, testemunhar e informar um fato, indicadas por Otlet e Briet – autores da concepção clássica sobre a noção de documento –, destaca a necessidade de a informação demandada ser armazenável e recuperável e isto aponta para a importância da promoção do acesso à informação e do uso da informação (ORTEGA; LARA, 2009; RABELLO, 2009). Os discípulos de Otlet e Briet ressaltaram os seguintes aspectos do documento: a materialidade (inscrição em um suporte), a capacidade de comunicar (evidências, informações, ideias, conhecimento, ações, fatos) e o uso potencial (associado à interpretação do documento e à necessidade de informação, quer seja individual ou coletiva). “A informatividade dos documentos resultaria das características de certas práticas de documentar” (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2009, p. 124).

A concepção anglo-saxã do neodocumentalismo também destacou a importância do contexto dos documentos e ressaltou a pregnância simbólica na sua elaboração social, marcada por potencialidades que transcorrem pela materialidade, pela institucionalidade e pela política (ORTEGA; SALDANHA, 2019). Frohmann (2009), um dos autores neodocumentalistas, considera que qualquer coisa pode ser um documento em um contexto definido de aplicação. Neste entendimento, o documento tem papel ativo na construção simbólica da realidade, na qual a produção de sentido depende da ação intersubjetiva das pessoas na construção de categorias de uso da linguagem (SALDANHA, 2013).

²² Citação original: *tout indice concret ou symbolique, conservé ou enregistré, aux fins de représenter, de reconstituer ou de prouver un phénomène ou physique ou intellectuel* (BRIET, 1951, p. 7).

O poder informacional, a força informativa ou a agência de atuação documental, exercido na conexão com outros elementos, determina o que é conhecido como documentalidade (SILVA; MOSTAFA, 2013). Tal força do poder informacional de criar efeitos pode ser observada na capacidade de um documento demandar a produção de documentos derivados, que são capazes de trazer presença a um referente ausente (FROHMANN, 2008; 2014).

[...] Frohmann apresenta o conceito de Documentalidade ligado a quatro propriedades, a saber: funcionalidade, contingência, complexidade e agência (ou agenciamento). Os documentos funcionam e fazem acontecer coisas e processos; os documentos são produzidos em circunstanciais [sic] específicas e, [sic] de forma alguma, essas circunstâncias são simples: é a complexidade das relações sociais que os fazem nascer, permanecer ou desaparecer. Por isso, a necessidade de acompanhá-los e apanhá-los em suas redes de ambulantes, se quisermos conhecê-los para além de suas formas e tipologias (SILVA; MOSTAFA, 2013, p. 110).

A fixação e estabilização da informação para gerar efeitos em um contexto seriam o escopo seletivo e normativo das instituições e das tecnologias (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2009), pois o grau de imersão nestas pode ser uma via de análise da materialidade (FROHMANN, 2008). Frohmann destaca os condicionantes políticos e sociais do documento, que relacionam, estabelecem e produzem poder (ORTEGA; SALDANHA, 2019).

De acordo com abordagem de Maurizio Ferraris (2012) sobre a documentalidade, os documentos são objetos sociais que existem no tempo e no espaço e que conferem existência aos atos sociais, por meio de registros, inscrições e gravações (FERRARIS; TORRENTO, 2014). A realidade social em um dado contexto, portanto, é construída por documentos, que possuem, nesta lógica da documentalidade, um caráter agentivo (ORTEGA; SALDANHA, 2019; GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2021).

Como apresentado anteriormente, as definições de documento e informação destacam a importância de os registros serem informativos (ORTEGA; LARA, 2009). O documento é uma concretização social, uma evidência em determinado contexto histórico, com o potencial de moldar relações e processos e de ser moldado por estes. A depender das diferentes necessidades de informação da sociedade, que é uma construção social, a informação produzida intencionalmente, por exemplo, pelo Estado, passa por diferentes processos valorativos, inseridos em um contexto de relações de poder, inclusive institucional.

Nesta tese, os registros informativos, legalmente reconhecidos e intencionalmente produzidos pelo Estado (a partir de demanda obrigatória de registro da existência de um indivíduo), que individualizam e identificam o cidadão, estabelecendo a relação formal de

direitos e deveres entre cidadão e Estado, foram conceituados como **documentos de identificação pessoal**. Estes documentos:

[...] facilitam o ato de contar, somar, agregar a população (e, assim, taxar a riqueza e controlar a produção), ao mesmo tempo em que identificam o indivíduo – para fins de conceder direitos e exigir deveres. [...]. O documento, assim, legaliza e oficializa o cidadão e o torna visível, passível de controle e legítimo para o Estado: o documento *faz* o cidadão em termos performativos e obrigatórios. Essa obrigatoriedade legal de possuir documento naturalmente tem seu lado inverso: o de remover, despossuir, negar e esvaziar o reconhecimento social do indivíduo que não possui o documento exigido em determinados contextos (PEIRANO, 2006, p. 26-27, grifo da autora).

A informatividade dos documentos de identificação pessoal independe de qual seja o suporte de inscrição e das fronteiras limitadas de uma determinada tecnologia e sua documentalidade reside no exercício do poder de força constitutiva da sociedade (BRAMAN, 2006) ao elaborar relações entre cidadão e Estado. Esta concepção sobre o uso da informação como força constitutiva da sociedade enfatiza o efeito empírico da informação de moldar e ser moldada pelo contexto político, histórico e social, o que garante à informação um grande poder de construir a realidade social (BRAMAN, 2006). Além disso, a informação, entendida como força constitutiva da sociedade, revela as preocupações e os valores dos envolvidos nos processos de tomada de decisão (SILVA, 2016).

Do ponto de vista do exercício das atividades do Estado, os documentos de identificação pessoal e os documentos decorrentes de sua produção são arquivos administrativos (OTLET, 2018), documentos de arquivo (BELLOTTO, 2014), chamados também de registros documentais (DURANTI, 1994), documentos arquivísticos (RONDINELLI, 2005) e informação arquivística (SILVA, 2012).²³

Paul Otlet compreende os documentos produzidos no curso da administração de uma instituição como arquivo administrativo (documentação administrativa).²⁴ Este tem por finalidade registrar, comunicar, comprovar e memorar as atividades de uma instituição.

As populações cresceram imensamente, suas necessidades e seus recursos se tornam complexos, sua interpenetração e sua interdependência aumentaram, é forçoso colocar mais ordem nisso que rapidamente degenerou em caos. Na administração de homens e coisas, de interesses públicos e privados, de atividades civis e militares, em toda administração é preciso documentação: para coletar as informações e para coordená-las, para avaliar as decisões, para transmiti-las em seguida e controlar sua execução. [...]. A tríplice burocracia do Estado, do capital e das organizações precisa ser ajudada e tornada menos pesada. E a documentação para todos três, acima das fronteiras, deve buscar a unificação e a internacionalização (OTLET, 2018, p. 641).

²³ Do ponto de vista do cidadão, os documentos de identificação pessoal são arquivos privados.

²⁴ Este conceito foi difundido no Brasil pelo Serviço de Documentação e pela Revista do Serviço Público, pertencentes ao Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), criado em 1938 (LIMA, 2019).

Segundo Duranti (1994), os registros documentais²⁵ são prova de ações e transações, e sua veracidade depende das circunstâncias de sua criação e preservação. A noção de verdade dos documentos de arquivo corresponde à noção de “verdade jurídica” ou autenticidade. Neste caso, a verdade/autenticidade relaciona-se à capacidade de se atribuir responsabilidades através desses registros documentais. Isto decorre das características intrínsecas a tais registros: imparcialidade,²⁶ autenticidade,²⁷ naturalidade,²⁸ inter-relacionamento²⁹ e unicidade.³⁰ Ao provar ações, os registros documentais têm natureza comprobatória, portanto, devem obedecer a escolhas formais (observar a diplomática ou a tipologia documental) e burocráticas (de acordo com normas) para sua realização.

Rondinelli (2005) define documentos arquivísticos como informação registrada em qualquer suporte, produzida ou recebida no curso das atividades de uma instituição ou pessoa e que possui conteúdo, contexto e estruturas que servem de evidência dessas atividades (RONDINELLI, 2005). O potencial probatório destes documentos é consequência de suas características distintivas, sendo estas as mesmas características intrínsecas aos registros documentais apresentadas por Duranti (1994).

De acordo com Silva (2012), a expressão “informação arquivística” designa a “informação gerada pelos processos administrativos e por eles estruturada de forma a permitir uma recuperação em que o contexto organizacional desses processos seja o ponto de partida” (FONSECA, 2005, p. 59). Deste ponto de vista, merece destaque o contexto sociocultural e ideológico de criação dos documentos, o qual permite compreender a função, o processo e a atividade que motivaram sua produção (TOGNOLI; GUIMARÃES, 2009).

Documentos de arquivo, de acordo com Bellotto (2014), são os documentos com caráter probatório e informativo/testemunhal e regidos por dois princípios fundamentais: princípio da proveniência (vínculo com a entidade produtora/recebadora/acumuladora) e princípio da

²⁵ Considerando desenvolvimento social e tecnológico observado até o século XX e a produção de documentos eletrônicos, Duranti (1994) chama de registro documental contemporâneo (ou documentos contemporâneos ou registros eletrônicos) o registro documental produzido em meio eletrônico. Esta mesma autora utiliza o termo registro ou registro documental para designar aquele produzido em meio analógico ou eletrônico (RABELLO, 2009).

²⁶ Os registros documentais são produzidos no curso de funções e atividades, por meio de rotinas processuais (DURANTI, 1994).

²⁷ A gestão de documentos e a administração de arquivos permanentes garantem que os registros documentais sejam produzidos, mantidos e preservados seguindo procedimentos que podem ser comprovados (DURANTI, 1994).

²⁸ A produção e acumulação dos documentos ocorre em função dos objetivos práticos da administração, não são artificialmente coletados como os objetos de museus (DURANTI, 1994).

²⁹ Os documentos estabelecem relações entre si no curso das funções e atividades de uma pessoa ou instituição para cumprir objetivos (DURANTI, 1994).

³⁰ Cada documento é único em seu contexto (DURANTI, 1994).

organicidade (vínculo orgânico com os outros documentos de seu conjunto) (BELLOTTO, 2014). Ao analisar a gênese do documento de arquivo até sua função final na sociedade, Bellotto (2014) parte da premissa que o documento nasce como prova e permanece como testemunho (prova) e informação.

As funções do documento são provar e testemunhar e, em ambos os casos, informar (BELLOTTO, 2014). A função de provar se relaciona ao valor primário do documento e pretende demonstrar e estabelecer “verdades” em relação ao que o documento registra, podendo ser prova jurídica, administrativa ou financeira. Testemunhar é a função que o documento assume ao adquirir valor secundário e ao evidenciar o que já foi prova, destacando-se aqui seu papel para a memória social. O documento de arquivo, ao testemunhar ou provar, cumpre a função de informar, de permitir conhecer coisas, seres e fatos que pertencem ao contexto do conjunto documental em que estão inseridos.

Os documentos de identificação pessoal referenciam o ser humano em “[...] sua odisseia individual no espaço e no tempo” (BARRETO, 1994, p. 3) e permitem ao indivíduo, em suas relações sociais, provar que é quem o documento diz que ele é. Estes documentos nascem como prova da existência legal de um cidadão e da inserção deste na relação de direitos e deveres com o Estado e permanecem como informação e testemunho. Este fato é explorado pelas leis em diversos âmbitos: civil, político e social. Tais documentos têm valor jurídico-administrativo e são fontes de prova e informação na garantia de direitos e para o exercício de deveres. A função de testemunho e informação dos documentos de identificação pessoal é observada, por exemplo, nos processos de pedidos de reconhecimento de cidadania por descendência, nos quais é preciso apresentar a certidão de nascimento ou casamento dos antepassados que possuíam a cidadania requerida.

Ao ser conhecido formalmente como cidadão, por meio dos documentos de identificação pessoal, por exemplo a certidão de nascimento, o Estado concede de imediato o direito civil de personalidade, que está ancorado no valor da dignidade da pessoa. Assim, a efetivação do direito de personalidade já é em si mesmo um ato de concretização da cidadania e, além disso, viabiliza outros atos, a defesa de outros direitos e o exercício de deveres. Estes documentos garantem o direito à identidade formal e produzem conhecimento sobre o indivíduo para uso deste próprio e da coletividade na qual ele está inserido, principalmente para o Estado. Deste modo, estes estoques de informações administrativas sobre o cidadão cumprem uma função social e podem ser utilizados para fins diversos, políticos, econômicos etc., e, por isso mesmo, demandam proteção legal.

Os documentos de identificação pessoal, em sua função de prova, fazem a mediação entre a indivíduo e o Estado, na perspectiva do exercício de direitos e deveres. Neste âmbito jurídico, tais documentos materializam um ato, são produzidos com formas legalmente estabelecidas e são emitidos por autoridades legalmente reconhecidas. Portanto, a identificação envolve o olhar do outro, da autoridade emissora de identificação, que legitima o uso de um documento e atesta sua validade (PEIRANO, 2011). Os documentos de identificação pessoal possuem poder informativo e representam, ao mesmo tempo, um “arsenal” administrativo de informações sobre o cidadão e um “arsenal” de posse do cidadão para o usufruto e a conquista de direitos e para o exercício de deveres.

3.1 IDENTIDADE LEGAL, IDENTIDADE CIVIL E DOCUMENTAÇÃO CIVIL BÁSICA

O conceito de documentos de identificação pessoal aqui utilizado é mais amplo do que os termos, apresentados a seguir, de **identidade legal**, **identidade civil** e **documentação civil básica**. De acordo com Machado (2015), no Brasil contemporâneo, a identidade legal da pessoa é formada pelo registro civil, que possui informações biográficas, e pela identidade civil, com informações biométricas. Para propósitos operacionais, a Organização das Nações Unidas (ONU) define identidade legal da seguinte forma:

[...] características básicas da identidade individual, por exemplo, nome, sexo, local e data de nascimento, conferidas pelo registro e pela emissão de um certificado por uma autoridade de registro civil autorizada, em seguida da ocorrência do nascimento. Na ausência do registro de nascimento, a identidade legal pode ser conferida por uma autoridade de identificação legalmente reconhecida, por meio de um sistema que deve estar vinculado ao sistema de registro civil, a fim de garantir uma abordagem holística da identidade legal desde o nascimento até a morte. A identidade legal é “retirada” pela emissão da certidão de óbito pela autoridade de registro civil, no ato do registro de óbito³¹ (UNITED NATIONS, 2021, n.p.).

³¹ Texto original: *For the purpose of the operational United Nations definition, legal identity is defined as the basic characteristics of an individual’s identity. e.g. name, sex, place and date of birth conferred through registration and the issuance of a certificate by an authorized civil registration authority following the occurrence of birth. In the absence of birth registration, legal identity may be conferred by a legally-recognized identification authority; this system should be linked to the civil registration system to ensure a holistic approach to legal identity from birth to death. Legal identity is retired by the issuance of a death certificate by the civil registration authority upon registration of death* (UNITED NATIONS, 2021, n.p.).

No Brasil, o termo identidade legal é pouco utilizado³² e, em sua substituição, é comum utilizar o termo identidade civil.³³ Inclusive, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), ao divulgar, no contexto brasileiro, a meta da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável de prover, até 2030, identidade legal para todos, incluindo o registro de nascimento,³⁴ substituiu a expressão “identidade legal” por “identidade civil”:

Meta 16.9 (Brasil) – Até 2030, fornecer identidade civil para todos, incluindo o registro de nascimento, em especial para os povos ciganos, as comunidades quilombolas, os povos indígenas, os povos e comunidades tradicionais de matriz africana e de terreiros, as populações ribeirinhas e extrativistas, além de grupos populacionais como mulheres trabalhadoras rurais, a população em situação de rua, a população em situação de privação de liberdade e a população LGBT^[35] (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2019, p. 45).

Ao encontro do entendimento de Machado (2015), o IPEA destaca que o registro de nascimento é elemento constitutivo da identidade civil. A ausência deste registro “representa um obstáculo ao exercício da cidadania, além de limitar o acesso da pessoa a diferentes serviços e programas” (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2019, p. 45).

Barcellos (2015) afirma que a identidade civil é um instrumento para a concreção da cidadania, entendida de forma ampla. Além disso, o autor destaca o inciso LVIII do artigo 5º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), o qual dispõe que “o civilmente identificado não será submetido a identificação criminal, salvo nas hipóteses previstas em lei” (BRASIL, 1988). Portanto, a identificação civil se sobressai, de forma geral,³⁶

³² No Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) a busca (realizada em: <https://www-periodicos-capes-gov-br.ezl.periodicos.capes.gov.br/>; acesso em: 19 mar. 2021) exata pelo termo “identidade legal” retornou apenas cinco resultados e em nenhuma dessas produções há conceituação do termo. Nas bases de pesquisa da legislação federal brasileira da Câmara dos Deputados (disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao>; acesso em: 26 abr. 2021) e do Senado Federal (disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/legislacao>; acesso em: 26 abr. 2021), a pesquisa pelo mesmo termo não retornou resultados.

³³ Uma nova busca (realizada em: <https://www-periodicos-capes-gov-br.ezl.periodicos.capes.gov.br/>; acesso em: 22 maio 2021) no Portal de Periódicos da CAPES, agora pelo termo exato “identidade civil” retornou vinte e seis resultados, os quais não apresentaram uma abordagem conceitual do termo. Dentre as produções, destaca-se o artigo de Kanashiro e Doneda (2012), de Akyiama *et al.* (2015) e de Barcellos (2015). A pesquisa pelo termo, “identidade civil”, na base de legislação federal da Câmara dos Deputados (disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao>; acesso em: 23 maio 2021), retornou trinta e cinco itens e na base do Senado Federal (disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/legislacao>; acesso em: 23 maio 2021) foram encontrados três itens. Contudo, a legislação federal não apresentou a conceituação do termo.

³⁴ Esta meta está associada ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2019).

³⁵ Sigla que significa Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transgênero.

³⁶ Atualmente, as exceções são apresentadas na lei nº 12.037, de 1 de outubro de 2009.

frente à identificação criminal, protegendo a dignidade da pessoa e evitando submetê-la a situações constrangedoras desnecessariamente.

No período anterior à CF/88, eram comuns as práticas repressivas, entre elas, identificação criminal do acusado que já havia apresentado a identificação civil. De acordo com a lei nº 12.037, de 1º de outubro de 2009, que regulamenta o inciso LVIII do artigo 5º da CF/88, a identificação civil é atestada pelos seguintes documentos: carteira de identidade, carteira de trabalho, carteira profissional, passaporte, carteira de identificação funcional e outro documento público que permita a identificação da pessoa. Ademais, para fins de identificação criminal, os documentos de identificação dos militares são equiparados aos documentos civis.³⁷

A legislação brasileira atual (BRASIL, 2019b) utiliza o termo “documentação civil básica”,³⁸ que compreende os documentos: Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), carteira de identidade ou Registro Geral (RG) e Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS). Para ter acesso a esta documentação é indispensável o primeiro documento do cidadão: a certidão de nascimento.

Os termos identidade legal, identidade civil e documentação civil básica, como apresentados anteriormente, indicam um rol de documentos que os integram e, assim, se diferenciam. Já o conceito de documentos de identificação pessoal, utilizado nesta pesquisa, inclui, sem especificar, qualquer documento que identifica o cidadão e que estabelece sua relação com o Estado, como o título de eleitor, o certificado de reservista, o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), a Carteira Nacional de Habilitação (CNH), entre outros.

Portanto, o conceito de documentos de identificação pessoal abarca, sem se limitar, o que representa os termos identidade legal, identidade civil e documentação civil básica. Tais documentos “são a porta para cessão de direitos e cobrança de deveres; servem aos fins de controle estatal e constituição de identidades subjetivas; promovem a inclusão e exclusão” (BRASILEIRO, 2017, p. 64).

³⁷ As situações em que é permitida a identificação criminal do civilmente identificado estão previstas no artigo 3º da mencionada lei nº 12.037/2009. A identificação criminal, de acordo com a esta lei, incluirá o processo datiloscópico e fotográfico, podendo recorrer também à coleta de material de material biológico para obtenção de perfil genético. A partir das alterações apresentadas pela lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019, a lei nº 12.037/2009 incluiu o artigo 7º-C, que autoriza a criação do Banco Nacional Multibiométrico e de Impressões Digitais. No § 3º deste artigo está indicado que na identificação criminal poderá incluir a coleta de registros biométricos, de impressões digitais, de íris, face e voz.

³⁸ O termo foi utilizado primeiramente pelo decreto nº 6.289, de 6 de dezembro de 2007, que estabelece o Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica, institui o Comitê Gestor Nacional do Plano Social Registro Civil de Nascimento e Documentação Básica e a Semana Nacional de Mobilização para o Registro Civil de Nascimento e a Documentação Básica.

4 CONTEXTO DE DESENVOLVIMENTO DO REGIME DE IDENTIFICAÇÃO DOCUMENTADA DOS CIDADÃOS

Desde “o tempo dos antigos assírios, se não antes, os governos estiveram interessados em coletar e armazenar informações sobre os povos que controlavam” (BURKE, 2003, p. 110). DaMatta (2000) aponta que, na Antiguidade, as sociedades do Egito, da Mesopotâmia, da Grécia e de Roma utilizavam o censo populacional e dos animais domésticos como “instrumento de cobrança de impostos, de controle da produção, de movimentos da população e de localização de pessoas potencialmente perigosas” (DAMATTA, 2000, p. 50). “Era preciso saber quantos homens estariam em condição de lutar e quem poderia pagar impostos” (ESCÓSSIA, 2019, p. 4). Isto indica a histórica relação diretamente estabelecida entre os interesses econômicos, fiscais de manutenção de um determinado governo e a necessidade de controle e conhecimento da população.

Na Idade Média, o papado dispunha de técnicas escriturais administrativas mais avançadas do que a das chancelarias reais e foi pioneiro na área dos arquivos. Deste modo, a burocracia da Igreja foi utilizada como modelo pelo Estado em seu interesse de controlar o conhecimento (BURKE, 2003), inclusive sobre a população. Na Idade Moderna, a Igreja Católica se empenhou no controle de fiéis, mantendo registros de batismo, casamento, óbito (MAKRAKIS, 2000) e róis de desobriga (livros de registro de confissão e/ou comunhão).

A necessidade de o Estado controlar a população por meio de documentos de identificação pessoal foi reforçada pela Revolução Francesa, que conferiu valor de prova ao registro civil de nascimento, casamento e óbito. O casamento passou a ser um contrato civil, não eclesiástico, a partir da Constituição Francesa de 1791 (MAKRAKIS, 2000). Os registros civis permitiam controle e vigilância das populações, cálculos estatísticos e planejamento de políticas públicas (ESCÓSSIA, 2019). Além disso, no contexto pós-revolucionário francês, “foi complexo o estabelecimento do passaporte e dos chamados ‘certificados de civismo’” (DAMATTA, 2000, p. 131). Tais documentos representavam a tentativa do Estado de impedir a entrada de inimigos no seu território e a fuga de reis e aristocratas traidores (DAMATTA, 2000). Sendo assim, foi uma forma específica de reforçar uma identidade nacional.

A legitimidade dos impostos oficiais e a sua função de submeter às mesmas obrigações os membros de uma população controlada pelo Estado, também estiveram associadas à emergência do nacionalismo, à defesa dos interesses da nação e do território e à soberania. Foi progressiva a passagem do uso patrimonial e privado, pelo Estado dinástico, dos impostos para o uso burocrático e com as despesas públicas, pelo Estado moderno (MICELI, 2014). Este tem

por instrumento as informações escritas, instrumento de objetivação e acumulação, inclusive sobre os indivíduos, que são representados por meio de um ponto de vista estatal totalizador e homogeneizador (BOURDIEU, 2014; MICELI, 2014), capaz de extrair “regularidades estatísticas, relações que são transcendentais aos indivíduos e inconscientes (os indivíduos não as dominam)”³⁹ (BOURDIEU, 2014, p. 286).

A preocupação com o controle e o aprimoramento das ações de produção, coleta, armazenamento, recuperação, divulgação e supressão da informação pelo Estado revelam como o poder e a informação se apoiam um no outro (BURKE, 2003). “O nascimento do Estado é inseparável de uma imensa acumulação de capital informacional” (BOURDIEU, 2014, p. 285), que não fica apenas reunido, uma vez que o Estado trata e distribui a informação de formas diferenciadas. A gênese do Estado aponta como este se consagrou na zona fronteira das especialidades fragmentárias do conhecimento e com a concentração de vários tipos de capitais interligados: capital da força física (ou de instrumentos de coerção), econômico, cultural, informacional e simbólico⁴⁰ (BOURDIEU, 1996).

O Estado, como organização do consentimento da adesão à ordem social, é o ponto de vista dos pontos de vistas e uma de suas funções mais gerais é produzir classificações sociais, que geram identidades (BOURDIEU, 2014). “Portanto, somos quantificados, codificados pelo Estado, temos uma identidade de Estado” (BOURDIEU, 2014, p. 38). A concepção moderna de cidadania está associada ao pertencimento ao Estado-nação. “Ser cidadão é ser identificado com uma nação particular, ter direitos [e deveres] garantidos pelo Estado correspondente a esta nação” (REIS, 1999, p. 13).

Os documentos de identificação pessoal dos cidadãos, um produto do Estado, permitem identificar os indivíduos, diferenciá-los e conferir-lhes existência. Os repertórios legais, jurídicos e institucionais para a concessão destes documentos podem variar entre os Estados (PEIRANO, 2006). “A experiência do pertencimento a uma unidade [territorial] definida está muito fortemente ligada à experiência da tributação. Nós nos descobrimos como sujeitos descobrindo-nos como tributáveis, contribuintes” (BOURDIEU, 2014, p. 274). Se por um lado estes documentos garantem aos indivíduos direitos, acesso à cidadania e a prerrogativas de

³⁹ As atividades estatísticas de recenseamento da população pelo Estado, geradas na lógica de aplicação do imposto, demandam a produção de classificações sociais, de princípios de divisão legítimos.

⁴⁰ Por exemplo: o capital da força física (poder militar) estava diretamente relacionado ao capital econômico (sistema fiscal), na medida em que era utilizado como coação para o pagamento de impostos (BOURDIEU, 1996). A legitimação do monopólio do imposto e a concentração do capital econômico, por sua vez, foi feita por meio de um capital simbólico (que conferia reconhecimento aos métodos, procedimentos e instituições de governo), informacional (que permitia as operações de totalização e objetivação, especialmente por meio da escrita) e cultural (unificação de códigos, homogeneização das formas de comunicação, sobretudo burocrática, e elaboração de estruturas mentais) (BOURDIEU, 1996; 2014).

inclusão em políticas, benefícios sociais e serviços públicos, por outro lado representam brutal e impessoal controle político-burocrático (DAMATTA, 2000) e econômico. Por isso mesmo, os documentos de identificação pessoal são produzidos e padronizados pelo Estado.

A centralização dos Estados foi acompanhada de uma burocratização, no sentido weberiano,⁴¹ que resultou no aumento da produção dos documentos escritos (“os arquivos”) (WEBER, 1982; BURKE, 2003), inclusive, no pós-Segunda Grande Guerra Mundial, houve uma “explosão documental” (FONSECA, 2005). A burocratização da administração foi favorecida pelo conhecimento da documentação (WEBER, 1999), pelo controle que o Estado moderno possuía do capital informacional (BOURDIEU, 2014).

A dominação racional-legal na burocracia weberiana, característica nos Estados nacionais modernos, expressa-se também por meio do ato de documentar os cidadãos. “Passaportes, carteiras de identidade e grandes sistemas de indexação de cartões surgem como instrumentos para a regulação da vida social interna e externa aos Estados, e se constituem como recursos de controle da população em massa [...]” (NATHANSOHN, 2018, p. 62). Dentre as instituições formadoras da administração pública que trabalham com informações sobre os indivíduos, pode-se mencionar os arquivos, os cartórios, os órgãos públicos destinados ao recenseamento da população e à coleta de impostos. Estas instituições estão inseridas dentro do aparelho burocrático, refletindo e fornecendo elementos para a construção da racionalidade estatal, da legitimação do Estado e de seu poder.

A certidão⁴² extraída de um documento, que pode ser, por exemplo, um livro de registro de nascimento, é uma espécie documental comprobatória e testemunhal que representa uma transcrição legitimada. No Brasil, a certidão de nascimento é produzida nos cartórios de registro civil e atesta o ato informado com linguagem, numeração, papel, selos e carimbo específicos do meio burocrático. As formas de identificar o cidadão são um fenômeno fortemente institucionalizado e altamente documentado, sendo a escrita um elemento fundamental para o

⁴¹ Na tradição técnico-jurídico germânica, o termo burocracia foi empregado em sentido técnico, indicando uma teoria e uma prática da administração pública eficiente, baseada em normas, funções, atribuições de competências e critérios de assunção e de carreira no serviço público (FONSECA, 2005). O termo burocracia foi acompanhado de uma conotação negativa, desde a metade do século XVIII, quando designava o poder dos funcionários administrativos da monarquia absoluta. No uso comum do termo, esta palavra indica a proliferação de normas e regulamentos, que prejudicariam o desenvolvimento da iniciativa, da eficácia e da eficiência das organizações.

⁴² Documento emanado de funcionário de fé pública, mediante o qual se transcreve algo já registrado em documento de assentamento, elaborado segundo as normas notariais ou jurídico-administrativas. A certidão pode ainda ser retirada de um processo, livro ou documento existente em repartição pública e passada, se não por notário, por funcionário autorizado (BELLOTTO, 2002, p. 57). “A fé pública: a) corresponde à especial confiança atribuída por lei ao que o oficial declare ou faça, no exercício da função, com presunção de verdade; b) afirma a eficácia de negócio jurídico ajustado com base no declarado ou praticado pelo registrador e pelo notário” (CENEVIVA, 2010, p. 54).

Estado burocrático (GOODY, 1987). “Ao citar o documento de uma pessoa, cita-se a ela mesma, só que numa linguagem burocrática, transformando a pessoa em cidadã registrada e o documento em metáfora daquele que é representado” (PINTO, 2016, p. 348).

Instituições como os tabelionatos funcionam como dispositivos de produção da individualidade. Para tanto, utilizam-se de vários procedimentos e fórmulas para caracterizar e individualizar. Todo documento produzido realiza uma descrição individualizante, composto por informações como endereço, profissão, estado civil e os fundamentais documentos pessoais, que pretendem mediante numeração qualificar um indivíduo sem equívocos. A assinatura e, na sua ausência, a impressão digital são componentes importantes desse procedimento, uma vez que se postula que cada pessoa tem sua assinatura e impressão. Há uma assertiva êmica^[43] de que esses elementos são absolutamente individuais, são índices de individualidade, uma prova da indivisibilidade da pessoa dos estados-nação, o cidadão e sua correspondência burocrática e autônoma (PINTO, 2016, p. 345).

No mundo globalizado, o Estado contemporâneo tem aumentado sua capacidade, mesmo que com debilidades, de coletar e processar informações sobre os cidadãos, e estes têm enfrentado o declínio das possibilidades de aprender sobre as ações do Estado. Embora não seja esperada perfeita simetria informacional ou transparência absoluta entre os conhecimentos sobre o Estado – que pode lançar mão do argumento da segurança nacional – e sobre o cidadão – que pode recorrer ao direito de privacidade –, uma vez que o interesse público prevalece sobre o interesse privado, observa-se um aprofundamento da assimetria informacional (BRAMAN, 2006).

Na contemporaneidade, o Estado busca coletar informações sobre tudo e todos o tempo todo, para vigiar, controlar e influenciar os cidadãos – o mercado também faz isso, e de forma mais potente, portanto, não se trata de vilanização do Estado. Além disso, o aumento de escala da mobilidade humana na atualidade complexifica os processos de controle dos governos sobre seus governados e demanda novas formas de contar, documentar e acompanhar os cidadãos. A ampliação do conceito foucaultiano do panóptico (FOUCAULT, 1987) – característico das sociedades disciplinares,⁴⁴ que exercem controle e vigilância de forma centralizada sobre indivíduos determinados e conscientes destas ações. Esta forma de controle que resume com precisão os efeitos cumulativos de muitas das práticas burocráticas, sendo aplicada ao exercício do poder do Estado capitalista no mundo moderno, é chamada por Braman (2006) de *panspectron*.

⁴³ Abordagem que considera as perspectivas e os referenciais internos de um fenômeno de estudo (ROSA; OREY, 2012).

⁴⁴ “[...] os mecanismos disciplinares surgiram para dar solução a outros dois problemas modernos: a explosão demográfica e a população flutuante. Assim, segundo Foucault, com o poder disciplinar é possível assentar os nômades e assegurar a “ordenação das multiplicidades humanas”; reger, subdividir, estruturar, individualizar e classificar a massa, conduzindo esta a uma finalidade mais útil” (CIANCONI; LOTT, 2016, p. 251).

No modelo *panspectron*, permeado por diversas tecnologias de informação e comunicação na sociedade de controle, o Estado coleta informações sobre tudo, o tempo todo, e a visibilidade de assuntos ou sujeitos específicos ocorre em resposta a questionamentos. As tecnologias são utilizadas para coletar, de forma discreta, automática, mas altamente intrusiva, dados dos indivíduos, extraindo regularidades das informações e não deixando claro para o indivíduo que ele está sendo constantemente vigiado, quando seus dados serão destacados ou quando ele perdeu a capacidade de escolha, que já está pré-determinada pela análise das regularidades (CIANCONI; LOTT, 2016). Este mecanismo de controle tem a particularidade de gerenciar muitos assuntos e sujeitos, sem que sejam definidos *a priori*, de uma única vez, evitando, assim, o imprevisível. Deste modo, o objeto/sujeito a ser vigiado desconhece quando, como ou por que ele se torna visível na tela *panspectral*. Este excedente de vigilância seria um lado negativo da disponibilidade da informação e do acesso a ela.

No capitalismo de concentração, marcadamente a partir do século XIX, voltado para a produção e propriedade (DELEUZE, 1992), o indivíduo estava bem definido em seu corpo, o que refletia nas informações nos documentos de identificação pessoal, e nos papéis que o indivíduo desempenhava nas massas, representados, por exemplo, no número da carteira de trabalho. Esta forma econômica de produção deu origem à configuração das sociedades disciplinares (DELEUZE, 1992), que apresentavam moldes aos indivíduos, confinando-os nas instituições, em lugares sociais e nos modos determinados de produção e consumo (LAZZARATO, 2010).

O capitalismo atual é de sobre-produção, dirigido para o produto (serviços, ações) e não para a produção; é essencialmente dispersivo (DELEUZE, 1992). Neste contexto, reforça-se o fato de o indivíduo deixar de ser sujeito para se tornar uma peça a ser agenciada e elaborada pelas agências, por exemplo, pela mídia, pelo sistema financeiro, pelo Estado etc. (LAZZARATO, 2010). Assim, configuraram-se as sociedades do controle (DELEUZE, 1992), nas quais a circulação de serviços, a produção e o consumo se espalham como um gás pelo indivíduo, empresário de si.

Nas sociedades do controle, os indivíduos se contrapõem entre si e em si mesmos, não se observa mais o par massa-indivíduo das sociedades disciplinares. Então os documentos que apresentam informações que permitem apenas a identificação pessoal são insuficientes, é a cifra que marca o acesso ou a rejeição na sociedade. Portanto, é necessário conhecer a capacidade de consumo do indivíduo (LAZZARATO, 2010).

A contextualização sócio-histórica aqui apresentada demonstra como a necessidade do Estado de coletar informações sobre os seus cidadãos e de controlá-los faz parte de um processo

de exercício de poder que garante sua própria manutenção. Este assunto suscita abordagens com enfoques diversos, entre elas, alinha-se ao desenvolvimento desta tese a discussão voltada para as ações de informação que envolvem os documentos de identificação pessoal. Tal discussão aborda as relações entre política, informação e poder e, por isso mesmo, converge para o uso do regime de informação como meio de análise e interpretação (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2012b; 2019).

4.1 REGIME DE IDENTIFICAÇÃO DOCUMENTADA DOS CIDADÃOS: UM REGIME DE INFORMAÇÃO ESPECÍFICO

Como um modo de acontecer (prática) do campo informacional, o regime de informação é uma ferramenta (instrumento útil) transversal de análise de diferentes escalas, que indica critérios de valor e de acontecimentos associados à informação. De acordo com González de Gómez (1999), um regime de informação abarca “n” dispositivos⁴⁵ de informação. Os recursos e as ações de informação, uma vez considerados como dispositivos, revelam as trajetórias, as estratégias e os deslocamentos do poder informacional com diferentes ênfases. Assim, o regime de informação é uma ferramenta para analisar as características do:

[...] modo informacional dominante em uma formação social, o qual define quem são os sujeitos, as organizações, as regras e as autoridades informacionais e quais os meios e os recursos preferenciais de informação, os padrões de excelência e os modelos de sua organização, interação e distribuição, enquanto vigentes em certo tempo, lugar e circunstância. Como um plexo de relações e agências, um regime de informação está exposto a certas possibilidades e condições culturais, políticas e econômicas, que nele se expressam e nele se constituem (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2012b, p. 43).

González de Gómez (2018) aponta que as abordagens que exploram o conceito de regime de informação são marcadas por um pluralismo epistemológico que favorece uma maior liberdade analítica e descritiva para a reconstrução de ações, sistemas, recursos e tecnologias de informação.

⁴⁵ O regime de informação se aproxima do conceito de dispositivo (FOUCAULT, 1979) por partilhar uma ancoragem estratégica dos modos de acontecer. No livro *Microfísica do Poder* (FOUCAULT, 1979), Alain Grosrichard questiona Foucault sobre qual é o sentido e a função metodológica do termo dispositivo. Foucault (1979) explica que dispositivo é um conjunto heterogêneo de elementos discursivos, ou não, que formam uma rede, o qual possui uma função de estratégia dominante em um determinado momento histórico. Ele ainda explica que a gênese de um dispositivo possui dois momentos fundamentais: o da predominância de um objetivo estratégico e o do duplo processo de sobredeterminação funcional (rearticulação dos elementos heterogêneos contraditórios) e de preenchimento estratégico (reutilização de um efeito inesperado do dispositivo, transformando-o em estratégia). Inscrito em um jogo de poder (feixe aberto de relações mais ou menos coordenadas), os dispositivos sustentam estratégias de relações de forças e são também sustentados por estas (FOUCAULT, 1979).

O conceito de “regime de informação” oferece algumas soluções interessantes para os estudos da informação: primeiro, não implica determinações a priori acerca de qual seja o contexto preferencial para o entendimento das questões da informação, podendo ser político, econômico, epistêmico ou cultural; segundo, remete a um “modo” informacional antes que a entidades, funções ou atributos, permitindo indagar, em uma mesma ordem inicial de significância, sistemas, redes, instituições, atores, ações, discursos e meios (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2007, p. 164).

Por isso mesmo, regime de informação foi eleito como recurso analítico a ser explorado nesta tese para refletir sobre o **modo dominante de ações de informação especificamente voltadas para identificar os cidadãos por meio dos documentos de identificação pessoal**. Este processo social constitui um regime de informação específico, aqui denominado, pioneiramente, de **regime de identificação documentada dos cidadãos (RIDC)**.

O RIDC representa uma série de práticas e instituições estatais que permitem estabilizar, ainda que de forma dinâmica, informações sobre o cidadão por meio dos documentos de identificação pessoal. Para melhor entendimento, cabe aqui retomar que, nesta pesquisa, os documentos de identificação pessoal são os registros informativos, legalmente reconhecidos e intencionalmente produzidos pelo Estado, que individualizam e identificam o cidadão, que fixam e estabilizam a existência do ser na sua relação formal com o Estado. O RIDC é um campo aberto de lutas que evidencia condicionantes políticos e sociais no exercício de direitos e deveres na relação entre o cidadão e o Estado.

Caplan e Torpey (2001) utilizaram, mas não definiram, um termo parecido: “*regimes of documentary identity*” (regimes de identidade documentada). Também sem conceituação, foi possível observar o uso do termo “*identification regime(s)*” (regime(s) de identificação), por Watson (2013), Caplan (2013), Griffiths (2013) e Caplan e Higgs (2013), “*regime of identification*” (regime de identificação) e “*identity regime*” (regime de identidade), por Caplan (2013).

About, Brown e Lonergan (2013) fizeram uso da expressão “*historical regimes of identification*” (regimes históricos de identificação) e apontaram que o caráter destes regimes é constituído pela “[...] relação íntima entre a engenharia de sistemas de identificação e instituições e todo um conjunto de ajustes e respostas de negociação, tanto individuais como coletivas”⁴⁶ (ABOUT; BROWN; LONERGAN, 2013, p. 2).

Martin e Taylor (2021) empregaram os termos “*regimes of identification*” e “*identification regimes*” (regimes de identificação) para abordar a regulação das pessoas em

⁴⁶ Citação original: [...] *the intimate relationship between the engineering of identification systems and institutions and a whole set of adjustment and negotiation responses, both individual and collective* (ABOUT; BROWN; LONERGAN, 2013, p. 2).

sua interação com o Estado e com as instituições comerciais. Segundo os autores, “Esses regimes prometem acesso a recursos e direitos e, ao mesmo tempo, facilitam a visibilidade das pessoas para Estados, e, portanto, sua governabilidade”⁴⁷ (MARTIN; TAYLOR, 2021, p. 50).

A teoria do regime se concentra nos acordos, nos embates, nos princípios (implícitos e explícitos), nos discursos, nas normas, nas regras, nas práticas, nos hábitos comportamentais que permitem a formação, os efeitos e as mudanças, em suma, a realização do complexo social. Sendo assim, a teoria do regime transcende as instituições, os atores e os processos formais, englobando problemas disciplinares, problemas do mundo prático e concepções em nível macro (que abordam, por exemplo, elementos fundamentais das relações internacionais), meso (que se refere aos princípios, às normas e regras e aos procedimentos que convergem as expectativas dos atores) e micro (que considera as ações específicas que governam as instituições sociais). Toda esta diversidade de abordagens pode ser aplicada também no estudo sobre regime de identificação documentada dos cidadãos.

Para analisar o RIDC no Brasil, esta pesquisa desenvolveu um estudo em nível meso e abordou, em um mesmo quadro teórico discursivo, as relações, que os regimes englobam, entre governo – “instituições formais, regras e práticas de entidades geopolíticas baseadas historicamente”⁴⁸ (BRAMAN, 2004, p. 13, tradução minha) –, governança – “instituições formais e informais, regras, acordos e práticas de atores estatais e não estatais nas decisões e nos comportamentos daqueles que têm um efeito constitutivo sobre a sociedade”⁴⁹ (BRAMAN, 2004, p. 13, tradução minha) – e governamentalidade – “o contexto cultural e social a partir do qual modos de governança surgem e pelo qual são sustentados”⁵⁰ (BRAMAN, 2004, p. 13, tradução minha).

O governo se relaciona à amplitude das formas de governar e às situações estratégicas limitadas pelas possibilidades, que representam o exercício, a materialização do poder e da dominação na multiplicidade em movimento, que excedem o governo estatal. Já a governamentalidade se restringe às relações “racionalizadas e centralizadas na forma ou sob a caução das instituições estatais” (FOUCAULT, 2014, p. 137). Assim, “a multiplicidade deixa de ser entendida em termos de correlação estratégica entre as forças, para ser proposta como

⁴⁷ Citação original: *These regimes promise access to resources and entitlements, while also facilitating people's visibility to states and therefore their governability* (MARTIN; TAYLOR, 2021, p. 50).

⁴⁸ Citação original: *the formal institutions, rules, and practices of historically based geopolitical entities* (BRAMAN, 2004, p. 13).

⁴⁹ Citação original: *the formal and informal institutions, rules, agreements, and practices of state and non-state actors the decisions and behaviours of which have a constitutive effect on society* (BRAMAN, 2004, p. 13).

⁵⁰ Citação original: *the cultural and social context out of which modes of governance arise and by which they are sustained* (BRAMAN, 2004, p. 13).

campo de ações possíveis e limitantes do exercício de governo diante das efetivações políticas unitárias e acabadas” (CANDIOTTO, 2010, p. 35). Essas políticas são voltadas, principalmente, para a manutenção do poder sobre o território e a população – exercício do biopoder, como estratégia para governar e garantir segurança às populações. A identificação documentada dos cidadãos é um dos aspectos pouco estudados da governamentalidade (CAPLAN; TORPEY, 2001).

O outro aspecto envolvido pelos regimes é a governança⁵¹ (BRAMAN, 2004), que pode ser entendida como uma autoridade partilhada que diminui a defasagem de poder dos governados frente aos governantes, sendo, desta forma, um ajuste de interesses, mediante o qual se busca a inclusão do interesse público na agenda política, através da negociação. A governança é parte integral do regime de identificação documentada dos cidadãos, requerida especialmente no desafio de conciliação entre, de um lado, os aspectos inclusivos, emancipatórios e democráticos (garantia de direitos) dos documentos de identificação pessoal e, de outro, os seus aspectos de exclusão (dos despossuídos dos documentos de identificação pessoal) e repressão (vigilância autoritária).

A complexidade de um regime de informação não permite sua representação como um fluxo suave de etapas caracterizadas pela percepção de questões, seguidas pela formulação de políticas e sucessiva implementação destas, que resultariam em nova percepção de questões. Ao contrário, “descrever um regime de informação significa mapear os processos agonísticos que resultam em tentativas e desconfortáveis estabilizações de conflitos entre grupos sociais, interesses, discursos e até mesmo artefatos científicos e tecnológicos”⁵² (FROHMANN, 1995, tradução minha).

Nesta tese, a análise do RIDC no Brasil explorará o meio jurídico-normativo devido à capacidade deste meio de ordenar, alterar e manter o estado das coisas em uma escala mais ampla e ao fato de a abrangência do campo⁵³ jurídico refletir a ampla variedade de práticas,

⁵¹ Governança é um termo ambíguo frequentemente utilizado para compreender o alcance de estruturas e de processos, além de não serem claros os limites entre governança e **gestão interdependente** (OFFE, 2009). A produção acadêmica na área da Administração Pública relaciona o conceito de governança “[...] com os esforços do Banco Mundial e do FMI [Fundo Monetário Internacional] para reduzir o tamanho do setor do Estado no desenvolvimento [dos países], tornando-o mais racional e eficiente no seu funcionamento, na década de 1980” (ZORZAL, 2015, p. 70). Este conceito foi sendo desenvolvido, ganhou novos contornos e, inclusive, a leitura do que é uma boa governança: “[...] fomenta um Estado forte, capaz de um desenvolvimento econômico e social sustentado” (ZORZAL, 2015, p. 72), fazendo oposição a uma pobre governança.

⁵² Citação original: *describing a régime of information means charting the agonistic processes that result in tentative and uneasy stabilizations of conflicts between social groups, interests, discourses, and even scientific and technological artifacts* (FROHMANN, 1995).

⁵³ Embora não seja o primeiro nem o único teórico para a compreensão do conceito de campo, Bourdieu é influente para o entendimento deste conceito como uma rede de relações dinâmicas de possibilidades e probabilidades que governa historicamente, a partir de lutas por posições, áreas específicas da vida (BRAMAN, 2004). A noção de

hábitos culturais, leis formais, modos de organização, atores, instituições, discursos e subsistemas em constantes mudanças formais e informais de relacionamentos. O meio jurídico-normativo, como característica de aplicação do regime de informação, também foi eleito por Sandra Braman (2004; 2006) para entender o “emergente regime global de política da informação”,⁵⁴ termo que explora os conceitos de regime, na esfera discursiva da política internacional, de regimes internacionais⁵⁵ e de políticas internacionais de informação. Braman (2004) afirma que a formação de um regime é um processo pelo qual novas formas de política emergem no campo do pensamento e da ação política, demandando mudanças em leis e regulamentos. Nas políticas de informação, e no RIDC, observa-se o papel desencadeador das inovações tecnológicas e da globalização para promover mudanças e desafios.

Os documentos de identificação pessoal são produzidos em determinado contexto. Ao desenvolver o conceito de regime de informação, Hamid Ekbia (2009) considera que a ação humana deve ser examinada a partir do contexto – não em seu sentido comum e limitado de “recipiente” onde a ação ocorre –, considerando seu caráter dinâmico, incerto e interpretativo nas relações que ele estabelece com as instituições e os indivíduos. De acordo com Ekbia

campo na obra do autor está relacionada ao conjunto de relações de poder significativas no espaço social, marcadas por um cenário de concorrência, de confronto, de disputas entre concorrentes que não dispõem de um mesmo capital, com a intenção de definir valores que serão legítimos, terão autoridade e afirmação frente aos outros valores. O uso do conceito de campo no pensamento político despontou quando as análises políticas se afastaram da leitura do Estado-nação como um ator autônomo, composto por instituições formais, para se aproximarem da leitura que enfatiza a governança como prática do poder (BRAMAN, 2004).

⁵⁴ O “emergente regime global de política da informação”, termo cunhado por Sandra Braman, perpassa historicamente diversas questões políticas sobre o fluxo global da informação, da comunicação e da cultura. Seu caráter global se deve ao envolvimento de atores estatais e não estatais, já seu caráter emergente, derivado da teoria dos sistemas adaptativos (que assume a ideia de que os sistemas interagem constantemente uns com os outros e se modificam de forma imprevisível), é atribuído ao fato de seu conteúdo e de suas características estarem em processo de desenvolvimento (BRAMAN, 2004). Segundo Braman (2004), o “emergente regime global de política de informação” possui características explícitas que são “consensualmente aceitas” pelas partes do regime: a transparência como meta política; a inclusão da compreensão do princípio de redes aos mercados e às organizações, como estruturas sociais que necessitam de regulação; a aceitação da responsabilidade compartilhada da governança informacional entre os setores públicos e privados; e o poder informacional como forma dominante de poder (BRAMAN, 2004). Por outro lado, existem características inter-relacionadas que não são consensuais e isto é o que atribui a característica de emergente a este regime (BRAMAN, 2004). Entre as características que disputam dominação, podem ser citadas as diferentes tipologias e os entendimentos sobre os usos da informação (informação como: commodity, recurso, bem primário, bem secundário, percepção de padrão, manancial de possibilidades, agente, força constitutiva da sociedade, propriedade, bem comum, algo privado, algo público) (BRAMAN, 2004; 2006). Deste modo, as características que ainda não estão bem definidas e possuem um forte componente político em suas escolhas variam de acordo com o nível de complexidade da estrutura social e do estatuto político da informação; com a escala (nacional e internacional) e a agência (Estado, sociedade e Estado/sociedade); e com a unidade de análise (categorias mais ou menos refinadas e descritivas) do processo social e informacional.

⁵⁵ Os regimes internacionais podem ser definidos como: “[...] princípios, normas e regras implícitos ou explícitos e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores. Os princípios são crenças em fatos, causas e questões morais. As normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. As regras são prescrições ou proscições específicas para a ação. Os procedimentos para tomada de decisões são práticas predominantes para fazer e executar a decisão coletiva” (KRASNER, 2012, p. 94).

(2009), a ação humana, inserida nesta dimensão complexa do contexto, deve ser analisada a partir de diferentes formas de justificação e de avaliação. Para explicar as diferentes formas e significados que a informação adquire nas diversas situações, Ekbia (2009) utiliza o termo “regime de informação”.⁵⁶

O argumento de Ekbia (2009) sobre a diversidade de ações de informação gira em torno do contexto das situações e de suas ordens de prática constitutiva, portanto, a diversidade, para o autor, não está relacionada principalmente ao comportamento individual.⁵⁷ Para desenvolver esta compreensão situada da informação como algo criado na prática social (e não apenas como algo a ser usado),⁵⁸ Ekbia (2009) utiliza as ideias de “mundos” de Boltanski e Thévenot (2006).

Na Sociologia econômica, Boltanski e Thévenot (2006) propuseram um modelo geral para compreender as relações entre acordos e discórdias circunstanciais que justificam as tomadas de decisão coletiva e individual. Neste modelo, eles identificaram seis “mundos”: mundo da inspiração, mundo doméstico, mundo da fama, mundo cívico, mundo mercadológico e mundo industrial. Cada um destes “mundos” é regido por regimes de valor – diferentes formas de avaliar pessoas e objetos.⁵⁹ O valor no mundo cívico, que comunica com o RIDC, é determinado por aspectos relacionados à solidariedade, ao interesse coletivo e ao sentimento de pertencimento ao grupo e de associação, uma vez que os documentos de identificação pessoal atendem aos interesses da sociedade e afirmam uma identidade do indivíduo e do grupo no qual ele se insere.

⁵⁶ Segundo Ekbia (2009), o termo “regime de informação” é definido e desenvolvido a partir das ideias de Garfinkel e Rawls (2015), Boltanski e Thévenot (2006) e Buckland (1991).

⁵⁷ Este argumento tem por base as ideias de Harold Garfinkel e Anne Rawls (2015), os quais consideram que a informação é constituída pelos aspectos da ordem social em que se encontra (criada nas práticas rotineiras e diárias das pessoas) e não é apenas interpretada ou simbolicamente representada ou trocada. Os comportamentos e as decisões individuais frente às fontes de informação são diversos e incertos, ocorrendo forte influência: do modo de percepção, da confiabilidade e acessibilidade das fontes de informação e do apelo histórico e de autoridade das redes sociais que o sujeito está inserido. Além disso, cabe destacar o papel dos interesses seletivos, dos recursos e das experiências prévias dos sujeitos no comportamento pela busca de informações (EKBIA; EVANS, 2009).

⁵⁸ Como apresentado na seção anterior, Buckland (1991) já havia considerado a informação como coisa informativa que tem por característica básica ser situacional, a partir de um acordo e de um consenso.

⁵⁹ O **mundo da inspiração** é o mundo da visão, paixão, imaginação; onde o valor das pessoas é determinado pelo grau de espontaneidade, originalidade e criatividade, desta forma, a valorização ocorre a partir de um valor simbólico associado às pessoas. O **mundo doméstico** é o mundo das tradições, dos costumes e das convenções; em que o valor das pessoas é determinado pelo grau de educação, pelo caráter e pelos costumes, assim, o valor está associado às contribuições para a manutenção hierárquica entre as pessoas. O **mundo da fama** é o mundo da atenção, persuasão e apresentação; no qual o valor das pessoas é baseado na opinião dos outros, na identificação, aqui os objetos podem se tornar fonte de atenção, reputação e respeito. O **mundo cívico** é o mundo que atribui importância primordial ao coletivo, ao invés do individual; este mundo tem a forma legal de delegação ou representação; aqui é valorizada a solidariedade, a associação de grupo, o interesse coletivo e o sentimento de pertencimento ao grupo; os objetos adquirem valor neste mundo na medida em que servem ao bem coletivo comum. O **mundo mercadológico** é o mundo do desejo e da competição sobre a posse de bens vendáveis e raros, o valor dos objetos reside na sua capacidade de satisfazer desejos. Por fim, o **mundo industrial** é o mundo da ciência e tecnologia, que considera como medida de valor a eficiência, a performance e a produtividade, deste modo, o valor dos objetos tem significados instrumentais para o propósito da produção.

Ekbia (2009) defende que as diferentes fontes de informações recebem tratamentos diferentes devido aos seus pertencimentos aos “mundos distintos”, propostos por Boltanski e Thévenot. As fontes de informação em cada “mundo” estabelecem quadros de consensos, que possuem diferentes regimes de valor. Segundo Ekbia (2009), estes “mundos” distintos incorporam vários regimes de informação – significados distintos os quais a informação adquire nos diferentes mundos – que consideram e situam a prática social de quem usa a informação.⁶⁰ Portanto, a informação assume diferentes significados derivados das práticas sociomateriais de seu uso.

Os regimes de informação, para Ekbia (2009), seriam as diferentes formas pelas quais os objetos e as práticas são representados e se figuram, a partir do modo como as pessoas avaliam as várias formas de informação em diferentes e contextos. No estudo do RIDC proposto nesta tese, no qual é colocado em relevo o contexto de construção da cidadania, a informação, especialmente os documentos de identificação pessoal, assume valor de força constitutiva da sociedade.

Como apresentado nesta seção, regime de informação foi o recurso interpretativo eleito nesta pesquisa para fundamentar, de forma pioneira, o regime de identificação documentada dos cidadãos brasileiros. Esta escolha reforça que o “conceito [de regime de informação], portanto, não é algo posto e acabado, estando, antes, disponível na academia de saberes da Ciência da Informação para novas reflexões e futuros desdobramentos” (ALVES; BEZERRA, 2019, p. 17).

Entendido como um aporte teórico de análise transversal da diversidade de ações, meios e recursos de informação na sociedade contemporânea, pode-se “afirmar que mais de um regime de informação podem constituir-se a partir de iguais ou semelhantes montagens⁶¹ de tecnologia,

⁶⁰ No **mundo industrial**, a informação seria um dado de medição processado e reunido de forma significativa. No **mundo mercadológico**, a informação é uma commodity e as coisas são informativas na medida em que elas se traduzem em valor monetário no contexto do mercado. No **mundo cívico**, a informação é vista por meio das fontes documentais, principalmente as leis, que informam para a tomada de decisão. No **mundo da fama**, a informação é uma mensagem acessível e pública para um grande público. No **mundo doméstico**, a informação é uma evidência sob julgamento, é uma anedota a ser divulgada como exemplo, como um modelo. No **mundo da inspiração**, a informação é uma intuição, as evidências ganham uma forma de estado afetivo.

⁶¹ “Latour usa em inglês [sic] o termo *assemblage* (2005), traduzido ao espanhol como *ensamble* (2008); equivalente ao termo *agenciament* de Deleuze (LATOURE, FROHMANN, 2007) e todos eles remetendo [sic] algum modo ao termo *gestell* de Heidegger, traduzido também como *composição e armazom*” (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2012b, p. 55, grifo da autora). Aqui cabe apresentar duas possíveis aproximações entre o pensamento de Foucault e Latour: 1) ambos os autores se concentraram na heterogeneidade do exercício do poder e na sua função estratégica de reagregação e de contextualização histórica, compreendendo que o poder não emana de um ponto único, exercido somente de cima para baixo, mas comporta-se como uma relação de forças que, por muitas vezes, é desigual. 2) Tanto o conceito de governamentalidade quanto o de rede, se aplicados ao Estado, alargam a esfera de ação do governo, devido a um entorno interativo e indefinido de plurais horizontes sociais, políticos, econômicos e culturais.

serviços e conteúdos informacionais” (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2012b, p. 55). Como propõe González de Gómez (2012b, p. 57), trata-se “um instrumento para fazer novas perguntas, mais que um recurso de provisão de respostas”.

Nesta tese, é possível observar, na trajetória dos documentos de identificação pessoal, o exercício do poder nas relações mediadas pela informação. Por isso mesmo, o arcabouço conceitual de regime de informação foi eleito como instrumento de auxílio na elaboração da pesquisa e como meio de análise, devido, principalmente, à sua capacidade explicativa das ações de informação da sociedade. O estudo de diferentes aspectos sobre os documentos de identificação pessoal auxilia na compreensão de um regime específico de informação, o RIDC, e permite elaborar diagnósticos que situam e evidenciam parâmetros e práticas sociais na área da informação no contexto de construção da cidadania.

5 CIDADANIA E OS DIREITOS CIVIS DE PERSONALIDADE

A perspectiva do regime de identificação documentada dos cidadãos brasileiros, desenvolvida nesta pesquisa, destaca o exercício da cidadania e os direitos humanos. Desta forma, evoca também o direito à identidade pessoal (identificação pessoal ou simplesmente direito à identidade) e o direito ao nome, por meio de registro público, percebidos como direitos de personalidade (CUPIS, 2004; OLIVEIRA; BARRETO, 2010). Neste sentido, esta seção se inicia discutindo o conceito de cidadania, com foco na produção de Marshall (1963) sobre o tema (ainda que existam outros enfoques realizados por outros autores), para, depois, destacar os direitos humanos, em especial o direito civil de personalidade.

A Antiguidade Clássica inspirou o conceito moderno de cidadania, mas a “[...] cidadania nos Estados-nacionais contemporâneos é um fenômeno único na história. Não podemos falar de continuidade do mundo antigo, de repetição de uma experiência passada e nem mesmo de um desenvolvimento progressivo [...]” (GUARINELLO, 2018, p. 29). O conceito de cidadania e a sua prática estão historicamente determinados, portanto variam no tempo e no espaço (PINSKY, 2018).

Nas cidades-Estado do mundo antigo, também não havia um conceito universal de cidadania. Em Atenas, por exemplo, os cidadãos eram apenas as pessoas do sexo masculino que não fossem escravizados ou imigrantes e não havia um critério de riqueza ou posição social para definir quem era ou não cidadão (GUARINELLO, 2018). Normalmente, a cidadania era definida por laços sanguíneos (princípio do *jus sanguinis*) (ASSUNÇÃO, 2020). Além disso, o conceito de cidadão (*polites*) estava atrelado a outro conceito que o antecedia, o de cidade (*polis*) ou cidades-Estado (*politeia*) (FUNARI, 2018).

Já em Roma, cidadania (*ciuitas*) era “uma abstração derivada da junção dos cidadãos [*ciuis*] e, para os romanos, cidadania, cidade e Estado constituem [constituíam] um único conceito [*ciuitas*] – e só pode haver esse coletivo se houver, antes, cidadãos. *Ciuis* é o ser humano livre [...]” (FUNARI, 2018, p. 49) que formava a coletividade. As formas de ser incluído como cidadão romano “[...] podia ser hereditariedade, alforria ou concessão, individual ou coletiva, aos súditos do imperador” (GUARINELLO, 2018, p. 44). Deste modo, observa-se que o termo cidadania foi criado em meio a um processo de exclusão de muitas pessoas e é contemporâneo o entendimento do termo como um processo de inclusão total (KARNAL, 2018).

A interpretação moderna de cidadania, incluindo a ampliação de igualdade entre as pessoas, tem seus alicerces principalmente na Revolução Inglesa, na Revolução Americana e

na Revolução Francesa (PINSKY, 2018). Estas revoluções marcam a passagem do Estado absolutista para o Estado-nação. O “[...] estado-nação ou país é um tipo de sociedade político-territorial soberana, formada por uma nação,^[62] um Estado^[63] e um território” (BRESSER-PEREIRA, 2017, p. 158). Esta passagem indica uma mudança de representação da relação política, que deixa de ser soberano-súdito, na qual se priorizava os deveres dos súditos, para se tornar Estado-cidadão, na qual se prioriza os direitos dos cidadãos. Observa-se, deste modo, a transição de uma Era de Deveres para uma Era de Direitos (MONDAINI, 2018). É nesta Era de Direitos que o conceito de cidadania se amplia.

Esta mudança de representação se alinha à concepção individualista de sociedade,⁶⁴ expressa na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, aprovada na França revolucionária, em 1789. “Como um modelo, o conceito de cidadania carrega fortes conotações de individualidade e universalismo” (PEIRANO, 1986, p. 51), uma vez que considera o indivíduo como titular do poder soberano, detentor primeiramente de direitos e depois de deveres, e estende os direitos civis a todos os seres humanos, sem qualquer distinção (ODALIA, 2018).

Além disso, a representação Estado/cidadão reforça o direito do indivíduo de “[...] gozar de algumas liberdades fundamentais: fundamentais porque naturais, e naturais porque cabem ao homem enquanto tal e não dependem do beneplácito do soberano” (BOBBIO, 2004, p. 8). A ideia de liberdades fundamentais é desenvolvida juntamente com a teoria do direito natural, fundada na razão e na ideia de que o direito nasce com o próprio ser humano (ODALIA, 2018).

Os direitos naturais são históricos e estão circunscritos nas disputas situadas no tempo e no espaço. Bobbio (2004) aponta que eles estão estritamente associados à paz – por ser pressuposto necessário para o reconhecimento e para a proteção efetiva de tais direitos em cada Estado e no sistema internacional – e à democracia – por reconhecer e proteger tais direitos através das constituições democráticas modernas.

⁶² “A nação é a sociedade politicamente organizada que compartilha uma história e um destino comum, e conta (ou tem perspectivas de contar) com um território e um Estado para, assim, formar um estado-nação que lhe sirva de instrumento. [...]. O conceito de ‘destino comum’ é amplo, mas envolve sempre três objetivos fundamentais: autonomia nacional ou segurança externa, ordem pública interna e desenvolvimento econômico” (BRESSER-PEREIRA, 2017, p. 170-171, grifo do autor).

⁶³ “O Estado é a ordem jurídica e a organização ou aparelho soberano que a garante” (BRESSER-PEREIRA, 2017, p. 162, grifo do autor).

⁶⁴ “[...] segundo a qual, para compreender a sociedade, é preciso partir de baixo, ou seja, dos indivíduos que a compõem, em oposição à concepção orgânica tradicional, segundo a qual a sociedade como um todo vem antes dos indivíduos” (BOBBIO, 2004, p. 8).

Ao realizar uma análise histórica do desenvolvimento do conceito de cidadania até o final do século XIX na Inglaterra, Marshall (1963) divide tal conceito em três partes (ou elementos): civil, político e social. Cada um destes elementos está explicado a seguir:

O **elemento civil** é composto dos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça. Este último difere dos outros porque é o direito de defender e afirmar todos os direitos em termos de igualdade com os outros e pelo devido encaminhamento processual [...]. Por **elemento político** se deve entender o direito de participar do exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. [...]. O **elemento social** se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, da herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade (MARSHALL, 1963, p. 63-64, grifo meu).

No contexto inglês, Marshall (1963) explica que primeiramente surgiram os direitos civis, seguidos pelos direitos políticos, que se ampliaram no século XIX, e, por fim, os direitos sociais conquistaram, no século XX, o plano de igualdade com os outros mencionados direitos. Nesta perspectiva, a concepção de cidadania está implicitamente associada à concessão de direitos pelo Estado (PEIRANO, 1986) e ao entendimento de “cidadania ampliada”, na qual os direitos civis, políticos e sociais buscam sanar a desigualdade socioeconômica entre os cidadãos, ocultada pela igualdade jurídica formal (BOITO JUNIOR, 2007). Carvalho (2019) assinala que mesmo que a cidadania plena (ou “cidadania ampliada”) seja inalcançável, pois depende de possibilidades, e represente uma idealização ocidental, ela serve de parâmetro para julgamento da qualidade da cidadania de um país em certo momento histórico.

Marshall (1963) assinala que a diferenciação entre as funções do Estado e a consequente criação de instituições responsáveis por atividades específicas permitiram a demarcação e a identificação dos elementos da cidadania. De acordo com este autor, a cidadania é um *status* concedido aos indivíduos que participam integralmente na comunidade/sociedade:

A cidadania exige um elo de natureza diferente, um sentimento direto de participação numa comunidade baseado numa lealdade a uma civilização que é um patrimônio comum. Compreende a lealdade de homens livres, imbuídos de direitos e protegidos por uma lei comum. Seu desenvolvimento é estimulado tanto pela luta para adquirir tais direitos quanto pelo gozo dos mesmos, uma vez adquiridos (MARSHALL, 1963, p. 84).

A ordem apresentada por Marshall (1963) para o desenvolvimento da cidadania na Inglaterra – primeiro a conquista dos direitos civis, seguida pelos direitos políticos e, por fim, a aquisição dos direitos sociais – é vista por Carvalho (2019) como uma ordem lógica, na qual a sequência viabiliza o exercício prático dos direitos. A única exceção que Marshall destaca, e

que Carvalho concorda, é que a educação popular, um direito social, é pré-requisito para a expansão de qualquer outro direito e para a liberdade civil.

Os estudos sobre as estruturas sociais também permitem observar que a cidadania não é um conceito pertinente a qualquer tipo de sistema de estratificação social. Marshall (1963) explica que a estratificação é a divisão de uma sociedade em estratos ou camadas e, segundo o autor, há três tipos principais: casta,⁶⁵ estado⁶⁶ e classe. Dentre os três tipos de estratificação social é possível observar uma objetividade⁶⁷ prática que “enquadra” os membros em uma posição.

No contexto da sociedade capitalista, que se aplica a esta tese, a categoria de estratificação de classe identifica os seus membros em termos econômicos e cada classe representa pessoas com as mesmas posições no sistema econômico a partir de um ponto de vista específico. “Os elementos dominantes na estrutura de classes são: renda, ocupação (ou função) e poder” (MARSHALL, 1963, p. 168). Observa-se a hierarquização de posições na sociedade, nas quais as classes mais elevadas concentram mais riqueza e poder.

O “curso natural” para a construção da cidadania, no entendimento de Marshall (1963), a partir da experiência inglesa, favorece o desenvolvimento do capitalismo, uma vez que a conquista de direitos iniciada pelos direitos civis, incluindo a liberdade individual, permite o fortalecimento da liberdade econômica (liberdade de trabalho, de propriedade, de estabelecer contratos etc.) (LEITE, 1991).

A maior possibilidade de mobilidade social das sociedades estratificadas em classes sociais, se comparada às sociedades com o sistema de castas e de estados, permite a possibilidade do desenvolvimento da cidadania. Contudo, esta possibilidade não significa garantias, visto que a igualdade formal das sociedades de classe universaliza aparentemente os

⁶⁵ No sistema de castas, encontrado na Índia, praticamente não há mobilidade social. Marcados pelo valor da hereditariedade, os “membros da casta estão unidos por costumes sociais que lhes são peculiares e separados de outras castas por regras que limitam o contato ou que impõem o afastamento” (MARSHALL, 1963, p. 147).

⁶⁶ O sistema de estados, observado “no período médio do feudalismo e nas sociedades aristocráticas da Europa nos séculos XVII e XVIII” (MARSHALL, 1963, p. 148), agrupa pessoas com um mesmo *status* legal, de forma que os membros de cada estado possuem os mesmos “direitos e deveres, privilégios e obrigações, capacidades ou incapacidades legais que são publicamente reconhecidos e que podem ser definidos e sustentados pela autoridade pública e, em muitos casos, pelos tribunais de justiça” (MARSHALL, 1963, p. 148). Neste sistema a hereditariedade também era fundante e o costume era seu forte sustentáculo. A mobilidade controlada e a mudança de status social eram resultantes, no geral, de um ato de autoridade, “como quando um servo era libertado ou um comum elevado a nobreza” (MARSHALL, 1963, p. 149).

⁶⁷ Esta objetividade é resultado não só de um *status* legal – “posição caracterizada por direitos e obrigações, capacidades ou incapacidades, publicamente reconhecidos que são relevantes para a posição e suas funções na sociedade” (MARSHALL, 1963, p. 148) –, mas também de um *status* social, ou simplesmente *status*, representado, na dinâmica da ação, por uma posição geral na coletividade, que abarca “todo comportamento que a sociedade espera de uma pessoa na sua capacidade de ocupante da posição e, também, todo comportamento recíproco adequado dos outros para com ela” (MARSHALL, 1963, p. 148).

direitos e induz ao pensamento equivocado de que é uma opção do indivíduo estar em determinada situação econômica e social, mas não evidencia que tal situação é resultado de elementos históricos e que a desigualdade social é própria da sociedade capitalista.

Ainda que a sociedade estratificada em classes sociais estabeleça uma igualdade formal de direitos civis, políticos e sociais, as desigualdades objetivas entre as classes não concretizam a igualdade entre seus membros. “A desigualdade de classe nega a igualdade proclamada no plano dos direitos, bloqueia e contamina o igualitarismo jurídico, e, ademais, esse igualitarismo, isto é, a cidadania, *pode* ocultar dos trabalhadores a exploração e a dominação de classe que os vitimam” (BOITO JUNIOR, 2007, p. 257, grifo do autor).

Liberdade, igualdade e fraternidade, ideais proclamados pela Revolução Francesa, que limitou o papel do Estado, são valores que alicerçam o conceito de cidadania. Embora estes valores não sejam capazes de romper com o sistema de classes da sociedade capitalista, eles permitem elevar o *status* social das pessoas para que estas não vivam destituídas do mínimo para viver com dignidade. O desafio constante é a busca por uma sociedade com valores éticos que se espelhem em realizações materiais.

Na trajetória total da humanidade, destaca-se, após a Segunda Grande Guerra Mundial, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, inspirada na declaração do período revolucionário francês. Para traduzir as dimensões dos direitos humanos, em 1979, o jurista Karel Vasak apresentou a teoria das gerações destes direitos, na qual cada geração está relacionada aos ideais da Revolução Francesa de liberdade, igualdade e fraternidade (RAMOS, 2014). Os direitos de primeira geração abarcam, de forma ampla, os direitos de liberdade, para os quais o Estado deve proteger a autonomia do indivíduo. Representados pelos direitos civis e políticos, os direitos de primeira geração abrangem o direito à liberdade e igualdade perante a lei, direito à propriedade, intimidade e segurança.

Os direitos humanos de segunda geração são os direitos sociais, que demandam um papel ativo do Estado para sua concretização, representados pelos direitos à saúde, educação, previdência social, habitação. Por fim, os direitos de terceira geração estão relacionados à comunidade e solidariedade, como o direito à paz, à autodeterminação e ao meio ambiente equilibrado.⁶⁸ Em que pese as críticas a esta teoria – como, por exemplo, uma visão fragmentada de direitos indivisíveis e a indicação de que uma geração suceda a outra, em detrimento de uma

⁶⁸ A classificação de Vasak foi, posteriormente, ampliada por autores que incluíram a quarta geração de direitos (que corresponde a direitos de participação democrática, de pluralismo, de bioética e de limites à manipulação genética) e a quinta (composta por direitos à paz da humanidade) (RAMOS, 2014).

visão de relação dinâmica entre a construção dos direitos –, ela tem um papel didático para compreensão dos direitos humanos.

As cartas de direitos internacionais se proliferaram, bem como os direitos se diversificaram, ampliando o entendimento de quais são as necessidades materiais mínimas para uma vida digna. Deste modo, não há um rol taxativo de quais são os direitos humanos, pois as necessidades, os limites, as prevalências e as preferências dos seres humanos se alteram ao longo da história, dependendo, inclusive, de elementos da engrenagem social (RAMOS, 2014). Os direitos humanos, muitas vezes, indicam mais quais são as exigências ideais da razão do que representam uma realidade prática.

Num discurso geral sobre os direitos do homem, deve-se ter a preocupação inicial de manter a distinção entre teoria e prática, ou melhor, deve-se ter em mente, antes de mais nada, que teoria e prática percorrem duas estradas diversas e a velocidade muito desiguais. Quero dizer que, nestes últimos anos, falou-se e continua a se falar de direitos do homem, entre eruditos, filósofos, juristas, sociólogos e políticos, muito mais do que se conseguiu fazer até agora para que eles sejam reconhecidos e protegidos efetivamente, ou seja, para transformar aspirações (nobres, mas vagas), exigências (justas, mas débeis), em direitos propriamente ditos [...] (BOBBIO, 2004, p. 33).

Lafer (1988), em diálogo com o pensamento de Hannah Arendt, reconhece que o primeiro direito do indivíduo é o direito a ter direitos. Tal leitura relaciona a cidadania à primeira geração de direitos humanos, em especial aos direitos civis. No conjunto de direitos civis, a Declaração Universal dos Direitos Humanos apresenta, dentre outros, três direitos essenciais que estão interligados: dignidade, personalidade e nacionalidade.

Artigo 1º

Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade.

[...]

Artigo 6º

Todos os indivíduos têm direito ao reconhecimento, em todos os lugares, da sua personalidade jurídica.

[...]

Artigo 15º

1. Todo o indivíduo tem direito a ter uma nacionalidade.

2. Ninguém pode ser arbitrariamente privado da sua nacionalidade nem do direito de mudar de nacionalidade (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948).

O direito à dignidade reconhece que o ser humano é um fim em si mesmo e não um meio ou um objeto. “Sem dignidade não há que se falar em cidadania. Os dois fundamentos [...] devem caminhar juntos” (VOLTOLINI; SILVEIRA, 2017, p. 4). O direito de personalidade é fundado na própria existência humana e o direito de nacionalidade representa o vínculo jurídico pessoal entre o indivíduo e um Estado. Estes direitos civis comunicam com os sentidos de

produção e uso dos documentos de identificação pessoal estudados nesta tese. Portanto, tais documentos são a representação, o reconhecimento de algo que, a princípio, já foi legalmente outorgado.

O direito de personalidade é um direito civil que tem por lógica fundante a tutela da dignidade da pessoa (TEPEDINO, 2003). Neste direito, o bem tutelado é intrínseco à pessoa e se refere aos seus atributos essenciais e ao seu caráter existencial (MORAES, 2000; CAMPOS, 2006). Tal direito tem por objetivo “viabilizar, livre e condignamente, a própria personalidade/identidade em um projeto existencial particular” (BOLESINA; GERVASONI, 2018, p. 67). Sobre os direitos de personalidade, Campos (2006) esclarece:

Esses são direitos dotados de **generalidade**, isto é, são naturalmente concedidos a todos, pelo simples fato de estar vivo, ou pelo único fato de ser; **extrapatrimoniais**, uma vez que são insuscetíveis de avaliação econômica, embora sua lesão possa causar efeitos patrimoniais; **absolutos**, porque se impõe à coletividade o dever de respeitá-los; **indisponíveis**, pois seu titular não pode deles dispor, sendo, portanto, também **irrenunciáveis** e **impenhoráveis**; **imprescritíveis** uma vez que uma lesão a um direito da personalidade não enseja perimento da pretensão ressarcitória ou reparadora; por fim, são também **intransmissíveis**, extinguindo-se com a morte do seu titular, uma vez que têm caráter personalíssimo (CAMPOS, 2006, p. 41-42, grifo meu).

O direito à identidade pessoal resguarda um interesse e um valor existencial do indivíduo e “defende e tutela o interesse da pessoa ser vista do modo que verdadeiramente é, ou seja, sua identidade verdadeira, contando somente com elementos reais e objetivos” (BOLESINA; GERVASONI, 2018, p. 74).

O indivíduo, como unidade da vida social e jurídica, tem necessidade de afirmar a própria individualidade, distinguindo-se dos outros indivíduos, e, por consequência, ser conhecido por quem é na realidade. O bem que satisfaz esta necessidade é o da identidade, o qual consiste, precisamente, no distinguir-se das outras pessoas nas relações sociais (CUPIS, 2004, p. 195).

Campos (2006) observa que o direito à identidade pessoal é composto por aspectos estáticos e dinâmicos. O aspecto dinâmico diz respeito à projeção social da personalidade, ao conjunto complexo de atributos que qualifica a pessoa (manifestações morais, sociais, políticas, intelectuais, profissionais etc.). Já o aspecto estático corresponde à identidade física ou à identificação, e comporta elementos, em regra imutáveis, que oferecem “contornos” sobre a pessoa, como o nome, a identificação física e a imagem. “A identidade dinâmica se diferencia da estática, mas uma e outra, complementarmente, conformam a identidade da pessoa, uma vez que esta pressupõe a conjunção das duas vertentes” (CAMPOS, 2006, p. 85).

No regime de identificação documentada dos cidadãos, o direito à identidade se reflete nos documentos de identificação pessoal, que estão associados especialmente aos aspectos estáticos deste direito. O nome é um direito do cidadão para individualizar sua pessoa e singularizar sua identidade, desta forma, é um direito que protege o direito à identidade (CUPIS, 2004). Além disso, ter um nome é também um dever: “o que se leva em consideração é a sua [do nome] função identificadora do indivíduo, não mais em relação a si mesmo, à sua personalidade e dignidade, mas em relação à comunidade em que se encontra inserido e ao Estado” (MORAES, 2000). Portanto, como dever, o nome considera a necessidade de individualização e diferenciação no contexto do mundo externo ao ser (PASCHOAL, 2017).

Além do nome, a identificação pessoal do cidadão pode considerar um conjunto de dados pessoais e aspectos de identificação física, que podem ser manifestos através: da descrição de elementos distintivos visivelmente percebidos, de indicações antropométricas, de registros fotográficos ou datiloscópicos, da morfologia dentária, do timbre de voz, do desenho da íris etc.

A identificação documentada do cidadão afirma a individualidade do sujeito para o exercício da cidadania – vista como um *status* que considera o cidadão como portador de direitos e deveres (REIS, 1999). Os documentos de identificação pessoal reconhecem e individualizam cada pessoa com base em um conjunto de caracteres, na coletividade organizada em Estado-nação (CAMPOS, 2006; SOUSA, 2019).

É importante que o direito à identidade seja reconhecido e garantido, pois a precariedade em direitos civis resulta em obstáculos para viabilizar a realização de direitos políticos e sociais (PANDOLFI, 1999). Os documentos de identificação pessoal se iniciam nos documentos de identidade civil, mas não se restringem a estes, pois a cidadania está associada à representação documentada de múltiplas capacidades do indivíduo, tal como jurídica, profissional, social e econômica (DAMATTA, 2020). Por isso mesmo, esta tese utiliza o conceito amplo de documentos de identificação pessoal. Contudo, infelizmente, no meio acadêmico, a pesquisa sobre a relevância de tais documentos para a compreensão da construção da identidade, da pessoa e do cidadão é “[...] tema que não tem sido devidamente contemplado pelos teóricos do mundo em que vivemos” (DAMATTA, 2000, p. 44).

6 O REGIME DE IDENTIFICAÇÃO DOCUMENTADA E A CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA NO BRASIL

Para o estudo do regime de identificação documentada dos cidadãos (RIDC) no Brasil, aqui são apresentadas considerações sobre a cidadania no país a partir da trajetória histórica de três documentos de identificação de pessoal: a certidão de nascimento, a carteira de identidade e o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF). Antes de abordar a trajetória destes documentos, foi feita uma análise geral sobre o percurso da construção da cidadania no Brasil, utilizando como referência teórica, especialmente, a produção de Marshall (1963) e seus desdobramentos estudados, no contexto brasileiro, por Carvalho (2019). Foram feitas ponderações sobre aspectos dos direitos políticos, sociais e civis, incluindo observações sobre documentos de identificação pessoal que não foram objeto desta pesquisa, como a carteira de trabalho e o título de eleitor (registro de alistamento eleitoral).

Ao refletir sobre a construção histórica da cidadania no Brasil, Carvalho (2019) observa que a ordem da conquista de direitos na Inglaterra (MARSHALL, 1963) não se aplica ao nosso país, o que gera resultados diferentes na compreensão do que é ser cidadão. A cidadania também está condicionada à forma de identificação do indivíduo com o Estado e com a nação, assim ela se relaciona aos modos de formação do Estado-nação. Da mesma forma que Estados e nações estão em processo constante de construção e de solidificação, a cidadania está constantemente elaborando e fixando seus critérios pelos Estados que concedem o *status* de quem é ou não é cidadão (PEIRANO, 1986).

A colonização portuguesa de exploração no Brasil teve características que impactaram negativamente na construção da cidadania no país, destacando-se, entre elas, a escravidão e o latifúndio (CARVALHO, 2019). Os escravizados eram considerados propriedade do senhor, da mesma forma que os animais, e estavam destituídos de direitos civis básicos. A tradição cívica marcada, de forma geral, pelo descrédito da população nas lutas por direitos é resultado do extermínio de povos originários, da violência estatal, dos abusos patrimonialistas, de muitas pessoas analfabetas, de uma sociedade escravocrata dominada por oligarquias familiares, de uma economia de exportação nos moldes da monocultura e do latifúndio e de uma vinculação histórica com o Estado português absolutista.

Com a independência do Brasil (em 1822), os direitos políticos saíram na frente dos direitos civis, embarreirados pela escravidão, pela grande propriedade rural, que estava distante do exercício das leis, e por um Estado patrimonialista.

A Constituição [de 1824] regulou os direitos políticos, definiu quem teria direito de votar e ser votado. Para os padrões da época, a legislação brasileira era muito liberal. Podiam votar todos os homens de 25 anos ou mais que tivessem renda mínima de 100 mil-réis. Todos os cidadãos qualificados eram obrigados a votar. As mulheres não votavam, e os escrav[izad]os, naturalmente, não eram considerados cidadãos (CARVALHO, 2019, p. 35).

Havia uma parcela da população que era livre, mas que dependia dos grandes proprietários de terras, os senhores de escravizados, para sobreviver. Estes senhores eram livres, votavam e podiam se candidatar, mas não eram cidadãos, pois não havia na época o próprio sentido de cidadania. Eles absorviam funções do Estado (judiciárias, de arrecadação de impostos), deste modo, a garantia de direitos civis era instrumento de poder pessoal.

A consequência de tudo isso era que não existia de verdade um poder que pudesse ser chamado de público, isto é, que pudesse ser a garantia da igualdade de todos perante a lei, que pudesse ser a garantia dos direitos civis.

[...].

Não havia república no Brasil, isto é, não havia sociedade política; não havia “repúblicas”, isto é, não havia cidadãos. Os direitos civis beneficiavam a poucos, os direitos políticos a pouquíssimos, dos direitos sociais ainda não se falava, pois a assistência social estava a cargo da Igreja e de particulares (CARVALHO, 2019, p. 28-29).

Os eleitores eram em sua grande maioria analfabetos, incluindo entre eles os grandes proprietários rurais, e não tinham conhecimento sobre o sentido de um governo representativo. As eleições eram fraudulentas,⁶⁹ tumultuadas e violentas e o “que estava em jogo não era o exercício de um direito de cidadão, mas o domínio político local” (CARVALHO, 2019, p. 38). Neste país predominantemente rural, dominado pela política local, pelas suas relações personalizadas e hierárquicas – que contrastam com o conceito moderno de cidadania, caracterizado pela valorização do indivíduo e pela universalização de direitos e deveres (PEIRANO, 1986) – e pelas práticas clientelistas, o voto ganhou um elemento de corroboração burocrática através do registro de alistamento eleitoral.⁷⁰

⁶⁹ “Na hora de votar, os alistados tinham que provar sua identidade. Aí entrava outro personagem importante: o “fósforo”. Se o alistado não podia comparecer por qualquer razão, inclusive por ter morrido, comparecia o fósforo, isto é, uma pessoa que se fazia passar pelo verdadeiro votante. Bem-falante, tendo ensaiado seu papel, o fósforo tentava convencer a mesa eleitoral de que era o votante legítimo. O bom fósforo votava várias vezes em locais diferentes, representando diversos votantes. Havia situações verdadeiramente cômicas. Podia acontecer aparecerem dois fósforos para representar o mesmo votante. Vencia o mais hábil ou o que contasse com claque mais forte. O máximo da ironia dava-se quando um fósforo disputava o direito de votar com o verdadeiro votante. Grande façanha era ganhar tal disputa. Se conseguia, seu pagamento era dobrado” (CARVALHO, 2019, p. 37-38).

⁷⁰ Este registro continha informações pessoais sobre aquele que votava (nome, idade, filiação, estado, profissão, domicílio e renda), informações sobre as divisões administrativas relativas ao eleitor (província, comarca, município, paróquia, distrito de paz e quarteirão), informava se o eleitor sabia ou não ler e escrever, apresentava o número e a data do alistamento, além da assinatura do juiz de direito, e o local do alistamento (ARRAES, 2009).

Na perspectiva da evolução histórica da cidadania no Brasil, Carvalho (2019) indica a abolição da escravidão, em 1888, como o único evento significativo no período que compreende a independência do Brasil (em 1822) até o final da Primeira República (em 1930), primeiro período que o autor utiliza como marco para o estudo da história da cidadania no Brasil. “A abolição incorporou os ex-escrav[izad]os aos direitos civis. Mesmo assim, a incorporação foi mais formal do que real” (CARVALHO, 2019, p. 23).

Em 1889, proclamou-se a República Federativa dos Estados Unidos do Brasil. O início do período republicano foi marcado por retrocessos nos direitos sociais, tal como a não indicação na Constituição de 1891 da educação primária como obrigação do Estado, elemento presente na Constituição de 1824. Além disso, segundo a Constituição republicana, o governo federal não poderia interferir na regulamentação do trabalho.

Na década de 1920, a urbanização das capitais brasileiras, principalmente nas cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo, abriu a possibilidade de formação de uma cidadania operária no país. Os operários, constituídos em sua maioria por imigrantes europeus (LEITE, 1991), organizaram-se para lutar especialmente por direitos civis e sociais:

O movimento lutava por direitos básicos, como o de organizar-se, de manifestar-se, de escolher o trabalho, de fazer greve. Os operários lutaram também por uma legislação trabalhista que regulasse o horário de trabalho, o descanso semanal, as férias, [sic] e por direitos sociais como o seguro de acidentes de trabalho e aposentadoria. No que se refere aos direitos políticos, deu-se algo contraditório. Os setores operários menos agressivos, mais próximos do governo, chamados na época de “amarelos”, eram os que mais votavam, embora o fizessem dentro de um espírito clientelista. Os setores mais radicais, seguindo a orientação clássica dessa corrente de pensamento, rejeitava qualquer relação com o Estado e com a política, rejeitavam os partidos, o Congresso, e até mesmo a ideia de pátria. [...] O voto, dizia, era uma burla. [...].

Imprensados entre “amarelos” e anarquistas achavam-se os socialistas, que julgavam poder fazer avançar os interesses de classe também através da luta política, isto é, da conquista e do exercício dos direitos políticos. Sintomaticamente, os socialistas foram os que menor êxito tiveram [...].

Assim é que os poucos direitos civis conquistados não puderam ser postos a serviço dos direitos políticos. [...] A tradição de maior persistência acabou sendo a que buscava melhorias por meio de aliança com o Estado, por meio de contato direto com os poderes públicos. Tal atitude seria mais bem caracterizada como “estadania” (CARVALHO, 2019, p. 65-66).

Esta cidadania operária abriu caminhos para o desenvolvimento do sindicalismo, “[...] ao tornar os trabalhadores capazes de se valerem de seus direitos civis coletivamente” (MARSHALL, 1963, p. 103).

As marcas da escravidão e do patrimonialismo refletiram na construção de uma “cidadania hierarquizada” (DAMATTA, 2020), que não conseguiu realizar, na prática, a igualdade para todos. Diante da precariedade dos direitos civis e políticos, no período entre

1822 e 1930, os direitos sociais estavam ainda mais distantes de serem concretizados. “A assistência social estava quase que exclusivamente nas mãos de associações particulares” (CARVALHO, 2019, p. 66) e era exercida especialmente, mas não somente, pelos coronéis das grandes propriedades rurais. Tal aspecto paternalista lhes conferia legitimidade frente aos subordinados. Pelo menos, em termos de ganhos sociais, em 1926, uma reforma constitucional autorizou o governo federal a legislar sobre o trabalho.

No longo caminho da construção da cidadania no Brasil, Carvalho (2019) destaca um segundo período, que se inicia em 1930 e se encerra em 1964. Em novembro de 1930, instituiu-se o Governo Provisório da República do Estados Unidos do Brasil, chefiado por Getúlio Vargas, o qual exerceu discricionariamente as funções e atribuições dos Poderes Executivo e Legislativo. O governo de Getúlio Vargas é apontado por Carvalho (2019) como o responsável pelo avanço dos direitos sociais.

Uma das primeiras medidas do governo revolucionário foi criar um Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. A seguir, veio vasta legislação trabalhista e previdenciária, complementada em 1943 com a Consolidação das Leis do Trabalho. A partir desse forte impulso, a legislação social não parou de ampliar seu alcance, apesar dos grandes problemas financeiros e gerenciais que até hoje afligem sua implementação (CARVALHO, 2019, p. 91).

Na Era Vargas (1930-1945), no ano de 1932,⁷¹ foi criada a carteira profissional, atual Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS),⁷² conhecida como carteira de trabalho. Este documento de identificação pessoal passou a representar para a população urbana uma forma de comprovação de inclusão na sociedade, através de um sistema de estratificação ocupacional e de inserção no processo produtivo. Era a “expressão cívica e profissional das pessoas” (DAMATTA, 2020, p. 139).

A carteira de trabalho, ao comprovar o vínculo trabalhista, era a identidade do trabalhador – refletia o valor social de reconhecimento do indivíduo como cidadão-trabalhador –, indicava a ausência de vadiagem,⁷³ representava uma prova importante nas disputas judiciais com o empregador (DAMATTA, 2000; CARVALHO, 2019) e era, de fato, a prova de cidadania (HUNTER; SUGIYAMA, 2018).

[...] a carteira profissional passou a ser símbolo de cidadania, ela não trouxe implícita os pressupostos geralmente atribuídos a tal concepção, i. e., o reconhecimento da igualdade humana e a participação integral na comunidade. A **carteira profissional**, sendo privilégio de uma parcela específica da população, **aponta para uma**

⁷¹ Decreto nº 21.175, de 21 de março de 1932.

⁷² A CTPS foi instituída pelo decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.

⁷³ As sanções para as contravenções de vadiagem e mendicância foram previstas mais adiante, pelo decreto-lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941.

concepção de cidadania que mostra a face da distinção e a marca do status. Os cidadãos da nação constituem uma minoria privilegiada (PEIRANO, 1986, p. 52-53, grifo meu).

A introdução de direitos sociais sem a condução de direitos políticos, invertendo a ordem proposta por Marshall, resultou, segundo Carvalho (2019), em trabalhadores incorporados à sociedade por meio de leis conduzidas pelo Estado e não pela ação política independente dos sindicatos. A defesa dos direitos pelos sindicatos passou a ser feita de dentro do sistema no qual o poder residia, em cooperação com o governo. Isso fortaleceu a popularidade de Vargas e reforçou as práticas populistas e suas ambiguidades:

Era avanço da cidadania, na medida em que trazia as massas para a política. Mas, em contrapartida, colocava os cidadãos em posição de dependência perante os líderes, aos quais votavam lealdade pessoal pelos benefícios que eles de fato ou supostamente lhes tinham distribuído. A antecipação dos direitos sociais fazia com que os direitos não fossem vistos como tais, como independentes da ação do governo, mas como um favor em troca do qual se deviam gratidão e lealdade. A cidadania que daí resultava era passiva e receptora antes que ativa e reivindicadora (CARVALHO, 2019, p. 130).

No que concerne aos direitos políticos, pelo menos, a eleição de 1933 apresentou conquistas se comparada às eleições anteriores do período republicano:

Para reduzir as fraudes, foi introduzido o voto secreto e criada uma justiça eleitoral. O voto secreto protegia o eleitor das pressões dos caciques políticos; a justiça eleitoral colocava nas mãos de juízes profissionais a fiscalização do alistamento, da votação, da apuração dos votos e o reconhecimento dos eleitos. O voto secreto e a justiça eleitoral foram conquistas democráticas. Houve também avanços na cidadania política. Pela primeira vez, as mulheres ganharam o direito ao voto (CARVALHO, 2019, p. 105).

A participação política, entretanto, continuou baixa e a vigência dos direitos civis se manteve precária. Embora o governo Vargas tenha sido marcado pelos avanços sociais, as fragilidades nas conquistas de direitos civis e políticos sem dúvida refletiram na forma de acesso às conquistas sociais, que não era para todos, e comprometeram o desenvolvimento de uma cidadania ativa, resultante de lutas sociais. Além disso, alguns avanços sociais promovidos pelo governo não incluía todas as categorias de trabalhadores, entre estes não contemplados estavam os trabalhadores rurais, submetidos às oligarquias locais.

Tratava-se, portanto, de uma concepção da política social como privilégio e não como direito. [...]. Do modo como foram introduzidas, os benefícios atingiam aqueles a quem o governo decidia favorecer, de modo particular aqueles que se enquadravam na estrutura sindical corporativa montada pelo Estado (CARVALHO, 2019, p. 118-119).

Para entender a política econômico-social do pós-1930 no Brasil, Wanderley Guilherme dos Santos (1979) utilizou o conceito-chave de “cidadania regulada”. Neste conceito, a cidadania não se origina de um código de valores políticos (que leva a uma atitude ativa para reclamar direitos), mas de um sistema de estratificação ocupacional definido por norma legal regulada pelo Estado (SANTOS, 1979), portanto, imposta de “cima para baixo”, afastada da participação política dos indivíduos. Neste contexto de “cidadania regulada”,

[...] são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações *reconhecidas e definidas* em lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece. A implicação imediata deste ponto é clara: seriam pré-cidadãos todos os trabalhadores da área rural, que fazem parte ativa do processo produtivo e, não obstante, desempenham ocupações difusas, para efeito legal; assim como seriam pré-cidadãos os trabalhadores em igual condição, isto é, cujas ocupações não tenham sido reguladas por lei (SANTOS, 1979, p. 75, grifo do autor).

DaMatta (2020) aponta que a “cidadania regulada” evidencia, por meio da legislação trabalhista, as marcas hierarquizantes que os sistemas escravocrata e senhorial deixaram na elaboração de ideias sobre capitalismo e trabalho no Brasil. A disseminação da “cidadania regulada” na cultura cívica do país é testemunhada pela pressão de diversos setores para regular várias ocupações (SANTOS, 1979) e pela expedição de carteiras de identidade pelos conselhos profissionais (PEIRANO, 1986). “O instrumento jurídico comprovante do contrato entre o Estado e a cidadania regulada é a carteira profissional que se torna, em realidade, mais do que uma evidência trabalhista, uma certidão de nascimento cívico” (SANTOS, 1979, p. 76).

O Estado passou a reconhecer legalmente várias profissões e a inserção no processo produtivo qualificava o cidadão (PANDOLFI, 1999). Isto proporcionou “a criação de um espaço ideológico onde a interferência do Estado na vida econômica não conflita com a noção, ou a intenção, de promover o desenvolvimento de uma ordem fundamentalmente capitalista” (SANTOS, 1979, p. 75).

A implantação da cidadania regulada através da estrutura corporativa sindical, canal institucionalizado para veicular e atender as demandas dos subalternos por direitos sociais, permitiu – e mesmo aprofundou – a manutenção da estrutura de desigualdades sociais, num claro equilíbrio entre as exigências da acumulação e do consentimento (LEITE, 1991, p. 125).

As três Constituições do período entre 1930 e 1964 (Constituição de 1934, de 1937 e de 1946) contemplaram os direitos civis, embora o avanço real destes na vida prática do cidadão

ocorressem com debilidades (CARVALHO, 2019). No período do governo ditatorial de Getúlio Vargas (de 1937 a 1945, conhecido como Estado Novo), houve retrocessos nos direitos civis, inclusive com o cerceamento da liberdade de expressão do pensamento e de organização. Já os governos democráticos de 1945 a 1964 ampliaram direitos políticos e avançaram pouco nos direitos sociais.

O terceiro momento da história da cidadania no Brasil, assinalado por Carvalho (2019), refere-se ao período de 1964 a 1985. O regime ditatorial militar estabelecido no Brasil em 1964 restringiu os direitos civis e políticos, incluindo práticas como cassação de mandatos políticos, aposentadoria forçada, demissão sumária de servidores públicos, fim das eleições diretas para presidente, dissolução de partidos políticos, suspensão do *habeas corpus* para crimes políticos, pena de morte por fuzilamento, censura dos meios de comunicação, cerceamento da liberdade de opinião e de reunião, censura à mídia e às manifestações artísticas, prisões arbitrárias, proibição de greves, tortura nos cárceres do governo. O regresso das conquistas de direitos civis e políticos foram observados principalmente no período de 1964 a 1974.

Neste período, foi aprovada a lei nº 5.553, de 6 de dezembro de 1968, que determina que a nenhuma pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, é lícito reter qualquer documento de identificação pessoal, ainda que apresentado por fotocópia autenticada ou pública-forma. Além disso, esta lei estabelece que quando, para a realização de determinado ato, for exigida a apresentação de documento de identificação, a pessoa que fizer a exigência fará extrair, no prazo de até cinco dias, os dados que interessarem devolvendo em seguida o documento ao seu exibidor.⁷⁴ Este dispositivo legal visa proteger o direito de personalidade do cidadão e sua execução é coerente com períodos democráticos, portanto, durante a ditadura militar do Brasil, momento de cometimento de diversas arbitrariedades por parte do governo, certamente tal lei não foi cumprida.

Os governos militares, em uma perspectiva tecnocrata, em detrimento da perspectiva política, principalmente a partir de 1974, investiram na ênfase de alguns direitos sociais, especialmente para os trabalhadores rurais. Ainda se mantiveram excluídos os trabalhadores informais, os desempregados e as mulheres que exerciam atividades não remuneradas (HUNTER; SUGIYAMA, 2018). Repetindo a tática do Estado Novo, os governos militares ampliaram direitos sociais e, concomitantemente, restringiram direitos políticos, de forma que se tentava compensar autoritarismo e a falta de liberdade política com paternalismo social

⁷⁴ Ao artigo 2º desta lei foi incluído um parágrafo, por meio da lei nº 9.453, de 20 de março de 1997, o qual informa que, nas situações em que o documento de identidade for indispensável para a entrada de pessoa em órgãos públicos ou particulares, serão seus dados anotados no ato e devolvido o documento imediatamente ao interessado.

(SANTOS, 1979; CARVALHO, 2019). A retomada dos direitos civis e políticos aconteceu a partir de 1979 e, em 1985, encerrou-se o período de governos militares.

A redemocratização do país é o último momento que Carvalho (2019) assinala como marco na história da construção da cidadania no Brasil. Observa-se a supremacia dos direitos civis, que teve como marco a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), ora vigente, que, por ser a constituição mais democrática e liberal que o Brasil já teve e com significativos avanços nos direitos civis, políticos e sociais, ficou conhecida como Constituição Cidadã.

Na CF/88, os direitos essenciais da pessoa são designados de formas diferentes: “direitos humanos” (art. 4º, inciso II; art. 7º), “direitos e garantias fundamentais” (Título II; art. 5º, § 1º), “direitos e liberdades fundamentais” (art. 5º, inciso XLI), “direitos e liberdades constitucionais” (art. 5º, inciso LXXI), “direitos fundamentais da pessoa humana” (art. 17), “direitos da pessoa humana” (art. 34, inciso VII, alínea b), “direitos e garantias individuais” (art. 60, § 4º) (RAMOS, 2014).

Em tal documento, os direitos humanos indicados no “Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais” estão divididos em cinco capítulos, são eles: “Capítulo I – Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos”, “Capítulo II – Dos Direitos Sociais”, “Capítulo III – Da Nacionalidade”, “Capítulo IV – Dos Direitos Políticos” e “Capítulo V – Dos Partidos Políticos”.⁷⁵

De acordo com o § 2º do inciso LXXIX do artigo 5º da CF/88, “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”. Deste modo, a apresentação dos direitos humanos na Carta Magna brasileira não é exaustiva.

No Brasil, a dignidade da pessoa e a cidadania são fundamentos constitucionais que amparam os direitos de personalidade e de identidade. Neste país, o direito de personalidade foi guiado, por um longo período, pela lógica patrimonial (proteção dos bens materiais, da propriedade, do contrato, do testamento, do direito à herança) a despeito da compreensão existencial (proteção do ser e de seus bens imateriais como a vida, a honra) (GOMES, 2005; CAMPOS, 2006; CHOERI, 2010). Ao incluir a dignidade da pessoa como fundamento da República, a CF/88 trouxe relevo ao valor existencial do ser humano e apresentou uma outra

⁷⁵ Os partidos políticos figuram no “Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, pois a CF/88 prevê a representação política e a impossibilidade de candidatura avulsa (o candidato deve ser filiado a um partido político); além disso, a presença de um capítulo dedicado aos partidos políticos destaca o seu importante papel para o exercício dos direitos políticos e da democracia (RAMOS, 2014).

lógica para o direito de personalidade, que visa proteger de forma mais efetiva e eficaz o indivíduo.

[...] o direito à identidade pessoal possui natureza personalista, e não patrimonialista. Dessa natureza deriva a indisponibilidade, que exprime um princípio ético e social de inseparabilidade entre a pessoa humana e os aspectos mais íntimos da sua individualidade, e o que justifica que para os quais a melhor destinação dos dados pessoais, quiçá a única possível, é aquela que remanesce na esfera do seu titular (CAMPOS, 2006, p. 69).

Embora o Código Civil inclua artigos que protegem alguns direitos de personalidade, eles são insuficientes para tutelar a pessoa e seus direitos existenciais, uma vez que as “formas de tutela são imprevisíveis porque estão atreladas às necessidades da pessoa humana, que mudam de acordo com o tempo, com os avanços tecnológicos, com o momento histórico” (CAMPOS, 2006, p. 43). Embora no ordenamento jurídico brasileiro a capacidade de direito seja extensiva a todos, a capacidade do exercício dos direitos pode ser limitada (GOMES, 2005), inclusive pela ausência dos documentos de identificação pessoal.

Apesar dos avanços em termos de direitos humanos apresentados na CF/88, a democracia brasileira ainda sofre ataques da atual polarização política, os direitos civis são fragilizados pela situação da violência no país, que coloca em risco a segurança individual, pela lentidão do sistema judiciário e pelas dificuldades de acesso à justiça (CARVALHO, 2019). A concretização dos direitos sociais é um constante problema, principalmente na área da educação e da saúde, acentuado pela desigualdade de renda, pela dependência econômica externa e pelas marcas de um passado escravagista (CARVALHO, 2019). A cidadania no Brasil ainda é abalada por um histórico de práticas patrimonialistas e por uma visão corporativista dos interesses coletivos. Somam-se a isto as cobranças de organismos internacionais para que o país reduza o déficit fiscal, o que conduz os governos a se distanciarem da realização de políticas sociais.

A afirmação e a universalização dos direitos civis no Brasil ainda hoje encontram dificuldades (GRYNSZPAN, 1999). Mesmo que a CF/88 tenha inovado em termos de direitos civis – criou o *habeas data*,⁷⁶ o mandato de injunção,⁷⁷ considerou o racismo como crime inafiançável e imprescritível e a tortura como crime inafiançável e não anistiável –, dentre os

⁷⁶ De acordo com o artigo 5º, inciso LXXII, da CF/88, o *habeas data* é um remédio-constitucional concedido para: a) assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público; b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo.

⁷⁷ De acordo com o artigo 5º, inciso LXXI, da CF/88, o mandado de injunção é um remédio-constitucional concedido sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania.

direitos que compõem a cidadania, aqueles são os “que apresentam as maiores deficiências em termos de seu conhecimento, extensão e garantias” (CARVALHO, 2019, p. 211-212) e, por isso mesmo, considerados por Carvalho (2019) como retardatários na construção da cidadania do país no período pós redemocratização. “Se, formalmente, pela Constituição de 1988, a cidadania está assegurada a todos os brasileiros, na prática, ela só funciona para alguns. Sem dúvida, existe aqui um déficit de cidadania, isto é, uma situação de desequilíbrio entre os princípios de justiça e solidariedade” (PANDOLFI, 1999, p. 44).

No Brasil, país com grande desigualdade de renda, a construção da cidadania, para muitos brasileiros, começa a ser um longo caminho a ser percorrido desde o nascimento, através da tentativa de realizar o registro de nascimento e de obter a respectiva certidão, o que é um direito civil elementar. Deste modo, estudar o regime de identificação documentada dos cidadãos (RIDC) é uma forma de evidenciar novas dimensões de velhos problemas, e de observar que o desenvolvimento da cidadania é igualmente estimulado pela luta por conquistas de direitos e pelo usufruto destes (MARSHALL, 1963).

Para desenvolver esta seção, que relaciona a construção da cidadania no Brasil ao RIDC, optou-se por recorrer à legislação sobre três documentos de identificação pessoal de ampla cobertura na sociedade: a certidão de nascimento, a carteira de identidade e o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF). O registro de nascimento, inscrição jurídica, em conformidade com a lei, do ato do nascimento em livro próprio de registro público, por autoridade reconhecida (MAKRAKIS, 2000), é o primeiro, completo e efetivo documento produzido, no contexto legal administrativo do Estado brasileiro, sobre o cidadão. Representa, portanto, um ato indispensável para a concretização da cidadania e para a garantia da dignidade da pessoa. Esta é a forma documentada de provar a existência jurídica de um cidadão e de iniciar sua relação de deveres e direitos com o Estado.

Ainda assim, de acordo com os dados mais recentes disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística⁷⁸ (IBGE), do total estimado de 2.968.736 nascidos vivos em 2018, não foram registrados 2,37%, sendo este percentual a estimativa do indicador de sub-registro de nascimento, ou seja, aproximadamente 70.359 crianças não obtiveram certidão de nascimento no mesmo ano de ocorrência do nascimento ou no primeiro trimestre do ano subsequente.⁷⁹ A ausência de certidão de nascimento fere a dignidade da pessoa do seu

⁷⁸ Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9110-estatisticas-do-registro-civil.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 19 mar. 2021.

⁷⁹ O adiamento do registro de nascimento e a ocorrência deste a partir do quarto mês do ano subsequente ao ano de ocorrência do nascimento é chamado pelo IBGE de registro tardio. Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Pesquisa Estatísticas do Registro Civil. Nota Técnica 01/2020.**

nascimento até a morte, “eis que em vida é impedida de concretizar diversos direitos que exigem a apresentação de certidão de nascimento e quando falece é enterrada sem dignidade” (VOLTOLINI; SILVEIRA, 2017).

Este problema atual foi inclusive destacado no Enem do ano de 2021, o qual teve o seguinte tema para a prova de redação: “Invisibilidade e registro civil: garantia de acesso à cidadania no Brasil”.

[...] a existência de crianças que não possuem seu registro de nascimento se configura como violação de um direito básico, qual seja, o de existir legalmente. São crianças que convivem com inúmeros limites nas interações que estabelecem no interior da sociedade em que vivem, tendo uma experiência social distinta de outras que seguem o fluxo hegemônico. Vivem com possibilidades limitadas de cidadania – possuem uma cidadania constringida, já que a elas é negado o direito a se incluírem numa família e numa nação formalmente.

E o que dizer dos adultos nessa condição? A existência em nosso país de várias gerações vivendo sem registro de nascimento configura a reprodução de uma lógica social e cultural em termos de construção da identidade, filiação e parentesco, notadamente nos setores pobres da sociedade sem acesso à [sic] premissas de igualdade e universalidade. Trata-se de uma população sobrando, descartável na sociedade capitalista, desconsiderada até como possíveis eleitores (BRASILEIRO, 2017, p. 59).

É a partir do registro de nascimento que a individualidade da pessoa é afirmada e comprovada pelo seu nome (prenome e sobrenome), sua idade, filiação, naturalidade, nacionalidade (VOLTOLINI; SILVEIRA, 2017). A certidão de nascimento é, portanto, o “ponto de partida da vida cívica de qualquer brasileiro” (DAMATTA, 2000, p. 58) e é requisito para obter outros documentos⁸⁰ de identificação pessoal, como a carteira de identidade e inscrição no CPF.

6.1 A CERTIDÃO DE NASCIMENTO

No período colonial e imperial da história brasileira, os registros de batismo, casamento e óbito eram exercidos pelo clero católico e eram lavrados nas paróquias. Isto revela o forte vínculo entre Estado e Igreja católica⁸¹ (CARVALHO, 2019; ESCÓSSIA, 2019). Esta situação demonstra a importância da Igreja, uma instituição privada, como um setor da administração

Esclarecimentos sobre o Sub-Registro de Nascimentos. [S. l.]: Diretoria de Pesquisas do IBGE, 2020. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3099/rc_sev_esn_2018.pdf. Acesso em: 7 abr. 2021.

⁸⁰ “Essa função sagrada e geradora das certidões e papéis foi certamente percebida pelo espírito popular que usa a palavra ‘documento’ ou ‘documentos’ como metáfora para os órgãos genitais masculinos” (DAMATTA, 2020, p. 147).

⁸¹ O Concílio de Trento (1545-1563) definiu a obrigatoriedade dos registros de batismo e casamento para os católicos e a fórmula de tais registros. Em 1614, o Papa Paulo V, por meio do *Rituale Romanum* estendeu a obrigatoriedade do registro de óbitos pela Igreja católica (MARCILIO, 2004).

do Estado português (OLIVEIRA, 2021) e como ator no regime de identificação documentada dos cidadãos (RIDC) no Brasil. Além disso, aponta para a existência de entraves para a garantia de direitos civis por pessoas acatólicas neste período.

O decreto nº 18, de 11 de julho de 1838, declarou que os párocos e curas d'almas poderiam passar certidões de batismo, casamento, óbito e outras próprias de seu ofício independentemente de despacho de autoridade eclesiástica, dando-lhes, assim, maior autonomia. As certidões de batismo, deste período, declaravam o lugar e a data de nascimento da pessoa e exerciam a função do que conhecemos por certidão de nascimento.⁸² Portanto, um documento de cunho religioso exercia uma função do âmbito da vida civil.

A necessidade do Estado de controlar e identificar a população pode ser vislumbrada na lei nº 586, de 6 de setembro de 1850, a qual autorizava que se dispendesse o que fosse necessário para, no menor prazo possível, realizar o censo geral do império e estabelecer os registros regulares de nascimento e óbito anuais. Interessante observar que dias antes da promulgação desta lei, havia sido publicada a Lei Eusébio de Queiroz,⁸³ que estabeleceu medidas para a repressão do tráfico de africanos no império do Brasil. Isto reforça o interesse do Estado em conhecer sua população e o quantitativo de mão de obra escravizada aqui existente.

Embora o Estado não fosse laico, a lei nº 586/1850 atribuiu ao Estado, e não à Igreja, o dever de estabelecer tais registros. Desta forma, nota-se o reconhecimento de que os direitos decorrentes do nascimento e da morte não deveriam depender da religião professada pelo indivíduo.⁸⁴

Em virtude disto, os decretos nº 797 e nº 798, ambos de 18 de junho de 1851, regulamentaram, respectivamente, a organização do censo geral do império e os registros de nascimento e óbitos. O decreto nº 798/1851 definiu que o registro de nascimentos e óbitos começaria, impreterivelmente, no dia 1º de janeiro de 1852 e determinou que os párocos

⁸² “Os dados a serem redigidos obrigatoriamente nas atas de batismo e em cada Paróquia, pela ordem estabelecida no Concílio de Trento eram: a data do batismo, o nome completo do batizando, sua filiação (quando fosse conhecida), local da residência de seus pais ou responsáveis, além [sic] do nome de pelo menos um padrinho (o melhor seriam dois) que serviria de testemunho do ato e igualmente, passaria a ser um parente espiritual, que no caso da morte dos pais, deveria responsabilizar-se pela criação do afilhado; finalmente viria a assinatura do sacerdote” (MARCILIO, 2004, p. 14). Em 1934, segundo o decreto nº 23.704-A, de 8 de janeiro de 1934, as pessoas nascidas antes de 1890 que quisessem tirar o passaporte poderiam apresentar, dentre outras opções de documentos, a certidão de batismo com declaração de data e lugar do nascimento.

⁸³ Lei nº 581, de 4 de setembro de 1850. “Calcula-se que, desde o início do tráfico até 1850, tenham entrado no Brasil 4 milhões de escravos” (CARVALHO, 2019, p. 52).

⁸⁴ O primeiro ofício de registro civil no Brasil foi instalado no Rio de Janeiro, em 1850. Também no Rio de Janeiro foi criado o primeiro cartório do Brasil, o 1º Ofício de Notas do Rio de Janeiro, em 1565.

deveriam exigir a certidão de nascimento para realizar os batismos, exceto nos casos de evidente perigo de vida para o recém-nascido.⁸⁵

Além disso, o decreto estabeleceu que, em cada distrito com juiz de paz, caberia ao escrivão deste juiz realizar os registros laicos de nascimento e óbito. O juiz de paz era um magistrado leigo e eleito localmente,⁸⁶ da mesma forma que um vereador da câmara,⁸⁷ e suas diversas tarefas abrangiam o campo policial, judicial, administrativo e eleitoral (MOTTA, 2013). As “magistraturas leigas converteram-se em mandatos populares, cujo fim consistia, a princípio, em afirmar as forças locais diante do Estado” (SANTOS, 2014, p. 60). Embora a concepção do cargo de juiz de paz estivesse alinhada ao pensamento liberal de descentralização do poder, na prática, muitos destes juízes exerciam o poder de forma excessiva e arbitrária e limitavam a atuação das câmaras municipais (SANTOS, 2014). Integrantes do estamento burocrático (FAORO, 2012), os juízes de paz manipulavam lealdades com o cargo público e participavam de um jogo de troca de vantagens.

Para realizar o registro, de acordo com o decreto nº 798/1851, haveria um livro destinado para os nascimentos e outro para os óbitos.⁸⁸ Esta indicação de um único livro para cada evento (nascimento ou morte) aponta uma mudança em diversas localidades, pois, até então, geralmente os registros feitos pela Igreja tinham livros distintos não só para os eventos, mas também para a condição do indivíduo, se escravizado ou livre (OLIVEIRA, 2005).

Houve reações contrárias ao censo geral e ao registro de nascimento em várias províncias (CARVALHO, 2019), principalmente da Paraíba, de Alagoas, do Ceará, de Sergipe e de Minas Gerais. Os revoltosos temiam que, com a ordenação do censo geral e dos registros de nascimento, o Estado escravizasse pessoas livres e pobres, uma vez que os registros de livres

⁸⁵ De acordo com a doutrina católica, a salvação eterna (ir para o céu) depende do sacramento do batismo de água, portanto, nesta crença, as crianças recém-nascidas devem ser batizadas o quanto antes para não serem crianças pagãs. No caso de morte de criança não batizada, acredita-se que ela não vai para o céu, mas para o limbo, um lugar neutro entre o céu e o inferno.

⁸⁶ Critérios gerais para se candidatar: ser homem livre, eleitor, maior de 25 anos, e ter renda mínima de 100\$000 reis (SANTOS, 2014).

⁸⁷ Art. 162 da Constituição Política do Império do Brasil de 25 de março de 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 27 jul. 2022. Lei de 15 de outubro de 1827 (lei sem número). Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38396-15-outubro-1827-566688-publicacaooriginal-90219-pl.html. Acesso em: 27 jul. 2022.

⁸⁸ Os livros findos de registro seriam guardados nos Arquivos das Câmaras Municipais, cujos secretários teriam a competência de emitir certidões. Aos escrivães, caberia também realizar semestralmente um mapa dos nascimentos e outro dos óbitos e enviá-los à Câmara Municipal da área de atuação. Estas Câmaras deveriam elaborar os mapas dos municípios e remetê-los, na Corte, à Secretaria do Império, e nas Províncias, aos Presidentes. Os Governos Provinciais organizariam um mapa geral que abrangesse os mapas dos municípios e, por fim, a Secretaria de Estado dos Negócios do Império fariam um mapa total a partir dos mapas parciais de todas as Províncias e do Município da Corte (BRASIL, 1851).

e escravizados seriam feitos em um mesmo livro, sem distinção.⁸⁹ A revolta popular ficou conhecida como Ronco da Abelha ou Guerra dos Marimbondos (OLIVEIRA, 2005) e os decretos nº 797/1851 e nº 798/1851 foram suspensos por meio do decreto nº 907, de 29 de janeiro de 1852.

Ao que tudo indica, valia mais adiar as leis do que arriscar perder a legitimidade de gabinete da ordem. Aparentemente, o gabinete conservador, o “mais forte e homogêneo que o país teve”, teria atendido aos rudes e pobres homens do sertão nordestino. [...]. Por outro lado, a contagem da população fosse talvez vista com cautela pelos proprietários de escravizad[os], pois temiam que “o censo expusesse a ilegalidade de suas posses [...]” (OLIVEIRA, 2005, p. 123).

Meses depois, evocando a lei nº 586/1850, o imperador autorizou, por meio do decreto nº 975, de 26 de abril de 1852, a abertura de um crédito extraordinário para arcar com as despesas com os registros regulares de nascimento e morte.

Por meio do decreto nº 1.144, de 11 de setembro de 1861, os efeitos civis dos casamentos celebrados de acordo com as normas do império foram extensivos aos casamentos de pessoas que professavam religião diferente da assumida oficialmente pelo Estado (católico). Ademais, este decreto indicava que o governo regularia o registro dos casamentos, nascimentos e óbitos de pessoas que professassem religião diversa do Estado, portanto, o decreto não era autoaplicável e dependia de regulação futura. Tal regulação se deu com o decreto nº 3.069, de 17 de abril de 1863, e, a partir daí, passou a existir no país o registro dos casamentos, nascimentos e óbitos para os acatólicos, um evidente ganho de cidadania, em termos de garantia de direitos civis, para os acatólicos e se manteve o registro paroquial para os católicos. Os registros de casamento dos acatólicos estavam sob a responsabilidade do secretário da câmara municipal e os registros de nascimento e óbito dos acatólicos estavam a cargo do escrivão ou do escrivão do juiz de paz. Os livros para realizar estes registros eram fornecidos pela câmara municipal.

“Os registros civis naquele período eram pagos, o que dificultava para as pessoas de pouca renda promover os respectivos registros” (OLIVEIRA, 2021, p. 44). Esta situação favorecia o aumento do sub-registro. No art. 55 do Decreto nº 3.069/1863, estavam indicados os valores para os procedimentos.

Reforçando o “elo direto entre levantamento demográfico e o uso de documentos” (DAMATTA, 2020, p. 130), uma nova tentativa de proceder com o recenseamento geral da população do Império foi fixada pela lei nº 1.829, de 9 de setembro de 1870. No artigo 2º desta

⁸⁹ Com o fim do tráfico de escravizados (1850) e com a crise de mão de obra, havia o temor entre as pessoas livres e pobres de serem registradas como escravizados (OLIVEIRA, 2005).

lei, ficou definido que o governo organizaria o registro dos nascimentos, casamentos e óbitos, cabendo à Assembleia Geral aprovar o regulamento, e criaria na capital do Império a Diretoria Geral de Estatística.⁹⁰ As instituições de censo populacional também se apresentam como impulsionadoras de informações no regime de identificação documentada dos cidadãos.

A Diretoria Geral de Estatística, criada e regulamentada pelo decreto nº 4.676, de 14 de janeiro de 1871, tinha por incumbência: dirigir os trabalhos do censo em todo o Império; organizar anualmente os quadros e mapas estatísticos dos nascimentos, casamentos e óbitos; coordenar e apurar os dados estatísticos recolhidos pelas repartições públicas do Império; e formular os planos estatísticos.

Nesse mesmo ano, foi publicada a Lei do Ventre Livre,⁹¹ que declarou livres os filhos de escravizadas que nascessem a partir da data desta lei. O fato de a Diretoria Geral de Estatística ter sido criada meses antes desta lei pode indicar uma tentativa de controle da informação sobre a mão de obra livre (OLIVEIRA, 2005).

Por meio da Lei do Ventre Livre ficou determinado, em seu artigo 8º, que o Governo procederia com a matrícula especial de todos os escravizados que existiam no império, registrando o nome, o sexo, o estado, a aptidão para o trabalho e a filiação, se fosse conhecida. De acordo com esta lei, os párocos seriam obrigados a registrar em livros especiais os nascimentos e os óbitos dos filhos de escravizadas nascidos a partir da referida lei, sendo sua omissão sujeita à multa. A matrícula especial dos escravizados e dos filhos livres de mulheres escravizadas foi regulamentada pelo decreto nº 4.835, de 1 de dezembro de 1871, e pelas alterações⁹² que se sucederam. Portanto, a partir daí os escravizados passaram, pelo menos, a existir formalmente como pessoas para o Estado, deixando de se ligar a este através de seu dono.

A regulamentação do artigo 2º da lei nº 1.829/1870, que estabelecia o registro de nascimentos, casamentos e óbitos, ocorreu por meio do decreto nº 5.604, de 25 de abril de 1874. Dessa forma, é este decreto que estabelece o registro civil (que até então existia simplesmente como registro) laico para todos os brasileiros, independentemente da religião, porém, não foi mencionada a data de início da vigência do regulamento, o que prejudicou sua execução. Tal

⁹⁰ No parágrafo único deste artigo concedia ao governo, se julgasse conveniente, a prerrogativa de anexar a Diretoria Geral de Estatística ao Arquivo Público, que receberia nova organização.

⁹¹ Lei nº 2.040, de 28 de setembro de 1871. O regulamento geral para a execução da Lei do Ventre Livre foi feito pelo decreto nº 5.135, de 13 de novembro de 1872. “Apesar da oposição dos escravistas, a lei era pouco radical. Permitia aos donos dos ‘ingênuos’, isto é, dos que nascessem livres, beneficiar-se de seu trabalho gratuito até 21 anos de idade” (CARVALHO, 2019, p. 52).

⁹² Decreto nº 4.960, de 8 de maio de 1872; decreto nº 6.966, de 8 de julho de 1878; decreto nº 7.089, de 16 de novembro de 1878; e decreto nº 7.090, de 16 de novembro de 1878.

decreto estabeleceu os valores cobrados pelos registros, pelas anotações ou averbações, pelas certidões e pelas buscas, sendo proibidas estas cobranças nos casos de pessoas notoriamente pobres, de filhos livres de mulher escravizada e de escravizados a bem de sua liberdade. Um novo regulamento para o registro civil de nascimentos, casamento e óbitos ocorreu por meio do decreto nº 9.886, de 7 de março de 1888,⁹³ contudo, novamente, não foi mencionada a data de início da vigência do regulamento.

É interessante observar que, no decreto nº 9.886/1888, não constam mais artigos com a palavra “escravo(a)”,⁹⁴ como constava no regulamento anterior. Inclusive, na parte sobre as informações constantes nos registros de nascimento, foi suprimido neste decreto o conteúdo do parágrafo 5º, do artigo 51, do decreto nº 5.604/1874, que mencionava: “A declaração de ser filho de mulher livre ou escrav[izad]a, e sendo de escrav[izad]a, o nome do senhor desta” (BRASIL, 1874). Poucos meses depois, foi assinada a Lei Áurea,⁹⁵ que extinguiu a escravidão no Brasil, sendo este país o último de tradição ocidental e cristã a libertar escravizados (CARVALHO, 2019).

A data de execução do regulamento do registro civil dos nascimentos, casamentos e óbitos, expedido pelo decreto nº 9.886/1888, foi fixada pelo decreto nº 10.044, de 22 de setembro de 1888, e designada para o dia 1º de janeiro de 1889. Com a fixação de data para a execução do decreto, o registro civil dos nascimentos, casamentos e óbitos finalmente passou a ser praticado.

Com a Proclamação da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil, em 15 de novembro de 1889, o Estado passou a ser laico (foi extinto o padroado – poder do monarca, acordado com o papa, em assuntos religiosos), houve a secularização dos cemitérios e a introdução do casamento civil para todos. Durante o Governo Provisório da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil (1889-1891), Marechal Deodoro da Fonseca determinou o segundo recenseamento da população do país, por meio do decreto nº 113-D, de 2 de janeiro de 1890,⁹⁶ o qual reorganizava a Diretoria Geral de Estatística⁹⁷ e criava uma seção nesta repartição, responsável pelo registro civil dos nascimentos, casamentos e óbitos e pelo movimento geral da população.

⁹³ Alterações neste decreto foram estabelecidas por meio do decreto nº 605, de 26 de julho de 1890 e do decreto nº 10, de 7 de março de 1891.

⁹⁴ Embora tenha mantido a condição de ser “livre”, para as testemunhas de registro civil, conforme o artigo 13, do decreto nº 9.886/1888.

⁹⁵ Lei nº 3.353, de 13 de maio de 1888.

⁹⁶ As instruções para o segundo recenseamento da população dos Estados Unidos do Brasil foram apresentadas no decreto nº 659, de 12 de agosto de 1890.

⁹⁷ Esta Diretoria havia sido anexada à Secretaria de Estado dos Negócios do Império, por meio do decreto nº 8.341, de 17 de dezembro de 1881.

Este decreto pode ter criado um mal-entendido em torno das atribuições da mencionada diretoria, responsabilizando-a pela realização de registros civis. Mas a situação foi solucionada com um novo regulamento⁹⁸ para a Diretoria Geral de Estatística, o qual estabeleceu que uma seção desta diretoria teria por incumbência os estudos estatísticos do movimento da população, em termos de nascimento, casamento, óbito, imigração e emigração. Conforme determinado pelo decreto nº 722, de 6 de setembro de 1890, a Diretoria Geral de Estatística deveria receber trimestralmente pelos escrivães de paz e oficiais privativos do registro civil, os mapas dos nascimentos, casamentos e óbitos.

No Brasil República, o Código Penal (1890) antecedeu o Código Civil (1916). Em outras palavras, primeiro há a normatização das punições e depois a normatização dos direitos. O Código Penal de 1890,⁹⁹ definiu, no artigo 286, a penalidade de seis meses a dois anos para quem deixasse de fazer, dentro de um mês, o registro civil de nascimento e para quem registrasse criança que jamais existiu, com o intuito de criar ou extinguir direito em prejuízo de terceiro. Além disso, seu artigo 388 estabeleceu valores da multa de omissão de registro civil de nascimento dentro do prazo legal.¹⁰⁰ Tais multas, muito possivelmente, inibiam o registro tardio, da mesma forma que o pagamento pelos registros afastavam os cidadãos do acesso ao direito civil.

Os livros de registro de nascimentos, casamentos e óbitos que tivessem mais de 10 anos, existentes no Distrito Federal, seriam recolhidos ao Arquivo Nacional, de acordo com o regulamento desta instituição de 1911.¹⁰¹ Deste modo, tais documentos eram de guarda permanente e o Arquivo Nacional recolhia documentos de repartições prestadoras de serviços de interesse público, como as instituições de serviços cartoriais (ESTEVÃO, 2010).

O Código Civil dos Estados Unidos do Brasil de 1916¹⁰² indicava, no inciso I do artigo 12, que os nascimentos, casamentos e óbitos estariam inscritos em registros públicos.¹⁰³ Tais registros ficaram a cargo de oficiais privativos e vitalícios, providos no Distrito Federal pelo

⁹⁸ Decreto nº 331, de 12 de abril de 1890.

⁹⁹ Promulgado pelo decreto nº 847, de 11 de outubro de 1890.

¹⁰⁰ No que concerne à penalidade, o decreto nº 2.887, de 25 de novembro de 1914, autorizou a realização de registro de nascimento sem multa, dentro de um ano, para aqueles nascidos de 1 de janeiro de 1890 até a data do decreto. Depois, o decreto nº 3.024, de 17 de novembro de 1915, prorrogou para 25 de novembro de 1917 o prazo de um ano estabelecido no decreto nº 2.887/1914. Por sua vez, o decreto nº 3.764, de 10 de setembro de 1919, permitiu o registro sem multa, até 31 de dezembro de 1922, dos nascimentos ocorridos no Brasil de 1 de janeiro de 1889 até a data de publicação deste decreto.

¹⁰¹ Aprovado pelo Decreto nº 9.197, de 9 de dezembro de 1911.

¹⁰² Estabelecido pela lei nº 3.071, de 1 de janeiro de 1916.

¹⁰³ Os registros públicos instituídos pelo Código Civil foram executados com instruções provisória estabelecidas no decreto nº 12.343, de 3 de janeiro de 1917, depois, foram reorganizados pelo decreto nº 4.827, de 7 de fevereiro de 1924, e, finalmente, foram regulamentados pelo decreto nº 18.542, de 24 de dezembro de 1928.

Presidente da República, mediante concurso, e nos estados, na forma estabelecida pelas respectivas leis de organização judiciária, e eram realizados nos ofícios privativos ou nos cartórios de registro de nascimentos, casamentos e óbitos.

Na prática, esses concursos e as leis estaduais de organização judiciária criavam artimanhas que resultavam na nomeação do titular de cartório através de um instrumento de jogo político clientelista e nepotista (ARAÚJO, 1982). Estas características do jogo político revelam as fragilidades da construção do Estado brasileiro, pois o surgimento do Estado moderno demanda a ruptura dos laços de parentesco e o modo de reprodução baseado em instituições (BOURDIEU, 2014). Hélio Jaguaribe (2013) cunhou a expressão “Estado cartorial” para designar esta burocracia brasileira desenvolvida sob as marcas de uma economia primária de exportação, da perpetuação dos privilégios de classe, de um compromisso “multiprivado”, de um serviço público extremamente suscetível aos mecanismos de manipulação.

Sobre o registro civil de nascimento dos menores abandonados, o decreto nº 5.083, de 1 de dezembro de 1926,¹⁰⁴ destacou que nos locais de recolhimento de expostos, ao receber uma criança, caberia aos funcionários destas instituições solicitar, salvo exceções legais, o registro civil de nascimento da criança. Além disso, quem encontrasse um recém-nascido ou uma criança menor de sete anos abandonados deveria apresentá-los à autoridade policial ou autoridade pública, cabendo a estas autoridades proceder com o pedido de registro civil dos abandonados.

Já no que diz respeito ao registro civil de nascimento dos menores infratores, o mesmo decreto ressaltou que se não existisse tal documento referente ao menor, este seria submetido à exame médico de idade. Por trás deste ganho de cidadania para um grupo marginalizado na sociedade, estava a intenção final do Estado de garantir o controle desta parcela da população. No ano seguinte, foi instituído o Código de Menores de 1927 (Código Mello Matos),¹⁰⁵ que manteve as considerações do decreto nº 5.083/1926, apresentadas anteriormente.

Outro grupo minoritário que recebeu atenção legal no que tange aos direitos de identidade documentada foram os indígenas. O decreto nº 5.484, de 27 de junho de 1928, regulou a situação dos indígenas nascidos em território nacional. De acordo com este decreto, as disposições da lei de registro civil de nascimento, casamento e óbito eram aplicáveis: “aos índios [=indígenas] pertencentes a centros agrícolas ou que vivem promiscuamente com civilizados, ficando eles sujeitos ao regimen commum do registro” (BRASIL, 1928); e “aos

¹⁰⁴ Consolidou as leis de assistência e proteção dos menores de dezoito anos e criou medidas legais necessárias à guarda, tutela, vigilância, educação e reforma dos abandonados ou delinquentes.

¹⁰⁵ Decreto nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927.

índios [=indígenas] das outras categorias sempre que as circunstâncias e permittirem, não ficando elles sujeitos a penalidade alguma nos casos de omissão de qualquer registro” (BRASIL, 1928).

O decreto nº 5.484/1928 determinava que as inspetorias do Serviço de Proteção aos Índios [=Indígenas] e Localização de Trabalhadores Nacionais teriam a seu cargo os trabalhos iniciais e subsidiários do registro civil definitivo. Nos registros civis de nascimento dos indígenas do território nacional, observavam-se as declarações de nome, idade presumível, sexo, tribo [=povo] a que pertenciam, lugar do nascimento e, quando possível, a filiação e o estado civil. Ademais, qualquer outro esclarecimento que interessasse à individualidade do indígena inscrito poderia ser lançado no assentamento.

A falta de certidão de nascimento entre os brasileiros, como uma realidade do país, pode ser observada pelas determinações do decreto nº 5.542, de 1 de outubro de 1928. Este decreto estabeleceu que o juiz de casamentos deveria lavrar termo de nascimento, quando os nubentes não provassem a idade com a certidão de nascimento. Nesse mesmo ano, foi aprovado, por meio do decreto nº 18.542, de 24 de dezembro de 1928, o regulamento para execução dos serviços concernentes aos registros públicos estabelecidos pelo Código Civil.

Sobre os registros de nascimento, o decreto nº 18.542/1928 informava que o nascimento que ocorresse no território nacional deveria ser registrado no cartório do lugar em que tivesse ocorrido o parto, dentro de 15 dias, ampliando-se até 60 dias¹⁰⁶ para os lugares distantes da sede dos cartórios mais de 30 quilômetros e sem comunicações ferroviárias. Após o prazo estabelecido, haveria multas para realização do registro.

No governo de Getúlio Vargas, publicou-se o decreto nº 19.710, de 18 de fevereiro de 1931,¹⁰⁷ que obrigou o registro, sem multa, dos nascimentos ocorridos no território nacional no período compreendido entre 1 de janeiro de 1889 e 31 de dezembro de 1932.¹⁰⁸ Este decreto iniciou com considerações importantes que explicavam as razões jurídicas para emissão do ato e, inclusive, reconhecia a situação no país do que é chamado hoje de sub-registro:

Considerando que a "**personalidade**" civil do homem começa do nascimento com **vida** (Código Civil, art. 4º, 1ª parte);

Considerando que **quasi todos os actos da vida pública ou privada, de cada indivíduo, dependem da verificação da personalidade civil do mesmo;**

¹⁰⁶ O decreto nº 19.425, de 24 de novembro de 1930, ampliou este prazo de 60 dias para quatro meses.

¹⁰⁷ Publicado no Diário Oficial da União no dia 21 de fevereiro de 1931 e republicado no dia 24 de fevereiro de 1931.

¹⁰⁸ Este prazo foi prorrogado pelo decreto nº 22.037, de 31 de outubro de 1932, decreto nº 22.855, de 26 de junho de 1933, decreto nº 23.650, de 27 de junho de 1933 e decreto nº 24.499, de 29 de junho de 1934. O último destes decretos fixou o prazo até 31 de dezembro de 1934.

Considerando que essa verificação, sobre interessar a cada um, em particular, consulta principalmente **aos interesses do Estado**, sob vários aspectos jurídicos, sociais e administrativos;

Considerando que o instituto do **registro civil das pessoas naturais** (universalmente reconhecido como indispensável à verificação da existência legal da personalidade, principalmente no que se refere aos nascimentos), embora em vigência obrigatória desde 1 de janeiro de 1889 (decreto n. 10.044, de 22 de setembro de 1888), e na conformidade dos regulamentos que tem sido baixados, desde o decreto n. 9.886, de 7 de março de 1888, até o decreto n. 18.542, de 24 de dezembro de 1928, **não tem sido obedecido por uma grande parcela da população do país;**

Considerando que, por isso, se encontram-se, não só no interior, mas também nos centros mais populosos do litoral, **inúmeros brasileiros que não tem o respectivo registro de nascimento;**

Considerando que, dentre as várias **causas dessa desobediência à lei**, avultam, por parte dos obrigados, **a negligência, a miserabilidade, a ignorância e o preconceito de crenças religiosas; e a incúria e displicência no cumprimento dos deveres da parte das autoridades**, às quais incumbe, por força das próprias funções propagar entre as populações incultas e iliteradas a necessidade e as vantagens do cumprimento das disposições legais;

Considerando que, em todo o interior do país **avulta cada vez mais o número dos casamentos feitos somente perante a igreja, pelo facto dos noivos não terem sido registados no tempo legal; ocorrendo, em consequência disso, que os nascimentos dos filhos destes casamentos também não são registados**, por não poderem ser os ditos filhos considerados como legítimos [...] (BRASIL, 1931, grifo meu).

Interessante observar que estas considerações culpam principalmente o cidadão pelo sub-registro e não responsabilizam o Estado por esta situação. Esta visão, que reforça o dever e não o direito, está relacionada às cobranças financeiras para a realização do registro e às multas para o registro tardio.

Segundo o parágrafo único, do artigo 4º, do decreto nº 19.710/1931, o oficial do registro civil, após ter feito e assinado cada registro, deveria fornecer ao interessado uma certidão do registro, independentemente de selo. Findado o prazo estipulado pelo decreto para o registro de nascimento, as autoridades judiciais ou administrativas da União, que verificassem, no exercício de suas funções, a inexistência do registro de nascimento de qualquer pessoa nascida no território nacional, deveriam comunicar este fato no juízo competente, para a imposição da multa ao responsável pela falta. Esta multa intimidava o registro tardio.

Para incentivar o registro de nascimento, a lei nº 252, de 22 de setembro de 1936, prorrogou por um ano a realização deste registro, sem cominações legais, daqueles que nasceram a partir de 1 de janeiro de 1879¹⁰⁹ e que não foram registrados no tempo próprio. Tais registros deveriam ocorrer mediante petição – assinada pelo próprio peticionário se tivesse doze anos de idade ou mais ou assinada pelo representante legal se o registrando tivesse menos de doze anos – e despacho do juiz cível do lugar do nascimento. Depois, mais uma vez, o prazo

¹⁰⁹ Embora o período estipulado pelo decreto nº 19.710/1931 fosse de 1 de janeiro de 1889 e 31 de dezembro de 1932, a prorrogação de um ano proposta pela lei nº 252/1936, tinha como data inicial do prazo a data de 1 de janeiro de 1879.

para o registro civil sem cominações legais foi prorrogado e o decreto nº 1.116, de 24 de fevereiro de 1939, estipulou a prorrogação até 31 de dezembro de 1939.

Após a promulgação da Constituição de 1934, “foram estabelecidas regulamentações sobre o serviço público” (OLIVEIRA, 2021, p. 57). Em 1937, foi promulgada nova Constituição e o governo de Getúlio Vargas difundiu ações para modernizar o Estado brasileiro. No ano seguinte, foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), que “teve como foco promover a modernização do processo administrativo do Estado Novo, através da reestruturação das práticas orçamentárias, regulamentações, normatizações e aperfeiçoamento do serviço público e seus funcionários” (OLIVEIRA, 2021, p. 58).

O decreto-lei nº 237, de 2 de fevereiro de 1938, regulou os trabalhos para o “Recenseamento Geral da República”, indicado para acontecer em 1940, e autorizou o início imediato dos trabalhos preparatórios pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Sobre os trabalhos preparatórios, o decreto indicou vinte e três objetivos a serem alcançados até o ano do recenseamento, entre eles figurou “a intensificação do registro civil e a normalização do seu levantamento estatístico” (BRASIL, 1938).

Os serviços concernentes aos registros públicos, estabelecidos pelo Código Civil de 1916,¹¹⁰ para autenticidade, segurança e validade dos atos jurídicos, ficaram sujeitos ao regime estabelecido no decreto nº 4.857, de 9 de novembro de 1939.¹¹¹ Tal decreto definiu também que os oficiais do registro civil remeteriam diretamente à Diretoria Geral da Estatística, um mapa dos nascimentos, casamentos e óbitos registrados no trimestre. Não estavam obrigados ao registro os indígenas nascidos em territórios nacional, enquanto “não civilizados”.

Em proteção à dignidade da pessoa, o parágrafo único do artigo 69, do decreto nº 4.857/1939, estabeleceu que os oficiais do registro civil não registrariam prenomes suscetíveis de expor ao ridículo os seus portadores. Quando os pais não se conformassem com a recusa do oficial, este submeteria o caso, independentemente de cobrança, à decisão do juiz competente. O prenome era imutável, mas foi admitida a retificação no caso de evidente erro gráfico, desde que não se alterasse sua pronúncia.

¹¹⁰ Registro civil das pessoas naturais; registro civil das pessoas jurídicas; registro de títulos e documentos; registro de imóveis; registro da propriedade literária, científica e artística.

¹¹¹ Alguns artigos deste decreto sofreram modificações por meio do decreto nº 13.556, de 30 de setembro de 1943. Dentre as modificações, destaca-se a inserção do § 2º no artigo 59, que aborda a possibilidade de pedido de certidão por via postal ou telegráfica, modalidades não mencionadas no decreto nº 4.857/1939.

O Código Penal de 1940¹¹² definiu, em seu capítulo II, os crimes contra o estado de filiação. Dentre eles, no artigo 241, figurava o crime de promover no registro civil a inscrição de nascimento inexistente e determinava pena de reclusão de dois a seis anos.

O decreto-lei nº 3.200, de 19 de abril de 1941, apresentou as disposições concernentes à organização e proteção da família. De acordo com este dispositivo, a certidão do registro de nascimento dos filhos de um casal era um dos documentos a serem apresentados para amortizar a dívida daqueles que contraíram empréstimo, junto aos institutos e caixas de previdência, bem como com a Caixa Econômica Federal, para se casarem. Portanto, uma concessão social estava vinculada ao dever de registrar os filhos.

O Estado se ocupou em responsabilizar-se pela garantia do registro civil para aqueles que não tinham família, os menores abandonados. Assim, o decreto nº 7.270, de 29 de maio de 1941, autorizou que o registro de nascimento do menor abandonado sob jurisdição do juiz de menores fosse feito por este titular.

Em 1942, o presidente Getúlio Vargas declarou estado de guerra no Brasil.¹¹³ Enquanto perdurasse esta situação, seriam gratuitos os assentos e certidões de nascimento para fins de serviço militar, conforme disposições do decreto nº 4.782, de 5 de outubro de 1942. Este dispositivo legal foi revogado pelo decreto-lei nº 5.860, de 30 de setembro de 1943, que também definiu que seria expulso do território o estrangeiro que fizesse falsa declaração perante o registro civil das pessoas naturais, para o fim de atribuir-se ou a seus filhos a nacionalidade brasileira.

Para incentivar o aumento de eleitores, o decreto nº 7.845, de 9 de agosto de 1945, estabeleceu que, no período do alistamento eleitoral, não seria cobrado emolumento algum nem seria imposta multa, pelo registro de nascimento de brasileiro maior de 18 anos. Além disso, as pessoas que obtiveram o registro de acordo com o decreto n.º 4.782/1942 poderiam utilizar as respectivas certidões para fins eleitorais. Nesse momento, a ditadura instaurada pelo presidente Getúlio Vargas (conhecida como Estado Novo, de 1937 a 1945) estava em declínio e o processo de redemocratização se iniciou com a deposição deste presidente, em 29 de outubro de 1945.

A lei nº 765, de 14 de julho de 1949, incentivou o registro civil visando ao alistamento eleitoral e militar ao isentar de multa os brasileiros, ainda não inscritos no registro civil de nascimento, que fossem maiores de dezoito anos, durante o período do alistamento eleitoral, ou maior de dezessete anos, durante o período do alistamento militar. A gratuidade da certidão de

¹¹² Instituído pelo decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.

¹¹³ Ver decreto nº 10.358, de 31 de agosto de 1942.

nascimento para fins de alistamento militar e eleitoral revelam os interesses do próprio Estado ao promover o registro civil.

Depois de um período sem atualizações na legislação sobre a certidão de nascimento, o decreto-lei nº 1.000, de 21 de outubro de 1969, no regime ditatorial militar no Brasil, dispôs sobre a execução dos serviços concernentes aos registros públicos estabelecidos pelo Código Civil e legislação posterior. Ficava a cargo de serventuários privativos, não mais vitalícios, o registro civil das pessoas naturais e cabia aos oficiais do registro civil, de acordo com o artigo 51, o envio ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, dentro dos primeiros oito dias dos meses de janeiro, abril, julho e outubro de cada ano, um mapa dos nascimentos, casamentos e óbitos registrados no trimestre anterior.

O Código Penal de 1969¹¹⁴ trouxe, em seu capítulo III, os crimes contra o estado de filiação. O artigo sobre o registro de nascimento inexistente, artigo 266,¹¹⁵ manteve a redação e pena do artigo análogo, de número 241, do Código Penal de 1940, mencionado anteriormente.

A respeito da coleta e apuração das estatísticas do registro civil, o decreto nº 70.210, de 28 de fevereiro de 1972, dispôs que caberia ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística fornecer os mapas dos dados referentes aos nascimentos, casamentos e óbitos a partir dos dados registrados pelos oficiais do registro civil. Além disso, por meio deste decreto, ficou mantida a transferência para o tal instituto do acervo estatístico do registro civil realizada pelo Serviço de Estatística Demográfica, Moral e Política, do Ministério da Justiça.

A lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos, sofreu alterações e renumeração dos dispositivos de seu conteúdo,¹¹⁶ que resultaram na sua republicação atualizada, no Diário Oficial da União, em 16 de setembro de 1975. No artigo 30, garantiu-se a gratuidade do registro civil de pessoas comprovadamente pobres, cabendo um atestado de autoridade competente.¹¹⁷ O artigo 46 da lei nº 6.015/1973 previa que as declarações de nascimento feitas fora do prazo dependeriam de despacho do juiz competente do lugar de residência do interessado se este tivesse mais de doze anos de idade e teriam a penalidade de

¹¹⁴ Instituído pelo decreto-lei nº 1.004, de 21 de outubro de 1969.

¹¹⁵ Art. 266 do decreto-lei nº 1.004/1969: “Promover no registro civil a inscrição de nascimento inexistente: Pena - reclusão, de dois a seis anos” (BRASIL, 1969).

¹¹⁶ Conforme lei nº 6.140, de 28 de novembro de 1974, e lei nº 6.216, de 30 de junho de 1975.

¹¹⁷ O artigo 30 da lei nº 6.015/1973 foi alterado pelo artigo 1º da lei nº 9.534, de 10 de dezembro de 1997, que inseriu no § 2º os seguintes termos: “O estado de pobreza será comprovado por declaração do próprio interessado ou a rogo, tratando-se de analfabeto, neste caso, acompanhada da assinatura de duas testemunhas” (BRASIL, 1997). Além disso, este mesmo artigo 30 sofreu alterações por meio da lei nº 11.789, de 2 de outubro de 2008, que acrescentou o § 4º, que proibiu a inserção nas certidões extraídas pelos cartórios de registro civil de expressões que indiquem condições de pobreza ou semelhantes.

multa correspondente a um décimo do salário-mínimo da região, dispensando de multa apenas os pedidos feitos por pessoas comprovadamente pobres.

Ao abordar o registro de nascimento de indígenas, a lei nº 6.015/1973 utilizou o termo “não integrados” para referenciar este grupo populacional. Sem dúvidas, tal termo era menos pejorativo se comparado a “não civilizados”, utilizado no decreto nº 4.857/1939. O reconhecimento e o controle dos indígenas, nesse período, também podem ser observados na lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, que dispõe sobre o Estatuto do Índio [=Indígena]. De acordo com este estatuto, o órgão competente de assistência, no caso a Fundação Nacional do Índio [=Indígena] (Funai), é o responsável por realizar o registro administrativo de nascimento, óbito e casamento. Conhecido atualmente como Registro Administrativo de Nascimento de Indígena (RANI), este é o documento hábil para proceder ao registro civil do ato correspondente, admitido, na falta deste, como meio subsidiário de prova.

O Código de Menores de 1979,¹¹⁸ que dispunha sobre a assistência, proteção e vigilância aos menores de idade (menor de dezoito anos), definiu que o registro tardio de nascimento dos menores poderia incluir, para fins de adoção ou legitimação adotiva, a mudança ou alteração no prenome. O interessado na adoção deveria indicar no requerimento os sobrenomes de família que constariam no alvará e na escritura, para averbação no registro de nascimento do menor.

Após vinte e um anos de ditadura militar (1964 a 1985), o país iniciou um processo de redemocratização, culminado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88). Sobre o documento fundador da cidadania, a certidão de nascimento, a CF/88 garantiu, em seu artigo 5º inciso LXXVI, a gratuidade do registro civil de nascimento aos reconhecidamente pobres.¹¹⁹ De acordo com o artigo 236 da CF/88, os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público e o ingresso na atividade notarial e de registro depende de aprovação prévia em concurso público de provas e títulos. Deste modo, a partir deste dispositivo, vedou-se a possibilidade de nomeação dos dirigentes de cartórios.

Reconhecendo a importância que a Igreja teve no período colonial e imperial, especialmente para executar registros de batismo, casamento e óbito, a lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, definiu que registros civis de arquivos de entidades religiosas produzidos anteriormente à vigência do Código Civil (lei nº 3.071/1916) são identificados como de interesse público e social e, portanto, são de guarda permanente. Além disso, de acordo com o

¹¹⁸ Instituído pela lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979.

¹¹⁹ A lei nº 7.844, de 18 de outubro de 1989, disciplinou o inciso LXXVI do artigo 5º da Constituição de 1988 e alterou a redação do artigo 30 da lei nº 6.015/1973.

artigo 15 da lei nº 8.159/1991, os arquivos privados identificados como de interesse público e social podem ser depositados a título revogável, ou doados a instituições arquivísticas públicas.

Os serviços notariais e de registro, mencionados no artigo 236 da CF/88, foram regulamentados pela lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994,¹²⁰ que garantiu aos reconhecidamente pobres a gratuidade não só do registro civil de nascimento, mas também do registro de óbito. A lei nº 9.534, de 10 de dezembro de 1997,¹²¹ estabeleceu para todos a gratuidade do registro civil de nascimento e pelo assento de óbito e especificou que a gratuidade era apenas para a primeira certidão de cada registro. Também com o intuito de facilitar o registro de nascimento, destaca-se a lei nº 9.053, de 25 de maio de 1995, que alterou o artigo 50 da lei nº 6.015/1973, possibilitando a realização do registro de nascimento no lugar da residência dos pais do recém-nascido, não sendo mais obrigatório o registro no local onde ocorreu o parto.

O Brasil é signatário da Convenção sobre os Direitos da Criança, que é o instrumento de direitos humanos adotado pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas desde 1989. Este instrumento reafirma o direito de a criança ser civilmente registrada, ter um nome e uma nacionalidade (FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA, [2021]). O reconhecimento e a prova de nacionalidade indicados na certidão de nascimento garantem a prerrogativa de acesso à cidadania de ao menos um país e de exercer os direitos fundamentais (ASSUNÇÃO, 2020). Desta forma, é a certidão de nascimento o primeiro “certificado” de cidadania de uma pessoa.

Para o Estado brasileiro o documento que certifica o registro de nascimento da pessoa é a certidão de nascimento, conferindo identidade ao cidadão e estabelecendo seu relacionamento formal com o Estado. É a representação da existência legal do indivíduo, condição fundamental ao exercício da cidadania (IBGE, 2005). Nela constam nome, sexo, data, horário e local de nascimento, além dos nomes dos pais, avós e pessoa que declarou o nascimento perante o cartório de registro civil (BRASILEIRO, 2008, p. 52).

Por meio do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA),¹²² os hospitais e demais estabelecimentos de atenção à saúde de gestantes ficaram obrigados a identificar o recém-nascido mediante o registro de sua impressão plantar e digital e da impressão digital da mãe e a fornecer declaração de nascimento onde constem necessariamente as intercorrências do parto e do desenvolvimento do neonato.

¹²⁰ A lei nº 8.935/94 também estabeleceu os requisitos para o ingresso na atividade notarial e de registro.

¹²¹ Esta lei acrescentou à lei nº 9.265, de 12 de fevereiro de 1996, a indicação do registro civil de nascimento e do assento de óbito, bem como sua primeira certidão respectiva, como atos gratuitos necessários ao exercício da cidadania.

¹²² Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

O ECA destaca a igualdade do pai e da mãe no exercício do poder familiar, reforçando a igualdade entre as partes da sociedade conjugal prevista na CF/88. Contudo, a Lei de Registros Públicos (lei nº 6.015/1973) atribuiu ao pai, e apenas em sua ausência à mãe, a obrigação de fazer a declaração de nascimento do filho. Esta lei foi alterada somente em 2015, indicando que o pai ou a mãe, isoladamente ou em conjunto, estão incumbidos do mencionado dever.¹²³

Outro ganho de cidadania para mães e filhos foi a publicação da lei que regula a investigação de paternidade dos filhos havido fora do casamento, lei nº 8.560, de 29 de dezembro de 1992. De acordo com esta, o reconhecimento de tais filhos é irrevogável e tal ato pode ser feito, por exemplo, no registro de nascimento.¹²⁴

O Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), instituído pelo decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996, reconheceu que a efetivação dos direitos humanos no dia a dia de cada pessoa depende da ação constante do Estado e da sociedade, mas a responsabilidade primária de assegurar estes direitos é de responsabilidade do Estado. Dentre as propostas de ação governamental, destaca-se, para os fins desta tese, a proteção do direito igualitário perante a lei, que apresentou projetos de curto e médio prazo, entre eles destaca-se:

Curto Prazo

[...].

- Lançar uma campanha nacional, envolvendo Estados e Municípios, com o objetivo de dotar todos os cidadãos, num prazo de um ano, dos documentos fundamentais de cidadania, tais como certidão de nascimento, carteira de identidade, carteira de trabalho, título de eleitor e certificado de alistamento militar (ou certificado de reservista ou certificado de dispensa de incorporação).

- Instituir a concessão gratuita das certidões de nascimento e de óbito para todos os cidadãos.

[...].

Médio Prazo

- Instituir a carteira nacional de identidade (BRASIL, 1996).

O fornecimento gratuito de registro extemporâneo de nascimento foi estabelecido pela lei nº 9.465, de 7 de julho de 1997. Por esta lei, ficou definido que não haveria incidência de multas ou emolumentos no registro de nascimento realizado fora do prazo, quando destinado à

¹²³ Ver lei nº 13.112, de 30 de março de 2015.

¹²⁴ O artigo 2º da lei nº 8.560/1992, estabelece que no ato do registro de nascimento de menor apenas com a maternidade estabelecida, o oficial remeterá ao juiz certidão integral do registro e o nome e prenome, profissão, identidade e residência do suposto pai, a fim de ser averiguada oficiosamente a procedência da alegação. Caso o suposto pai confirme a paternidade, será lavrado termo de reconhecimento e remetida certidão ao oficial do registro, para a devida averbação. Se o suposto pai não atender no prazo a notificação judicial ou negar a alegada paternidade, o juiz remeterá os autos ao representante do Ministério Público para que intente a ação de investigação de paternidade, exceto se após o não comparecimento ou a recusa do suposto pai em assumir a paternidade a ele atribuída, a criança for encaminhada para adoção. No caso de filhos maiores de idade o reconhecimento de paternidade não poderá ocorrer sem seu consentimento.

obtenção de Carteira do Trabalho e Previdência Social. Mais uma vez, a ausência de multa não se deu de forma generalizada.

A lei nº 10.215, de 6 de abril de 2001, alterou o caput do artigo 46 da lei nº 6.015/1973, retirando o texto sobre a incidência de multa correspondente a um décimo do salário-mínimo da região e revogou o § 2º deste artigo, que dispensava de multa a pessoa comprovadamente sem condições financeiras. Deste modo, finalmente as penalidades de multa nas declarações de nascimentos realizadas fora do prazo deixaram de existir. A comprovação de pobreza também era um fator complicador para aqueles que queriam se registrar, tanto pelo constrangimento da situação quanto pela burocracia de comprovar o estado de hipossuficiência (BRASILEIRO, 2017). Esta lei foi uma importante ferramenta para reduzir o sub-registro.

De acordo com o artigo 1º do atual Código Civil, instituído pela lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, “Toda pessoa é capaz de direitos e deveres na ordem civil” (BRASIL, 2002). Desta forma, a todos é admitida a personalidade, sendo um atributo que nasce junto com o seu titular (GOMES, 2005; CAMPOS, 2006). Estender a condição de sujeito nas relações jurídicas a todas as pessoas é fato relevante se considerarmos, principalmente, que a história do Brasil foi marcada por um longo período no qual indivíduos foram escravizados e não eram considerados pessoas – juridicamente, eles se assemelhavam a objetos, a mercadorias.

O Código Civil brasileiro afirma que os direitos de personalidade são intransmissíveis e irrenunciáveis. Entre tais direitos, figura o direito à identidade, que engloba o direito ao nome (compreendido pelo prenome e sobrenome), principal forma de identificação social. Cabe ao Estado proteger os direitos de personalidade e, neste sentido, o Código Civil garante, no artigo 12, que “Pode-se exigir que cesse a ameaça, ou a lesão, a direito da personalidade, e reclamar perdas e danos, sem prejuízo de outras sanções previstas em lei”. Ademais, a lei nº 6.015/1973, que dispõe sobre os registros públicos, afirma, no artigo 58, que o prenome é definitivo¹²⁵ e assegura, no artigo 109, a possibilidade de retificações, restaurações e suprimentos do assentamento no registro civil. O Código Penal (decreto-lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940), nos artigos 307 e 308, prevê penas para os crimes de falsa identidade, que abrange tanto a atribuição a si mesmo ou a terceiro de falsa identidade quanto o uso próprio de qualquer documento de identidade alheio e a cessão destes documentos para uso de outrem.

¹²⁵ Segundo o decreto nº 8.727, de 28 de abril de 2016, a pessoa travesti ou transsexual pode requerer que seja adotado seu nome social pelos órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, em seus atos e procedimentos. De acordo com a redação dada pela lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022, ao artigo 56 da lei nº 6.015/1973, após ter atingido a maioria civil, a pessoa registrada poderá requerer a alteração de seu prenome, independentemente de decisão judicial.

Hunter e Sugiyama (2018) apontam dois elementos que contribuíram para a diminuição do número de pessoas no Brasil que não possuíam a certidão de nascimento: a implementação de políticas de assistência social e os mecanismos de facilitação de acesso a esta documentação.¹²⁶ As autoras destacam que o Programa Bolsa Família, em 2004, e outros programas comprometidos com a agenda contra a pobreza, gerou a necessidade de identificação dos beneficiários, que deviam se cadastrar no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico)¹²⁷ do Governo Federal. Para realizar o cadastramento, o responsável pela família precisaria apresentar a inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), o título de eleitor (para emitir estes dois documentos de identificação pessoal seria necessário que o cidadão tivesse a certidão de nascimento) e qualquer documento de identificação pessoal dos demais membros da família (certidão de nascimento, certidão de casamento, CPF, carteira de identidade, CTPS ou título de eleitor).

Escóssia (2019) também observou, em sua pesquisa, que o acesso às políticas públicas e aos benefícios sociais são os motivos mais frequentes para que um cidadão busque, ainda que tardiamente, o registro de nascimento. Portanto, há uma estratégia oficial de conduzir uma cooperação pública para identificação, através de concessão de direitos sociais.

Uma das medidas de impacto na identificação do sub-registro foi a criação pelo governo federal, em 2001, do Cadastro Único, um banco de dados do qual deveriam constar famílias em situação de pobreza e que deveriam ser alcançadas pelos programas. Para entrar no Cadastro, porém, era preciso ter documento – e a orientação da Seas (Secretaria de Estado de Assistência Social), órgão do governo federal encarregado do cadastro era que as prefeituras registrassem as famílias sem documento em arquivos à parte, dando orientação sobre como obter a documentação. (DA ESCÓSSIA, 2003) [sic] A partir daí, foi possível descobrir famílias que, por falta de documentação, não podiam ter acesso a políticas sociais de transferência de renda [...].

O governo petista decidiu unificar os programas sociais de transferência de renda e, em outubro de 2003, foi criado o Programa Bolsa Família, por medida provisória convertida em lei em janeiro de 2004. (Thomé, 2013) [sic] Para entrar no programa, era preciso que todos os membros da família tivessem registro de nascimento e CPF – o que permite refletir sobre o Bolsa Família também como uma política de acesso à documentação (ESCÓSSIA, 2019, p. 11-12).

No governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foi publicado o decreto nº 6.289, de 6 de dezembro de 2007, um marco legal para os objetivos da erradicação do sub-registro

¹²⁶ Entre estes mecanismos, pode-se mencionar a instalação de unidades interligadas de registro civil das pessoas naturais e de postos de atendimento de identificação civil nos estabelecimentos de saúde públicos e postos (inclusive em ônibus) da justiça itinerante com a oferta de serviços voltados para erradicação do sub-registro de nascimento e a para busca de certidões.

¹²⁷ Instituído pelo decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001, este cadastro é, de acordo com o artigo 2º do decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, o “instrumento de identificação e caracterização sócio-econômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público” (BRASIL, 2007a).

civil de nascimento no país e da ampliação do acesso à documentação básica pelos brasileiros. Como já mencionado nesta tese, este decreto indica que a documentação civil básica compreende o CPF, a carteira de identidade e a CTPS.

No decreto nº 6.289/2007, foram instituídos: a) o Comitê Gestor Nacional do Plano Social Registro Civil de Nascimento e Documentação Básica, com o objetivo de promover a articulação de órgãos e entidades envolvidos na implementação das ações relacionadas à erradicação do sub-registro civil de nascimento e na ampliação do acesso à documentação civil básica; e b) a Semana Nacional de Mobilização para o Registro Civil de Nascimento e a Documentação Básica, com o objetivo de desenvolver ações conjuntas e articuladas entre União, estados, municípios e Distrito Federal, para orientar e universalizar o acesso à documentação civil básica.

As diretrizes orientadoras do “Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica”, estabelecidas no artigo 2º do decreto nº 6.289/2007, foram as seguintes:

- I – erradicar o sub-registro civil de nascimento por meio da realização de ações de mobilização para o registro civil de nascimento;
- II – fortalecer a orientação sobre documentação civil básica;
- III – ampliar a rede de serviços de Registro Civil de Nascimento e Documentação Civil Básica, visando garantir mobilidade e capilaridade;
- IV – aperfeiçoar o Sistema Brasileiro de Registro Civil de Nascimento, garantindo capilaridade, mobilidade, informatização, uniformidade, padronização e segurança ao sistema; e
- V – universalizar o acesso gratuito ao Registro Civil de Nascimento e ampliar o acesso gratuito ao Registro Geral e ao Cadastro de Pessoas Físicas com a garantia da sustentabilidade dos serviços (BRASIL, 2007b).

O decreto nº 6.289/2007 foi revogado pelo decreto nº 10.063, de 14 de outubro de 2019. Este não inovou na matéria e manteve diretrizes com conteúdo muito parecido com o apresentado no decreto nº 6.289/2007.

Em 2008, o registro de nascimento tardio foi facilitado pela lei nº 11.790, de 2 de outubro de 2008, que permitiu o registro da declaração de nascimento fora do prazo legal diretamente nas serventias extrajudiciais (ofícios de registro civil). “Essa Lei se insere no bojo do combate ao sub-registro de nascimento, da desjudicialização, com agilidade e procedimento registral simplificado, porém sem perder a necessária segurança” (BRASILEIRO, 2017, p. 66).

Outras mudanças importantes na certidão de nascimento que protegem a dignidade da pessoa estão garantidas pela lei nº 11.924, de 17 de abril de 2009, que autoriza o enteado ou a enteada a averbar no registro de nascimento o nome da família do padrasto ou da madrasta, desde que haja expressa concordância destes; lei nº 12.010, de 3 de agosto de 2009, que permite

averbar no registro de nascimento da criança ou do adolescente a sentença que decreta a perda ou a suspensão do poder familiar; e lei nº 12.100, de 27 de novembro de 2009, que possibilitou a retificação extrajudicial de registro de assentamento civil, em caso de erros que não exijam qualquer indagação para a constatação imediata da necessidade de sua correção.

Os modelos, contendo a forma, os elementos e as características das certidões de nascimento, casamento e óbito foram regulamentados pelo decreto nº 6.828, de 27 de abril de 2009. A utilização dos modelos constantes no anexo do decreto passou a ser obrigatória a partir 1º de janeiro de 2010, mantendo-se a validade das certidões de nascimento, casamento e óbito emitidas anteriormente à vigência do decreto.

De acordo com o decreto nº 6.828/2009, as certidões de nascimento poderiam lançar em campo próprio desta certidão o número da Declaração de Nascido Vivo (DNV), quando houvesse. A partir deste decreto, as certidões de nascimento, casamento e óbito deveriam contar com matrícula padronizada e unificada nacionalmente, que identificasse o cartório expedidor, o ano, o livro e a folha na qual foi feito o registro. O decreto nº 6.828/2009 foi revogado pelo decreto nº 7.231, de 14 de julho de 2010.

A certidão de nascimento, conforme o decreto nº 7.231/2010, passou a observar o modelo determinado em ato conjunto do Ministério da Justiça e da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Este modelo, segundo o artigo 3º do decreto nº 7.231/2010, deve contar com matrícula padronizada e unificada nacionalmente, que identifique o código nacional da serventia, o código do acervo, tipo de serviço prestado, ano do registro, tipo do livro, número do livro, número da folha, número do termo e dígito verificador. Além disso, ficou definido que o número da DNV, quando houver, deverá ser lançado em campo próprio da Certidão de Nascimento.

Em 2012, o Conselho Nacional do Ministério Público emitiu a Resolução Conjunta nº 3, de 19 de abril de 2012, a qual decidiu que o assento de nascimento de indígena não integrado no Registro Civil das Pessoas Naturais é facultativo. Ademais, no assento de nascimento do indígena, integrado ou não, a pedido do apresentante, deve ser lançado o nome indígena do registrando e pode figurar (1) a etnia do registrando como sobrenome, (2) a aldeia de origem do indígena e a de seus pais como informação a respeito das respectivas naturalidades, juntamente com o município de nascimento, e (3) como observações, a declaração do registrando como indígena e a indicação da respectiva etnia.

Sem substituir ou dispensar o registro civil de nascimento, a lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012, assegurou a validade nacional à DNV, até a lavratura de assento de registro civil, e regulou sua expedição. O responsável pela emissão da DNV é o profissional de saúde, que

acompanhou a gestação, o parto ou o recém-nascido, inscrito no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) ou no respectivo Conselho profissional.

O Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Sirc) foi instituído pelo decreto nº 8.270, de 26 de junho de 2014.¹²⁸ A finalidade do Sirc é a captação, o processamento, o arquivamento e a disponibilização de dados relativos aos registros de nascimento, casamento, óbito e natimorto, produzidos pelas serventias de registro civil das pessoas naturais. Além disso, o decreto nº 8.270/2014 previu, por meio do uso de informações disponíveis no Sirc, a emissão, pelas serventias de registros civis das pessoas naturais, de certidões eletrônicas.

Até a instituição do Sirc não havia padronização das informações dos cartórios do país, cada instituição possuía seu sistema ou não o possuía (LEHMKUHL, 2017). A facilidade de disponibilização de dados colabora para a formulação de políticas públicas, portanto, o Sirc é “[...] um sistema que organiza o fluxo informacional entre as serventias/Cartórios de Registro Civil e os órgãos do governo” (LEHMKUHL, 2017, p. 64).

A finalidade do Sirc foi mantida no decreto nº 9.929, de 22 de julho de 2019, que revogou o decreto nº 8.270/2014, e dispõe sobre o Sirc e seu comitê gestor.¹²⁹ De acordo com o artigo 2º do decreto nº 9.929/2019, cabe ao Sirc:

- I - promover o aperfeiçoamento da troca de dados entre as serventias de registro civil de pessoas naturais e o Poder Público;
- II - promover a interoperabilidade entre os sistemas das serventias de registro civil de pessoas naturais e os cadastros governamentais;
- III - padronizar os procedimentos para envio de dados pelas serventias de registro civil de pessoas naturais ao Poder Executivo federal; e
- IV - promover a realização de estudos e pesquisas voltadas ao seu aprimoramento (BRASIL, 2019a).

Para viabilizar a concreção da finalidade do Sirc, foi instituída, pelo provimento do Conselho Nacional de Justiça nº 38, de 25 de julho de 2014, a Central de Informações de Registro Civil das Pessoas Naturais (CRC), organizada pela Associação Nacional dos Registradores das Pessoas Naturais (ARPEN/BRASIL). Tal provimento foi revogado pelo

¹²⁸ De acordo com este decreto, o comitê gestor do Sirc era responsável pelo estabelecimento de diretrizes para funcionamento, gestão e disseminação do sistema e pelo monitoramento do uso dos dados nele contidos. O comitê gestor era composto por representantes do Ministério da Previdência Social; da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; do Ministério da Justiça; do Ministério da Defesa; do Ministério das Relações Exteriores; do Ministério da Fazenda; do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; do Ministério da Saúde; do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS; e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

¹²⁹ De acordo com o decreto nº 9.929/2019, o Comitê Gestor do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (CGSirc) é composto por representantes dos seguintes órgãos e entidades: Ministério da Justiça e Segurança Pública; Ministério da Defesa; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Economia; Ministério da Cidadania; Ministério da Saúde; Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos; Instituto Nacional do Seguro Social (INSS); e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

provimento do Conselho Nacional de Justiça nº 46, de 16 de junho de 2015, que apresenta, em seu artigo 1º, os seguintes objetivos para a CRC:

- I. interligar os Oficiais de Registro Civil das Pessoas Naturais, permitindo o intercâmbio de documentos eletrônicos e o tráfego de informações e dados;
- II. aprimorar tecnologias para viabilizar os serviços de registro civil das pessoas naturais em meio eletrônico;
- III. implantar, em âmbito nacional, sistema de localização de registros e solicitação de certidões;
- IV. possibilitar o acesso direto de órgãos do Poder Público, mediante ofício ou requisição eletrônica direcionada ao Oficial competente, às informações do registro civil das pessoas naturais;
- V. possibilitar a interligação com o Ministério das Relações Exteriores, mediante prévia autorização deste, a fim de obter os dados e documentos referentes a atos da vida civil de brasileiros ocorridos no exterior, bem como possibilitar às repartições consulares do Brasil a participação no sistema de localização de registros e solicitação de certidões do registro civil das pessoas naturais (BRASIL, 2015a).

O *site*¹³⁰ da CRC, permite a localização de assentos de registro civil e a solicitação de certidões eletrônicas e digitais entre cartórios e o Poder Judiciário.¹³¹ Desde 2020, o Sirc é utilizado, pelos titulares de Cartório de Registro Civil de Pessoas Naturais, para envio ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) da relação dos nascimentos, dos natimortos, dos casamentos, dos óbitos, das averbações, das anotações e das retificações registradas na serventia, nos termos do artigo 228 do Decreto nº 10.410, de 30 de junho de 2020. A comunicação com o INSS visa coibir fraudes, que causam prejuízos aos cofres públicos.

O Marco Legal da Primeira Infância, lei nº 13.257, de 8 de março de 2016, acrescentou os parágrafos 5º e 6º ao artigo 102 do Estatuto da Criança e do Adolescente, garantindo, assim, a gratuidade e prioridade aos registros e certidões necessários à inclusão, em qualquer momento, do nome do pai no assento de nascimento e declarando gratuidade, a qualquer tempo, a averbação requerida do reconhecimento de paternidade no assento de nascimento e a certidão correspondente.

A lei nº 13.484, de 26 de setembro de 2017,¹³² alterou o § 4º da lei nº 6.015/1973, incluindo na certidão de nascimento o registro da informação sobre a naturalidade. As

¹³⁰ Disponível em: <https://crc.crcnacional.org.br/>. Acesso em: 28 fev. 2022.

¹³¹ De acordo com o item 5.7 da Ata da 4ª Reunião ordinária do Comitê Gestor da Identificação Civil Nacional (CGICN) no ano de 2020, obtida através da manifestação de número 00137.002932/2021-84, de 11/02/2021, no Fala.BR, “na visão da SEME [Secretaria Especial de Modernização do Estado, vinculada à Secretaria-Geral da Presidência da República], a base nacional de registro civil está organizada a partir de registros e não de “cidadãos”, e que pode ser um problema visto que para o cidadão não se há informação segura de qual o último registro do cidadão. Que a base nacional de registro civil atualmente não é completa e sofre com déficit de atualização por parte das Serventias. Que não há um fluxo de comunicação estruturado e padronizado de forma centralizada. Que não há rastreabilidade do documento de registro civil para constatar fraude ou incorreção, o que pode gerar uma cadeia de problemas nos documentos dos cidadãos”.

¹³² A medida provisória nº 776, de 26 de abril de 2017, que alterava a lei nº 6.015/1973, foi convertida na lei nº 13.484, de 26 de setembro de 2017.

alterações previstas pela lei nº 13.484/2017, no art. 29 da lei nº 6.015/1073, permitiram a inclusão dos parágrafos 3º e 4º, que abordaram o reconhecimento dos ofícios do registro civil das pessoas naturais como ofícios da cidadania, autorizaram estes à prestação de outros serviços remunerados, incluindo a emissão de documentos de identificação pessoal, como Registro Geral e Cadastro de Pessoas Físicas, e discutiram sobre as formas de prestação.

Por meio da Lei da Desburocratização, como ficou conhecida a lei nº 13.726, de 8 de outubro de 2018, dispensou-se a exigência de apresentação da certidão de nascimento na relação do cidadão com a administração pública brasileira, podendo tal certidão ser substituída pela carteira de identidade, título de eleitor, identidade expedida por conselho regional de fiscalização profissional, carteira de trabalho, certificado de prestação ou de isenção do serviço militar, passaporte ou identidade funcional expedida por órgão público.

Nessa toada de modernização do Estado, foi publicada a lei nº 14.129, de 29 de março de 2021, que dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública. De acordo com esta lei, o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) é número suficiente para identificação do cidadão nos bancos de dados de serviços públicos. Garantida a gratuidade da inscrição, este número deve constar em diversos documentos de identificação pessoal e nos registros civis de pessoas naturais, entre eles figura a certidão de nascimento.

Nesta seção secundária, portanto, foi possível indicar e contextualizar os principais marcos legais na trajetória histórica da certidão de nascimento no regime de identificação documentada dos cidadãos no Brasil. Tal legislação está listada no Apêndice I desta tese.

6.2 A CARTEIRA DE IDENTIDADE

A carteira de identidade no Brasil tem origens históricas na identificação criminal. De acordo com o decreto nº 4.764, de 5 de fevereiro de 1903, que apresentou o regulamento da Secretaria de Polícia do Distrito Federal, na cidade do Rio de Janeiro, que, até então, era a capital do país, cabia ao Gabinete de Identificação e de Estatística indicar, no livro de Registro Geral, as informações que identificavam os indivíduos das “classes perigosas”, os presos nas casas de detenção ou os internados nas colônias correccionais. A colônia correccional de Dois Rios (localizada na atual Ilha Grande, no estado do Rio de Janeiro), por exemplo, de acordo com o decreto nº 4.753, de 28 de janeiro de 1903, era destinada à reabilitação dos mendigos, vagabundos, vadios, capoeiras, ébrios habituais, jogadores, ladrões, praticantes de lenocínio e menores viciados. Estes, antes de serem internados, eram identificados no Gabinete de

Identificação e de Estatística. Observa-se, desta forma, que, após a escravidão no Brasil, ocorre a proliferação de novas categorias de pessoas associadas à desordem e a criação de instituições encarregadas de vigiá-las e puni-las. Há uma progressiva judicialização dessas categorias de pessoas e a necessidade da existência de registros escritos para seu controle.

Segundo este decreto, o Gabinete de Identificação e Estatística era uma seção judiciária e policial responsável pela estatística policial e criminal e pela identificação dos delinquentes através de métodos baseados em atributos físicos: exame descritivo (retrato falado), notas cromáticas, observações antropométricas, indicação de sinais particulares (cicatrizes, tatuagens), datiloscopia, registro fotográfico (de frente e de perfil). Por isso, no Brasil, o uso de modernas técnicas de identificação de criminosos e criminosos-doentes foi impulsionado pelo Gabinete de Identificação e Estatística (CARRARA, 1984). Tal instituição apoiava cientificamente sua perspectiva de identificação na Medicina-Legal, na Criminologia, no Detetivismo e nas técnicas de antropometria e datiloscopia, revelando os vínculos entre a polícia, a Medicina e o Direito.

A antropometria, inventada na França por Alphonse Bertillon, na década de 1880, foi um método revolucionário para auxiliar nos processos de identificação de criminosos no meio policial, que se baseava na mensuração de certas partes do corpo, permitindo descrições e classificações. O método foi adotado em vários países e chegou ao Brasil, em 1894 (CARRARA, 1984). Já o método datiloscópico, que permite a identificação humana por meio das impressões digitais, foi elaborado pelo croata Juan Vucetich, um policial que vivia na cidade de La Plata (Argentina). A impressão digital é uma marca permanente e individual, o que favoreceu o método da datiloscopia, que se revelou barato e com baixo percentual de erro. Este método passou a ser oficialmente utilizado para identificação criminal pela polícia de La Plata no final da década de 1890¹³³ (RUGGIERO, 2001).

O Gabinete de Identificação e Estatística do Rio de Janeiro adotou o método datiloscópico de identificação em 1903, graças, principalmente, aos esforços de seu diretor, Félix Pacheco, e dos médicos-legistas Afrânio Peixoto e Leonídio Ribeiro.

É significativo apontar que o Brasil – sociedade escravocrata e hierárquica cuja república foi proclamada por meio de um golpe de Estado – tenha sido o primeiro país

¹³³ Juan Vucetich e seu amigo Luis Reyna Almandos tinham um projeto de um sistema universal de identificação a partir do método datiloscópico, de forma a garantir esta identificação como um direito de todas as pessoas do mundo. Vucetich apresentou, em 1901, no Segundo Congresso Científico Latino-Americano, realizado em Montevideu (Uruguai), sua ideia de criação de três laboratórios intercontinentais de identificação e de elaboração do “livro da personalidade”, que conteria a expressão numérica de identificação datiloscópica das pessoas de um país ou até mesmo do mundo, de forma que cada indivíduo teria seu “número pessoal”, exclusivo, intransferível e perpétuo (RUGGIERO, 2001). O método datiloscópico foi se disseminando e, em 1902, a polícia de Paris passou a ensiná-lo aos seus agentes.

do mundo a adotar a datiloscopia ou o sistema de identificação através da impressão digital no contexto de uma clara ideologia de prevenção e controle das “classes perigosas” em 1903 [...] (DAMATTA, 2020, p. 132).

Em 1905, realizou-se, no Rio de Janeiro, a Convenção Internacional da Polícia, que contou com a participação de policiais de La Plata (Argentina), Buenos Aires (Argentina), Rio de Janeiro (Brasil), Montevidéu (Uruguai) e Santiago (Chile) (RUGGIERO, 2001). Esta convenção definiu que a identificação datiloscópica deveria ser aplicada não só para delinquentes, mas como forma de identificação a ser utilizada nas carteiras de identidade de todas as pessoas e aprovou o plano de criação dos três laboratórios intercontinentais de identificação. Interessante observar que mesmo que a identidade de um indivíduo supere sua identificação física, o nome proposto para o documento de identificação pessoal era carteira de identidade, não carteira de identificação.

A datiloscopia não foi imediatamente disseminada nos processos de identificação de todas as cidades dos países envolvidos nesta convenção.¹³⁴ De acordo com o decreto estadual nº 1533-A, de 30 de novembro de 1907, o Gabinete de Identificação da Secretaria da Justiça e da Segurança Pública do Estado de São Paulo utilizava o método datiloscópico de Vucetich para determinar a identidade pessoal dos criminosos. No Brasil, a datiloscopia passou a ser utilizada, em 1916, para identificar os praças e os cidadãos que se alistavam na Brigada Policial do Distrito Federal.¹³⁵ A disseminação do método no país ocorreu especialmente na década de 1930.

A pesquisa na legislação brasileira não apresentou um ato fundador da carteira de identidade no país como um documento de identificação civil.¹³⁶ A lei nº 3.139, de 2 de agosto de 1916, sugere que os Gabinetes de Identificação já emitiam carteiras de identidade para os cidadãos, pois indicava que nos lugares onde houvesse Gabinete de Identificação, o alistando eleitoral era obrigado a exibir a respectiva carteira de identidade.¹³⁷ De acordo com esta mesma

¹³⁴ Na Argentina, o método foi adotado no Código de Procedimento Penal de 1906 e no ano de 1912 passou a ser utilizado pela Direção de Imigração deste país. A partir de então, a datiloscopia passou a ser utilizada na Argentina para fins diversos, como, por exemplo, identificar funcionários municipais analfabetos (RUGGIERO, 2001).

¹³⁵ Decreto nº 12.014, de 29 de março de 1916.

¹³⁶ De acordo com a revista *Super Interessante*, a primeira carteira de identidade foi expedida, em 1907, para o diretor do Gabinete de Identificação e Estatística do Rio de Janeiro, Edgard Costa. Fonte: MOTOMURA, Marina. De quem foi o RG de número 1? **Super Interessante**, 4 jul. 2018. Disponível em: <https://super.abril.com.br/mundo-estranho/de-quem-foi-o-rg-de-numero-1/>. Acesso em: 12 set. 2022.

¹³⁷ Entre as competências do Gabinete de Identificação e Estatística da Polícia do Distrito Federal, de acordo com o regulamento estabelecido pelo decreto nº 14.078, de 25 de fevereiro de 1920, figurava: realizar a identificação obrigatória de todas as pessoas presas ou detidas; fornecer provas de identidade e de bons antecedentes às pessoas que requeressem; fornecer carteiras de identidade para os fins de alistamento eleitoral; realizar a identificação de seus agentes, guardas civis, pessoal dos serviços internos das prisões e guardas noturnos. Estas competências foram mantidas no decreto nº 16.039, de 14 de maio de 1923, que aprovou o regulamento do Gabinete de Identificação Criminal do Distrito Federal.

lei, garantia-se gratuidade para os processos, as certidões, as carteiras de identidade e os demais papéis destinados ao alistamento eleitoral, bem como era gratuito o serviço postal referente a estes. A gratuidade da carteira de identidade para fins de alistamento eleitoral e emitida pelos Gabinetes de Identificação federal ou estadual reconhecidos pela União, também estava garantida pelo decreto nº 4.226, de 30 de dezembro de 1920, e pelos regulamentos de alistamento eleitoral que o sucederam.¹³⁸ O decreto nº 4.226/1920 informa que nas carteiras de identidade constavam fotografia e impressão digital.¹³⁹

Aqui prevalecem os interesses do Estado, no caso, interesses políticos, pois a gratuidade não visou garantir a todos a identificação (por meio da carteira de identidade), mas foi motivada pela mobilização de eleitores. Tal situação é reflexo da inversão, apontada por Carvalho (2019), ocorrida no Brasil, da ordem lógica apontada por Marshall (1963) para a construção da cidadania. Aqui, os direitos políticos antecederam os direitos civis.

O local de emissão das carteiras de identidade, os Gabinetes de Identificação, reforça uma visão que privilegia a proteção do Estado. Depois, instituições militares também passaram a emitir carteiras de identidade.¹⁴⁰ O Gabinete de Identificação da Guerra, segundo o decreto nº 3.985, de 31 de dezembro de 1919, podia expedir carteiras para prova de identidade individual, mediante indenização dos interessados.

A década de 1920 no Brasil é marcada por um contexto de urbanização, migração e de consequências da crise internacional que sucedeu a Primeira Grande Guerra Mundial. Nesse momento, o Estado precisava de conhecer sua população e controlar seu fluxo para governar e até para formular políticas públicas, ainda que nesse momento o Estado brasileiro fosse predominantemente governado por oligarquias que representavam os interesses das elites agrárias.

A lei nº 4.632, de 6 de janeiro de 1923, que fixou a despesa geral da República dos Estados Unidos do Brasil para o exercício de 1923, estabeleceu a obrigatoriedade da carteira de identidade para todos os trabalhadores em serviço doméstico¹⁴¹ no Distrito Federal. Esta lei indicava o custo de tal carteira, emitida pelo Gabinete de Identificação e de Estatística Criminal,

¹³⁸ Ver decreto nº 14.658, de 29 de janeiro de 1921; decreto nº 17.527, de 10 de novembro de 1926; decreto nº 18.990, de 18 de novembro de 1929.

¹³⁹ A datiloscopia não era meio universal de identificação de pessoas, mas, ainda assim, o decreto nº 16.761, de 31 de dezembro de 1924, definiu que os imigrantes que entrassem no Brasil deviam apresentar carteira de identidade com impressão digital. A necessidade de tais elementos na carteira de identidade do imigrante deixou de ser mencionada no decreto nº 24.215, de 9 de maio de 1934.

¹⁴⁰ Ver decreto nº 15.233, de 31 de dezembro de 1921; decreto nº 16.157, de 28 de setembro de 1923.

¹⁴¹ Esta obrigatoriedade foi reforçada pelo decreto nº 16.107, de 30 de julho de 1923, que indicava que tais trabalhadores eram: cozinheiros e ajudantes, copeiros, arrumadores, lavadeiras, engomadeiras, jardineiros, hortelões, porteiros ou serventes, enceradores, amas secas ou de leite, costureiras, damas de companhia.

exigia que o trabalhador apresentasse atestado de boa conduta, fornecido pela Delegacia de Polícia, e estipulava multa para o empregador que aceitasse empregados domésticos sem carteira de identidade.

Esta necessidade especial de identificação dos trabalhadores em serviço doméstico sugere uma preocupação maior com a segurança do Estado e com a casa dos empregadores, do que com a garantia de direitos a uma parcela da população que exercia uma atividade profissional desprestigiada, portanto, mal remunerada, e desempenhada, em sua maioria, por mulheres negras. Neste caso, o responsável por arcar com os custos da emissão da carteira de identidade era o trabalhador, diferentemente do caso da emissão para fins eleitorais, no qual o Estado assumiu os custos, uma vez que a manutenção do jogo político dependia de eleitores. No mesmo ano de 1923, ficou definida a pena de prisão e multa para o crime de falsificação de assentamentos do registro civil, certidões desse registro, carteiras de identidade, passaporte e salvo conduto.¹⁴²

A década de 1930 foi um período de centralização do poder político e de reformas na polícia. Neste contexto, desenvolveu-se no Brasil a aplicação do método datiloscópico como forma de controlar e identificar o indivíduo. A identificação civil estava sob a responsabilidade do Gabinete de Identificação, pertencente à estrutura institucional da polícia, que buscava indivíduos criminosos e com comportamentos suspeitos. O Gabinete de Identificação tinha a intenção de ser:

[...] um instituto de pesquisa, constituindo-se num ‘registro geral’ de toda a população brasileira que contivesse, além das impressões digitais, grande quantidade de dados antropométricos, que proporcionassem o conhecimento da ‘morfologia do homem nacional’ ou a construção de nossa ‘biotipologia’ (CARRARA, 1984, p. 10).

Em 1934, ocorreu o Primeiro Congresso Brasileiro de Identificação, que contou com o apoio do então chefe de polícia do Distrito Federal, Filinto Müller. Na ocasião, defendeu-se a identificação civil obrigatória acompanhada de impressão digital e a “unificação de todos os ‘serviços’ de identificação então existentes em um único Registro Geral Nacional que [...] poderia se constituir no ‘*Livro Nacional da Personalidade*’^[143]” (CARRARA, 1984, p. 11,

¹⁴² Ver decreto nº 4.780, de 27 de dezembro de 1923.

¹⁴³ Tal livro aplicaria a técnica, proposta por Luiz Reyna Almandos, professor da Universidade de La Plata: “A idéia de Almandos era bastante simples: a cada impressão digital estaria aliado um número bastante especial, o *número pessoal*, que constaria também em uma cédula que o indivíduo receberia ao ser identificado civilmente. O órgão identificador central arquivaria três vias de uma mesma ficha individual em três séries: a primeira segundo as impressões digitais (método Vucetich), a segunda, alfabeticamente organizada seguindo cada nome e a terceira constituir-se-ia de uma longa série numérica, segundo *os números pessoais*. Esses três arquivos referencialmente cruzados, sofisticavam em muito as técnicas de identificação, pois a partir do conhecimento de qualquer um dos dados rapidamente se chegaria a outros” (CARRARA, 1984, p. 21, grifo do autor).

grifos do autor). Os conflitos entre comunistas e integralistas, estes defensores do governo, explicam os interesses do Estado de identificar os cidadãos “potencialmente perigosos” e de investir em atividades de inteligência na área de segurança pública.

O Livro Nacional da Personalidade, conforme explica Carrara (1984), seria uma espécie de “enciclopédia” sobre todos os cidadãos de um país e se tornaria possível através da criação de um número pessoal, pois a classificação de indivíduos por meio da classificação datiloscópica de Vucetich tornava o processo de identificação moroso e a identificação individualizada seria cada vez mais difícil, quanto maior fosse o número de impressões catalogadas.

À idéia de uma impressão digital completamente única sobrepõe-se a idéia de um número pessoal, um ‘*número unidade*’ que representaria a própria ‘natureza’ da individualidade além de eliminar qualquer referência de grupo [...]. Em termos práticos, depois de organizada a *grande numeração*, o *nº pessoal* substituiria a impressão digital nas questões propriamente civis [...] (CARRARA, 1984, p. 22, grifos do autor).

O detentor do Livro Nacional da Personalidade, o Estado, é quem teria conhecimento da série numérica completa, ou seja, de todos os indivíduos, importante para o controle, principalmente em um contexto histórico de centralização do poder, de “modernização do país, de industrialização, de crescimento das cidades e principalmente momento de reestruturação do conjunto de relações tradicionalmente estabelecidas entre as elites dirigentes do país” (CARRARA, 1984, p. 24). Até onde esta pesquisa pôde avançar, a existência de tal livro ficou apenas na realidade da proposição.

O regulamento da Polícia Civil do Distrito Federal, de 1934,¹⁴⁴ aponta que a Diretoria Geral de Investigações, de tal polícia, comportaria uma seção denominada Instituto de Identificação (antigo Gabinete de Identificação). Entre outras atribuições, cabia ao Instituto de Identificação: fornecer ao público carteiras de identidade civil e funcional, atestado de bons antecedentes, ou quaisquer outros documentos destinados a provar a identidade; proceder à identificação obrigatória de todas as pessoas presas ou detidas; e proceder à identificação das pessoas que exerciam qualquer cargo na Polícia Civil ou em outras repartições federais ou municipais.¹⁴⁵

Na década de 1930, a necessidade de controle da população, supõe-se que por motivos de segurança, fez com que os estrangeiros que quisessem residir ou exercer atividade

¹⁴⁴ Ver decreto nº 24.531, de 2 de julho de 1934.

¹⁴⁵ O decreto nº 22.587, de 28 de março de 1933, já apontava que as corporações militares emitiam carteiras de identidades para os oficiais e civis a seu serviço.

profissional no país fossem obrigados a obter carteira de identidade fornecida pelos serviços policiais de identificação.¹⁴⁶ Os imigrantes, especialmente nos centros urbanos, eram acusados de difundirem ideias anarquistas, socialistas e comunistas, contrárias ao governo.

Embora, no contexto brasileiro, o sistema de identificação civil tenha uma origem associada à identificação criminal (MACHADO, 2015), e até hoje, em alguns estados, é controlado pela polícia, a carteira de identidade também indica “modernidade, urbanidade, civilidade e valores de classe média” (PEIRANO, 2006, p. 36-37). A identidade civil no país teve o controle do cidadão como elemento principal de abordagem, mas é necessário um novo olhar para a questão, que tenha por referência a concessão de direito, especialmente o direito à identidade (MACHADO, 2015).

Os meios sistematizados de representar os indivíduos revelam a tensão existente entre formas de identificação e a elaboração de sistemas classificatórios. “O documento de identidade pretende ser um registro de singularidade, mas também tem que ser um elemento de uma série classificatória que reduz a individualidade a uma unidade de uma série, e que é, portanto, simultaneamente desindividualizante”¹⁴⁷ (CAPLAN; TORPEY, 2001, p. 8, tradução minha).

Desde 1983, está assegurada, por meio da lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, a validade nacional às carteiras de identidade, também conhecida como Registro Geral (RG), emitidas por órgãos de identificação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.¹⁴⁸ Cabe destacar que, no período de reestabelecimento da democracia, a partir de 1985, o poder volta a se descentralizar para os estados e municípios (BRESSER-PEREIRA, 2001), fortalecendo ainda mais a ideia de descentralização da emissão de documentos. Para a expedição da carteira de identidade, é exigida a apresentação da certidão de nascimento ou de casamento do interessado.

A lei nº 7.116/83 prevê, desde sua aprovação, a inscrição facultativa, a pedido, dos números de inscrição do titular no Programa de Integração Social (PIS), Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) e Cadastro de Pessoas Físicas (CPF). Desde 2012, o número do CPF na carteira de identidade é item obrigatório e a primeira emissão desta carteira é gratuita.¹⁴⁹

¹⁴⁶ Ver decreto-lei nº 639, de 20 de agosto de 1938; decreto-lei nº 1.843, de 7 de dezembro de 1939.

¹⁴⁷ Texto original: *The identity document purports to be a record of uniqueness, but also has to be an element in a classifying series that reduces individuality to a unit in a series, and that is thus simultaneously deindividualizing* (CAPLAN; TORPEY, 2001, p. 8).

¹⁴⁸ A lei nº 7.116/1983 foi regulada pelo decreto nº 89.250, de 27 de dezembro de 1983, e o decreto nº 89.721, de 30 de maio de 1984, estabeleceu que a partir de 1º de julho de 1984, nenhum órgão de identificação poderia se utilizar de modelo de carteira de identidade que não atenda a todos os requisitos previstos no decreto nº 89.250/1983. Posteriormente, o decreto nº 89.250/1983 foi revogado pelo decreto nº 9.278, 5 de fevereiro de 2018.

¹⁴⁹ Ver lei nº 12.687, de 18 de julho de 2012.

A emissão de carteira de identidade feita pelos órgãos de identificação dos estados, do Distrito Federal e dos Territórios, nos termos da lei nº 7.116/83, deu-se de forma descentralizada e sem interoperabilidade entre os sistemas. De modo geral, a carteira de identidade é emitida pela Secretaria de Segurança Pública de cada estado, gerida pela Polícia Civil, e, no caso do estado do Rio de Janeiro, é emitida pelo Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro (DETRAN/RJ).¹⁵⁰

Portanto, de forma geral, o ator estatal responsável pela emissão das carteiras de identidade está vinculado à polícia, o que revela a relação histórica da carteira de identidade com a preocupação de evitar a criminalidade. Esta autonomia de emissão, acompanhada da falta de interoperabilidade entre os sistemas, fragilizou a identificação no Brasil de tal forma que uma única pessoa poderia solicitar vinte e sete carteiras de identidade, uma em cada unidade federativa do país (sendo uma em cada um dos vinte e seis estados do Brasil e mais uma no Distrito Federal).¹⁵¹

Com essa facilidade legal inúmeras possibilidades fraudulentas^[152] se apresentam de maneira silenciosa, pois, na grande maioria dos casos, os institutos de identificação das unidades federativas não dispõem de protocolos e aparato tecnológico para identificar as duplicações de registro vindas de outros estados, ou até mesmo do seu próprio arquivo datiloscópico. Consoante aos fatos, os institutos de identificação não trabalham interativamente para que haja trocas de informações e geração de conhecimento para manuseio inteligente e seguro dos dados para individualização do cidadão em prol da sociedade (BRASIL, 2015b, p. 7).

Tal situação conduziu à elaboração da lei nº 9.454, de 7 de abril de 1997, que instituiu o número único de Registro de Identidade Civil (RIC), para identificação do cidadão brasileiro em suas relações com a sociedade e com os organismos governamentais e privados. Além disso, esta lei instituiu o Cadastro Nacional de Registro de Identificação Civil, destinado a conter o RIC, acompanhado dos dados de identificação de cada cidadão. O RIC foi apontado como

¹⁵⁰ O antigo Gabinete de Identificação e Estatística da Polícia do Distrito Federal criado, no Rio de Janeiro, em 29 de dezembro de 1902, recebeu a denominação Instituto de Identificação Félix Pacheco (IIFP) em 1941, homenageando, assim, Félix Pacheco, o introdutor da identificação datiloscópica no Brasil. O IIFP, subordinado à Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, foi responsável pela identificação civil até 1996, quando esta atribuição foi passada para o DETRAN/RJ, que pertencia à estrutura da Secretaria de Justiça e Segurança Pública. Atualmente, o DETRAN/RJ integra a estrutura da Secretaria de Estado da Casa Civil.

¹⁵¹ “O caso de Henrique Pizzolato, ex-diretor de marketing do Banco do Brasil [sic] indica a fragilidade na integração de sistemas brasileiros, uma vez que ele conseguiu emitir documentos (identidade, CPF, título de eleitor e passaporte falsificados) em nome de seu irmão falecido há trinta e seis anos. Conforme notícia do Bom Dia Brasil, no G1, a série de falsificações começou em Florianópolis, em 2007, onde ele haveria tirado uma carteira de identidade com o nome do irmão. O CPF e o título de eleitor foram tirados no Rio de Janeiro e, no ano seguinte, o passaporte foi emitido em Lages/SC. A questão é que Pizzolato sabia perfeitamente que os sistemas não são integrados e seria impossível detectar a certidão de óbito do irmão, que sequer foi registrada no cartório em que nasceu” (MOTA, 2016, p. 169).

¹⁵² Entre as possibilidades de crimes decorrentes de falsa identidade, destacam-se: terrorismo, tráfico de pessoas, de drogas e de armas, contrabando e imigração ilegal (BRASIL, 2015d).

substituto do Registro Geral (RG) e como documento de identificação civil (KANASHIRO; DONEDA, 2012; AKYIAMA *et al.*, 2015).

Considerando a descentralização da emissão das carteiras de identidade no país, a lei nº 9.454/97 estabeleceu que caberia ao Poder Executivo definir a entidade responsável pela centralização das atividades de implementação, coordenação e controle do Cadastro Nacional de Registro de Identificação Civil. Tal entidade constituir-se-ia em órgão central do Sistema Nacional de Registro de Identificação Civil (Sinric). Aos órgãos regionais do sistema, caberia o exercício da coordenação no âmbito de cada Unidade da Federação (UF), repassando aos órgãos locais as instruções do órgão central e reportando a este as informações e dados daqueles. A participação, no sistema, dos estados e do Distrito Federal dar-se-ia pela operacionalização e atualização, nos respectivos territórios, do Cadastro Nacional de Registro de Identificação Civil, em regime de compartilhamento com o órgão central, a quem caberia disciplinar a forma de compartilhamento.

O artigo 6º da lei nº 9.454/1997 estabelecia que: “No prazo máximo de cinco anos da promulgação desta Lei, perderão a validade todos os documentos de identificação que estiverem em desacordo com ela”. Deste modo, dada a ausência de regulamentação da referida lei, a partir de 2002, passados cinco anos de sua vigência, as carteiras de identidade até então existentes se tornaram inválidas, embora tivessem vigência social (AKYIAMA *et al.*, 2015), até que foi aprovada a lei nº 12.058, de 13 de outubro de 2009, que revogou o artigo 6º da lei nº 9.454/1997. Também em 2009, o Ministério da Justiça assinou Termo de Cooperação Técnica com o Tribunal Superior Eleitoral para concretizar o RIC (AKYIAMA *et al.*, 2015).

Durante treze anos, a lei nº 9.454/1997 ficou sem regulamentação, o que ocorreu através do decreto nº 7.166, de 5 de maio de 2010, que criou o Sistema Nacional de Registro de Identificação Civil (Sinric), com a finalidade de implementar o RIC, e o Cadastro Nacional de Registro de Identificação Civil. O Sinric teve como missão “Garantir a todo brasileiro a identificação civil nacional confiável, por meio de biometria e biografia” (BRASIL, [2010?]) e como visão “Ser instrumento de cidadania a partir da identificação civil de todo brasileiro, tornando suas relações com o Estado e a sociedade mais seguras e eficazes” (BRASIL, [2010?]). Seus valores foram definidos da seguinte forma: instrumento de inclusão social e garantia de direitos; confiabilidade, segurança e praticidade na sua utilização; transparência no uso e proteção dos dados pessoais; universalização do acesso à identificação civil; eficiência e excelência na implementação, execução e gestão do projeto; e participação efetiva dos entes federados (BRASIL, [2010?]).

O decreto nº 7.166/2010 indicou o Ministério da Justiça (MJ)¹⁵³ como órgão central do sistema, sendo o responsável pela coordenação, armazenamento e controle do Cadastro Nacional de Registro de Identificação Civil. Além disso, o decreto permitiu que os demais cadastros públicos federais de identificação do cidadão adotassem o RIC em substituição ao seu próprio número e estabeleceu que o RIC observaria uma sistemática que favorecesse a unificação dos demais documentos de identificação vigentes, com prioridade para a integração das bases de dados das carteiras de identidade emitidas por órgãos de identificação dos Estados e do Distrito Federal.

De acordo com o Ministério da Justiça e Segurança Pública – MJSP – (BRASIL, [2010?]), o RIC, materializado em um cartão magnético, seria o novo documento de registro de identidade civil que proporcionaria a identificação unívoca do brasileiro, com participação de todos os estados e o Distrito Federal, por meio de processos multibiométricos e integração de bases de dados. Além da finalidade de identificação, o MJSP destacou que o RIC proporcionaria diminuição de fraudes e seus consequentes prejuízos, inclusão social e digital, melhoria da gestão da segurança pública no país e modernização do Estado brasileiro.

O Instituto Nacional de Identificação do Departamento de Polícia Federal (integrante da estrutura do MJSP) iniciou o estudo para o desenvolvimento do RIC, a partir da publicação do decreto nº 7.166/2010. Observa-se aqui o papel histórico de órgãos relacionados à segurança na identificação do cidadão brasileiro. As pesquisas desenvolvidas pelos grupos de trabalho técnicos resultaram na elaboração de proposta de um projeto piloto. “O lançamento oficial do novo documento de identificação dos brasileiros ocorreu em 30 de dezembro de 2010, ocasião em que o primeiro documento RIC foi expedido no país” (AKYIAMA *et al.*, 2015, p. 105). Reconhecidas as necessidades de aperfeiçoamentos técnicos, a partir de março de 2012, a reestruturação do projeto ficou a cargo de equipe da Secretaria Executiva (SE) do MJSP (BRASIL, [2010?]).

Para identificar, mapear e desenvolver parte dos processos e da infraestrutura tecnológica necessária para viabilizar a implantação do RIC, em julho de 2013, firmou-se um Termo de Cooperação Técnica entre o MJSP e a Fundação Universidade de Brasília (FUB), por intermédio do Centro de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico (CDT). Os estudos foram organizados em cinco projetos – 1) Biometria e Controle; 2) Infraestrutura Tecnológica; 3) Gestão Integrada; 4) Estrutura Documental; e 5) Escritório de Projetos e Processos – que produziram relatórios técnicos (BRASIL, [2010?]). De acordo com Akyiama *et al.* (2015), as

¹⁵³ Atual Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP).

principais organizações envolvidas para articulação do RIC foram: Ministério da Justiça, Comitê Gestor do Sistema Nacional de Registro de Identificação Civil (Sinric), Conselho Nacional dos Diretores de Órgão de Identificação (Conadi), Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e Associação Brasileira das Empresas de Tecnologia em Identificação Digital (Abrid).

A participação do TSE na implantação do projeto do RIC merece especial destaque por traduzir interesses do Ministério da Justiça e do próprio TSE:

O Ministério da Justiça também mobilizou recursos relacionais, resultante [sic] de sua posição social, por meio de ações que fugiam ao escopo definido no decreto, justificadas pela possibilidade de dar celeridade à implantação do projeto RIC. **Esse é o caso da inclusão do TSE no projeto piloto, situação duramente contestada pelos órgãos de identificação por estarem atrelados por lei ao exercício dessa função.** Exemplo disso foi o questionamento realizado pelo Instituto de Identificação da Bahia sobre como seria feita a emissão dos documentos sem a participação e o comprometimento da autonomia dos estados. **O Ministério da Justiça justificou a participação do TSE em função de sua legitimidade perante a sociedade, da sua capilaridade e economicidade.** Tal situação retrata a mobilização de recursos relacionais, pela sua posição social e autoridade formal, para barganhar a delegação daquela atividade ao TSE, que, contrariamente ao estatuto legal, passou a se responsabilizar pelo cadastramento dos cidadãos para a emissão do RIC. O uso de recursos relacionais em função da aceitação social proveniente da reputação do TSE também foi acessado no intuito de alcançar apoio e ações colaborativas para o processo.

[...].

Já o TSE viu no RIC a possibilidade de modernizar o sistema de votação **eletrônica, aumentando a segurança do processo eleitoral pelo uso da biometria e também a possibilidade de substituir o título de eleitor pelo RIC, uma vez que a fragilidade do título de eleitor já vinha incomodando o órgão e prejudicando a credibilidade do processo eleitoral brasileiro.** [...].

Considerando sua posição social, **o TSE se valeu da autoridade formal para convocar o cidadão para o recadastramento. Como consequência, o cadastramento do primeiro lote dos documentos RIC foi realizado parcialmente pelo TSE, infringindo a Lei n. 7.116/83, visto que este não tem competência legal para a realização do registro civil** (AKYIAMA *et al.*, 2015, p. 113-114, grifo meu).

Com a apresentação do projeto de lei nº 1.775, de 1º de junho de 2015, o qual propunha a criação do Registro Civil Nacional (RCN), a ser implementado pelo TSE, os trabalhos do RIC foram suspensos em julho de 2015, sem que todos os relatórios estivessem concluídos. Todo o material produzido pelo MJSP para desenvolver o RIC está disponível no *site* deste ministério, o qual esclarece que, em razão da suspensão dos trabalhos, alguns relatórios podem conter erros ou imprecisões e outros estão disponibilizados de forma incompleta (BRASIL, [2010?]).

A tramitação do projeto de lei nº 1.775/2015¹⁵⁴ permite verificar que foi apresentado o requerimento nº 4/2015, que solicitou que fosse convidado o Coordenador do Comitê-Gestor do RIC, para esclarecer, dentre outras questões, se não havia superposição do RIC e do RCN e

¹⁵⁴ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1301476>. Acesso em: 20 fev. 2022.

quanto foi gasto com a implementação, mesmo que incompleta, do RIC. O requerimento informa que o Comitê-Gestor do RIC promoveu pesquisas e o mapeamento dos sistemas biométricos de outros países e que o RIC se encontrava pronto para ser lançado. Na tramitação do projeto de lei nº 1.775/2015, não constam informações sobre a efetivação do convite ao Coordenador do Comitê-Gestor do RIC. O projeto de lei nº 1.775/2015 foi transformado na lei nº 13.444, de 11 de maio de 2017, que dispõe sobre a Identificação Civil Nacional (ICN), contudo, o decreto nº 7.166/ 2010 não foi expressamente revogado.¹⁵⁵

A lei nº 13.444/2017 criou o Comitê Gestor da Identificação Civil Nacional (CGICN), a Identificação Civil Nacional (ICN) e o Documento Nacional de Identidade (DNI). Ao CGICN compete: I) recomendar: o padrão biométrico a regra de formação do número da ICN; a regra de formação do número da ICN; o padrão e os documentos necessários para expedição do DNI; os parâmetros técnicos e econômico-financeiros da prestação do serviço de conferência de dados que envolvam a biometria; e as diretrizes para administração do Fundo da Identificação Civil Nacional (FICN) e para gestão de seus recursos; II) orientar a implementação da interoperabilidade entre os sistemas eletrônicos do Poder Executivo federal e da Justiça Eleitoral; III) estabelecer regimento, o qual defina que a coordenação do CGICN deve ser alternada entre os representantes do Poder Executivo federal e do Tribunal Superior Eleitoral.

A ICN possui o mesmo objetivo que o RIC: identificar o brasileiro em suas relações com a sociedade e com os órgãos e entidades governamentais e privados. Esta coincidência de objetivos revela um histórico, desde a carteira de identidade, de fragilidades nas formas de identificação documentada do cidadão. Por enquanto, o DNI não se apresentou como um substituto da carteira de identidade. Inclusive, o decreto nº 9.278, de 5 de fevereiro de 2018, que regulamenta a lei nº 7.116/1983, que assegura validade nacional às carteiras de identidade e regula sua expedição, indica que o DNI pode ser incluído na carteira de identidade mediante requerimento. Embora o decreto nº 9.278/2018 não aponte o número de inscrição no CPF como informação essencial na carteira de identidade, a lei nº 14.129, de 29 de março de 2021, estabelece que o CPF é o número suficiente para identificação do cidadão e que tal número deverá constar na carteira de identidade. Portanto, são necessários avanços na legislação para atualizar as questões aqui apresentadas sobre a carteira de identidade.

Considerando o histórico da descentralização dos sistemas de identificação, a base de dados da ICN, gerida pelo Tribunal Superior Eleitoral, é alimentada por várias fontes: base de

¹⁵⁵ De acordo com o artigo 2º da lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, entre as opções em que a lei posterior revoga a anterior, inclui-se quando ela regula inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.

dados biométricos da Justiça Eleitoral;¹⁵⁶ base de dados do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Sirc) e da Central Nacional de Informações do Registro Civil (CRC Nacional), detentores de dados biográficos da população brasileira; e outras informações, não disponíveis no Sirc, presentes em bases de dados da Justiça Eleitoral, dos institutos de identificação dos estados e do Distrito Federal, do Instituto Nacional de Identificação ou disponibilizadas por outros órgãos. Ao mesmo tempo que este cruzamento de dados garante maior confiabilidade na identificação do cidadão, ele permite maiores possibilidades de controle por parte do Estado sobre os indivíduos.

O dispositivo legal mencionado anteriormente também criou o Documento Nacional de Identidade (DNI), a ser emitido pela Justiça Eleitoral, pelos institutos de identificação civil dos estados e do Distrito Federal, com certificação da Justiça Eleitoral, e por outros órgãos, mediante delegação do TSE, com certificação da Justiça Eleitoral. A respeito do CPF, a lei nº 13.444/2017 garante que ele será incorporado, de forma gratuita, aos documentos de identidade civil da União, dos estados e do Distrito Federal; além disso, indica que o número de inscrição neste cadastro será utilizado pelos órgãos governamentais para o cruzamento de informações constantes nas bases de dados oficiais, com o intuito de verificar o cumprimento de requisitos de elegibilidade do cidadão para a concessão e manutenção de benefícios sociais.

Como ato preparatório à implementação do DNI, o decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017, foi alterado pelo decreto nº 9.723, de 11 de março de 2019, e ficou estabelecido que, para fins de acesso a informações e serviços, de exercício de obrigações e direitos e de obtenção de benefícios perante os órgãos e as entidades do Poder Executivo Federal, o número de inscrição no CPF é suficiente e substitutivo para a apresentação de números de inscrição existentes em bases de dados públicas federais.¹⁵⁷

O decreto nº 9.278, de 5 de fevereiro de 2018, que estabelece os procedimentos e os requisitos para a emissão da carteira de identidade por órgãos de identificação dos estados e do Distrito Federal, trouxe relevo para o uso do CPF nas carteiras de identidade. De acordo com a redação dada pelo decreto nº 10.900, de 17 de dezembro de 2021, o § 1º do artigo 5º do decreto nº 9.278/2018 define que o número de inscrição no CPF será utilizado pelo órgão de

¹⁵⁶ A “Justiça Eleitoral controla a maior base de dados biométricos do país, com aproximadamente 120 milhões de eleitores cadastrados e identificados pelas digitais dos 10 dedos das mãos” (GROSSMANN, 2022).

¹⁵⁷ Entre eles, número de: Identificação do Trabalhador; cadastro perante o Programa de Integração Social ou o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público; Carteira de Trabalho e Previdência Social; Permissão para Dirigir ou Carteira Nacional de Habilitação; matrícula em instituições públicas federais de ensino superior; Certificados de Alistamento Militar, de Reservista, de Dispensa de Incorporação e de Isenção de Serviço Militar; inscrição em conselho de fiscalização de profissão regulamentada; inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

identificação como o número do registro geral nas carteiras de identidade.¹⁵⁸ Assim, o CPF foi reconhecido como número capaz de identificar o indivíduo. O decreto nº 9.278/2018 estabeleceu que a carteira de identidade poderia ser emitida em papel, com código de barras bidimensional no padrão QR Code, ou em meio eletrônico.

Em 2021, o TSE contratou o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) para a prestação de serviços de operacionalização da ICN, abrangendo serviços de conferência biográfica e biométrica, pesquisa biográfica e emissão do DNI (BRASIL, 2022). Cabe destacar que a base de dados do CPF, de posse da Receita Federal do Brasil, é administrada pelo Serpro. No mesmo ano, foi assinado Acordo de Cooperação Técnica (ACT) entre o TSE e o Governo do Estado de Minas Gerais com a finalidade de: I) estabelecer o intercâmbio de dados biográficos e biométricos entre os partícipes, permitindo a expansão da base de dados biométricos da ICN; e II) permitir a consulta a dados biográficos e biométricos contidos nas bases de dados administradas pelo TSE, respeitados seus limites legais e tecnológicos.¹⁵⁹

Outro ACT foi firmado em 2021, este teve como partícipes a Secretaria-Geral da Presidência da República, o Ministério da Economia e o TSE. O intuito do ACT é promover o fortalecimento de um sistema nacional integrado de identificação do cidadão, por meio da oferta de serviços da ICN, na forma da Lei nº 13.444/2017, no contexto da plataforma GOV.BR, instituída pelo Decreto nº 8.936, de 19 de dezembro de 2016, por meio da promoção da utilização desses serviços por entes públicos e privados.¹⁶⁰

A emissão do Documento Nacional de Identidade (DNI), em etapa-piloto, iniciou-se em março de 2022, exclusivamente para servidores da Justiça Eleitoral e de alguns outros órgãos públicos. O DNI pode ser baixado em *smartphones* ou *tablets* (o que já indica a exclusão daqueles que não possuem esses equipamentos), através de aplicativo gratuito disponível nas plataformas Android e iOS.¹⁶¹ Espera-se que, na sequência, a emissão seja feita para cidadãos

¹⁵⁸ O estado de Santa Catarina foi o primeiro a expedir a carteira de identidade com o número único do CPF. Disponível em: <https://agenciabrasil.etc.com.br/radioagencia-nacional/geral/audio/2021-10/estado-de-sc-vai-lancar-carteira-de-identidade-com-numero-unico>. Acesso em: 25 out. 2022.

¹⁵⁹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Acordo de Cooperação Técnica TSE nº 22/2021**. Brasília: TSE, 2021. Disponível em: https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/arquivos/acordo-de-cooperacao-tecnica-tse-tre-mg-icn-em-23-11-2021/@@download/file/TSE-acordo-cooperacao-tecnica-tre-mg-base-dados-icn.pdf. Acesso em: 3 jul. 2022.

¹⁶⁰ BRASIL. Presidência da República; Ministério da Economia; Tribunal Superior Eleitoral. **Acordo de Cooperação Técnica que firmam entre si a Secretaria-Geral da Presidência da República, o Ministério da Economia e o Tribunal Superior Eleitoral objetivando a cooperação para implementação da Identificação Civil Nacional**. Brasília: PR; ME; TSE, 2021. Disponível em: https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/arquivos/act-identificacao-civil-nacional/@@download/file/TSE-ACT-ICN-.pdf. Acesso em: 3 jul. 2022.

¹⁶¹ De acordo com Roberto Sampaio, consultor do Senado, a emissão por meio de aplicativo de *smartphones* reduzirá os custos com a emissão do documento, que está estimado em R\$ 0,10 por pessoa. Fonte: ARPEN.SP.

do estado de Minas Gerais e, depois, em fevereiro de 2023, para todos os cidadãos brasileiros.¹⁶² A prestação do serviço de conferência da Base de Dados da Identificação Civil Nacional (BDICN) é feita na plataforma GOV.BR.

Corrêa (2020) entende tanto o Registro de Identidade Civil (RIC) quanto a Identificação Civil Nacional (ICN) como artefatos políticos que incorporam formas de poder e autoridade relacionadas ao discurso de segurança, que favorece práticas de vigilância e controle a todo momento, típicas da sociedade de controle (DELEUZE, 1992). Inseridos no discurso de modernização tecnológica, praticidade e eficiência, estes documentos se valem de tecnologias que utilizam “[...] bancos de dados unificados compostos por micro informações pessoais, o que favorece o monitoramento dos fluxos de cidadãos” (CORRÊA, 2020, p. 67). Portanto, é importante estar atento para que a garantia das liberdades individuais não esteja em risco e que a vigilância e o controle não predominem sobre a cidadania (BRASILEIRO, 2017).

Na trajetória histórica da carteira de identidade, aqui apresentada, destacou-se o interesse do Estado de garantir a segurança e de controlar os brasileiros no regime de identificação documentada dos cidadãos no país. Os principais marcos legais sobre a carteira de identidade estão indicados no Apêndice II desta pesquisa.

6.3 CADASTRO DE PESSOAS FÍSICAS

A carência de produções acadêmicas sobre o CPF é evidenciada no Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).¹⁶³ Neste *site*, a busca pelo termo exato “Cadastros de Pessoas Físicas” retornou apenas 16 resultados, os quais não tinham este documento como objeto de análise. Além disso, a busca pelo mesmo termo exato na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações¹⁶⁴ resultou em apenas três itens recuperados, que também não tinham o CPF como alvo de estudo.

Para contextualizar a narrativa da trajetória do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) no regime de identificação documentada dos cidadãos (RIDC) no Brasil, foi preciso, primeiramente, retomar suas origens por meio da história do imposto de renda.

Senado: Integração de dados pode desburocratizar e modernizar identificação do brasileiro. 28 fev. 2018. Disponível em: <https://www.arpensp.org.br/index.php/noticia/64151>. Acesso em: 30 jul. 2022.

¹⁶² Notícia disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Maio/documento-nacional-de-identidade-dni-comeca-a-ser-emitido-para-servidores-da-justica-eleitoral?SearchableText=DNI>. Acesso em: 3 jul. 2022.

¹⁶³ Pesquisa realizada em: <https://www-periodicos-capes-gov-br.ez108.periodicos.capes.gov.br/>. Acesso em: 10 jul. 2021.

¹⁶⁴ Pesquisa realizada em: <https://bdtd.ibict.br/>. Acesso em: 10 jul. 2021.

6.3.1 Breve histórico do imposto de renda

Nóbrega (2014) indica a lei nº 317, de 21 de outubro de 1843, como a primeira disposição legal a criar uma contribuição sobre os vencimentos das pessoas que recebiam dos cofres públicos, excetuando os vencimentos dos praças e militares em campanha. Esta lei foi regulamentada pelo decreto nº 349, de 20 de abril de 1844, que “estabeleceu um movimento pioneiro na instituição do imposto de renda” (NÓBREGA, 2014, p. 24). Contudo, tal decreto precisou ser imediatamente suprimido devido às reações contrárias. O sistema econômico escravista e elitista do período imperial “produzia um reduzido universo de possíveis contribuintes, pois poucas pessoas auferiam rendas. O país tinha uma extensão territorial imensa que dificultava, segundo as condições da época, implantar um imposto amplo e complexo” (NÓBREGA, 2014, p. 24).

O governo imperial brasileiro precisou recorrer às medidas fiscais para arrecadar recursos, principalmente devido aos gastos empenhados com a Guerra do Paraguai (1864-1879). Neste sentido, a lei nº 1.507, de 26 de setembro de 1867, instituiu o imposto pessoal cobrado sobre a casa de habitação própria ou arrendada, portanto, tratava-se de um imposto sobre o patrimônio e não sobre a renda. Além disso, esta lei criou o imposto de 3% sobre os vencimentos das pessoas que recebiam pelos cofres públicos, excetuando aqueles que recebiam vencimentos inferiores a 1:000\$000 (um conto de réis), os praças, os militares em campanha, os serventes e os operários. “Esse imposto foi extinto logo depois, retornou em 1879 com uma alíquota de 5%. Durante algum tempo, ficou num ciclo de extinção e retomada. As alíquotas também variaram, até o imposto ser definitivamente suprimido no final da década de 1910” (NÓBREGA, 2014, p. 25).

“O imposto de renda moderno surgiu em resposta a grandes crises fiscais, principalmente causadas por guerras” (SOUZA, 2016, p. 159). O Brasil, em resposta à crise fiscal dos primeiros anos da República causada, entre outros motivos, pela Primeira Grande Guerra Mundial, criou, em 1922, o imposto de renda, por meio da lei nº 4.625, de 31 de dezembro de 1922, na busca de racionalizar os tributos parciais sobre rendimentos e sob a influência das alterações ocorridas nos sistemas tributários internacionais (SOUZA, 2016).

De acordo com a lei nº 4.625/1922, o imposto geral sobre a renda seria devido, anualmente, pelas pessoas físicas e jurídicas residentes no país, incidiria sobre o conjunto líquido de rendimentos de qualquer origem e estavam isentas as pessoas com renda anual inferior a 6:000\$ (seis contos de reis). “Em se tratando de um tributo novo, muito criticado por ser complexo e exigir uma afinada máquina administrativa, tomou-se a cautela de não

implementá-lo [sic] de imediato [...]” (NÓBREGA, 2014, p. 32). Neste sentido, o inciso VII do artigo 31 da lei nº 4.625/1922 dispunha: “O Poder Executivo providenciará expedindo os precisos regulamentos e instruções, e executando as medidas necessarias, ao lançamento, por forma que a arrecadação do imposto se torne efectiva em 1924”.

O imposto de renda foi, de fato, instituído por meio da lei nº 4.783, de 31 de dezembro de 1923, que orçava a receita geral da República dos Estados Unidos do Brasil para o exercício de 1924. Esta lei definiu quatro categorias para incidência do imposto de renda: comércio e qualquer exploração industrial, inclusive agrícola; capitais e valores mobiliários; ordenados públicos e particulares, subsídios, emolumentos, gratificações, bonificações, pensões e remuneração sob qualquer título e forma contratual; e exercício de profissões não comerciais e não compreendidas nas categorias mencionadas anteriormente. No mesmo artigo, ficaram definidas as taxas do imposto sobre a renda recaída nos rendimentos de cada uma destas categorias.

De acordo com o inciso 7º do artigo 3º da lei nº 4.783/1923, “As declarações dos contribuintes estarão sujeitas á revisão dos agentes fiscaes, que não poderão solicitar a exhibição de livros de contabilidade, documentos de natureza reservada ou esclarecimentos, devassando a vida privada” (BRASIL, 1925). Esta proibição e esta forma de resguardar a privacidade do contribuinte “[...] foi um entrave na arrecadação do imposto e permaneceu até o final da década seguinte, quando foi publicado o decreto-lei nº 1.168, de 22 de março de 1939, cujo art.14 deu mais autonomia à fiscalização” (NÓBREGA, 2014, p. 33).

O serviço de arrecadação do imposto sobre a renda foi regulamentado pelo decreto nº 16.580, de 4 de setembro de 1924, que estabeleceu que os trabalhos de lançamento seriam realizados pela Delegacia Geral do Imposto de Renda; os serviços de recursos competiriam aos Conselhos Contribuintes; e os trabalhos de arrecadação da receita do imposto e de fiscalização ficariam a cargo das repartições competentes do Tesouro Nacional. Destaca-se na estrutura da Delegacia Geral do Imposto de Renda uma das funções da 1ª Divisão: proceder com o cadastro geral dos contribuintes em todo o território nacional.

O imposto sobre a renda foi regulamentado pelo decreto nº 16.581, de 4 de setembro de 1924. “Após o início da cobrança do imposto de renda, avaliou-se o modelo adotado e verificou-se a necessidade de ajustes na legislação. A implantação de um imposto complexo e abrangente exigia adaptações para que fosse mais justo e amplo” (NÓBREGA, 2014, p. 39). Uma vez criado e regulamentado, o imposto de renda sofreu várias modificações e atualizações, dispostas em decretos e leis.

A Delegacia Geral do Imposto de Renda funcionou até 1934 e foi substituída pela Diretoria do Imposto de Renda¹⁶⁵ (NÓBREGA, 2014). Sobre o aparato administrativo responsável pelas atividades relacionadas ao imposto de renda, cabe relatar que a Diretoria do Imposto de Renda passou a ser uma repartição auxiliar e dependente do Tesouro Nacional.¹⁶⁶

A execução dos serviços da Diretoria do Imposto de Renda foi regulamentada pelo decreto nº 699, de 18 de março de 1936, que definiu seis seções para esta diretoria: Gabinete, Cadastro, Lançamento, Recepção, Revisão e Secretaria. Dentre estas, destacam-se, para os fins desta tese, algumas incumbências da seção de Cadastro, indicadas no artigo 16 do decreto nº 699/1936 (grifo meu):

- a) **coordenar e fichar todos os elementos concernentes à situação economica dos contribuintes, bem como todos os demais dados e informes necessarios ao controle e revisão das declarações de rendimentos e ao lançamento ou cobrança do imposto**, no caso de falta de declaração de renda ou no de declaração inexacta [texto da retificação publicada no Diário Oficial da União – Seção 1, página 8363, de 22 de abril de 1936];
- b) **catalogar, archivar e trazer em bôa ordem todas as declarações de rendimentos**, processos de lançamento ex-officio, guias de recolhimento do imposto pelas fontes de renda e informações fornecidas quanto aos rendimentos pagos;
- c) iniciar o lançamento ex-officio por falta de declaração de rendimentos, expedindo para isso as intimações para prestação dos esclarecimentos, que devem preceder ao lançamento;
- d) solicitar os informes ou esclarecimentos que forem necesarios [sic] á **organização do cadastro**, enviando os boletins ou fórmulas, cujo preenchimento se tornar preciso;
[...];
- g) receber os esclarecimentos prestados pelos contribuintes sujeitos a lançamento ex-officio por falta de declaração de renda e mandar archivar o respectivo processo, quando não tiver sido ainda feita a intimação do lançamento e se verificar que elle resulta de simples equívoco de informação ou erro de facto;
[...] (BRASIL, 1936, grifo meu).

“A partir da Constituição de 1934, o imposto de renda passou a fazer parte da Carta Magna na relação dos impostos de competência da União” (NÓBREGA, 2014, p. 51). A declaração do imposto de renda era entregue nas repartições do Ministério da Fazenda até o exercício de 1939. Com o intuito de facilitar o cumprimento dessa obrigação, no exercício de 1940, a Diretoria do Imposto de Renda instalou postos de recepção da declaração em algumas agências bancárias e na Companhia Brasileira de Correios e Telégrafos (NÓBREGA, 2014).

Dentro do esforço de reformar a administração pública, empreendido na Era Vargas (1930-1945), principalmente a partir da criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), o decreto-lei nº 2.027, de 21 de fevereiro de 1940, criou uma Comissão,

¹⁶⁵ Decreto nº 23.841, de 7 de fevereiro de 1934.

¹⁶⁶ Decreto nº 24.036, de 26 de março de 1934, que reorganizou os serviços da administração geral da Fazenda Nacional.

subordinada ao Ministro da Fazenda, incumbida de reorganizar os serviços da Diretoria do Imposto de Renda, por meio da elaboração de projetos de decreto-lei, regulamentos e regimentos, da promoção da instalação da nova repartição e de seu funcionamento. “A Comissão procurou consolidar os dispositivos referentes ao imposto de renda que estavam fragmentados em diversas leis. Racionalizou os textos existentes, acrescentou alguns, mas manteve a espinha dorsal do sistema.” (NÓBREGA, 2014, p. 55).

A partir dos trabalhos da Comissão de Reorganização dos Serviços da Diretoria do Imposto de Renda, que propôs serviços descentralizados para o imposto de renda, mas com direção única, foi necessária uma nova estrutura administrativa (NÓBREGA, 2014). A direção única do imposto de renda estava consoante à centralização administrativa que caracterizou a Era Vargas. A Diretoria do Imposto de Renda foi transformada na Divisão do Imposto de Renda (D.I.R.), através do decreto-lei nº 4.042, de 22 de janeiro de 1942. O Estado Novo foi um período que estimulou a industrialização do país, portanto, era importante reorganizar a arrecadação do imposto de renda.

Responsável pela administração, orientação, coordenação e fiscalização do imposto de renda, a D.I.R. era diretamente subordinada ao Diretor-Geral da Fazenda Nacional. No ano de 1943, pela primeira vez, o imposto de renda se tornou “o principal imposto federal, alternando-se com o imposto sobre o consumo – atual Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) – nas décadas seguintes, até se tornar, desde 1979, o líder indiscutível entre os impostos federais” (SOUZA, 2016, p. 161).

A partir da publicação da lei nº 4.506, de 30 de novembro de 1964, a Divisão de Imposto de Renda passou a se denominar Departamento do Imposto de Renda, que estava subordinado à Direção-Geral da Fazenda Nacional. No mesmo ano, vinculado ao Ministério da Fazenda, foi criado o Serviço Federal de Processamento de Dados, que, segundo o artigo 2º da lei nº 4.516, de 1º de dezembro de 1964 (grifo meu), tinha por objetivo:

[...] a execução, com exclusividade, por **processos eletromecânicos ou eletrônicos, de todos os serviços de processamento de dados e tratamento de informações, necessários aos órgãos do Ministério da Fazenda** a execução de serviços congêneres que venha a contratar com outros órgãos da administração federal, estadual ou municipal; a prestação do processamento técnico a esses mesmos órgãos, no campo de sua especialidade (BRASIL, 1964, grifo meu).

O decreto nº 55.827, de 11 de março de 1965, dispôs sobre a organização e funcionamento do Serviço Federal de Processamento de Dados, que ficou identificado pela sigla Serpro. Sobre o papel inicial do Serpro na declaração do imposto de renda, Nóbrega (2014) assinala:

O aumento na quantidade de declarações de rendimentos dificultava o lançamento, até então manual, moroso e de alto custo. O **processamento eletrônico** não podia ser protelado. **Veio a ocorrer no exercício de 1968, ano-base de 1967, quando as declarações de rendimentos do imposto de renda das pessoas físicas passaram a ser processadas pelo Serpro** (NÓBREGA, 2014, p. 83, grifo meu).

6.3.2 Da criação aos usos atuais do Cadastro de Pessoas Físicas

Segundo Nóbrega (2014), a primeira menção ao Registro das Pessoas Físicas no Imposto de Renda foi feita no caput do art. 11 da lei nº 4.862, de 29 de novembro de 1965: “As repartições lançadoras do impôsto de renda poderão instituir serviço especial de Registro das Pessoas Físicas, contribuintes dêsse impôsto, no qual serão inscritas as pessoas físicas obrigadas a apresentar declaração de rendimentos e de bens”. Interessante observar que a proposta deste controle do cidadão, por meio do Registro das Pessoas Físicas, ocorre no momento inicial da ditadura militar brasileira, marcada por governos autoritários, modernizadores e centralizadores.

“Na declaração de rendimentos do exercício de 1966, ano-base de 1965, foi acrescentado um campo para o contribuinte informar o nº [número] de Inscrição no Imposto de Renda” (NÓBREGA, 2014, p. 77). Em 1968, por meio da portaria nº GB-155, de 27 de março de 1968, do Ministro da Fazenda,¹⁶⁷ criou-se o Cadastro Geral das Pessoas Físicas e o Cartão de Identificação Fiscal – Pessoa Física (NÓBREGA, 2014). Segundo esta portaria, cabia à Direção-Geral da Fazenda Nacional a competência para elaborar a minuta de projeto de lei, as instruções e as normas complementares necessárias à implantação do cadastro (NÓBREGA, 2014).

No final da década de 1960, disciplinou-se a entrega das declarações de renda na rede bancária autorizada, que passou a receber mais de 99% das declarações apresentadas no prazo (NÓBREGA, 2014). Também nesta década, com o decreto nº 63.659, de 20 de novembro de 1968, a Direção-Geral da Fazenda Nacional passou a se denominar Secretaria da Receita Federal (SRF), órgão central de direção superior da administração tributária da União, diretamente subordinada ao Ministério da Fazenda, chefiado por Antônio Delfim Neto. Este é mais um período de estímulo à industrialização do país e de fortalecimento dos meios controle da arrecadação do imposto de renda.

¹⁶⁷ Publicada no Diário Oficial da União de 20 de junho de 1968.

De acordo com o artigo 4º do mencionado decreto, a estrutura básica¹⁶⁸ da SRF era composta pela Coordenação do Sistema de Arrecadação, Coordenação do Sistema de Fiscalização, Coordenação do Sistema de Tributação e pelo Centro de Informações Econômico-Fiscais. Além disso, estava sob supervisão da SRF os seguintes órgãos: Conselho Superior de Tarifas, Conselhos de Contribuintes, Comissão de Planejamento e Coordenação do Combate ao Contrabando.

O Registro das Pessoas Físicas, mencionado pelo artigo 11 da lei nº 4.862/1965, foi transformado no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) por meio do decreto-lei nº 401, de 30 de dezembro de 1968. O CPF e o Cartão de Identificação do Contribuinte (CIC) corresponderam às formas regulamentadas do Cadastro Geral das Pessoas Físicas e do Cartão de Identificação Fiscal – Pessoa Física, indicados na portaria nº GB-155/1968, do Ministro da Fazenda. De acordo com o decreto-lei nº 401/1968 (grifo meu):

Art. 1º O **registro de Pessoas Físicas** criado pelo artigo 11 da Lei número 4.862, de 29 de novembro de 1965, é transformado no **Cadastro de Pessoas Físicas (CPF)**.

Art. 2º A **inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF)**, a critério do Ministro da Fazenda, **alcançará as pessoas físicas, contribuintes ou não do imposto de renda** e poderá ser procedido “ex officio”.

Art. 3º O Ministro da Fazenda determinará os casos em que deverá ser exibida ou mencionado o **documento comprobatório de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF)**.

Art. 4º A inobservância das obrigações relativas ao Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) sujeitará o infrator às seguintes multas, aplicadas pelas autoridades competentes:

- a) NCr\$ 100,00 (cem cruzeiros novos) no caso de não inscrição nos prazos determinados;
- b) NCr\$ 50,00 (cinquenta cruzeiros novos) por papel ou documento em que fôr omitido o número de inscrição, até o máximo de NCr\$ 1.000,00 (mil cruzeiros novos) por exercício financeiro (BRASIL, 1968).

Conforme indicado na citação anterior, o CPF, desde sua criação, alcançaria as pessoas físicas, contribuintes ou não do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF), aumentando, assim, a abrangência do cadastro, possibilitando à administração tributária “[...] numerar, catalogar, registrar os dados cadastrais e endereços dos sujeitos passivos, a fim de conhecer e identificar os contribuintes, quando necessário” (SANTOS, 2010, p. 3). Portanto, o controle dos contribuintes e dos potenciais contribuintes estava garantido.

No CIC, constava o nome do cidadão, a data de seu nascimento e o seu número de identificação no CPF. Sobre a primeira entrega do CIC, Nóbrega (2014) narra:

O contribuinte que apresentou declaração de rendimentos do exercício de 1969, ano-base de 1968, recebeu, **no início de 1970**, juntamente com o Manual de Orientação e

¹⁶⁸ A estrutura completa da Secretaria da Receita Federal foi apresentada pela primeira vez na portaria GB-18 – Ministério da Fazenda, de 23 de janeiro de 1969, que aprovou o regimento da Secretaria da Receita Federal (NÓBREGA, 2014).

formulários, duas vias do **Cartão de Identificação do Contribuinte (CIC)**, emitidos eletronicamente e com prazo de validade. Para quem já tinha registro de pessoa física, o CPF aproveitou o número e acrescentou zero à frente. Os cartões emitidos tinham prazo de validade e eram renovados quando o prazo expirava.

A declaração de rendimentos do imposto de renda das pessoas físicas passou a ter um campo para indicação do número de inscrição no Cadastro das Pessoas Físicas (NÓBREGA, 2014, p. 86, grifo meu).

De acordo com Rodrigues (2015), embora as siglas CIC e CPF designassem conceitos diferentes, elas foram tratadas, em diversos contextos da comunicação cotidiana, como sinônimos, provocando uma relação de sinonímia de contexto entre os termos que representam, sendo estes associados a um elemento elíptico na sua formação: “o número do”. “CIC e CPF não designam o mesmo conceito, mas *número do CIC* e *número do CPF* designam o mesmo conceito, qual seja, o mesmo número, sob o qual o contribuinte está registrado” (RODRIGUES, 2015, p. 47, grifo da autora).

A “Ficha de Atualização – Cadastro de Pessoas Físicas – CPF”, destinada à atualização dos dados pessoais dos contribuintes inscritos no CPF, foi instituída pela instrução normativa SRF nº 31, de 8 de julho de 1970. Ademais, tal instrução normativa determinava o envio desta ficha aos declarantes pessoas físicas do exercício de 1970 e recomendava que o Centro de Informações Econômico-Fiscais adotasse as providências necessárias para que a mencionada ficha atingisse as finalidades a que se destinava, inclusive estabelecer rotinas de recepção e encaminhamento das fichas às áreas de processamento.

Nóbrega (2014) aponta que, a partir de 1º de setembro de 1970, o número de inscrição no CPF deveria ser obrigatoriamente mencionado: nos papéis e documentos emitidos no exercício de atividade profissional liberal; nas notas promissórias, pelos emitentes, credores, endossantes e avalistas; nas letras de câmbio, pelos sacadores, sacados e endossantes; nas escrituras apresentadas aos registros dos imóveis, por compradores, vendedores e intervenientes; nos contratos de locação de bens móveis e imóveis, pelos locadores (NÓBREGA, 2014). “A partir de 1º de janeiro de 1971, o CPF devia constar do documento de licenciamento dos veículos automotores. Desde então, a lista de exigências de menção do número do CPF só aumentou” (NÓBREGA, 2014, p. 87). Sobre a composição numérica do cadastro, Nóbrega (2014) explica:

O Registro das Pessoas Físicas tinha seis dígitos. Com a criação do CPF, foi introduzido o sétimo dígito, e criados o oitavo, que era calculado, e o nono, que representava a região fiscal de inscrição. Na declaração de rendimentos do exercício de 1969, ano-base de 1968, ainda constava campo para o número do Registro, uma vez que o CPF foi criado em 30 de dezembro de 1968. A partir do exercício de 1970, ano-base de 1969, a declaração de rendimentos incluiu um campo para nº de inscrição no CPF. Em 1972, foram introduzidos dois dígitos no número de inscrição, que receberam o nome de controle, pois eram calculados. O CPF passou a ter onze dígitos.

A 8ª Região Fiscal (Estado de São Paulo) esgotou o estoque de números e o oitavo dígito deixou de ser calculado (NÓBREGA, 2014, p. 87).

A obrigatoriedade de inscrição no CPF e de mencioná-lo em alguns documentos consta no decreto nº 84.047, de 2 de outubro de 1979:

Art. 2º. Estão obrigados a inscrever-se no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF):

- a) as pessoas físicas sujeitas à apresentação de declaração de rendimentos;
- b) as pessoas físicas cujos rendimentos estejam sujeitos ao desconto do imposto de renda na fonte;
- c) os profissionais liberais, assim entendidos aqueles que exerçam, sem vínculo de emprego, atividades que os sujeitem a registro perante órgão de fiscalização profissional;
- d) as pessoas físicas locadoras de bens imóveis;
- e) os participantes de operações imobiliárias, inclusive a constituição de garantia real sobre imóvel, de valor superior a 1.000 Unidades Padrão de Capital (UPC).

Parágrafo único. Não estão obrigadas à inscrição no CPF as pessoas físicas mencionadas nas alíneas " b " a " e " deste artigo quando tiverem domicílio fiscal no exterior.

Art. 3º. O número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) será mencionado obrigatoriamente:

- a) nos documentos de informações e nas declarações de impostos estabelecidos pela Secretaria da Receita Federal, com relação às pessoas físicas neles mencionadas;
- b) nos comprovantes de rendimentos pagos ou creditados caso tenha ocorrido retenção do imposto de renda na fonte ou quando o valor dos rendimentos exceda o limite de isenção para apresentação da declaração anual;
- c) nos papéis e documentos emitidos no exercício de profissão liberal;
- d) nos contratos de locação de bens imóveis, com relação aos locadores, quando o locatário for pessoa jurídica;
- e) nos instrumentos públicos relativos a operações imobiliárias, de valor superior a 1000 (mil) Unidades Padrão de Capital (UPC) (BRASIL, 1979).

A possibilidade de requerer a inclusão do número de inscrição CPF na carteira de identidade, mediante solicitação do interessado, foi contemplada na lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983.¹⁶⁹ Ainda na década de 1980, outra lei se destaca no âmbito do imposto de renda, a lei nº 7.450, de 23 de dezembro de 1985, que alterou a legislação tributária federal. Contudo, ela teve “pouca repercussão [...] no modelo de declaração de rendimentos do IRPF, pois a estrutura da renda líquida não foi alterada” (NÓBREGA, 2014, p. 112).

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 definiu, em seu artigo 153, inciso III, como competência da União a instituição do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza. No sentido de reforçar a federalização da dinâmica em torno do imposto de renda, em 1995, a Secretaria da Receita Federal ficou autorizada, por meio da lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, a celebrar, em nome da União, convênio com os estados, Distrito

¹⁶⁹ Regulada pelo decreto nº 89.250, de 27 de dezembro de 1983, e ratificada pela lei nº 9.049, de 18 de maio de 1995, e pelo decreto nº 2.170, de 4 de março de 1997.

Federal e municípios, objetivando instituir cadastro único de contribuintes, em substituição aos cadastros de contribuintes de impostos no âmbito federal, estadual e municipal.

“Em 1990, a Secretaria da Receita Federal caiu um nível hierárquico e foi denominada Departamento da Receita Federal vinculado à Secretaria da Fazenda Nacional” (NÓBREGA, 2014, p. 85). O reestabelecimento da Secretaria da Receita Federal ocorreu pela lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992, que indicava esta secretaria como órgão específico do Ministério da Fazenda. A partir de 2007, a Secretaria da Receita Federal passou a ser denominada como Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB).

Em 1991, o Departamento da Receita Federal instituiu um programa de implantação de um novo modelo tecnológico para o preenchimento da Declaração de Rendimentos do Imposto de Renda, de pessoas física e jurídica. No contexto deste programa, o meio magnético passou a ser um novo ambiente de preenchimento da declaração, a ser entregue no suporte disquete. Sobre esta experiência, Nóbrega (2014, p. 116) analisa: “O país partia na frente na automação do preenchimento da declaração de imposto de renda. A adesão não foi maciça, sobretudo porque a popularização dos microcomputadores estava começando. Apenas 3% dos declarantes entregaram a declaração em disquete”.

A quantidade de declarações entregues em disquete foi aumentando progressivamente e, no “exercício de 1997, a quantidade de declarações de ajuste anual do imposto de renda pessoa física entregues em meio magnético ultrapassou a quantidade em formulário” (NÓBREGA, 2014, p. 122). Entre as vantagens do preenchimento em meio magnético, Nóbrega (2014, p. 122) destaca:

1. Rapidez no preenchimento.
2. Transporte automático de valores.
3. Apuração eletrônica do cálculo do imposto e dos limites legais.
4. Segurança na informação.
5. Importação de dados da declaração do ano anterior e de outros programas da Receita Federal, que recuperavam o preenchimento de campos trabalhosos como a especificação dos bens e identificação do contribuinte.
6. Informação do modelo de declaração, completo ou simplificado, mais vantajoso para o contribuinte.
7. Processamento mais rápido, uma vez que a declaração entregue em meio magnético já ia direto para a base de dados ao passo que a entregue em papel passava por verificação manual, digitação e críticas de preenchimento e de transcrição, antes que fosse para a base (NÓBREGA, 2014, p. 122).

O cumprimento da obrigação tributária acessória¹⁷⁰ de declaração do imposto de renda foi facilitado pela criação do programa Receitanet, que, em 1997, possibilitou o preenchimento e a entrega da declaração pela internet.

O contribuinte já podia preencher e entregar a declaração de ajuste anual do imposto de renda sem necessidade de dirigir-se a um banco autorizado ou a uma unidade da SRF. Bastava “baixar” da internet os programas IRPF e Receitanet e estava em condições de preencher e enviar a declaração sem sair de casa.

A Secretaria da Receita Federal já tinha feito uma experiência anteriormente, em que permitia a entrega por meio da internet, mas com limitações. A abrangência maior ocorreu em 1997, com o advento do Receitanet (NÓBREGA, 2014, p. 123).

A instrução normativa da SRF nº 60, de 29 de junho de 1998, instituiu que as pessoas físicas inscritas no CPF e dispensadas de apresentar a Declaração de Ajuste Anual do Imposto de Renda do exercício daquele ano deveriam apresentar a Declaração de Isento para manter ativa sua inscrição no CPF.¹⁷¹ A elaboração e entrega da Declaração de Isento poderia ser realizada por telefone,¹⁷² por meio da internet¹⁷³ ou com a utilização do formulário impresso.¹⁷⁴

Desde que o Cadastro de Pessoas Físicas foi instituído, não houve uniformidade de procedimento, no que concerne à obrigatoriedade ou não de entrega anual de declaração de IRPF à Receita Federal, de pessoa física inscrita no CPF e não sujeita a apresentar declaração de rendimentos. Em alguns exercícios, era obrigatória a entrega de um modelo próprio, para confirmação de inscrição no CPF. Em outros, nada apresentava.

Nos primeiros anos após a instituição do Cadastro de Pessoas Físicas, não era comum apresentar declaração de rendimentos ou qualquer outro documento pelo simples fato de estar inscrito no CPF. Uma exceção ocorreu no exercício de 1970, em que a pessoa física que apresentou declaração em 1969 recebeu pelo correio, junto com o Manual de Orientação e formulários, o Cartão Cadastro e o Cartão de Identificação do Contribuinte (CIC). Se estivesse obrigado a apresentar declaração de rendimentos, além dessa, entregava também o Cartão Cadastro. Se não estivesse obrigado a entregar declaração, somente apresentava o Cartão Cadastro.

Em 1974, a Receita Federal criou um formulário, [...], para, entre outros motivos, ser usado pelos inscritos no CPF e dispensados de apresentar declaração (NÓBREGA, 2014, p. 123).

¹⁷⁰ De acordo com o artigo 113 do Código Tributário Nacional, lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, a obrigação tributária é principal ou acessória: a) obrigação principal: surge com a ocorrência do fato gerador, tem por objeto o pagamento de tributo ou penalidade pecuniária e extingue-se juntamente com o crédito dela decorrente; b) obrigação acessória: decorre da legislação tributária e tem por objeto as prestações, positivas ou negativas, nela previstas no interesse da arrecadação ou da fiscalização dos tributos. A inobservância da obrigação acessória converte esta em obrigação principal relativa à penalidade pecuniária.

¹⁷¹ De acordo com as alíneas “a” e “b” do parágrafo 2º artigo 1º, estavam dispensadas de apresentar a Declaração de Isento pessoa cujo cônjuge apresentou em conjunto a Declaração de Ajuste Anual do exercício de 1998, e informou o número do CPF daquela; e a pessoa física que houvesse se inscrito no CPF no ano de 1998.

¹⁷² Números de telefones indicados na instrução normativa, sendo a Empresa Brasileira de Telecomunicações S/A (EMBRATEL) autorizada a receber as declarações transmitidas por telefone e o Serpro o responsável pelo encaminhamento.

¹⁷³ Estas declarações eram recebidas pelo Serpro.

¹⁷⁴ Entregues em lojas lotéricas conveniadas com a Caixa Econômica Federal (CEF) ou enviados por remessa postal, por meio da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (EBCT).

Em 1999, começaram as entregas da Declaração de Ajuste Anual do Imposto de Renda do exercício de 1998 por telefone e pela internet, através de formulário *on-line*, disponível no *site* da Secretaria da Receita Federal (não era necessária a instalação de programa de computador). “A declaração por telefone ficou disponível até o exercício de 2005 e a *on-line* até 2007” (NÓBREGA, 2014, p. 127).

Ainda em 1999, por meio do decreto nº 3.000, de 26 de março de 1999, a obrigatoriedade da inscrição no CPF passou a abranger não só aquelas pessoas já mencionadas no decreto nº 84.047/1979, mas também as pessoas físicas: obrigadas ao pagamento do imposto; participantes de operações imobiliárias, inclusive a constituição de garantia real sobre imóvel, de qualquer valor; obrigadas a reter imposto na fonte; titulares de contas bancárias, de contas de poupança ou de aplicações financeiras; que operam em bolsas de valores, de mercadorias, de futuros e assemelhadas; inscritas como contribuinte individual ou requerentes de benefícios de qualquer espécie no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Quaisquer pessoas físicas, mesmo que não estivessem obrigadas a se inscrever no CPF, poderiam solicitar sua inscrição e a comprovação de inscrição no CPF era feita pelo CIC, conforme o decreto nº 3.000/1999. Ademais, de acordo com este decreto, o CPF deveria constar obrigatoriamente nas situações já mencionadas no decreto nº 84.047/1979, nos instrumentos públicos relativos a operações imobiliárias de qualquer valor e nos cheques, como elemento de identificação do correntista.

Em 2006, a parte interessada de qualquer processo judicial passou a informar na petição inicial o número de inscrição no CPF, salvo nos casos que a impossibilidade desta informação comprometesse o acesso à justiça, conforme lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006. A obrigatoriedade de inscrição no CPF se generalizou a todas as pessoas físicas, em 2018, por meio do decreto nº 9.580, de 22 de novembro de 2018, que revogou o decreto nº 3.000/1999.

A Declaração Anual de Isento foi extinta em 2008¹⁷⁵ e, em 2010, foi extinta a distribuição de manuais e formulários de Declaração do Imposto de Renda (NÓBREGA, 2014). Desde então, a forma de preenchimento da Declaração do IRPF passou a ser pelo programa de computador e, a partir de 2013, também por programa instalado em dispositivos móveis (*smartphone* ou *tablet*) (NÓBREGA, 2014).

¹⁷⁵ Instrução normativa da RFB nº 864, de 25 de julho de 2008.

O CIC, em suporte papel, foi seguido pela emissão do Cartão CPF,¹⁷⁶ magnético em suporte plástico, produzido até 2011,¹⁷⁷ quando sua comprovação passou a ser através do documento Comprovante de Inscrição no CPF (gerado no endereço eletrônico da RFB),¹⁷⁸ do comprovante emitido pela entidade conveniada no ato da inscrição (desde que acompanhado de documento de identificação do inscrito), da apresentação de um dos seguintes documentos com menção do número do CPF:¹⁷⁹ carteira de identidade, Carteira Nacional de Habilitação (CNH), registro civil de nascimento, Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), cartão de crédito, cartão magnético de movimentação de conta corrente bancária, talonário de cheque ou qualquer documento de acesso a serviços de saúde pública, de assistência social ou previdenciários. Além destes, o CPF pode ser mencionado na carteira de identidade profissional, expedida por órgãos fiscalizadores de exercício de profissão regulamentada, e nas carteiras funcionais emitidas por órgãos públicos, válidas como documento de identificação em todo o território nacional.

De acordo com Nóbrega (2014, p. 135), o “Brasil continua na dianteira tecnológica no cumprimento da obrigação tributária acessória de preencher e entregar a declaração de ajuste anual”. Monte (2020), aponta dois fatores para o investimento tecnológico nesta área:

Primeiro, que o imposto de renda é a **maior fonte de receitas tributárias do governo federal**, sendo o primeiro em arrecadação desde 1979 em comparação com outros tributos. Segundo que a DIRPF [Declaração de Imposto de Renda da Pessoa Física] representa para a administração tributária, um **relatório consolidado de todas as fontes de rendas do contribuinte**, assim, investir em um processo mais eficiente para obtenção da DIRPF garante **maior eficácia no recolhimento e na fiscalização do imposto** (MONTE, 2020, p. 3, grifo meu).

Reforçando o primeiro argumento do autor acima, Nóbrega (2014) pontua:

Nos primeiros anos, a participação do imposto de renda na receita tributária da União era pequena, algo em torno de 3%. Dos impostos federais, só arrecadava mais que o imposto sobre loterias. Paulatinamente, a arrecadação foi aumentando em termos nominais e reais. Na década de 1930, a participação do imposto de renda já ultrapassava 8%. O imposto de importação mantinha uma liderança histórica, seguido cada vez mais de perto pelo imposto de consumo. Com a deflagração da Segunda Guerra Mundial, a queda do comércio internacional trouxe reflexos na receita dos impostos aduaneiros. Visando, sobretudo, aumento [sic] da arrecadação e melhoria [sic] do aparelho administrativo, foi criada a Comissão de Reorganização dos Serviços da Diretoria do Imposto de Renda. Em cinco anos, o imposto de renda passou de 10%

¹⁷⁶ Não foi possível localizar a data exata de início de produção deste cartão, mas a instrução normativa da Secretaria da Receita Federal nº 112, de 23 de dezembro de 1994, já mencionava o Cartão do CPF.

¹⁷⁷ Informação disponível em: http://www.receita.fazenda.gov.br/automaticoSRFSinot/2011/06/02/2011_06_02_09_55_14_846713202.html. Acesso em: 11 jul. 2021.

¹⁷⁸ Disponível em: <https://servicos.receita.fazenda.gov.br/servicos/cpf/consultasituacao/consultapublica.asp>. Acesso em: 12 jul. 2021.

¹⁷⁹ Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/orientacao/tributaria/cadastros/cadastro-de-pessoas-fisicas-cpf/atos-cadastrais/inscricao-no-cpf>. Acesso em: 12 jul. 2021.

para 28% no total da receita tributária federal. Em 1943, alcançou um marco inédito: primeiro lugar em arrecadação. De 1944 até 1978, dividiu a liderança com o imposto de consumo, depois IPI. Desde 1979, entre os impostos de competência da União é o que mais arrecada (NÓBREGA, 2014, p. 61).

Cabe ao contribuinte do tributo IRPF a obrigação principal de recolher o imposto no prazo e duas obrigações acessórias impostas pelo fisco federal: inscrever-se no CPF e realizar a Declaração de Imposto de Renda da Pessoa Física (DIRPF) (MONTE, 2020; SANTOS, 2010). Para garantir o correto pagamento de impostos, a RFB cruza os dados da DIRPF com os da Declaração de Informações Econômico-Fiscais da Pessoa Jurídica (DIPJ), tentando, assim, reconstruir o ciclo tributário no período de apuração (MONTE, 2020).

É indispensável que as bases de dados do cadastro fiscal dos contribuintes sejam sólidas e confiáveis, “[...] a fim de registrar as movimentações financeiras, de patrimônio e de renda dos cidadãos, passíveis de gerarem dados a ser repassados ao fisco federal” (SANTOS, 2010, p. 3). Interessante observar que, no Brasil, a base de dados do CPF viabilizou a cobrança, pelo fisco, da obrigação acessória de realizar a DIRPF (SANTOS, 2010).

A dimensão que ganhou o uso do CPF facilitou ao fisco federal utilizá-lo como um meio coercitivo, rápido, barato e eficaz para cobrar a entrega da DIRPF. Para os contribuintes omissos da DIRPF, o fisco federal enquadra o CPF em uma situação cadastral que denota para toda sociedade que o contribuinte não está regular. As entidades comerciais e financeiras, que utilizam o CPF como número chave em suas bases de dados, querendo que o cidadão mantenha o cadastro regular com o fisco federal, impedem que esse realize operações tais como compras e financiamentos. Nessa situação o cidadão omissor de DIRPF, compelido de praticar atos na vida social, tenderá a providenciar com urgência a entrega da Declaração (SANTOS, 2010, p. 7).

Santos (2010) questionou, considerando os princípios da ampla defesa e do contraditório, a adequação do enquadramento da situação cadastral do CPF do contribuinte na situação de “pendente de regularização”, pelo fisco federal, por descumprimento da entrega da DIRPF. A autora concluiu que o fisco federal não respeita o devido processo legal, pois não ocorre adequação ao princípio da cientificação (dever de cientificar formalmente o cidadão), uma vez que não é concedido ao contribuinte o direito de ser comunicado do início do procedimento tributário, o que lhe permitiria acompanhar a investigação, ter conhecimento da infração que lhe foi atribuída (e da fundamentação legal da ação) e recorrer, caso desejasse.

Na prática, o que se observa é a imediata aplicação da sanção de enquadramento do CPF como “pendente de regularização”, o que impede o cidadão de usufruir dos direitos à ampla defesa e ao contraditório. A qualificação do CPF em situação cadastral “não regular” pode ter como consequência a impossibilidade de o cidadão praticar atos que ultrapassam a relação

fisco-contribuinte, abarcando situações de sua vida social, comercial e financeira (SANTOS, 2010).

Apesar das possíveis dificuldades operacionais e custos envolvidos, uma prática mais adequada aos princípios constitucionais, essencialmente o devido processo legal, a ampla defesa e o contraditório, seria o fisco federal notificar o contribuinte sobre o procedimento que apurou a omissão de DIRPF, identificada por meio de dados enviados por terceiros e instaurar a possibilidade de impugnação pelo sujeito passivo. Possibilitar a ampla defesa e o contraditório pode ser mais dispendioso para o fisco federal, considerando as ações necessárias, os custos envolvidos e o tempo dispendido no encaminhamento da notificação e aguardo da manifestação do contribuinte. Entretanto, os princípios da ampla defesa e do contraditório precisam ser resguardados por meio da cientificação formal, dirigida ao contribuinte, que dê oportunidade ao sujeito passivo de ter conhecimento da infração que lhe é imputada e lhe permita a impugnação, com direito a suspensão dos efeitos sancionatórios, antes que a penalidade lhe produza transtornos para sua vida social, econômica e financeira. (SANTOS, 2010, p. 42-43).

Em 2007, o decreto nº 6.289, de 6 de dezembro de 2007, estabeleceu, no Brasil contemporâneo, um marco para o reconhecimento legal da importância do CPF na vida dos brasileiros. Este dispositivo indica o CPF, a carteira de identidade e a CTPS como itens que compõem a documentação civil básica, como já mencionado nesta pesquisa. Este decreto foi revogado pelo decreto nº 10.063, de 14 de outubro de 2019, que manteve a composição de itens da documentação civil básica.

O serviço gratuito¹⁸⁰ de inscrição no CPF pela internet se iniciou em 2012 (NÓBREGA, 2014). A importância da identificação do cidadão pelo CPF para fins processuais, já apontada na lei nº 11.419/2006, foi reforçada no atual Código Civil,¹⁸¹ pois este indica que na petição inicial da ação cível deverão constar os números de inscrição no CPF do autor e do réu.

Em dezembro de 2015, a RFB e a Associação dos Registradores de Pessoas Naturais do Estado de São Paulo e a do Estado do Rio de Janeiro lançaram o serviço de emissão do número do CPF nas certidões de nascimento.¹⁸² No mesmo mês, os cartórios de Registro Civil do Distrito Federal e de Minas Gerais iniciaram esta emissão e, posteriormente, os estados de Sergipe, Espírito Santo e Pernambuco também adotaram o serviço, que gradativamente se

¹⁸⁰ Para emitir o CPF, as entidades conveniadas podem cobrar valor correspondente ao serviço. Em 2002, o valor máximo da tarifa era de R\$ 4,50 (quatro reais e cinquenta centavos); em junho de 2010, era de R\$ 5,50 (cinco reais e cinquenta centavos); em julho de 2010 até fevereiro de 2015, era de R\$ 5,70 (cinco reais e setenta centavos); a partir de outubro de 2015, não pode exceder a quantia de R\$ 7,00 (sete reais) (instrução normativa SRF nº 79, de 27 de julho de 1998; instrução normativa SRF nº 190, de 09 de agosto de 2002; instrução normativa RFB nº 1.042, de 10 de junho de 2010; instrução normativa RFB nº 1.054, de 12 de julho de 2010; instrução normativa RFB nº 1.359, de 13 de maio de 2013; instrução normativa RFB nº 1.548, de 13 de fevereiro de 2015; instrução normativa RFB nº 1.588, de 07 de outubro de 2015).

¹⁸¹ Instituído pela lei nº 13.105, de 13 de março de 2015.

¹⁸² Notícia disponível em: <https://receita.economia.gov.br/noticias/ascom/2015/dezembro/o-cpf-passa-a-ser-emitado-junto-com-a-certidao-de-nascimento-no-rio-de-janeiro-e-em-sao-paulo>. Acesso em: 4 jul. 2021.

expandiu para todos os cartórios do país.¹⁸³ Nesse ano, a comprovação de inscrição no CPF começou a ser feita também por aplicativo para dispositivos móveis.¹⁸⁴

Atualmente, os atos praticados perante o CPF, de acordo com o artigo 2º da instrução normativa RFB nº 1.548, de 13 de fevereiro de 2015, em vigência, são os seguintes:

- I - inscrição da pessoa física;
- II - alteração de dados cadastrais;
- III - indicação de pendência de regularização;
- IV - suspensão da inscrição;
- V - regularização da situação cadastral;
- VI - cancelamento da inscrição;
- VII - declaração de nulidade da inscrição; e
- VIII - restabelecimento da inscrição.

Parágrafo único. Os atos perante o CPF podem ser praticados a pedido da pessoa física ou de ofício pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), à exceção dos atos relacionados nos incisos III, IV e VII do caput, que somente serão praticados de ofício (BRASIL, 2015e).

As pessoas físicas obrigadas a se inscreverem no CPF estão indicadas no artigo 3º da instrução normativa da RFB nº 1.548/2015:

- I - residentes no Brasil que integrem o polo passivo de relação tributária principal ou acessória, seja na condição de contribuinte ou responsável, bem como os respectivos representantes legais, nos termos da legislação tributária da União, estados, Distrito Federal ou municípios;
 - II - residentes no Brasil ou no exterior que:
 - a) praticarem operações imobiliárias de quaisquer espécies no Brasil;
 - b) possuírem, no Brasil, contas bancárias, de poupança ou de investimentos;
 - c) operarem no mercado financeiro ou de capitais no Brasil, inclusive em bolsas de valores, de mercadorias, de futuros e assemelhados; ou
 - d) possuírem, no Brasil, bens e direitos sujeitos a registro público ou cadastro específico, incluídos imóveis, veículos, embarcações, aeronaves, instrumentos financeiros e participações societárias ou no mercado de capitais;
 - III - que constem como dependentes para fins do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física, observado o disposto no § 2º;
 - IV - cuja inscrição seja exigida por órgãos ou entidades da administração pública federal, estadual, distrital ou municipal, nos termos da legislação própria afeta aos negócios desses órgãos e entidades;
 - V - registradas em ofício de registro civil de pessoas naturais no Brasil, no momento da lavratura do assento de nascimento, e após a entrada em operação do convênio celebrado entre a RFB e a entidade prevista no inciso VIII do caput do art. 24; ou
 - VI - filiadas como segurados obrigatórios da Previdência Social ou requerentes de benefícios de qualquer espécie no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
- § 1º As pessoas físicas, mesmo que não estejam obrigadas a inscrever-se no CPF, podem solicitar a sua inscrição.
- § 2º Estão dispensadas da inscrição no CPF, relativamente ao exercício de 2018, ano-calendário de 2017, as pessoas físicas a que se refere o inciso III do caput com menos de 8 (oito) anos de idade (BRASIL, 2015e).

¹⁸³ Notícia disponível em: <https://receita.economia.gov.br/noticias/ascom/2015/dezembro/emissao-do-cpf-com-certidao-de-nascimento-chega-ao-distrito-federal-e-mais-quatro-estados>. Acesso em: 4 jul. 2021.

¹⁸⁴ Instrução normativa RFB nº 1.548, de 13 de fevereiro de 2015.

Embora a “maioria das situações mencionadas acima têm [sic] relação com a pessoa que auferir renda, possui patrimônio ou que esteja direta ou indiretamente sujeito [sic] as obrigações [sic] tributárias dentro do território brasileiro” (MONTE, 2020, p. 5-6), o inciso V indica que após a entrada em operação do convênio celebrado entre a RFB e a Associação dos Registradores de Pessoas Naturais (ARPEN/BRASIL), a inscrição no CPF é obrigatória desde a lavratura do assentamento de nascimento, o que converge para a obrigatoriedade de CPF para os dependentes para fins do imposto de renda, conforme o inciso III (MONTE, 2020).

O convênio firmado entre a RFB e a Associação dos Registradores de Pessoas Naturais (ARPEN/BRASIL) viabilizou a integração da Central Nacional de Informações do Registro Civil (CRC Nacional) e o banco de dados da RFB. Considerando este fato, o Conselho Nacional de Justiça¹⁸⁵ estabeleceu que o CPF deve ser incluído obrigatoriamente nas certidões de nascimento, casamento e óbito.¹⁸⁶ Em novembro de 2017, os cartórios de registro civil superaram a marca de três milhões de CPF emitidos junto com as certidões de nascimento e o serviço já funcionava em 4.032 cartórios do país.¹⁸⁷ Em 2019, a emissão de Registro de Nascimento com CPF superou a marca de 4,7 milhões.¹⁸⁸

A falta de interoperabilidade das bases de dados oficiais na administração pública federal e a necessidade de compartilhamento das informações constantes nestas bases são problemas que o decreto nº 8.789, de 29 de junho de 2016, buscou sanar. Tal decreto teve o intuito de: simplificar a oferta de serviços públicos; proporcionar a formulação, a implementação, a avaliação e o monitoramento de políticas públicas; permitir a análise da regularidade da concessão ou do pagamento de benefícios, ou da execução de políticas públicas; e gerar melhoria da qualidade e da fidedignidade dos dados constantes das bases dos órgãos e das entidades da administração pública federal.

O compartilhamento das bases de dados do governo federal, de acordo com o decreto nº 8.789/2016, seria acompanhado do compartilhamento de dados cadastrais individualizados do cidadão, entre estes caberia à RFB disponibilizar o número de inscrição e a situação do CPF dos brasileiros. A complexidade do problema em questão não seria sanada apenas com o aparato legal, por isso, eram necessárias iniciativas que viabilizassem a implementação de seus

¹⁸⁵ O Poder Judiciário tem a competência de fiscalizar os serviços de registro e de expedir atos para o aperfeiçoamento das atividades destes serviços.

¹⁸⁶ Provimento nº 63, de 14 de novembro de 2017. Tal normativa permitiu averbar o número do CPF nos assentos de nascimento, casamento e óbito lavrados em data anterior à vigência do provimento.

¹⁸⁷ Notícia disponível em: <https://receita.economia.gov.br/noticias/ascom/2017/dezembro/total-de-cpf-na-certidao-de-nascimento-supera-marca-de-tres-milhoes>. Acesso em: 4 jul. 2021.

¹⁸⁸ Notícia disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/conteudo-publicitario/irpen-pr/cartorios-ja-emitem-o-cpf-gratuitamente-nas-certidoes-de-nascimento-e-vaio-ampliar-servicos/>. Acesso em: 4 jul. 2021.

objetivos. Entre estas iniciativas, é possível observar que foi explorada a importância do CPF como documento de identificação pessoal e o poder da RFB no controle deste documento.

“Na toada do reconhecimento da importância do CPF como número de identificação além do apenas interesse fiscal, deve-se recordar que, no ano seguinte, em 2017, o CPF ganhou outra relevância” (THOMPSON, 2019, p. 4) com a lei nº 13.444, de 11 de maio de 2017. Tal lei, que dispõe sobre a Identificação Civil Nacional (ICN),¹⁸⁹ garantiu a incorporação, de forma gratuita, do CPF aos documentos de identidade civil. Além disso, definiu que, a partir do número de inscrição no CPF do solicitante, cabe ao poder público oferecer mecanismos que possibilitem o cruzamento de informações constantes de bases de dados oficiais, de modo que a verificação do cumprimento de requisitos de elegibilidade para a concessão e a manutenção de benefícios sociais possa ser feita pelo órgão concedente.

O Comitê Gestor da Identificação Civil Nacional (CGICN),¹⁹⁰ criado pela lei nº 13.444/2017, recomendou que o número de inscrição no CPF seja o número de uso público da ICN e que se adote um número interno da ICN para controle de unicidade, que será vinculado a um registro biométrico individualizado e a um CPF.¹⁹¹

Os escritórios de registro civil das pessoas naturais (os cartórios), conforme lei nº 13.484, de 26 de setembro de 2017, passaram a ser considerados escritórios de cidadania. Neste sentido, o Conselho Nacional de Justiça estabeleceu¹⁹² que os escritórios de registro civil das pessoas naturais do Brasil podem¹⁹³ prestar serviços públicos relacionados à identificação dos cidadãos,¹⁹⁴ incluindo a inscrição no CPF, com o intuito de auxiliar a emissão de documentos pelos órgãos responsáveis. Outro importante passo para a ampliação da cidadania é dado, também em 2017, com a garantia de inscrição no CPF do asilado político, do refugiado, do apátrida e do residente fronteiriço.

Em 2018, o Tribunal de Contas da União (TCU) autuou o processo TC 010.716/2018-1 (BRASIL, 2018), no qual consta o Relatório Parcial de Acompanhamento “Fiscalis 95/2018”, que teve por objetivo avaliar o aprimoramento do compartilhamento de dados na Administração Pública Federal (APF), especialmente quanto às medidas e providências adotadas para dar cumprimento ao decreto nº 8.789/2016. O relatório, que refletia a auditoria realizada no período

¹⁸⁹ Ver item 6.2 desta tese.

¹⁹⁰ Ver item 6.2 desta tese.

¹⁹¹ Resolução nº 2, de 24 de outubro de 2017. As resoluções do CGICN dos anos de 2017 a 2021 estão disponíveis em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res-cgicn>. Acesso em: 3 jul. 2022.

¹⁹² Provimento nº 66, de 25 de janeiro de 2018.

¹⁹³ Mediante convênio, credenciamento ou matrícula com órgãos públicos.

¹⁹⁴ Aqueles inerentes à atividade registral que tenham por objetivo a identificação do conjunto de atributos de uma pessoa, tais como biometria, fotografia, Cadastro de Pessoa Física e Passaporte.

de 2 de abril a 29 de junho de 2018, indica que o principal ator quando se trata de compartilhamento de dados foi a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), e as bases de dados mais demandadas foram o CPF e o CNPJ (Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas), utilizadas para identificação de pessoas físicas e jurídicas.

Embora a RFB tenha concedido acesso à maioria das solicitações de compartilhamento de dados (79%), o uso efetivo destes foi baixo, uma vez que apenas 25% dos demandantes conseguiram celebrar contrato com o prestador de serviço de Tecnologia da Informação, o Serviço Federal Processamento de Dados (Serpro), responsável por viabilizar o compartilhamento. Além disso, identificou-se falta de motivação da RFB para modificar a forma de acesso às bases de CPF e CNPJ¹⁹⁵ (BRASIL, 2018). Neste sentido, foram feitas proposições à RFB de evoluir os requisitos necessários para o compartilhamento dos dados da forma mais econômica possível.

Ainda em 2018, a equipe de inovação da RFB percebeu que o Estado não oferecia aos cidadãos serviços que acompanharam a evolução tecnológica atual e de acordo com uma economia baseada em soluções de facilitação e simplificação integradas (THOMPSON, 2019).

[...] o cidadão tem que ser compreendido como um *cidadão-digital* e este se torna um crítico da prestação de serviços do Estado no momento em que é demandado para manter diferentes números de identificação. Este *cidadão-digital* tem sua expectativa igualmente frustrada no momento em que percebe que os sistemas informatizados dos entes federados, mesmo que de mesma instância federativa, não se comunicam (THOMPSON, 2019, p. 8, grifo do autor).

Como resultado inicial do trabalho desta equipe, a RFB permitiu o uso da tecnologia *Blockchain* para o compartilhamento de dados.¹⁹⁶ A solução buscada pela equipe almejava simplificar o compartilhamento de dados, proporcionar economia financeira à sociedade, “melhorar o ambiente de negócios (‘doingbusiness’) e a digitalização da economia brasileira” (THOMPSON, 2019, p. 3). Neste sentido, naquele ano, lançou-se o “Projeto b-CPF e b-CNPJ – *Blockchain*¹⁹⁷ das bases de cadastro fiscal”. De autoria de Ronald Cesar Thompson, auditor-

¹⁹⁵ De acordo com o relatório (BRASIL, 2018), a forma de compartilhamento de dados usada pela RFB era API (*Application Programming Interface*) – que permite, por exemplo, que a inscrição ou alteração de CPF se dê por usuários externos, como a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (EBCT) ou o Banco do Brasil (BB) –, *Host on Demand* (HOD), *Web Services* ou réplica de bases, mediante aceite da RFB e contrato com o Serpro.

¹⁹⁶ Portaria RFB nº 1.639, de 22 de novembro de 2018.

¹⁹⁷ *Blockchain* é a uma tecnologia desenvolvida em *software* livre, robusta, segura (legível e auditável pelos participantes da rede) e madura para manutenção do sincronismo e segurança do dado, baseada em três conceitos: 1) tecnologia de banco de dados distribuídos, que permite a modificação automática nas bases de todos os participantes (nós da rede – *nodes*), caso um deles escreva uma modificação na rede; 2) tecnologia de encadeamento criptográfico dos blocos de dados, que cria uma corrente (*chain*) que faz com que os dados mais antigos sejam imutáveis (“grava em pedra”) e que tentativas de modificação nos dados de uma operação anterior causem uma imediata ruptura da corrente, sinalizando a violação; 3) tecnologia de *Smartcontracts*, que permite – respeitado um conjunto de condições pactuados pelos nós da rede – que programas sejam executados dentro do

fiscal de carreira da instituição, e desenvolvida sem custo pela empresa pública brasileira Dataprev, a iniciativa, que está associada à Agenda 2030 da ONU,¹⁹⁸ teve por objetivo:

[...] viabilizar o consumo e a colaboração sobre a base de cadastros de identificação fiscal que são mantidos pela Receita Federal do Brasil. Trata-se de iniciativas [b-CPF e b-CNPJ], baseadas na tecnologia *Blockchain*, que, de forma inovadora a nível mundial, implementaram soluções integradoras da base de dados do Cadastro de Pessoa Física (CPF) e da base de Cadastro [Nacional] de Pessoas Jurídicas (CNPJ). A letra “b”, que inicia o nome de cada um desses projetos, é uma referência direta à tecnologia *Blockchain*, que rompe com o modelo anacrônico e caro de disponibilização e colaboração sobre essas bases, para promover um modelo inovador baseado no estado da arte da tecnologia disponível. **A economia financeira gerada com a adoção do modelo atinge o patamar de até 4.000%, sem contar os ganhos indiretos de simplificação e de orientação com a estratégia de Governo Digital comandada pelo decreto Nº 8.789, de 29 de junho de 2016. Também, como ganhos indiretos,** o aprendizado adquirido com esses projetos influenciou várias outras iniciativas, tanto no aspecto de melhorar o comércio exterior do Brasil no Mercosul, como **de propor uma forma alternativa de identificação soberana do cidadão versus o certificado digital** (THOMPSON, 2019, p. 3, grifo meu).

De acordo com Thompson (2019), o uso inovador da tecnologia de *Blockchain* permitiu o consumo e a colaboração das bases do CPF e do CNPJ sem que a RFB perdesse a soberania da gestão dos dados que detinha (o que demandaria complexas ações administrativas, tecnológicas e legais). A RFB adotou uma abordagem do *Blockchain* de rede fechada e protegida (rede permissionada), cuja adesão depende da autorização da RFB, pois ela é a proprietária e a gestora do dado. Os demais participantes da rede podem assumir o papel de observador do dado ou de colaborador, que são aqueles que podem “escrever” na rede suas colaborações, contudo, a aceitação definitiva da colaboração depende da RFB. Além disso, esta solução era adequada para a realidade brasileira, caracterizada pela descentralização das bases cadastrais governamentais geridas por entes federativos de diferentes esferas (municipal, estadual e federal).

Como resultado colateral do “Projeto b-CPF e b-CNPJ – *Blockchain* das bases de cadastro fiscal”, registra-se o protótipo do projeto b-CPF*i*. “A letra “i”, no sufixo do nome da iniciativa, se refere à capacidade de autoidentificação de forma inteligente do cidadão” (THOMPSON, 2019, p. 19). A proposta é que o cidadão não precise mais apresentar seus

próprio contexto do *Blockchain*, proporcionando um comportamento de governança que jamais poderá ser modificado sob pena de autodestruição da rede (THOMPSON, 2019).

¹⁹⁸ O projeto está associado mais especificamente ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) de número 16 – Paz, justiça e instituições eficazes e a sua meta 16.6 – Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4727>. Acesso em: 14 jul. 2021.

documentos em papel para ser reconhecido pelo Estado e utilize, de forma inovadora, a tecnologia digital para este processo de identificação.

Nesse contexto, será usado um mix de estratégias de tecnologia biométrica (impressão digital, imagem de face viva e até voz) para que o cidadão valide sua identificação, além de uma estratégia de risco para que a identificação biométrica possa ser aceita como uma substituição, ou complemento, à identificação por certificado digital (THOMPSON, 2019, p. 19).

Alinhado ao paradigma de identidade autossobrerana (*Self-Sovereign Identity*) e à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais,¹⁹⁹ o protótipo do projeto b-CPFⁱ também inova ao incluir o cidadão como um dos participantes da rede de dados, proporcionando “o poder do controle da informação do cidadão ao próprio cidadão, e não apenas ao Estado, como gestor das bases de identificação do cidadão” (THOMPSON, 2019, p. 19). O intuito é permitir que o cidadão utilize “seus dados biométricos para acessar e compartilhar os seus dados de identificação com quem quiser, tanto em sua relação com um órgão do serviço público como da própria iniciativa privada” (THOMPSON, 2019, p. 20).

Desde 2018, a concessão do benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso passou a depender de prévia inscrição do interessado no CPF.²⁰⁰ Como já mencionado, a partir de 2019,²⁰¹ o número de inscrição no CPF é suficiente e substitutivo para a apresentação de números de inscrição existentes em bases de dados públicas federais, para fins de acesso a informações e serviços, de exercício de obrigações e direitos e de obtenção de benefícios perante os órgãos e as entidades do Poder Executivo Federal.

Outros documentos passaram a utilizar o número do CPF como identificação única. Em 2019, por exemplo, a Consolidação das Leis do Trabalho foi alterada e ficou estabelecido²⁰² que o número de inscrição no CPF é o número de identificação do empregado na CTPS e que, na admissão de trabalho, a comunicação pelo trabalhador do número de inscrição no CPF ao empregador equivale à apresentação da CTPS em meio digital. Além disso, conforme explicado no item 6.2 desta tese, desde 2021,²⁰³ o número de inscrição no CPF é utilizado pelo órgão de identificação como o número do Registro Geral (RG) nas carteiras de identidade.

Em 2019, a inscrição no CPF passou a ser informação obrigatória nos registros de nascimento, natimorto, casamento e óbito; tornando-se, também, condição necessária para a

¹⁹⁹ Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.

²⁰⁰ Decreto nº 9.462, de 8 de agosto de 2018.

²⁰¹ Decreto nº 9.723, de 11 de março de 2019.

²⁰² Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019.

²⁰³ Decreto nº 10.900, de 17 de dezembro de 2021.

concessão, manutenção e revisão do benefício de prestação continuada.²⁰⁴ No mesmo ano, foi publicado o decreto nº 10.046, de 9 de outubro de 2019, que dispõe sobre a governança no compartilhamento de dados no âmbito da administração pública federal e institui o Comitê Central de Governança de Dados. Este decreto viabilizou, por meio do Cadastro Base do Cidadão, a criação de meio unificado de identificação do cidadão para a prestação de serviços públicos. Este cadastro tem a finalidade, entre outras, de realizar o cruzamento de informações das bases de dados cadastrais oficiais a partir do número de inscrição do cidadão no CPF.

A partir de 2020, durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da COVID-19, ficou evidente a importância e as limitações do CPF. Para o recebimento do auxílio emergencial,²⁰⁵ o cidadão deveria estar obrigatoriamente inscrito no CPF²⁰⁶ e com situação cadastral regular, sendo ainda obrigatória a inscrição no CPF dos membros da família dos demais cidadãos não inscritos no Cadastro Único e não beneficiários do Programa Bolsa Família.²⁰⁷

Esta exigência de possuir CPF regular para recebimento do auxílio emergencial teve sua legalidade questionada e foi considerada a possibilidade de apresentação da certidão de nascimento ou da carteira de identidade.²⁰⁸ A Defensoria Pública da União se posicionou contrária à necessidade de CPF para cadastramento no pedido de auxílio. Além disso, uma liminar do Tribunal Regional Federal da 1ª Região suspendeu a exigência de CPF regular, deu prazo de 48 horas para a Caixa Econômica Federal (CEF) implementar a medida e alegou que a exigência não poderia ser determinada por decreto federal, somente por lei aprovada pelo Congresso.²⁰⁹ A Advocacia-Geral da União recorreu contra a liminar defendendo que o CPF era uma garantia contra fraudes e o Superior Tribunal de Justiça manteve a decisão de exigência do CPF.²¹⁰

As crianças precisavam estar inscritas no CPF para que fosse efetivada a solicitação de auxílio realizada por mães ou pais solteiros e pelas mães chefes de família que tinham direito

²⁰⁴ Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019.

²⁰⁵ Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020; medida provisória nº 1.000, de 2 de setembro de 2020; decreto nº 10.488, de 16 de setembro de 2020.

²⁰⁶ Exceto no caso de cidadãos incluídos em famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.

²⁰⁷ Decreto nº 10.316/2020.

²⁰⁸ GÓES, Bruno; VENTURA, Manoel. Câmara aprova ampliação do auxílio de R\$600 para mães adolescentes e pais solteiros. **O Globo**, 17 abr. 2020, Matutina, Economia, p. 20.

²⁰⁹ GULLINO, Daniel. Advocacia-Geral da União vai recorrer contra o fim da exigência de CPF. **O Globo**, 17 abr. 2020, Matutina, Economia, p. 20.

²¹⁰ SHINOHARA, Gabriel. STJ mantém exigência de CPF para benefício de R\$600. **O Globo**, 21 abr. 2020, Matutina, Economia, p. 20.

ao dobro do valor do benefício.²¹¹ Os imigrantes também precisavam de um número de CPF, o que dificultou o recebimento imediato do auxílio por eles.²¹² Contudo, o uso do CPF não foi capaz de impedir as inúmeras fraudes e o bloqueio indevido do pagamento do auxílio.²¹³

A necessidade de CPF regular provocou aglomerações nas portas das unidades da Secretaria da Receita Federal do Brasil.²¹⁴ Com intuito de evitar essa situação, a instituição começou a realizar o cadastramento no CPF por *e-mail*, sem custo e para qualquer idade, e regularizou os CPFs com pendências eleitorais.²¹⁵ Os atos cadastrais previstos nos incisos I a VI do art. 2º da IN RFB nº 1.548/2015, praticados durante o período de 20 de março de 2020 a 31 de julho de 2020, podiam ser efetivados, de ofício, pela Administração Tributária e cientificados ao interessado, quando cabível, por meio do “Comprovante de Situação Cadastral”.²¹⁶ Porém, essas medidas não foram suficientes para regularizar a situação de todos os inscritos no CPF que precisavam do auxílio emergencial, uma vez que as causas da irregularidade poderiam ser outras, tal como não entrega da Declaração de Imposto de Renda Pessoa Física, divergências cadastrais, erro de preenchimento de dados biográficos obrigatórios. Ademais, o CPF do cidadão poderia estar cancelado por decisão administrativa ou judicial, inviabilizando o recebimento do auxílio.

As fragilidades das bases do CPF também foram expostas no relatório sobre as medidas tributárias adotadas pelo governo na pandemia de COVID-19, divulgado em 2020, no qual a Secretaria da Receita Federal do Brasil informou a existência de 223,8 milhões de CPFs ativos. Contudo, na data do levantamento, a população brasileira era de 211,4 milhões de pessoas, de modo que, do excedente de CPFs ativos, estima-se que 3,3 milhões correspondem a pessoas que já faleceram.²¹⁷ Frente a estes números elevados, em 2020, a RFB expediu apenas cinco

²¹¹ BRETAS, Pollyanna. Cadastro para auxílio exige CPF de menores. **O Globo**, 11 abr. 2020, Matutina, Economia, p. 18. VALLE, Patrícia; VELOSO, Ana Clara; PONTES, Camila. Mulheres chefes de família não conseguem receber benefício. **O Globo**, 24 abr. 2020, Matutina, Economia, p. 20.

²¹² MARTÍNEZ-VARGAS, Ivan; MANTOVANI, Flávia. **Folha de São Paulo**, 7 maio. 2020, Mercado. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/05/caixa-barra-pagamento-de-auxilio-emergencial-a-imigrantes.shtml>. Acesso em: 26 jul. 2022.

²¹³ CORREA, Suzana. Fraudes com CPF têm alta de 166% nos 5 primeiros meses deste ano. **O Globo**, 31 maio 2020, Matutina, Economia, p. 29. DOCA, Geralda. Auxílio emergencial é pago indevidamente para 300 mil servidores. **O Globo**, 19 jun. 2020, Matutina, Economia, p. 26. DOCA, Geralda. Tribunal aponta R\$151 milhões de fraudes em benefício **O Globo**, 6 ago. 2020, Matutina, Economia, p. 20. HERINGER, Carolina. Centenas de PMs pediram auxílio emergencial de R\$600. **O Globo**, 2 ago. 2020, Matutina, Rio, p. 20.

²¹⁴ CARDOSO, Letycia. Unidades da Receita ainda têm aglomerações. **O Globo**, 14 abr. 2020, Matutina, Economia, p. 18.

²¹⁵ CORRÊA, Marcelo; DOCA, Geralda. BRÍGIDO, Carolina. Receita vai acertar CPF com pendência eleitoral. **O Globo**, 10 abr. 2020, Matutina, Economia, p. 18.

²¹⁶ Instrução normativa RFB nº 1.961, de 29 de junho de 2020.

²¹⁷ LIS, Laís. Brasil tem 12,5 milhões de CPFs ativos a mais que a população total, e TCU cobra a Receita Federal. **G1 globo.com**, Brasília, 2 set. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/09/02/brasil-tem-125-milhoes-de-cpfs-ativos-a-mais-que-a-populacao-total-e-tcu-cobra-receita-federal.ghtml>. Acesso em: 29 maio 2021.

Atos Declaratórios Executivos para tornar nulas, por motivo de fraude, somente 168 inscrições no CPF.²¹⁸

Um evento curioso nesta pandemia foi o número de pessoas mortas por COVID-19 ser mencionado nas notícias como “CPFs perdidos”, como também o uso da sigla “CPF”, para se referir ao brasileiro.²¹⁹ Referir-se a uma pessoa como “CPF” é uma forma de torná-la distante e de impessoalizá-la, da mesma maneira que em determinados contextos o termo “cidadão” indica uma forma de chamar um desconhecido ou de se referir genericamente a alguém com nome desconhecido, a um estranho (PEIRANO, 1986). Utilizar o nome do cadastro, no caso CPF, para evocar uma pessoa é uma forma de reduzi-la, de desprezá-la e, neste contexto, surgiu a expressão “CPF cancelado”, utilizada principalmente por policiais e grupos de extermínio em referência a alguém que foi assassinado ou morto em confronto com a polícia.²²⁰ Tal expressão tem conotação sarcástica, com o intuito de desumanizar a vítima.²²¹

Outra situação em que se pode observar o uso do CPF no contexto da pandemia de COVID-19, foi a adoção, por algumas cidades, de circulação de pessoas a partir do número final do número do CPF (par ou ímpar).²²² O número neste cadastro também passou a ser utilizado para aplicar autuações de desrespeito às medidas para evitar aglomerações.

O CPF foi utilizado como meio de controle de vacinação das pessoas contra COVID-19.²²³ Nesta situação, foi verificada a prática de fraudes de CPF, por meio, por exemplo, de duplicidade de número de inscrição neste cadastro identificada na lista de pessoas vacinadas.²²⁴

²¹⁸ Ato Declaratório Executivo SRRF09 nº 1311, de 11 de fevereiro de 2020; Ato Declaratório Executivo SRRF09 nº 2858, de 24 de março de 2020; Ato Declaratório Executivo SRRF09 nº 4692, de 18 de maio de 2020; Ato Declaratório Executivo DRF/JUN nº 18, de 21 de setembro de 2020; Ato Declaratório Executivo DRF/JUN nº 19, de 21 de setembro de 2020. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/consulta.action>. Acesso em: 29 maio de 2021.

²¹⁹ MAGALHÃES, Vera. Para parar de contar cadáveres. **O Globo**, 30 abr. 2021, Matutina, Opinião, p. 2. BATISTA, Henrique Gomes. Apesar de crise, Bolsa atrai 350 mil novos 'CPFs'. **O Globo**, 20 maio 2020, Matutina, Economia, p. 20.

²²⁰ PODER360. Oposição crítica Bolsonaro por foto com “CPF Cancelado”. **Poder 360**, 25 abr. 2021. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/oposicao-critica-bolsonaro-por-foto-com-cpf-cancelado/>. Acesso em: 17 jul. 2021.

²²¹ ROUBICEK, Marcelo. Como ‘CPF cancelado’ virou o novo ‘bandido bom é bandido morto’. **Nexo**, 26 abr. 2021. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2021/04/26/Como-%E2%80%98CPF-cancelado%E2%80%99-virou-o-novo-%E2%80%98bandido-bom-%E2%80%99>. Acesso em: 25 jul. 2022. BARILÁ FILHO. CPF cancelado. **O Globo**, 26 abr. 2021, Matutina, Rio, p. 14.

²²² O GLOBO. Teresópolis adota sistema de rodízio de moradores nas ruas. **O Globo**, 14 maio 2020, Matutina, Economia, p. 14.

²²³ O GLOBO. Governo vai controlar vacinação contra COVID-19 pelo CPF. **O Globo**, 9 out. 2020, Matutina, Sociedade, p. 14.

²²⁴ O GLOBO. Manaus: contra fura-filas, Justiça suspende vacinação. **O Globo**, 26 jan. 2021, Matutina, Primeiro Caderno, p. 5.

A importância do CPF nesse momento está bem expressa no título do artigo jornalístico, de Cláudio Machado: “Sem CPF, você não existe!”.²²⁵

Ainda em 2020, ficou estabelecido que a identificação do trabalhador no Cadastro Nacional de Informações Sociais pode ser feita pelo CPF e que os registros de nascimento e de natimorto deveriam conter o número de inscrição no CPF do registrado e da filiação, bem como esta informação do registrado passou a figurar nos registros de casamento e de óbito.²²⁶

Em fevereiro de 2021, veicularam-se notícias sobre enorme vazamento de dados de 223 milhões de brasileiros ocorrido em janeiro, tais dados estavam organizados por CPF e foram comercializados na internet profunda.²²⁷ Nessa ocasião, apontou-se que o *home office*, impulsionado pela pandemia, deixou as empresas mais vulneráveis a vazamento de dados, uma vez que os funcionários que usam seus computadores pessoais não têm todos os mecanismos de segurança instalados.²²⁸ Este caso de vazamento de dados pessoais de brasileiros foi seguido por outros vazamentos.

No ano de 2021, o número de inscrição no CPF foi estabelecido como número suficiente para identificação do cidadão nos bancos de dados de serviços públicos.²²⁹ Dando continuidade à obrigatoriedade de inscrição no CPF para recebimento de benefícios sociais, nesse mesmo ano, a inscrição no CPF passou a ser necessária para o recebimento do benefício financeiro do Programa Auxílio Brasil, destinado à transferência de renda com condicionalidades.²³⁰

A história do CPF, aqui narrada, revela a crescente importância deste documento no regime de identificação documentada dos cidadãos no Brasil. Os principais marcos legais sobre o CPF estão relacionados no Apêndice III desta pesquisa.

6.4 REFLEXÕES TRANSVERSAIS

Na análise do regime de identificação documentada dos cidadãos (RIDC) no Brasil, a partir da legislação sobre a certidão de nascimento (Apêndice I), a carteira de identidade (Apêndice II) e o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) (Apêndice III), foram utilizados 154 dispositivos legais. Deste total, 59% (91) da legislação dizem respeito à certidão de nascimento,

²²⁵ MACHADO, Cláudio. Sem CPF, você não existe! **Sul21**, 8 abr. 2020. Disponível em: <https://sul21.com.br/opiniaio/2020/04/sem-cpf-voce-nao-existe-por-claudio-machado/>. Acesso em: 30 jul. 2022.

²²⁶ Decreto nº 10.410, de 30 de junho de 2020.

²²⁷ BATISTA, Henrique Gomes. Excesso de dados em lojas contribui para vazamento. **O Globo**, 5 fev. 2021, Matutina, Economia, p. 19.

²²⁸ OLIVEIRA, Eliane; ROSA, Bruno. Governo vai apurar vazamento de dados. **O Globo**, 11 fev. 2021, Matutina, Primeiro Caderno, p. 16.

²²⁹ Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021.

²³⁰ Medida provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021; lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021.

23% (35) versam sobre a carteira de identidade e 18% (28) são sobre o CPF. Portanto, dentre estes documentos de identificação pessoal, a certidão de nascimento foi o documento mais legalmente regulado, inclusive pelo fato de ser o com maior tempo de existência, uma vez que a primeira legislação estudada sobre a certidão de nascimento é de 1838, sobre a carteira de identidade é de 1916 e sobre o CPF é de 1968.

A legislação sobre a certidão de nascimento (ver Apêndice I) abarcou um período de 183 anos (de 1838 a 2021) da história do país, sobre a carteira de identidade (ver Apêndice II) abrangeu 105 anos (de 1916 a 2021) e sobre o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) (ver Apêndice III) contemplou 53 anos (de 1968 a 2021). Estes anos representam diferentes momentos da história do Brasil, que podem ser agrupados da seguinte forma: Brasil Império,²³¹ República Velha,²³² Era Vargas (subdividida em Governo Provisório e Constitucional e em Estado Novo),²³³ República Populista,²³⁴ Ditadura Militar²³⁵ e Nova República.²³⁶

O Quadro 3 apresenta o quantitativo de legislação, utilizado na tese, por período histórico e a média de legislação por anos destes períodos.

Quadro 3 - Legislação sobre a certidão de nascimento, a carteira de identidade e o CPF por período histórico

PERÍODO HISTÓRICO	QUANTIDADE DE LEGISLAÇÃO			MÉDIA DE LEGISLAÇÃO POR ANOS DO PERÍODO HISTÓRICO	
	Certidão de nascimento	Carteira de identidade	CPF		
Brasil Império	16	0	0	0,2	
República Velha	19	14	0	0,8	
Era Vargas	Governo Provisório e Constitucional	5	3	0	1,14
	Estado Novo	10	2	0	1,5
República Populista	0	0	0	0	
Ditadura Militar	8	5	4	0,8	
Nova República	33	11	24	1,88	
TOTAL	91	35	28		

Fonte: Elaborado pela autora.

²³¹ De 7 de setembro de 1822, data da Independência do Brasil, até 14 de novembro de 1889.

²³² De 15 de novembro de 1889, data da Proclamação da República, até 23 de outubro de 1930.

²³³ De 24 de outubro de 1930, data do golpe de Estado que depôs o presidente Washington Luís, até 28 de outubro de 1945. Governo Provisório e Constitucional: de 24 de outubro de 1930 a 9 de novembro de 1937. Estado Novo: de 10 de novembro de 1937, dia do fechamento do Congresso Nacional, a 28 de outubro de 1945.

²³⁴ De 29 de outubro de 1945, data que Getúlio Vargas renuncia ao governo do Brasil, até 31 de março de 1964.

²³⁵ De 1 de abril de 1964, data da deposição do presidente João Goulart, até 14 de março de 1985.

²³⁶ De 15 de março de 1985, data da eleição indireta para presidente do Brasil, até 2021, ano limite da pesquisa, conforme indicado na metodologia.

Considerando a média de legislação de todos os documentos de identificação pessoal estudados por anos dos períodos históricos, observa-se maior quantitativo na Nova República e na Era Vargas, especialmente no período ditatorial, conhecido como Estado Novo. O CPF é um documento de identificação pessoal recente, mas não se pode esquecer de que foi criado na Ditadura Militar. Sendo assim, nos períodos ditatoriais, houve no país marcos e expressividade da legislação sobre documentos de identificação pessoal. No período da Nova República, houve avanços quantitativos na legislação sobre o CPF.

A legislação sobre a carteira de identidade se inicia na República Velha, período com o maior quantitativo, e não apresenta ocorrência na República Populista. Da mesma forma, não se observa neste período legislação sobre a certidão de nascimento. O maior avanço numérico da legislação sobre a certidão de nascimento ocorreu na Nova República.

No que concerne à análise dos principais atores institucionais do RIDC presentes na legislação da certidão de nascimento, foi possível observar a força e o poder da Igreja Católica no período colonial e imperial no exercício de identificar documentadamente os católicos, que representavam parcela significativa da população brasileira. A intenção de atribuir ao Estado, não à Igreja, a responsabilidade dos registros civis pôde ser vista nos movimentos de tentativas de alterações das leis do registro de nascimento e óbito, em 1850 e 1851, e nas mudanças ocorridas na legislação dos registros de nascimento, casamento e óbito, nos anos de 1861, 1863, 1874 e 1888.

Com a Proclamação da República, em novembro de 1889, quebrou-se o vínculo entre a Igreja e o Estado. Abandonado o papel da Igreja na emissão de registros civis e de ator institucional de destaque no RIDC, o Estado delegou a outras instituições privadas o exercício desta ação pública: os cartórios/ofícios de registro civil de pessoas naturais. Portanto, a história da certidão de nascimento coloca em relevo atores do âmbito privado, a Igreja Católica e os cartórios.²³⁷

No decorrer dos anos estudados, foi interessante observar que a legislação sobre a certidão de nascimento é acompanhada da legislação sobre os censos populacionais e pela proeminência da instituição com a competência de realizar censos oficiais, que atualmente é o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Esta situação reforça a vertente da necessidade do Estado de conhecer e controlar sua população.

²³⁷ 'Cartórios' é utilizado aqui para generalizar o ator privado não religioso, que atua por delegação estatal, podendo ser representado na pessoa do juiz de paz, oficial de registro civil, escrivão, tabelião, notário, registrador ou representado em instituições como o ofício, a serventia, o serviço notarial e de registro e registro civil, o cartório.

Devido ao fato de, no Brasil, a identificação civil ter origens na identificação criminal, os principais atores institucionais da emissão da carteira de identidade foram do âmbito policial (Gabinete de Identificação, Secretaria de Segurança Pública). Com o Registro de Identidade Civil (RIC), a partir de 2009, observa-se o protagonismo do Ministério da Justiça (MJ) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Cabe mencionar que, em 2008, o TSE iniciou o Programa de Identificação Biométrica do Eleitor. Por ter um quantitativo significativo de dados biométricos, o TSE ganhou proeminência como ator institucional do RIDC. Vale ressaltar que em 2022 havia mais de 120 milhões cadastros biométricos de eleitores.²³⁸

Os trabalhos para consolidação do RIC, conduzidos pelo MJ, foram suspensos em 2015, e um outro documento de identificação pessoal foi criado em 2017, o Documento Nacional de Identidade (DNI), emitido pela Justiça Eleitoral, pelos institutos de identificação civil dos estados e do Distrito Federal, com certificação da Justiça Eleitoral, e por outros órgãos, mediante delegação do TSE, com certificação da Justiça Eleitoral. Ainda que não seja um substituto da carteira de identidade, cabe observar os lugares que o DNI e o TSE ocuparão no regime de identificação documentada dos cidadãos brasileiros.

Detentora e gestora da base do CPF, a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), uma repartição pública responsável por administrar, tributar, arrecadar e fiscalizar o imposto de renda, é, atualmente, o mais importante ator institucional no regime de identificação documentada dos cidadãos brasileiros, considerando a importância do CPF na sociedade. A trajetória desta instituição aponta para um exemplo de insulamento burocrático (NUNES, 2003) e de uma “ilha de excelência” (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010) na burocracia brasileira. “A questão fazendária é quase sempre colocada como a fundamental em razão de ser esta a única área a possuir, como regra, burocracias bem constituídas. Assim, no geral, o Estado brasileiro se mostra incapaz de formular políticas públicas, salvo na área fazendária” (GUERZONI FILHO, 1996, p. 58-59).

Como administrador da base do CPF, o Serpro se mostrou capaz de coletar, processar e preservar as informações. Por isso, o Serpro também se destaca como ator institucional no RIDC, por meio de sua capacidade técnica e operacional na área da informação. Isto conduz ao entendimento de que o melhor monitoramento de identificação do cidadão se deu através do controle de sua renda. Portanto, no Brasil, a identificação do cidadão por meio do CPF reforça a vertente da necessidade de controle fiscal dos cidadãos pelo Estado para sua própria manutenção.

²³⁸ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleitor/recadastramento-biometrico/programa-de-identificacao-biometrica-do-eleitor>. Acesso em: 29 out. 2022.

O estudo do RIDC revela que, em diferentes momentos da trajetória histórica da certidão de nascimento, em 1945 e 1949, e da carteira de identidade, em 1916, 1920, 1921, 1926 e 1929, a gratuidade de emissão de tais documentos foi concedida para promover o alistamento eleitoral. Esta situação demonstra que, na construção da cidadania no país, os direitos políticos saíram na frente dos direitos civis – sendo estes retardatários em nossa história, marcada pela precedência e ênfase dos direitos sociais (CARVALHO, 2019) – e incentivaram a ampliação do RIDC.

A gratuidade de emissão da certidão de nascimento, em 1942 e 1949, esteve vinculada ao dever de alistamento militar. Portanto, neste caso, a gratuidade foi impulsionada pelo cumprimento do dever, não pela garantia do direito civil, especialmente o de personalidade, pois, de forma geral, cabia ao cidadão contribuir financeiramente para exercer seu primeiro direito na relação com o Estado: o direito de existir formalmente.

As cobranças para emissão de documentos de identificação pessoal, bem como as multas para aqueles que não se registravam, favoreciam o sub-registro e inibiam o registro tardio. Deste modo, foram recorrentes os períodos de anistia do pagamento destas cobranças e multas. Pela primeira vez, a gratuidade da certidão de nascimento para pessoas reconhecidamente pobres ocorreu em 1973. O estado de pobreza deveria ser comprovado, o que certamente gerava constrangimentos e feria a dignidade humana. Além disso, a necessidade de provar situação de pobreza criava possibilidades de entraves burocráticos que inviabilizassem o direito de ser civilmente registrado.

Em um país de grandes desigualdades sociais, é lamentável observar que somente em 2001 deixaram de existir as penalidades de multas para as pessoas que não registraram nascimento em determinado prazo. O fim destas multas é um significativo ganho de cidadania, que protege a dignidade humana a qualquer tempo. A gratuidade para o registro de nascimento foi estabelecida em 1997 e, em 2012, a emissão da carteira de identidade e do CPF se tornou gratuita.

O sub-registro de nascimento foi retratado no decreto nº 19.710/1931 como um problema o qual tinha por responsável de sua causa o cidadão. A mudança de visão do Estado, expressa na legislação, sobre a responsabilidade de erradicação do sub-registro, é observada mais de 70 anos depois, com o decreto nº 6.289/2007, que estabelece que o compromisso de erradicação do sub-registro deve incluir a atuação, em regime de colaboração e articulação, do Poder Judiciário e o Poder Legislativo, das serventias extrajudiciais de registro civil de pessoas naturais, das organizações dos movimentos sociais, dos organismos internacionais, da iniciativa privada, da comunidade e das famílias. Sem dúvidas, o decreto nº 6.289/2007 é significativo

propulsor da erradicação do sub-registro civil de nascimento e da ampliação ao acesso à documentação básica.

Dentre os grupos de cidadãos progressivamente incluídos no direito ao acesso à certidão de nascimento, destacam-se os acatólicos, os pobres, os escravizados, os menores abandonados, os menores infratores e as populações indígenas.²³⁹ No momento em que cabia à Igreja Católica a emissão de certidões de batismo, os acatólicos encontravam dificuldades para garantir seu direito civil de personalidade. As pessoas escravizadas, roubadas de diversos direitos, passaram a ter garantia de terem seus filhos registrados nos livros de nascimento e óbito somente em 1871, com a Lei do Ventre Livre.

Desde 1928, observa-se na legislação a preocupação com a garantia da certidão de nascimento para os menores abandonados e para os menores infratores. A partir de 1928, os indígenas recebem atenção especial ao direito de personalidade, com destaque para a ausência de penalidades nos casos de omissão do registro civil para aqueles não integrados à sociedade hegemônica. Criado em 1973, o Registro Administrativo de Nascimento de Indígena (RANI), como meio subsidiário de prova na ausência do registro civil e realizado pela Fundação Nacional do Índio [=Indígena] (Funai), revela mecanismos de facilitação para o reconhecimento deste grupo populacional pelo Estado.

As marcas de uma sociedade machista estão evidenciadas na Lei de Registros Públicos (lei nº 6.015/1973) que atribuiu ao pai, e apenas em sua ausência à mãe, a obrigação de fazer a declaração de nascimento do filho. É assustador observar que somente a partir de 2015 ficou explícito em lei a conquista feminina da mãe, isoladamente ou em conjunto com o pai, de poder registrar o nascimento de seus filhos.

A preocupação do Estado em identificar e controlar uma parcela específica da população, os criminosos, os criminosos-doentes, os detentos, também impulsionou o regime de identificação documentada dos cidadãos brasileiros. Isto é observado na origem histórica da carteira de identidade, que é marcada pelo investimento do Estado nos mecanismos que fortalecessem seu poder punitivo e sua própria segurança. Inclusive, o controle das “classes perigosas” utilizou de modernas técnicas no início do século XX, como a antropometria e a datiloscopia.

²³⁹ Na análise das leis federais, destacaram-se estes grupos, mas há outros que foram protegidos por mecanismos distintos de garantia de direitos. Recursos no Supremo Tribunal Federal, por exemplo, permitiram que transexuais solicitassem alteração de gênero no assento de registro civil, mesmo sem a realização de procedimento cirúrgico de redesignação de sexo (LEMOS JÚNIOR; PALHARES, 2018).

A obrigatoriedade da carteira de identidade para trabalhadores em serviço doméstico, estabelecida pela lei nº 4.632, de 6 de janeiro de 1923, ao invés de revelar simplesmente um ganho de cidadania, reflete também uma sociedade segregadora, marcada por um recente passado escravagista e preocupada em se assegurar contra os riscos de uma “classe perigosa”, representada, neste caso, principalmente por mulheres pobres e negras. Esta situação deixa indícios de que os avanços em termos de inclusão legal no RIDC não foram movidos simplesmente pelo nobre fundamento da dignidade humana.

O CPF, criado durante a ditadura militar no país, na década de 1960, tem origens históricas associadas ao imposto de renda. Portanto, a criação do CPF está associada a um momento de centralização do poder, de autoritarismo e de maior interesse pelo controle dos cidadãos. Desde sua criação, o CPF alcançaria as pessoas físicas, contribuintes ou não do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF), permitindo o controle generalizado dos cidadãos.

Na década de 1970, o CPF passou a ser obrigatoriamente mencionado em alguns documentos, aumentando assim o nível de controle dos cadastrados. Também nesse período, ficou definido quem obrigatoriamente deveria se cadastrar, com destaque para as pessoas físicas sujeitas à apresentação de declaração de rendimentos. A obrigatoriedade de inscrição no CPF e a indicação de seu número em outros documentos foi se tornando cada vez mais abrangente. “Com o passar do tempo, o CPF ultrapassou os limites do imposto de renda e tornou-se um documento de suma importância no cotidiano do brasileiro” (NÓBREGA, 2014, p. 92). Desde 2012, o CPF é informação obrigatória na carteira de identidade e, em 2015, a inscrição no CPF passou a ser obrigatória no momento da lavratura do assento de nascimento. Deste modo, a fixação da existência documentada do ser reforçou um fundamento econômico voltado especificamente para a digitalização do ser humano, dentro do espírito do capitalismo.

Ainda que a emissão do CPF diretamente na certidão de nascimento, no momento da lavratura do registro de nascimento,²⁴⁰ tenha se iniciado em 2015, a lei nº 13.484/2017, ao possibilitar a emissão de CPF nos cartórios de registro civil de pessoas naturais, contribuiu significativamente para o entendimento de que o CPF é um registro essencial para o exercício da cidadania.²⁴¹ Cabe esclarecer que há um serviço de registro civil das pessoas naturais em todos os municípios brasileiros.²⁴²

²⁴⁰ O registro civil de nascimento é um ato necessário ao exercício da cidadania, de acordo com a lei nº 9.265, de 12 de fevereiro de 1996.

²⁴¹ De acordo com o item 5.4 da Ata da 3ª Reunião ordinária do Comitê Gestor da Identificação Civil Nacional (CGICN) no ano de 2020, obtida através da manifestação de número 00137.002932/2021-84, de 11/02/2021, no Fala.BR, cerca de 10,5 milhões de CPFs foram emitidos pelos cartórios desde 2015.

²⁴² Art. 44, § 2º, da lei n. 8.935, de 18 de novembro de 1994.

A partir de 2017, o CPF passou a ser incorporado gratuitamente nos documentos de identidade civil e é o número de cruzamento de informações em base de dados oficiais. Além disso, em 2018, a obrigatoriedade de inscrição no CPF se generalizou a todas as pessoas físicas e o número do cidadão neste cadastro passou a ser o número de Registro Geral da carteira de identidade.

Na história da certidão de nascimento, observam-se escolhas políticas progressivas de inclusão de brasileiros ao direito de obter este documento. Já na história da carteira de identidade e do CPF, observam-se escolhas que privilegiaram inicialmente o controle de determinados cidadãos, até que, depois, estes documentos de identificação pessoal tivessem seu uso generalizado.

Na história da certidão de nascimento, observa-se, desde 1941, a vinculação da concessão de direitos sociais à apresentação de documentos de identificação pessoal. Isto corrobora com o entendimento de Carvalho (2019), o qual indica que os direitos sociais impulsionaram outros direitos, como o direito civil de personalidade, e não o inverso.

No contexto do Brasil contemporâneo, o CPF é o cadastro administrativo que mais se destacou dentre outros como, por exemplo, o Cadastro Nacional de Pessoas para a Saúde (CadSUS), o Número de Identificação Social (NIS), o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico)²⁴³ etc. Além disso, é o registro administrativo com maior potencial de tornar eficazes as prestações de serviços do Estado ao cidadão. Antes de a inscrição no CPF ser obrigatória, era comum que cidadãos não obrigados se inscrevessem devido à facilidade de acesso aos serviços públicos e da ampla utilização adquirida pelo número do CPF (SANTOS, 2010).

Portanto, inicialmente o CPF estava atrelado ao dever de pagar impostos, mas hoje ele está associado a uma multiplicidade de direitos, principalmente sociais, e deveres. Ademais, o déficit fiscal brasileiro favorece a necessidade de medidas que identifiquem aqueles que precisam receber benefícios e aqueles que devem ter o benefício cessado (BRASIL, 2018), e o CPF é um dado que já permite ao governo ter acesso, se for necessário e autorizado, às informações relacionadas à renda do cidadão.

Durante a pandemia de COVID-19, o número de trabalhadores informais que não constavam nos cadastros do governo e de pessoas sem documentos de identificação pessoal que

²⁴³ De acordo com o artigo 2º do decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, “O Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico é instrumento de identificação e caracterização sócio-econômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público” (BRASIL, 2007a).

se apresentaram para solicitar o auxílio emergencial, os chamados “invisíveis”, superou qualquer expectativa do governo federal.²⁴⁴ Ficou evidente a existência de uma quantidade significativa de brasileiros que não possuem qualquer relação formal com o Estado,²⁴⁵ resultado de um processo cruel de exclusão, e que vivem à margem de direitos civis, políticos e sociais.

As solicitações de auxílio emergencial, durante a pandemia, também colocaram em relevo as fragilidades dos sistemas de identidades e dos cadastros públicos no Brasil. Um bom sistema de identificação poderia evitar custos com recursos jurídico-policiais para investigações e julgamentos e complexas redes de auditoria e controladoria em programas sociais (BRASIL, 2015d) e viabilizaria a garantia de direitos sociais para aqueles que de fato necessitam.

As falhas do sistema de identificação geram prejuízos para os negócios (oneração da cadeia produtiva e dos custos de transação para considerar os riscos de perdas), para o governo (pagamento indevido de auxílios sociais e previdenciários e custos do sistema judiciário para movimentar ações de fraudes) e para o cidadão (gastos com advogados e custas processuais, custos para superação de traumas, comprometimento de acesso ao crédito, atraso no recebimento de benefícios sociais) (BRASIL, 2015d). Sendo assim, não são só os interesses de inclusão e de acesso a direitos que são considerados na garantia ao acesso aos documentos de identificação pessoal; há também uma lógica de redução de danos financeiros produzida pelo mercado e avalizada, potencializada e operacionalizada pelo Estado. A pesquisa, de 2015, do Ministério da Justiça e a Universidade de Brasília, estimou que, no caso brasileiro,

[...] o PIB potencial é reduzido em aproximadamente 0,75% em virtude de restrições no acesso ao crédito. Considerando a forma o processo de análise do sistema bancário brasileiro para a concessão de empréstimos, cuja característica central na concessão de pequenos valores é a identificação [do cidadão], pode-se assumir que ao menos 30% desse valor esteja relacionado com limitações na identificação precisa do solicitante. Ou seja, aproximadamente 0,22% da queda no PIB potencial teria origem na ineficiência do processo de individualização do solicitante.

Esse resultado implica em [...] aproximados R\$ 48 bilhões por ano que deixam de ser gerados em virtude de falhas de identificação (BRASIL, 2015c, p. 14-15).

²⁴⁴ DOCA, Geralda; SOUZA, André de. Governo deve pagar auxílio a 70 milhões de informais. **O Globo**, 15 abr. 2020, Matutina, Economia, p. 20. GARCIA, Karen; DOCA, Geralda; TALENTO, Aguiere. 'Invisíveis' são 40% da população em idade ativa. **O Globo**, 17 abr. 2020, Matutina, Economia, p. 21. MONTEIRO, Gabriel; MORAES, Luiza; GARCIA, Karen; COSTA, Vitor da. País de 'invisíveis'. **O Globo**, 1 maio 2020, Matutina, Economia, p. 17.

²⁴⁵ LEMOS, Ronaldo; MUFAREJ, Eduardo; MACHADO, Cláudio. Caos em bases de dados de cidadãos cobra seu preço na pandemia de coronavírus. **Folha de São Paulo**, 3 abr. 2020, Ilustríssima. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2020/04/caos-em-bases-de-dados-de-cidadaos-cobra-seu-preco-na-pandemia-de-coronavirus.shtml>. Acesso em: 26 jul. 2022. MATSUURA, Sérgio. Inspiração para o Brasil? Com identidade digital, Índia superou o desafio de cadastrar população de mais de 1 bilhão. **O Globo**, 2 jun. 2020, Economia. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/inspiracao-para-brasil-com-identidade-digital-india-superou-desafio-de-cadastrar-populacao-de-mais-de-1-bilhao-2-24457804>. Acesso em: 26 jul. 2022.

Os marcos tecnológicos mais significativos da certidão de nascimento são recentes, destacando-se, a partir de 2009, a matrícula padronizada e unificada nacionalmente; a partir de 2014, o processamento de forma integrada das informações das serventias de registro civil das pessoas naturais de todo o país, permitindo análises das informações e comunicação com outros dados; e, a partir também de 2014, a emissão de certidão eletrônica.

Dentre as escolhas tecnológicas na carteira de identidade, destaca-se o uso da antropometria, da datiloscopia, do registro fotográfico. Atualmente, a carteira de identidade é emitida em papel, em cartão de policarbonato e em meio digital.²⁴⁶ Em 2010, observa-se a tentativa de inserção da biometria, e recentemente foi incluído uso de *QR Code* nas carteiras de identidade. Por fim, cabe ressaltar que o número da carteira de identidade (Registro Geral) não se mostrou exitoso para identificar univocamente o cidadão, devido à forma descentralizada de emissão, que por si só não seria problemática, acompanhada da falta de interoperabilidade entre os sistemas das instituições produtoras do documento, cabendo, ao CPF, atualmente, ser o número de Registro Geral.

Os investimentos tecnológicos para aprimorar a Declaração do Imposto de Renda redundaram no maior controle, pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), das bases cadastrais do CPF. A centralização dos dados do CPF permitiu a unicidade de atribuição do número aos cidadãos e a interoperabilidade desta base viabilizou o estabelecimento de vínculos com outras bases do governo. Isto permitiu que este número de identificação do contribuinte fosse instrumentalizado para identificação do cidadão de forma ampla.

Os investimentos em tecnologia e sua competência técnica da RFB se destacam na administração pública brasileira. O comprovante de inscrição no CPF passou de suporte papel para cartão magnético, depois, começou a ser emitido no *site* da RFB, por meio de comprovante de situação cadastral, forma ainda utilizada, e, hoje, também está disponível em aplicativo para dispositivos móveis. Atualmente, o compartilhamento de dados do CPF utiliza as mais modernas tecnologias, como o *Blockchain*.

A SRFB [Secretaria da Receita Federal do Brasil] é referência na aplicação de novas tecnologias e reconhecidamente um dos órgãos detentores dos mais avançados sistemas de TIC [Tecnologia de Informação e Comunicação] da Administração Pública Federal [...]. Atualmente, a SRFB tem empenhado recursos substanciais para a aquisição de bens e serviços de TIC (QUEIROZ, 2018, p. 140).

²⁴⁶ Ainda que a legislação pesquisada, a partir da escolha metodológica desta pesquisa, se restrinja até o ano de 2021, em 2022, foi publicada o decreto nº 10.977, de 23 de fevereiro de 2022, que, entre outras coisas, estabelece os procedimentos e os requisitos para a expedição da carteira de identidade.

Portanto, foi através do controle da renda dos cidadãos, realizado pela RFB, proprietária e gestora dos dados do CPF, que o Estado conseguiu o melhor controle dos cidadãos. A dinâmica do RIDC do país é caracterizada pelo privilégio informacional do campo fiscal. Esta situação aponta para a prevalência de uma visão que coloca em primeiro plano o contribuinte, em detrimento do cidadão, representada na ordem das palavras do binômio contribuinte-cidadão.

O reconhecimento do CPF como item da documentação civil básica se deu no segundo mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva, que foi marcado, desde o primeiro mandato, pela expansão do crédito e de serviços financeiros para população de baixa renda, “incentivando maciçamente o consumo e, por conseqüência, gerando demanda na economia para crescimento do emprego e da renda” (BARONE; SADER, 2008, p. 1255). De 2001 a 2007, houve um aumento de 57,5% do número de contas bancárias no país, dentre estas, destaca-se a conta corrente simplificada, com menores exigências para sua abertura, demandando apenas documentos de identificação e de inscrição no CPF (BARONE; SADER, 2008).

A ausência de documentos de identificação, especialmente o CPF, pode ter como consequência a restrição de acesso ao crédito (aumento no número de consumidores restritos), criando dificuldades para abertura de negócio próprio, para fazer investimentos, para abrir conta bancária, para o desenvolvimento econômico e para a melhoria de vida dos cidadãos (BRASIL, 2015d). “A falha na identificação pode originar dois resultados distintos: i) uma transação legítima deixa de ocorrer; e, ii) uma transação criminosa ocorre” (BRASIL, 2015d, p. 8).

Neste contexto de mudanças econômicas e sociais, a identificação do cidadão pelo CPF expandiu a lógica do binômio contribuinte-cidadão, que passa a operar pelo trinômio contribuinte-consumidor-cidadão. Aqui, consumidor é entendido como aquele capaz de tomar decisões e de realizar ações que resultam no acesso a bens e serviços e usufruto destes (BELINKY, 2010). A partir de 2015, o controle, por meio do CPF, desde o nascimento, do potencial contribuinte-consumidor e de seu responsável, o qual tem o recém-nascido como dependente no imposto de renda,²⁴⁷ reforça a ordem das palavras do trinômio contribuinte-consumidor-cidadão.

²⁴⁷ Antes, os dependentes de contribuintes inscritos no CPF não tinham seu número próprio de inscrição e podiam fazer uso do número do CPF de quem dependiam, nos termos da instrução normativa SRF nº 43, de 25 de outubro de 1973. Inclusive, era possível que o dependente abrisse conta bancária em seu nome, utilizando número do CPF do titular do imposto de renda o qual dependia.

Atualmente, o provérbio russo que afirma que os seres humanos são “corpo, alma e passaporte”²⁴⁸ deveria ser atualizado para “corpo, alma e cartão de crédito” (LYON, 2001): “A questão, é claro, é que documentar a identidade individual passou por uma mudança no século XX, de informações predominantemente impressas exigidas pelo Estado, para a proliferação de dados armazenados eletronicamente exigidos por empresas comerciais”²⁴⁹ (LYON, 2001, p. 291, tradução minha).

A cidadania passou a incluir o direito de consumir, esta é a “[...] cidadania pregada pelos novos liberais” (CARVALHO, 2019, p. 228). Contudo, infelizmente, a inserção no mercado de consumo não significa percepção de que “ser cidadão implica o custo de pagar impostos e que são seus impostos que financiam o governo” (CARVALHO, 2019, p. 246), resultando em maior exigência do bom uso do dinheiro público dos contribuintes. O retorno positivo do pagamento de impostos fica cada vez mais distante no atual cenário de precarização e privatização do Estado. Além disso, o contexto de novas tecnologias de informação e comunicação nos serviços públicos criam obstáculos para usufruto de auxílios sociais do governo por aqueles cidadãos que não possuem familiaridade com estas tecnologias.²⁵⁰ Diante desta vulnerabilidade e desigualdade informacional, é importante que haja um compromisso ético em educar as pessoas para a cidadania digital, que significa “educar para uma participação responsável, para uma interação consciente, para construir as habilidades de todos em um mundo cada vez mais conectado” (DI FELICE *et al*, 2018, p. 7).

Se, na década de 1930, a carteira de trabalho representou a inserção do indivíduo na esfera econômica da produção e o cenário de uma cidadania regulada, hoje, o uso do CPF aponta para a relevância de o cidadão ser incluído no universo do mercado de trabalho, contribuindo com impostos, e de consumo, sendo reconhecido também pelo sistema financeiro para obtenção de crédito. Esta situação é acompanhada de uma realidade marcada pela precarização e desregulamentação do trabalho.

O indivíduo é visto primeiramente como contribuinte e consumidor para que, depois, o Estado o veja como detentor de direitos, inclusive o direito civil de personalidade. O contribuinte-consumidor-cidadão, constituído por uma lógica produzida pelo Estado, move a

²⁴⁸ No livro “Conversas de refugiados” (BRECHT, 2017), um dos personagens afirma que o passaporte é a parte mais nobre do ser humano.

²⁴⁹ Texto original: *The point, of course, is that documenting individual identity underwent a shift in the twentieth century, from predominantly print-based information required by the state, to the proliferation of electronically stored data required by commercial businesses* (LYON, 2001, p. 291).

²⁵⁰ Sugestão de filme: EU, Daniel Blake. Direção: Ken Loach. Reino Unido: Sixteen Films; Why Not Productions; Wild Bunch, 2016. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=129PJIj-q6E>. Acesso em: 26 fev. 2023.

economia e pode evidenciar a desigual participação na estrutura produtiva dos indivíduos na sociedade capitalista.

Na incapacidade de provisão do Estado, cabe ao contribuinte-consumidor-cidadão, documentado, desde seu nascimento, pelo CPF, recorrer ao consumo, à compra no mercado, do que são “direitos” não providos pelo Estado, como a saúde e a educação. Nesta lógica, a desigualdade social na sociedade brasileira coloca o cidadão pobre, excluído do mercado de trabalho e das condições de consumo, em uma situação de desfavorecido duplo, por não receber do Estado o que lhe é de direito e por não ter condições de comprar bens e serviços essenciais. Portanto, não há uma democratização do consumo ético, representado por uma dimensão do consumo que inclui a expressão do indivíduo no espaço público e o seu nível de consciência crítica, sendo esta representação uma forma de exercício da cidadania (BELINKY, 2010).

A diferenciação de direitos em um país de enormes disparidades como o Brasil, cujas carências sociais são tão grandes quanto diferenciadas, conforme regiões e grupos afetados, e no qual parcelas significativas da população estão à margem das arenas organizadas do conflito, tem entre outras causas a questão da especialização trabalhista como foco de aumento dessas desigualdades e a má distribuição de benefícios; soma-se a isso a flexibilização de contratos de trabalho e terceirizações que desvinculam o cidadão da questão básica de direitos trabalhistas adquiridos. Como consequência imediata, tem-se o agravamento da crise de garantias de direitos sociais com as modificações constitucionais freqüentes, remetendo a uma tradição de cidadania restrita, assentada na lógica da expansão de privilégios e não na universalização de direitos (FRADE, 2002, p. 25).

7 CONCLUSÕES

Por permitir a leitura de diferentes perspectivas da realização das ações de informação na sociedade, o conceito de regime de informação foi utilizado nesta tese, de forma inédita, como ferramenta útil para ancorar e propor a análise daquilo que foi chamado de regime de identificação documentada dos cidadãos (RIDC). Este modo dominante de ações de informação especificamente voltadas para identificar os cidadãos por meio dos documentos de identificação pessoal é um processo social que constitui um regime de informação específico. Portanto, o RIDC no Brasil, analisado por meio da legislação sobre os documentos de identificação pessoal, representa determinadas escolhas na elaboração do país, especialmente na perspectiva do Estado. Neste sentido, é importante “[...] perceber que, ali onde nos restou um único possível, havia vários possíveis com campos agarrados a esses possíveis” (BOURDIEU, 2014, p. 167).

Dizer que “[...] o Estado se faz fazendo” (BOURDIEU, 2014, p. 177) significa entender que as regras do Estado estão em constante elaboração, assim, tais regras podem ser outras. Deste modo, as características evidenciadas no RIDC no Brasil reforçam e evidenciam um certo modo de acontecer, historicamente determinado, do exercício do poder do Estado nas relações informacionais na sociedade.

Nesta tese, o período abrangido na legislação apresentada nos Apêndices I, II e III compreende os anos de 1838 a 2021. Portanto, a pesquisa empírica permitiu um elevado patamar de síntese para a elaboração de uma interpretação histórica para o RIDC no Brasil. De toda forma, há de se reconhecer os limites da legislação como único meio de leitura para o estudo do RIDC. Nas fontes pesquisadas, por exemplo, não foi possível identificar um marco legal que criou a certidão de nascimento e a carteira de identidade no país. O enfoque da análise recaiu sobre o uso circunstancial da informação, a moldura normativa, os atores institucionais e as escolhas políticas, além disso, perpassou outros elementos do RIDC, como, por exemplo, as tecnologias.

Foi possível observar que a informatividade e a documentalidade dos documentos de identificação pessoal de maior abrangência de uso e de cobertura da população brasileira resultaram em atos sociais cívicos, o que demonstra o poder de força constitutiva da sociedade de tais documentos. No RIDC, os documentos de identificação pessoal foram vistos como elo da relação entre o cidadão e o Estado, bem como como meio de interação e comunicação entre estes (CAPLAN; TORPEY, 2001), principalmente no que concerne ao exercício de direitos e deveres na construção da cidadania. Desta forma, a “identificação individual também forma

uma matriz crucial para a autocompreensão cultural e política do sujeito e do cidadão”²⁵¹ (CAPLAN; TORPEY, 2001, p. 12, tradução minha).

O estudo histórico do RIDC, por meio da legislação da certidão de nascimento, da carteira de identidade e do CPF, permitiu a observação de características deste regime no Brasil que revelam, evidenciam e reproduzem aspectos contraditórios da construção da cidadania no país, confirmando, assim, a hipótese desta tese. Ora os documentos de identificação pessoal são usados como uma forma de controle do Estado (regulação, hierarquização, restrição de direitos, cumprimento de deveres e imposição de controles), ora para o exercício de direitos (efetivar ou ampliar a cidadania real, por meio do acesso a direitos e da proteção do cidadão). Deste modo, ficou expresso que o RIDC e a cidadania são processos com condicionamento mútuo e em constante construção, inclusive em dimensões burocráticas, que demandam a documentação de atos, para ampliação de direitos e controle do cidadão. Portanto, o RIDC é um campo aberto de lutas políticas, que se manifesta nos próprios documentos de identificação pessoal.

A análise apresentada nesta pesquisa indicou que houve uma expansão da dimensão jurídica da cidadania, expressa em leis, sobre a identificação documentada dos cidadãos. Ainda assim, não se pode perder de vista que a cidadania expressa em leis não coincide perfeitamente com a cidadania realizada na prática. É na prática social, por exemplo, que se observa as dificuldades da população mais pobre de obter documentos de identificação pessoal que lhes permitirão acesso aos direitos. Esta dificuldade e o desejo de sair do anonimato social são expressos pelo eu lírico da música *O meu guri*, de Chico Buarque, que celebra o filho que lhe “[...] trouxe uma bolsa/ Já com tudo dentro/ Chave, caderneta/ Terço e patuá/ Um lenço e uma penca/ De documentos/ Prá finalmente/ Eu me identificar”. As contradições inerentes da construção da cidadania no país, evidenciadas no RIDC, se revelam também nesta canção, uma vez que a interpretação desta música permite concluir que o guri, que proporciona a “penca de documentos”, é um jovem que se rendeu à criminalidade e é por meio desta que consegue aquilo que o Estado deveria proporcionar, como, por exemplo, documentos de identificação pessoal.

O direito de personalidade foi apresentado com um direito fundamental à pessoa. “Os direitos personalíssimos constituem uma inconfundível categoria de direitos subjetivos essenciais, que pertencem à pessoa simplesmente por sua condição humana e que se encontram ligados ao indivíduo” (LEMOS JÚNIOR; PALHARES, 2018, p. 183). Todavia, no Brasil, o direito civil de personalidade não foi o único condutor da forma de acontecer do RIDC, foi

²⁵¹ Texto original: *Individual identification also forms a crucial matrix for the cultural and political self-understanding of the subject and citizen* (CAPLAN; TORPEY, 2001, p. 12).

possível observar outros interesses envolvidos, como a necessidade do Estado de se manter e de controlar os cidadãos (CARRARA, 1984; MACHADO, 2015).

As cobranças para realizar o registro de nascimento e as multas para aqueles que não realizassem o registro em determinado prazo favoreceram a arrecadação do Estado brasileiro e fragilizaram a cidadania e o usufruto do direito civil de personalidade, uma vez que teve por consequência o aumento do sub-registro no país e a inibição do registro tardio. A gratuidade no registro de nascimento concedida para fins de alistamento eleitoral e militar visaram manter o próprio Estado. Foi possível observar a construção de uma “cidadania hierarquizada” (DAMATTA, 2020), conduzida pelo Estado e marcada pelo cumprimento de deveres, antes mesmo da concessão de direitos fundamentais. Além disso, a trajetória da carteira de identidade foi marcada pela intenção de garantir a segurança do Estado, desta forma, não foram privilegiados os direitos de personalidade.

Os desiguais progressivamente incluídos (acatólicos, escravizados, menores abandonados, menores infratores, indígenas, pobres) e as pessoas que, inicialmente, foram mais controladas pelo Estado (criminosos, criminosos-doentes, detentos, trabalhadores de serviços domésticos, contribuintes do imposto de renda) no RIDC revelaram que a desigualdade na garantia do direito civil de personalidade está intimamente relacionada à desigualdade social e de classes. Se por um lado ficou evidente um contexto histórico marcado pelo elitismo, pela segregação, pela discriminação, por elementos aristocráticos e pela intolerância religiosa; por outro lado, o RIDC apresentou a progressiva inclusão de grupos populacionais na legislação brasileira e revelou o ritmo da extensão da condição de sujeito, de cidadão, nas relações jurídicas. Deste modo, pessoas que eram invisíveis para o Estado se tornaram legalmente visíveis, o que revela avanços na trajetória da cidadania no país.

Portanto, a análise do RIDC por meio das leis ora explicita desigualdades de direitos e mecanismos de sofisticação de controle da população, ora revela avanços da cidadania em termos de inclusões de grupos e de garantia de direitos civis de personalidade. Mesmo que se viabilize legalmente a garantia de documentos de identificação pessoal, esta “igualdade documental” é dificultada no Brasil pela forte desigualdade cidadã, observada na prática social, política e econômica. Este quadro contraditório da construção da cidadania no Brasil é refletido no RIDC.

Após percorrer a trajetória de 183 anos de legislação, foi possível observar no RIDC as marcas da colonização portuguesa de exploração, como reminiscências de trabalho escravo, concentração econômica, desigualdade social e discriminação racial (NATHANSOHN, 2018). Hoje, o Brasil se posiciona no cenário político-econômico internacional como uma região da

periferia dinâmica do capitalismo. “Em seu caminho, o capitalismo se demonstra incompatível com o estatuto de livre cidadania, e quanto mais se expande mais aprofunda o aspecto particularista do Estado, do elitismo e a excludência do seu sistema de dominação” (VIANNA, 1983, p. 255). Isto reforça, principalmente no Brasil, a necessidade de políticas sociais para que a cidadania seja viabilizada, colocando os direitos sociais na frente dos direitos civis (CARVALHO, 2019). Neste sentido, o direito civil de personalidade também emerge para atender aos direitos sociais, que minimizam os prejuízos da pobreza e das desigualdades acentuadas no Brasil (LEITE, 1991).

O RIDC confirmou que a ampliação dos direitos sociais refletiu no reforço de direitos civis e não o contrário. Portanto, a simples existência do cidadão e seu direito civil de personalidade não orientaram uma proteção social. Isto corrobora o entendimento de que os direitos civis são retardatários na história brasileira (CARVALHO, 2019). Assim, observa-se que a igualdade entre os seres humanos não ocorre desde seu nascimento. Tanto a igualdade quanto a desigualdade são forjadas pelo Estado, que necessita se retroalimentar. Ao investir nos direitos sociais, o Estado busca uma expansão e uma igualdade no acesso aos documentos de identificação pessoal, porém, sabe-se que, na prática, isto representa a legitimação das desigualdades sociais, pois não há proporcionalidade no acesso à riqueza.

A crescente importância do CPF como forma de identificação do cidadão, extrapolando sua finalidade inicial e precípua de controle das obrigações fiscais, indica que o controle sobre a renda proporcionou o melhor controle do Estado sobre o cidadão. O destaque do CPF no RIDC representa a inclusão de cidadãos no acesso aos documentos de identificação pessoal e, ao mesmo tempo, a importância no país da proliferação do crédito, do acesso ao consumo e do dever de pagar impostos, permeado por um contexto de avanço do capitalismo. Isto reforça que a lógica da identificação e da própria construção da cidadania possui suas contradições e não foi guiada somente pelo direito de personalidade, mas pelo exercício de deveres econômicos e pelo controle, por diferentes interesses, do cidadão pelo Estado, sendo este o motor da estruturação política, econômica e social, que garante sua própria manutenção. Nesta perspectiva, o indivíduo é visto atualmente pelo Estado primeiramente como um contribuinte-consumidor, antes de ser visto como um cidadão que tem direito a ter direitos e a usufruí-los.

O entendimento do que é igualdade varia historicamente e, no Brasil contemporâneo, a igualdade, intrínseca à cidadania, está relacionada à igualdade de consumo. Ao mesmo tempo que o CPF representa o cidadão como potencial consumidor, ele passou a ser útil para minorar as desigualdades de classes, através de seu uso para usufruto de políticas sociais.

A fragmentação informacional no Brasil observada na falta de interoperabilidade entre os sistemas das instituições emissoras da carteira de identidade apontou para o uso de técnicas – artefatos tecnológicos – como meras técnicas (MALIN, 1998; FAORO, 2012). Já a busca permanente por equilíbrio fiscal do Estado brasileiro e a necessidade de uma eficiência econômica resultaram na capacidade da área fazendária, no caso, da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), de centralizar e compartilhar a informação do CPF. Esta capacidade é reflexo de investimentos em tecnologias com potencial de inovação, como o *Blockchain*, que, atualmente, permitem a redução do tempo de circulação do capital e a produção de conhecimento, por meio da distribuição do banco de dados do CPF. Destaca-se que o uso desta tecnologia manteve a propriedade e gestão dos dados do CPF pela RFB.

Geralmente, “um banco de dados atualizado, fidedigno e bem organizado refletirá uma área de alta prioridade política e vice-versa” (MALIN, 2003, p. 18). Para ser eficiente, a identificação do cidadão pelo Estado precisou “fazer um pacto” com a RFB. Esta instituição concentra poder informacional sobre os cidadãos ao produzir e gerir a base do CPF, e é a protagonista na atualidade no RIDC. Este protagonismo é resultado também da centralidade do Poder Executivo federal no país, manifestada especialmente nos campos econômico, fiscal e financeiro (CARVALHO, 2019).

Sabendo que esta pesquisa é um recorte de uma realidade, espera-se que ela tenha contribuído para os estudos históricos na área de Ciência da Informação, especialmente na trajetória histórica dos documentos de identificação pessoal, em uma perspectiva social em que ressalta a construção da cidadania no regime de identificação documentada dos cidadãos brasileiros. A análise do RIDC apontou um longo e vasto panorama da formação do poder político, da formação social e, principalmente, da construção da cidadania no Brasil.

Este trabalho abre a possibilidade de diversas discussões sobre o RIDC no Brasil contemporâneo, inclusive sobre a gestão e as políticas públicas informacionais de identificação de cidadãos e a integração das informações nas bases de dados governamentais. Além disso, são pertinentes investigações futuras que realizem um paralelo entre o avanço histórico do RIDC no Brasil e as atuais tensões políticas, econômicas e sociais no país.

Espera-se que a discussão proposta nesta tese contribua com reflexões para o alcance da meta “Até 2030, fornecer identidade legal para todos, incluindo o registro de nascimento” (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, [2015?]), proposta pela Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, e encoraje novos estudos, com diferentes olhares disciplinares,

explorando outros meios e elementos de análise do RIDC e inspirando pesquisas comparativas do contexto brasileiro com o de outros países.

REFERÊNCIAS

- ABOUT, Ilsen; BROWN, James; LONERGAN, Gayle. Introduction. *In*: ABOUT, Ilsen; BROWN, James; LONERGAN, Gayle (ed.). **Identification and Registration Practices in Transnational Perspective: people, papers and practices**. United Kingdom: Palgrave Macmillan, 2013. p. 1-13.
- ABRUCIO, Fernando L.; PEDROTI, Paula; PÓ, Marcos Vinicius. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. *In*: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando; PACHECO, Regina (ed.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010. p. 27-71.
- AKYIAMA, Thais Gualda Carneiro; ALMEIDA, Veronica Eberle de; GODRI, Luciana; GUARIDO FILHO, Edson Ronaldo. Organizações e ambiente legal: A construção do sistema de identificação civil brasileiro. **RAM. Revista de Administração Mackenzie**, v. 16, n. 6, Edição Especial, p. 94-125, nov./dez. 2015.
- ALVES, Thiara dos Santos; BEZERRA, Arthur Coelho. Informação, política e poder: 20 anos do conceito de “regime de informação” em Maria Nélide González de Gómez. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 20., 2019, Florianópolis. **Anais [...]**. Florianópolis: UFSC, 2019. p. 1-20.
- ARAÚJO, Rosa Maria Barboza de. Cartórios na Cena Política. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 25, n. 1, p. 87-104, 1982.
- ARRAES, Virgílio Caixeta. 1º título eleitoral – 1881. *In*: ARRAES, Virgílio Caixeta. **Títulos eleitorais: 1881-2008**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral; Secretaria de Gestão da Informação, 2009. p. 9-13. (Série Apontamentos, n. 2).
- ASSUNÇÃO, Thiago. Fome de cidadania: reflexões sobre a relação indivíduo-estado. *In*: ROSANELI, Caroline Filla (org.). **Fomes Contemporâneas**. Curitiba: PUCPRESS, 2020. p. 72-81.
- BARCELLOS, Carlos Alberto Kastein. Identidade Civil e Genética: Aspectos Jurídicos e Bioéticos. **Brazilian Journal of Forensic Sciences, Medical Law and Bioethics**, [s. l.], v. 4, n. 2, p. 218-237, 2015.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Trad. Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BARONE, Francisco Marcelo; SADER, Emir. Acesso ao crédito no Brasil: evolução e perspectivas. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], v. 42, p. 1249-1267, 2008.
- BARRETO, Aldo de Albuquerque. A questão da informação. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 8, n. 4, p. 3-8, out.-dez. 1994.
- BELINKY, Aron. **Consumo, cidadania e a construção da democracia no Brasil contemporâneo: observações e reflexões sobre a história do Idec**. 2010. 344 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

BELLOTTO, Heloísa Liberalli. **Como fazer análise diplomática e análise tipológica de documento de arquivo**. São Paulo: Arquivo do Estado de São Paulo; Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002. (Projeto Como Fazer, v. 8).

BELLOTTO, Heloísa Liberalli. **Arquivo: estudos e reflexões**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014.

BOBBIO, Noberto. **A Era dos Direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOITO JUNIOR, Armando. **Estado, política e classes sociais: ensaios teóricos e históricos**. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

BOLESINA, Iuri; GERVASONI, Tamiris Alessandra. O direito à identidade pessoal no Brasil. **Saber Humano**, [s. l.], v. 8, n. 13, p. 65-87, jul./dez. 2018.

BOLTANSKI, Luc; THÉVENOT, Laurent. **On Justification: Economies of Worth**. Princeton: University Press, 2006.

BOURDIEU, Pierre. Espíritos de Estado: Gênese e Estrutura do Campo Burocrático. *In*: BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. Trad. Mariza Corrêa. Campinas: Papirus, 1996. p. 91-136.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado: Cursos no Collège de France (1989-92)**. Trad. Rosa Freire d'Aguiar. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BRAMAN, Sandra. The emergent global information policy regime. *In*: BRAMAN, S. (ed.). **The emergent global information policy regime**. New York: Palgrave Macmillan, 2004. p. 12-37.

BRAMAN, Sandra. **Change of state: Information, policy, and power**. Cambridge, MA: The MIT Press, 2006.

BRASIL. Caixa Econômica Federal. **Auxílio Emergencial**. [S. l.]: Caixa Econômica Federal, [2020?]. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/auxilio/PAGINAS/DEFAULT2.ASPX>. Acesso em: 10 nov. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Provimento nº 46, de 16 de junho de 2015. Revoga o Provimento 38 de 25/07/2014 e dispõe sobre a Central de Informações de Registro Civil das Pessoas Naturais - CRC. **DJe/CNJ**, nº 106, p. 50-53, 18 jun. 2015a.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Brasília: Presidência da República; Casa Civil, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 20 jan. 2019.

BRASIL. Decreto nº 798, de 18 de junho de 1851. Manda executar o Regulamento do registro dos nascimentos e óbitos. **Diário da Câmara dos Deputados**, Rio de Janeiro, 18 jun. 1851.

BRASIL. Decreto nº 5.604, de 25 de abril de 1874. Manda observar o Regulamento desta data para execução do art. 2º da Lei nº 1829 de 9 de Setembro de 1870, na parte em que estabelece

o registro civil dos nascimentos, casamentos e obitos. **Coleção de Leis do Império do Brasil**, [s. l.], vol. 1, p. 434, 1874.

BRASIL. Decreto nº 5.484, de 27 de junho de 1928. Regula a situação dos índios nascidos no território nacional. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 14 jul. 1928.

BRASIL. Decreto nº 19.710, de 18 de fevereiro de 1931. Obriga ao registro, sem multa, até 31 de dezembro de 1932, dos nascimentos ocorridos no território nacional, de 1 de janeiro de 1889 até a publicação do presente decreto. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 24 fev. 1931.

BRASIL. Decreto nº 699, de 18 de março de 1936. Aprova o regulamento sobre a execução dos serviços da Diretoria do Imposto de Renda. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 26 mar. 1936.

BRASIL. Decreto nº 84.047, de 2 de outubro de 1979. Limita os casos de obrigatoriedade de inscrição no Cadastro de Pessoa Físicas (CPF) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 4 out. 1979.

BRASIL. Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996. Institui o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 maio 1996.

BRASIL. Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 jun. 2007a.

BRASIL. Decreto nº 6.289, de 6 de dezembro de 2007. Estabelece o Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica, institui o Comitê Gestor Nacional do Plano Social Registro Civil de Nascimento e Documentação Básica e a Semana Nacional de Mobilização para o Registro Civil de Nascimento e a Documentação Básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 dez. 2007b.

BRASIL. Decreto nº 9.929, de 22 de julho de 2019. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Informações de Registro Civil - Sirc e sobre o seu comitê gestor. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 jul. 2019a.

BRASIL. Decreto nº 10.063, de 14 de outubro de 2019. Dispõe sobre o Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica, o Comitê Gestor Nacional do Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação da Documentação Básica e a Semana Nacional de Mobilização para o Registro Civil de Nascimento e a Documentação Básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 out. 2019b.

BRASIL. Decreto-lei nº 237, de 2 de fevereiro de 1938. Regula o início dos trabalhos do Recenseamento Geral da República em 1940 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 7 fev. 1938.

BRASIL. Decreto-lei nº 401, de 30 de dezembro de 1968. Altera dispositivos da legislação do Imposto de Renda e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 dez. 1968.

BRASIL. Decreto-lei nº 1.004, de 21 de outubro de 1969. Código Penal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 out. 1969.

BRASIL. Lei nº 4.783, de 31 de dezembro de 1923. Orça a Receita Geral da Republica dos Estados Unidos do Brasil para o exercicio de 1924. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 4 jan. 1925.

BRASIL. Lei nº 4.516, de 1º de dezembro de 1964. Cria o Serviço Federal de Processamento de Dados, vinculados ao Ministério da Fazenda. **Diário Oficial da União**, Brasília, 4 dez. 1964.

BRASIL. Lei nº 9.534, de 10 de dezembro de 1997. Dá nova redação ao art. 30 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos; acrescenta inciso ao art. 1º da Lei nº 9.265, de 12 de fevereiro de 1996, que trata da gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania; e altera os arts. 30 e 45 da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, que dispõe sobre os serviços notariais e de registro. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 dez. 1997.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jan. 2002.

BRASIL. Ministério da Justiça; Universidade de Brasília. **RT Diagnóstico de Documentos de Identificação Civil**. Brasília: Ministério da Justiça; Universidade de Brasília, 2015b. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/Acesso/governanca/pdfs/estrutura-documental/20150618-mj-ric-rt-diagnostico-de-documentos-de-identificacao-civil.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça; Universidade de Brasília. **RT Limitações de Acesso ao Crédito**. Brasília: Ministério da Justiça; Universidade de Brasília, 2015c. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/Acesso/governanca/pdfs/projeto-gestao-integrada/20151029-mj-ric-rt-limitacoes-de-acesso-ao-credito-1.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça; Universidade de Brasília. **RT Tipos de Crimes Ligados à Falsificação de Identidade**. Brasília: Ministério da Justiça; Universidade de Brasília, 2015d. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/Acesso/governanca/pdfs/projeto-gestao-integrada/20150817-mj-ric-rt-tipos-de-crimes-ligados-a-falsificacao-de-identidade.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Governança**: Página RIC. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, [2010?]. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/Acesso/governanca/ric>. Acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. Secretaria da Receita Federal do Brasil. Instrução Normativa RFB nº 1.548, de 13 de fevereiro de 2015. Dispõe sobre o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF). **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 fev. 2015e.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação). **Processo TC 010.716/2018-1**. Relatório de Acompanhamento. Relator: Marcos Bemquerer, 2018. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/processo/TC%2520010.716%252F2018-1/%2520/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/4/%2520>. Acesso em: 8 jan. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Relatório de Gestão: Ministro Barroso**. 2020/2022. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2022.

BRASILEIRO, Tula Vieira. **“Filho de”**: um estudo sobre o sub-registro de nascimento na cidade do Rio de Janeiro. 2008. 221f. Tese (Doutorado em Educação) – Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

BRASILEIRO, Tula Vieira. O Comitê Gestor Estadual de Políticas de Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica do Rio de Janeiro: um zoom sobre a sua trajetória. *In*: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Acesso à Documentação**. Rio de Janeiro: MPRJ, 2017. p. 47-79.

BRECHT, Bertolt. **Conversas de refugiados**. Trad. Tercio Redondo. São Paulo: Editora 34, 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado patrimonial ao gerencial. *In*: PINHEIRO, Paulo Sérgio; SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge (org.). **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Cia. das Letras, 2001. p. 222-259.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Estado, estado-nação e formas de intermediação política. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 100, p. 155-185, 2017.

BRIET, Suzanne. **Qu'est-ce que la documentation?** Paris: Éditions Documentaires Industrielles et Techniques, 1951.

BUCKLAND, Michael K. Information as thing. **Journal of the American Society of Information Science**, [s. l.], v. 42, n. 5, p. 351-360, jun. 1991.

BURKE, Peter. **Uma história social do conhecimento: de Gutenberg a Diderot**. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

CALIXTO, Sônia Meire de Abreu Tranca. **Políticas públicas de Estado na erradicação do sub-registro**. 2016. 129 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas e Sociedade) – Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Fortaleza, 2016.

CAMPOS, Ligia Fabris. **O Direito de ser si mesmo: a tutela da identidade pessoal no ordenamento jurídico brasileiro**. 2006. 193 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/colecao.php?strSecao=resultado&nrSeq=11175@1>. Acesso em: 12 maio 2021.

CANDIOTTO, Cesar. A governamentalidade política no pensamento de Foucault. **Filosofia Unisinos**, [s. l.], v. 11, n. 1, p. 33-43, 2010.

CAPLAN, Jane. ‘Ausweis Bitte!’ Identity and Identification in Nazi Germany. *In*: ABOUT, Ilsen; BROWN, James; LONERGAN, Gayle (ed.). **Identification and Registration Practices in Transnational Perspective: people, papers and practices**. United Kingdom: Palgrave Macmillan, 2013. p. 224-242.

CAPLAN, Jane; HIGGS, Edward. Afterword: The Future of Identification’s Past: Reflections on the Development of Historical Identification Studies. *In*: ABOUT, Ilsen; BROWN, James;

LONERGAN, Gayle (ed.). **Identification and Registration Practices in Transnational Perspective**: people, papers and practices. United Kingdom: Palgrave Macmillan, 2013. p. 302- 308.

CAPLAN, Jane; TORPEY, John. Introduction. *In*: CAPLAN, Jane; TORPEY, John (ed.). **Documenting individual identity**: the development of state practices in the modern world. United Kingdom: Princeton University Press, 2001. p. 1-12.

CAPURRO, Rafael; HJORLAND, Birger. O conceito de informação. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 12, n. 1, p. 148-207, jan./abr. 2007.

CARRARA, Sérgio. A “Ciência e Doutrina da Identificação no Brasil” ou Do Controle do Eu no Templo da Técnica. **Boletim do Museu Nacional**, Rio de Janeiro, n. 50, p. 1-28, dez. 1984.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 25. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos Registros Públicos comentada**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CHAHAIRA, Letícia. Invisibilidade cidadã x visibilidade punitiva. *In*: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Acesso à Documentação**. Rio de Janeiro: MPRJ, 2017. p. 179-186.

CHOERI, Raul Cleber da Silva. **O direito à identidade na perspectiva civil-constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

CIANCONI, Regina de Barros; LOTT, Yuri Monnerat. Do panopticon ao panspectron: uma reflexão sobre as mediações de poder e a materialidade da informação. **Liinc em Revista**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 245-258, 2016.

CORRÊA, Fabiana Lopes. Controle e Cidadania: Controvérsias na Implantação do Registro de Identidade Civil (RIC) no Brasil. **Revista Textos Graduados**, [s. l.], v. 7, n. 2, p. 64-77, jul. 2020.

CUPIS, Adriano de. **Os Direitos da Personalidade**. Campinas: Romana, 2004.

DAMATTA, Roberto. A mão visível do Estado: notas sobre o significado cultural dos documentos. **Anuário Antropológico**, [s. l.], v. 25, n. 1, p. 37-64, 2000.

DAMATTA, Roberto. **Você sabe com quem está falando?**: estudos sobre o autoritarismo brasileiro. Rio de Janeiro: Rocco, 2020.

DELEUZE, Gilles. Post-Scriptum sobre Sociedade do Controle. *In*: CONVERSACÕES. São Paulo: Ed. 34, 1992. p. 219-226.

DI FELICE, Massimo *et al.* Manifesto pela Cidadania Digital. **Lumina**, Juiz de Fora, v.12, n. 3, p. 3-7, 2018.

DURANTI, L. Registros documentais contemporâneos como provas de ação. **Estudos históricos**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 13, p. 49-64, 1994.

EKBIA, Hamid R. Information in action: a situated view. **Proceedings of the American Society for Information Science and Technology**, [s. l.], v. 46, n. 1, p. 1-11, 2009.

EKBIA; Hamid R.; EVANS, Tom P. Regimes of Information: Land Use, Management, and Policy. **The Information Society**, [s. l.], v. 25, p. 328-343, 2009.

ESCÓSSIA, Fernanda Melo da. **Invisíveis**: uma etnografia sobre identidade, direitos e cidadania nas trajetórias de brasileiros sem documento. 2019. 146 f. Tese (Doutorado em História, Política e Bens Culturais) – Escola de Ciências Sociais, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2019.

ESTEVÃO, Silvia Ninita de Moura. Arquivo Nacional: das funções simples às operações complexas de custódia e acesso. *In*: CAIXETA, Maria Cristina Diniz *et al.* (org.). **IV Encontro Nacional da Memória da Justiça do Trabalho**: Cidadania: o trabalho da memória. Belo Horizonte: LTr; Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região, 2010. p. 31-40.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 2012.

FERRARIS, Maurizio. Perspectives of documentality. **Phenomenology and Mind**, [s. l.], n. 2, p. 34-40, 2012.

FERRARIS, Maurizio; TORRENTO, Giuliano. Documentality: a theory of social reality. **Rivista di estetica**, [s. l.], n. 57, p. 11-27, 2014.

FONSECA, Maria Odila. **Arquivologia e ciência da informação**. Rio de Janeiro: FGV, 2005. 124 p.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Org. e trad. Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979. Disponível em: <https://ayrtonbecalle.files.wordpress.com/2015/07/foucault-m-microfc3adsica-do-poder.pdf>. Acesso em: 4 fev. 2018.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**: nascimento da prisão. Trad. Raquel Ramallete. Petrópolis: Vozes, 1987.

FOUCAULT, Michel. **Segurança, território, população**: curso dado no Collège de France (1977-1978). Edição Michel Senellart. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FOUCAULT, Michel. O sujeito e o poder. *In*: FOUCAULT, Michel. **Genealogia da Ética, Subjetividade e Sexualidade**. Coleção Ditos e Escritos. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014. p. 118-140.

FRADE, Marco Antônio Fernandes. **Cidadania, informação e consumo**: a Internet na formação do cidadão-consumidor na era do comércio eletrônico. 2002. 163 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Escola de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2002.

FROHMANN, Bernd. Taking information policy beyond information science: applying the actor network theory. *In*: ANNUAL CONFERENCE OF THE CANADIAN ASSOCIATION

FOR INFORMATION SCIENCE, 23., 1995, Alberta. **Proceedings** [...]. Alberta: University of Alberta, 1995. Disponível em: <https://sites.ualberta.ca/dept/slisc/cais/frohmann.htm>. Acesso em: 23 jan. 2018.

FROHMANN, Bernd. O caráter social, material e público da informação. *In*: FUJITA, Mariângela Spotti Lopes; MARTELETO, Regina Maria; LARA, Marilda Lopes Ginez de (org.). **A dimensão epistemológica da Ciência da Informação e suas interfaces técnicas, políticas e institucionais nos processos de produção, acesso e disseminação da informação**. São Paulo: Cultura Acadêmica; Marília: FUNDEPE Ed. 2008. p. 1-34.

FROHMANN, Bernd. Revisiting “what is a document?”. **Journal of Documentation**, v. 65, n. 2, p. 291-303, 2009.

FROHMANN, Bernd. **Document, Index, Trace, and Death: Briet’s Antelope Lessons**. Trabalho apresentado em 25 de fevereiro de 2014 no Culture and Technology Lecture Series, no McLuhan Program in Culture and Technology, na Faculdade de Informação, da Universidade de Toronto, 2014. Disponível em: https://www.academia.edu/14052442/Document_Index_Trace_and_Death_Briet_s_Antelope_Lessons_February_25_2014_. Acesso em: 4 fev. 2018.

FUNARI, Pedro Paulo. A cidadania entre os romanos. *In*: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (org.). **História da Cidadania**. 6. ed. São Paulo: Contexto, 2018. p. 49-79.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. **Convenção sobre os Direitos da Criança**. [S. l.]: Unicef, [2021]. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acesso em: 19 abr. 2021.

GARFINKEL, Harold; RAWLS, Anne Warfield. **Toward a sociological theory of information**. Nova York: Routledge, 2015.

GOMES, Daniela Vasconcellos. Algumas considerações sobre os direitos da personalidade. **Espaço Jurídico Journal of Law**, [s. l.], v. 6, n. 1, p. 45-54, jan./jun. 2005.

GONZÁLEZ DE GÓMEZ, Maria Nélide. O caráter seletivo das ações de informação. **Informare**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 7-31, 1999.

GONZÁLEZ DE GÓMEZ, Maria Nélide. Ciência da informação, economia e tecnologias de informação e comunicação: a informação nos entremeios. *In*: MACIEL, Maria Lucia; ALBAGLI, Sarita (org.). **Informação e desenvolvimento: conhecimento, inovação e apropriação social**. Brasília: IBICT; UNESCO, 2007. p. 149-183.

GONZÁLEZ DE GÓMEZ, Maria Nélide. A reinvenção contemporânea da informação: entre o material e o imaterial. **Tendências da Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação**, Paraíba, v. 2, n. 1, p. 115-134, 2009.

GONZÁLEZ DE GÓMEZ, Maria Nélide. As ciências sociais e as questões da informação. **Revista Morpheus-Estudos Interdisciplinares em Memória Social**, n. 8, v. 14, p. 18-37, 2012a.

GONZÁLEZ DE GÓMEZ, Maria Nélide. Regime de informação: construção de um conceito. **Informação & Sociedade: Estudos**, João Pessoa, v. 22, n. 3, p. 43-60, set./dez. 2012b.

GONZÁLEZ DE GÓMEZ, Maria Nélide. Tecnologias digitais e análise do regime de informação para a promoção da saúde coletiva. **Informação em Pauta**, Fortaleza, v. 3, número especial, p. 9-29, nov. 2018.

GONZÁLEZ DE GÓMEZ, Maria Nélide. Reflexões sobre a genealogia dos regimes de informação. **Informação & Sociedade: Estudos**, João Pessoa, v. 29, n. 1, p.137-158, jan./mar. 2019.

GONZÁLEZ DE GÓMEZ, Maria Nélide. **A Documediaalidade**: o Novo Realismo de Maurizio Ferraris. [S. l.]: ResearchGate, 2021. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Maria-Nelida-Gonzalez-De-Gomez/publication/356441829_A_DOCUMEDIALIDADE_O_NOVO_REALISMO_DE_M_AURIZIO_FERRARIS/links/619bcda03068c54fa5123690/A-DOCUMEDIALIDADE-O-NOVO-REALISMO-DE-MAURIZIO-FERRARIS.pdf. Acesso em: 31 jan. 2022.

GOODY, Jack. **A lógica da escrita e a organização da sociedade**. Trad. Teresa Louro Pérez. Lisboa: Edições 70, 1987.

GRIFFITHS, Melanie. ‘Establishing Your True Identity’: Immigration Detention and Contemporary Identification Debates. *In*: ABOUT, Ilsen; BROWN, James; LONERGAN, Gayle (ed.). **Identification and Registration Practices in Transnational Perspective**: people, papers and practices. United Kingdom: Palgrave Macmillan, 2013. p. 281-301.

GROSSMANN, Luís Osvaldo. Nova carteira de identidade do Governo atropela documento nacional do TSE. **Convergência Digital**, 25 fev. 2022. Disponível em: <https://www.convergenciadigital.com.br/Governo/Nova-carteira-de-identidade-do-Governo-atropela-documento-nacional-do-TSE-59574.html?UserActiveTemplate=mobile>. Acesso em: 12 set. 2022.

GRYNSZPAN, Mario. Acesso e recurso à justiça no Brasil: algumas questões. *In*: PANDOLFI, Dulce Chaves; CARVALHO, José Murilo de; CARNEIRO, Leandro Piquet; GRYNSZPAN, Mario (org.). **Cidadania, justiça e violência**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 99-113.

GUARINELLO, Noberto Luiz. Cidades-estado na Antiguidade Clássica. *In*: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (org.). **História da Cidadania**. 6. ed. São Paulo: Contexto, 2018. p. 29-47.

GUERZONI FILHO, Gilberto. Tentativas e perspectivas de formação de uma burocracia pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, [s. l.], ano 47, v. 120, n. 1, p. 41-66, jan./abr. 1996.

GUIRADO, Mary Celia. Passaporte para a proteção: política pública, direito de cidadania. *In*: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Acesso à Documentação**. Rio de Janeiro: MPRJ, 2017. p. 29-46.

HUNTER, Wendy; SUGIYAMA, Natasha Borges. Making the newest citizens: achieving universal birth registration in contemporary Brazil. **The Journal of Development Studies**, [s. l.], v. 54, n. 3, p. 397-412, 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Cadernos ODS**: ODS 16 Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à

justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis: O que mostra o retrato do Brasil? S/I: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2019.

JAGUARIBE, Helio. **O nacionalismo na atualidade brasileira**. Brasília: FUNAG, 2013.

KANASHIRO, Marta Mourão. **Biometria no Brasil e o Registro de Identidade Civil**: novos rumos para a identificação. 2011. 115 p. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

KANASHIRO, Marta Mourão; DONEDA, Danilo. The new Brazilian identification system: unique features of a general transformation. **Surveillance & Society**, [s. l.], v. 10, n. 1, p. 18-27, 2012.

KARNAL, Leandro. Estados Unidos, Liberdade e cidadania. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (org.). **História da Cidadania**. 6. ed. São Paulo: Contexto, 2018. p. 135-157.

KRASNER, Stephen D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 20, n. 42, p. 93-110, jun. 2012.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LAZZARATO, Maurizio. Sujeição e servidão no capitalismo contemporâneo. In: NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS DA SUBJETIVIDADE. **Cadernos de subjetividade**. São Paulo: PUC/SP, 2010. p. 168-179.

LEHMKUHL, Camila Schwinden. **O acesso à informação no Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (SIRC)**. 2017. 121 p. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Centro de Ciências da Educação, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

LEITE, Márcia da Silva Pereira. Políticas sociais e cidadania. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, [s. l.], v. 1, n. 1 p. 117-131, 1991.

LEMOS JÚNIOR, Eloy Pereira; PALHARES, Débora de Freitas. A proteção dos direitos fundamentais no Registro Civil das Pessoas Naturais. **Revista Direitos Humanos Fundamentais**, Osasco, ano 18, n. 2, p. 175-192, jul.-dez. 2018.

LIMA, Eliane Bezerra. **Arquivologia nas páginas da Revista do Serviço Público – 1960-1989**. 2019. 130 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Escola de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, 2019.

LYON, David. Under My Skin: From Identification Papers to Body Surveillance. In: CAPLAN, Jane; TORPEY, John. **Documenting individual identity**: the development of state practices in the modern world. United Kingdom: Princeton University Press, 2001. p. 291-310.

MACHADO, Cláudio. **Identidade legal na Internet**. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2015. 14 slides, color. Disponível em: <https://seminarioprivacidade.cgi.br/2015/>. Acesso em: 19 mar. 2020.

MACHADO, Cláudio; BARBOSA, Alexandre. Um passo dado para identidade digital no Brasil. **ITS Rio**, Rio de Janeiro, 19 jun. 2020. Disponível em: <https://feed.itsrio.org/um-passo-dado-para-identidade-digital-no-brasil-9ba066584598>. Acesso em: 30 out. 2020.

MAKRAKIS, Solange. **O registro civil no Brasil**. 2000. 88 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2000.

MALIN, Ana Maria Barcellos. O mal-estar brasileiro na sociedade de informação. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 12, n. 4, p. 30-35, 1998.

MALIN, Ana Maria Barcellos. **Estado e Sociedade da Informação no Brasil**: uma investigação sobre o papel da informação na gestão pública. 2003. 157 f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Escola de Comunicação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, Rio de Janeiro, 2003.

MALIN, Ana Maria Barcellos. Interessados e interesses no regime de acesso à informação pública no Brasil. *In*: CIANCONI, Regina de Barros; CORDEIRO, Rosa Inês Novais; MARCONDES, Carlos Henrique. (org.). **Gestão do conhecimento, da informação e de documentos em contextos informacionais**. Niterói: Editora da UFF, 2013. p. 225-239. (Coleção Estudos da Informação, 3).

MALIN, Ana Maria Barcellos *et al.* **Covid-19**: acesso à informação pública. LAI na pandemia: a desorganização das informações do governo como obstáculo ao recebimento do auxílio emergencial. n. 3, jun 2020. Rio de Janeiro: Observatório de Gestão Pública da Informação, 2020a. Disponível em: http://obgi.org/wp-content/uploads/2020/06/comunicado_03_VF.pdf. Acesso em: 13 dez. 2020.

MALIN, Ana Maria Barcellos *et al.* Covid-19: acesso à informação pública – Relatório de Pesquisa. **Liinc em Revista**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p. 1-20, dez. 2020b. Disponível em: <http://revista.ibict.br/liinc/article/view/5370/5110>. Acesso em: 13 dez. 2020.

MARCÍLIO, Maria Luiza. Os registros paroquiais e a História do Brasil. **Varia História**, [s. l.], v. 31, p. 13-20, 2004.

MARCONDES, Carlos Henrique. Linguagem e documento: fundamentos evolutivos e culturais da Ciência da Informação. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 15, n. 2, p. 2-21, ago. 2010.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Trad. Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1963.

MARTIN, Aaron; TAYLOR, Linnet. Exclusion and inclusion in identification: regulation, displacement and data justice. **Information Technology for Development**, [s. l.], v. 27, n. 1, p. 50-66, 2021.

MICELI, Sérgio. Prefácio: Materialismo Simbólico. *In*: BOURDIEU, P. **Sobre o Estado: Cursos no Collège de France (1989-92)**. Trad. Rosa Freire d'Aguiar. São Paulo: Companhia das Letras, 2014. p. 19-26.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Acesso à Documentação**. Rio de Janeiro: MPRJ, 2017.

MONDAINI, Marco. O respeito aos direitos dos indivíduos. *In*: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (org.). **História da Cidadania**. 6. ed. São Paulo: Contexto, 2018. p. 115-133.

MONTE, Erik Fernandes Santos do. A importância da declaração do imposto de renda sobre a pessoa física na reconstituição do ciclo tributário do contribuinte. **Revista Científica Intr@ciência**, ed. 20, p. 1-18, dez. 2020.

MORAES, Maria Celina Bodin de. Sobre o nome da pessoa humana. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 12, p. 48-74, 2000.

MOTA, Luciana Campos. A integração dos sistemas estruturantes no governo federal brasileiro: realidade e desafios. *In*: FREITAS, Cristiana Soares de (org.). **Inovação, governança digital e políticas públicas: conquistas e desafios para a democracia**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016. p. 167-179.

MOTTA, Kátia Sausen da. **Juiz de paz e cultura política no início do Oitocentos (Província do Espírito Santo, 1827-1842)**. 2013. 195 f. Dissertação (Mestrado em História), Centro de Ciências Humanas e Naturais, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2013.

NATHANSOHN, Bruno Macedo. **O regime de informação entre o tratamento humanitário e a vigilância para o controle: ecos da gramática global no sistema de refúgio brasileiro**. 2018. 261 f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Escola de Comunicação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, Rio de Janeiro, 2018.

NÓBREGA, Cristóvão Barcelos da. **História do imposto de renda no Brasil, um enfoque na pessoa física (1922-2013)**. [S. l.]: Secretaria da Receita Federal do Brasil, 2014. Disponível em: <https://www.ibet.com.br/wp-content/uploads/2016/05/Imp.-Renda.pdf>. Acesso em: 24 out. 2020.

NUNES, Edson. **A Gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.; Brasília, DF; ENAP, 2003.

ODALIA, Nilo. A liberdade como meta coletiva. *In*: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (org.). **História da Cidadania**. 6. ed. São Paulo: Contexto, 2018. p. 159-169.

OFFE, Claus. Governance: An “Empty Signifier”? **Constellations**, [s. l.], v. 16, n. 4, p. 550-562, 2009.

OLIVEIRA, Elba Maria da Silva Mattos Porto de. **O documento registro de nascimento no Brasil: história, institucionalidade e efeitos**. 2021. 152 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Instituto de Arte e Comunicação Social, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2021.

OLIVEIRA, Maria Luiza Ferreira de. O Ronco da Abelha: resistência popular e conflito na consolidação do Estado nacional, 1851-1852. **Almanack Braziliense**, [s. l.], n. 1, p. 120-127, maio 2005.

OLIVEIRA, Maria Izabel Pinto de; BARRETO, Wanderlei de Paula. Direito à identidade como direito da personalidade. **Revista Jurídica Cesumar - Mestrado**, [s. l.], v. 10, n. 1, p. 199-215, jan./jun. 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. [S. l.]: ONU, 1948. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/por.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2020.

ORTEGA, Cristina Dotta. LARA, Marilda Lopes Ginez de. A noção de documento: de Otlet aos dias de hoje. In: CONGRESS ISKO-SPAIN, 9., 2009, Valencia. **Anais [...]**. Valencia: International Society for Knowledge Organization, 2009, p. 306-326.

ORTEGA, Cristina Dotta; SALDANHA, Gustavo Silva. A noção de documento no espaço-tempo da Ciência da Informação: críticas e pragmáticas de um conceito. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 24, p. 189-213, 2019.

OTLET, Paul. **Tratado de documentação**: o livro sobre o livro: teoria e prática. Trad. Taiguara Villela Aldabalde *et al.* Brasília: Briquet de Lemos Livros, 2018.

PANDOLFI, Dulce Chaves. Percepção dos direitos e participação social. In: PANDOLFI, Dulce Chaves; CARVALHO, José Murilo de; CARNEIRO, Leandro Piquet; GRYNSZPAN, Mario (org.). **Cidadania, justiça e violência**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 44-58.

PASCHOAL, Livia Pereira. Projeto criança cidadã: o direito ao nome e o acesso à documentação básica. In: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Acesso à Documentação**. Rio de Janeiro: MPRJ, 2017. p. 113-126.

PEIRANO, Mariza G. S. “Sem Lenço, sem Documento”: reflexões sobre cidadania no Brasil. **Sociedade e Estado**: Revista Semestral do Departamento de Sociologia da UnB, v. 1, p. 49-63, jun. 1986.

PEIRANO, Mariza G. S. “De que serve um documento?” In: PALMEIRA, Moacir G. S.; BARREIRA, César (org.). **Política no Brasil**: visões de antropólogos. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Núcleo de Antropologia Política/UFRJ, 2006. p. 25-49.

PEIRANO, Mariza G. S. Identifique-se! o caso Henry Gates versus James Crowley como exercício antropológico. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 26, n. 77, out. 2011.

PINSKY, Jaime. Introdução. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (org.). **História da Cidadania**. 6. ed. São Paulo: Contexto, 2018. p. 9-13.

PINTO, Danilo César Souza. De papel a documento: uma reflexão antropológica sobre os procedimentos notariais. **Revista Antropolítica**, Niterói, n. 41, 2. sem. p. 328-356, 2016.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Plataforma Agenda 2030**. [s. l.]: ONU, [2015?]. Disponível em: <http://www.agenda2030.org.br/>. Acesso em: 11 maio 2021.

QUEIROZ, Gislei de Sales. **Política de Governança Digital na Secretaria da Receita Federal do Brasil**: Análise da Gestão de Serviços Públicos Digitais. 2018. 29 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública) – Diretoria de Formação Profissional e Especialização, Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2018.

RABELLO, Rodrigo. **A face oculta do documento**: tradição e inovação no limiar da Ciência da Informação. 2009. 331 p. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2009.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2014.

REIS, Elisa. Cidadania: história, teoria e utopia. *In*: PANDOLFI, Dulce Chaves; CARVALHO, José Murilo de; CARNEIRO, Leandro Piquet; GRYNSZPAN, Mario (org.). **Cidadania, justiça e violência**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 11-17.

RODRIGUES, Karina. CIC e CPF – um caso particular de sinonímia. **Revista GTLex**, [s. l.], v. 1, n. 1, p. 33-51, 2015.

RONDINELLI, Rosely Curi. **Gerenciamento arquivístico de documentos eletrônicos**: uma abordagem teórica da diplomática arquivística contemporânea. 4. ed. Rio de Janeiro: FVG, 2005.

ROSA, Milton; OREY, Daniel Clark. O campo de pesquisa em etnomodelagem: as abordagensêmica, ética e dialética. **Educação e Pesquisa**, [s. l.], v. 38, n. 4, p. 865-879, out./dez. 2012.

RUGGIERO, Kristin. Fingerprinting and the Argentine Plan for Universal Identification in the Late Nineteenth and Early Twentieth Centuries. *In*: CAPLAN, Jane; TORPEY, John. **Documenting individual identity**: the development of state practices in the modern world. United Kingdom: Princeton University Press, 2001. p. 184-196.

SALDANHA, Gustavo Silva. O documento e a “via simbólica”: sob a tensão da “neodocumentação”. **Informação Arquivística**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 65-88, jan./jun. 2013.

SANTOS, Abigail Aparecida dos. **A utilização do Cadastro de Pessoas Físicas – CPF de Tributos Federais como meio de exigir o cumprimento de obrigação acessória**. 2010. 48 f. Monografia (Especialização em Direito Tributário e Finanças Públicas) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2010.

SANTOS, Jerlyane Dayse Monteiro dos. Juízes de paz no Império do Brasil: análise da experiência da magistratura leiga e eletiva na Província da Paraíba (1824-1840). **Temporalidades**, [s. l.], v. 6, n. 1, p. 57-66, 2014.

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

SCOTT, James. **Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed**. New Haven: Yale University Press, 1998.

SILVA, Edilene Maria da. **O Pacto pela Vida no estado de Pernambuco: informação, política e poder**. 2016. 230 f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2016.

SILVA, Eliezer Pires da. A Noção de Informação Arquivística. *In*: RODRIGUES, Georgete Medleg; COSTA, Marli Guedes da (org.). **Arquivologia: configuração da pesquisa no Brasil: epistemologia, formação, preservação, uso e acesso**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2012. p. 37-68.

SILVA, Leonardo Gonçalves; OLIVEIRA, Lúcia Maciel Barbosa de. Ciência da Informação e História: os estudos históricos nos programas de pós-graduação brasileiros da área de Ciência da Informação. **Ciência da Informação em Revista**, [s. l.], v. 6, n. 2, p. 4-15, 2019.

SILVA, Márcia Regina; MOSTAFA, Solange Puntel. A documentalidade das citações bibliográficas. **Filosofia e Educação**, [s. l.], v. 5, n. 2, p. 103-119, 2013.

SOUSA, Lucas Henrique de. Cidadania e documentos de identificação: possibilidade para se pensar o gênero. **Agenda Política: Revista de Discentes de Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos, São Carlos**, v. 7, n. 3, p. 92-113, 2019.

SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de. **A desigualdade vista do topo: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013**. 2016. 377 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

TEPEDINO, Gustavo. Cidadania e direitos da personalidade. **Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais da Faculdades do Brasil**, [s. l.], v. 1, n. 2, p. 15-31, jan./jun. 2003.

THOMPSON, Ronald Cesar. **1º lugar: Projeto b-CPF e b-CNPJ: Blockchain das bases de cadastro fiscal. Relato de iniciativa nº 107. S/I: Receita Federal do Brasil, 2019. (Prêmio de Criatividade e Inovação da Receita Federal do Brasil)**. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4727>. Acesso em: 9 jan. 2022.

TOGNOLI, Natália Bolfarini; GUIMARÃES, José Augusto C. A diplomática contemporânea como base metodológica para a organização do conhecimento arquivístico: perspectivas de renovação a partir das idéias de Luciana Duranti. *In*: IX CONGRESS ISKO-ESPAÑA – New Perspectives for the organization and dissemination of knowledge, 9., 2009, Valencia. **Actas del IX Congreso ISKO España**. Valencia: Universidad Politécnica de Valencia, Servicio de Publicaciones, 2009. p. 23-35. Disponível em: http://www.iskoiberico.org/wp-content/uploads/2014/09/38-47_Bolfarini.pdf. Acesso em: 30 abr. 2021.

UNITED NATIONS. **UN Legal Identity Agenda**. Nova York: United Nations Statistics Division, 2021. Disponível em: <https://unstats.un.org/legal-identity-agenda/>. Acesso em: 19 mar. 2021.

VIANNA, Luiz Werneck. O problema da cidadania na hora da transição democrática. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 26, n. 3, p. 243-64, 1983.

VOLTOLINI, Gustavo Henrique Mattos; SILVEIRA, Ricardo dos Reis. O registro civil das pessoas naturais contribuindo para a concretização da cidadania e da dignidade da pessoa humana. **Revista Brasileira de Direitos e Garantias Fundamentais**, [s. l.], v. 3, n. 2, p. 1-19, jul./dez. 2017.

WATSON, Ian. An Unusually Open Identification Number System: The Icelandic Kennitala. *In*: ABOUT, Ilse; BROWN, James; LONERGAN, Gayle (ed.). **Identification and Registration Practices in Transnational Perspective: people, papers and practices**. United Kingdom: Palgrave Macmillan, 2013. p. 132-144.

WEBER, Max. Burocracia. *In*: WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1982. p. 229-282.

WEBER, Max. Natureza, pressupostos e desenvolvimento da dominação burocrática. *In*: WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: UNB, 1999. p. 198-233.

ZORZAL, Luzia. **Transparência das informações das universidades federais: estudo dos relatórios de gestão à luz dos princípios de boa governança na administração pública federal**. 2015. 197 f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Faculdade de Ciência da Informação, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

APÊNDICE I

Quadro A.1 – Legislação utilizada na tese sobre a certidão de nascimento

(Continua)

Legislação – certidão de nascimento
Decreto nº 18, de 11 de julho de 1838
Lei nº 586, de 6 de setembro de 1850
Decreto nº 797, de 18 de junho de 1851
Decreto nº 798, de 18 de junho de 1851
Decreto nº 907, de 29 de janeiro de 1852
Decreto nº 975, de 26 de abril de 1852
Decreto nº 1.144, de 11 de setembro de 1861
Decreto nº 3.069, de 17 de abril de 1863
Lei nº 1.829, de 9 de setembro de 1870
Decreto nº 4.676, de 14 de janeiro de 1871
Lei nº 2.040, de 28 de setembro de 1871 (Lei do Ventre Livre)
Decreto nº 4.835, de 1º de dezembro de 1871
Decreto nº 5.135, de 13 de novembro de 1872
Decreto nº 5.604, de 25 de Abril de 1874
Decreto nº 9.886, de 7 de março de 1888
Decreto nº 10.044, de 22 de setembro de 1888
Decreto nº 113-D, de 2 de janeiro de 1890
Decreto nº 331, de 12 de abril de 1890
Decreto nº 605, de 26 de julho de 1890
Decreto nº 659, de 12 de agosto de 1890
Decreto nº 722, de 6 de setembro de 1890
Decreto nº 773, de 20 de setembro de 1890
Decreto nº 847, de 11 de outubro de 1890
Decreto nº 10, de 7 de março de 1891
Decreto nº 2.887, de 25 de novembro de 1914
Decreto nº 3.024, de 17 de novembro de 1915
Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916 (Código Civil 1916)
Decreto nº 12.343, de 3 de janeiro de 1917
Decreto nº 3.764, de 10 de setembro de 1919
Decreto nº 4.827, de 7 de fevereiro de 1924
Decreto nº 5.083, de 1º de dezembro de 1926
Decreto nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927 (Código de Menores 1927; Código Mello Mattos)
Decreto nº 5.484, de 27 de junho de 1928
Decreto nº 5.542, de 1º de outubro de 1928
Decreto nº 18.542, de 24 de dezembro de 1928
Decreto nº 19.710, de 18 de fevereiro de 1931
Decreto nº 22.037, de 31 de outubro de 1932

Fonte: Elaborado pela autora.

Quadro A.1 – Legislação utilizada na tese sobre a certidão de nascimento

(Continuação)

Legislação – certidão de nascimento
Decreto nº 23.704-A, de 8 de janeiro de 1934
Decreto nº 24.499, de 29 de junho de 1934
Lei nº 252, de 22 de setembro de 1936
Decreto-lei nº 237, de 2 de fevereiro de 1938
Decreto-lei nº 1.116, de 24 de fevereiro de 1939
Decreto nº 4.857, de 9 de novembro de 1939
Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal)
Decreto-lei nº 3.200, de 19 de abril de 1941 (Lei da Família)
Decreto nº 7.270, de 29 de maio de 1941
Decreto-lei nº 4.782, de 5 de outubro de 1942
Decreto-lei nº 5.860, de 30 de setembro de 1943
Decreto nº 13.556, de 30 de setembro de 1943
Decreto-lei nº 7.845, de 9 de agosto de 1945
Lei nº 5.553, de 6 de dezembro de 1968
Decreto-lei nº 1.000, de 21 de outubro de 1969
Decreto-lei nº 1.004, de 21 de outubro de 1969
Decreto nº 70.210, de 28 de fevereiro de 1972
Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei dos Registros Públicos; Lei de Registros Públicos)
Lei nº 6.140, de 28 de novembro de 1974
Lei nº 6.216, de 30 de junho de 1975
Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979 (Código de Menores 1979)
Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88; Constituição Cidadã)
Lei nº 7.844, de 18 de outubro de 1989
Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente; ECA)
Lei nº 8.560, de 29 de dezembro de 1992 (Lei de Investigação de Paternidade)
Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994 (Lei dos Cartórios; Lei dos Notários e Registradores)
Lei nº 9.053, de 25 de maio de 1995
Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996
Lei nº 9.453, de 20 de março de 1997
Lei nº 9.465, de 7 de julho de 1997
Lei nº 9.534, de 10 de dezembro de 1997
Lei nº 10.215, de 6 de abril de 2001
Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil 2002)
Decreto nº 6.289, de 6 de dezembro de 2007
Lei nº 11.789, de 2 de outubro de 2008
Lei nº 11.790, de 2 de outubro de 2008
Lei nº 11.924, de 17 de abril de 2009 (Lei Clodovil)
Decreto nº 6.828, de 27 de abril de 2009
Lei nº 12.010, de 3 de agosto de 2009 (Lei Nacional de Adoção; Lei de Convivência Familiar e Comunitária)

Fonte: Elaborado pela autora.

Quadro A.1 – Legislação utilizada na tese sobre a certidão de nascimento

(Conclusão)

Legislação – certidão de nascimento
Lei nº 12.100, de 27 de novembro de 2009
Decreto nº 7.231, de 14 de julho de 2010
Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012
Decreto nº 8.270, de 26 de junho de 2014
Lei nº 13.112, de 30 de março de 2015
Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016 (Marco Legal da Primeira Infância)
Medida provisória nº 776, de 26 de abril de 2017
Lei nº 13.484, de 26 de setembro de 2017
Lei nº 13.726, de 8 de outubro de 2018 (Lei da Desburocratização)
Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019
Decreto nº 9.929, de 22 de julho de 2019
Decreto nº 10.046, de 9 de outubro de 2019
Decreto nº 10.063, de 14 de outubro de 2019
Decreto nº 10.410, de 30 de junho de 2020
Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021 (Lei do Governo Digital)

Fonte: desenvolvida pela autora.

APÊNDICE II

Quadro A.2 – Legislação utilizada na tese sobre a carteira de identidade

Legislação – carteira de identidade
Lei nº 3.139, de 2 de agosto de 1916
Decreto nº 3.985, de 31 de dezembro de 1919
Decreto nº 14.078, de 25 de fevereiro de 1920
Decreto nº 4.226, de 30 de dezembro de 1920
Decreto nº 14.658, de 29 de janeiro de 1921
Decreto nº 15.233, de 31 de dezembro de 1921
Lei nº 4.632, de 6 de janeiro de 1923
Decreto nº 16.039, de 14 de maio de 1923
Decreto nº 16.107, de 30 de julho de 1923
Decreto nº 16.157, de 28 de setembro de 1923
Decreto nº 4.780, de 27 de dezembro de 1923
Decreto nº 16.761, de 31 de dezembro de 1924
Decreto nº 17.527, de 10 de novembro de 1926
Decreto nº 18.990, de 18 de novembro de 1929
Decreto nº 22.587, de 28 de março de 1933
Decreto nº 24.215, de 9 de maio de 1934
Decreto nº 24.531, de 2 de julho de 1934
Decreto-lei nº 639, de 20 de agosto de 1938
Decreto-lei nº 1.843, de 7 de dezembro de 1939
Lei nº 5.553, de 6 de dezembro de 1968
Decreto-lei nº 1.004, de 21 de outubro de 1969
Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983 (Lei da Carteira de Identidade)
Decreto nº 89.250, de 27 de dezembro de 1983
Decreto nº 89.721, de 30 de maio de 1984
Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996
Lei nº 9.454, de 7 de abril de 1997
Decreto nº 6.289, de 6 de dezembro de 2007
Decreto nº 7.166, de 5 de maio de 2010
Lei nº 12.687, de 18 de julho de 2012
Lei nº 13.444, de 11 de maio de 2017
Decreto nº 9.278, de 5 de fevereiro de 2018
Lei nº 13.726, de 8 de outubro de 2018 (Lei da Desburocratização)
Decreto nº 10.063, de 14 de outubro de 2019
Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021 (Lei do Governo Digital)
Decreto nº 10.900, de 17 de dezembro de 2021

Fonte: Elaborado pela autora.

APÊNDICE III

Quadro A.3 – Legislação utilizada na tese sobre o CPF

Legislação – CPF
Decreto-lei nº 401, de 30 de dezembro de 1968
Decreto nº 84.047, de 2 de outubro de 1979
Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983
Decreto nº 89.250, de 27 de dezembro de 1983
Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995
Decreto nº 2.170, de 4 de março de 1997
Decreto nº 3.000, de 26 de março de 1999
Lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006
Decreto nº 6.289, de 6 de dezembro de 2007
Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015
Decreto nº 8.789, de 29 de junho de 2016
Lei nº 13.444, de 11 de maio de 2017
Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017
Decreto nº 9.278, de 5 de fevereiro de 2018
Decreto nº 9.462, de 8 de agosto de 2018
Decreto nº 9.723, de 11 de março de 2019
Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019
Decreto nº 10.063, de 14 de outubro de 2019
Decreto nº 10.046, de 9 de outubro de 2019
Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019
Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020
Decreto nº 10.410, de 30 de junho de 2020
Medida provisória nº 1.000, de 2 de setembro de 2020
Decreto nº 10.488, de 16 de setembro de 2020
Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021
Medida provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021
Decreto nº 10.900, de 17 de dezembro de 2021
Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021

Fonte: Elaborado pela autora.