

Policy Brief

A Identidade Digital em Moçambique: De como o Estado detém quantidade significativa de dados pessoais!

Introdução e Contexto

A discussão sobre a identidade digital, entendida como um conjunto de atributos e/ou credenciais recolhidos e armazenados electronicamente que identificam, de forma única, uma pessoa¹, tem estado a ganhar cada vez mais espaço à medida que a digitalização avança. No entanto, a colecta cada vez mais crescente de dados pessoais, com recurso a tecnologias digitais, tem estado a gerar preocupações sobretudo relacionadas à privacidade. Num contexto como o de Moçambique, de ausência de um quadro regulatório e institucional que regule a protecção de dados pessoais, esta preocupação torna-se ainda maior.

Este Policy Brief aborda os desafios sobre a Identidade Digital, em Moçambique. O texto descreve, ainda que brevemente, o processo de digitalização em curso, no país, e mostra como o Estado moçambicano detém quantidades significativas de dados pessoais, incluindo dados sensíveis. Tomando como exemplo a utilização do registo biométrico de eleitores nos processos eleitorais, nomeadamente no recenseamento de eleitores, o texto aponta os benefícios, desafios e riscos da implantação progressiva de sistemas biométricos nas eleições moçambicanas.

Situação Actual

O debate sobre a Identidade Digital continua a ocupar um lugar de destaque na agenda do Governo moçambicano, sob a influência de instituições internacionais, como as Nações Unidas e o Banco Mundial². A ONU, por exemplo,

seleccionou Moçambique como país-piloto para melhorar o registo e a base de dados de identidade nacional no âmbito da Agenda de Identidade Legal da ONU³. Por sua vez, o Banco Mundial, no âmbito do “Projecto de Governança e Economia Digital do Governo de Moçambique (EDGE)” aprovou uma subvenção de USD 150 milhões, com a duração de 5 anos, para aumentar o acesso à identificação legal, aos serviços públicos digitais e às oportunidades de negócio digitais no país, com uma repartição orçamental de 80%-20% para investimentos e assistência técnica e reforço de capacidades, respectivamente⁴. Nesta base, o governo de Moçambique continua a estabelecer uma infraestrutura institucional digital em resposta ao impulso das instituições internacionais e à necessidade local de digitalização da administração pública.

No entanto, o processo de digitalização em curso implica a colecta, pelo Estado, de elevada quantidade de dados pessoais. Os dados são recolhidos por diversas instituições do mesmo Estado, tais como a Direcção de Identificação Civil (para Bilhetes de Identidade), os Serviços de Migração (Passaportes), o Instituto Nacional dos Transportes Rodoviários (Cartas de Condução) e Secretariado Técnico de Administração Eleitoral (Cartão de Eleitor). Significa isto dizer que um cidadão que precisa dos serviços acima indicados está obrigado a fornecer os seus dados a quatro entidades distintas, ainda que pertencentes ao mesmo Estado. À partida, a entrega de dados pessoais a instituições não é, em si, o problema, mas, isso sim, o que é feito dessa informação, nomeadamente a sua protecção e se é usada para os devidos propósitos ou para outros fins. A preocupação com dados pessoais é ainda mais crítica num contexto como de Moçambique, de ausência de um Quadro legal e institucional para a defesa dos dados pessoais.

1 Internews and GIF (2023). Biometrics and Digital Identity: Trend Analysis and Comparative Assessment. Acedido a 12 de Julho de 2024, in <https://internews.org/wp-content/uploads/2023/09/Global-BDI-Trend-Analysis-Geographical-Assessment-Final-Approval-06.09.2023.pdf>

2 Gaster, Polly, and Martins, Iazalde (2021). Digital Identity in Mozambique. Case study conducted as part of a ten-country exploration of socio-digital ID systems in parts of Africa. Acedido a 12 de Julho de 2024, in https://researchictafrica.net/wp/wp-content/uploads/2021/11/Mozambique_3.11.21.pdf

3 UNDP (2023). Having a legal identity is fundamental to human rights. Acedido a 7 de Junho de 2024, em <https://www.undp.org/africa/blog/having-legal-identity-fundamental-human-rights>

4 The World Bank (2021). Project Information Document (PID). Acedido a 10 de Agosto de 2024, em <https://documents1.worldbank.org/curated/en/566401624978714983/pdf/Project-Information-Documents-Mozambique-Digital-Governance-Economy-P172350.pdf>

O caso do recenseamento eleitoral

Desde 2008, as eleições, em Moçambique, são precedidas de um registo biométrico completo dos eleitores. Contextualmente, as eleições biométricas traziam consigo a promessa de prevenção de conflitos eleitorais, em Moçambique, onde as eleições têm sido uma fonte de tensão e violência devido à percepção geral de fraude eleitoral e preocupações com a integridade dos processos. Com base neste facto, o Secretariado Técnico da Administração Eleitoral (STAE⁵), braço operativo da Comissão Nacional de Eleições de Moçambique (CNE⁶), contratou fornecedores privados de infra-estruturas biométricas e de identidade digital, tais como a Innovatrics, Face Technologies e Laxton Group, para criar um único registo electrónico de eleitores e utilizar tecnologia biométrica durante as eleições nacionais.

Nas eleições de 2008/2009, por exemplo, a Innovatrics implementou o primeiro sistema de recenseamento eleitoral electrónico de Moçambique, que tinha como objetivo “[evitar] votos duplicados e [garantir] que as eleições decorressem no ambiente mais democrático possível⁷”. Durante as eleições de 2018/2019, o LaxtonGroup forneceu uma solução eleitoral de ponta a ponta⁸, como “uma solução de identidade móvel e segura para criar um caderno eleitoral que incluísse todos os eleitores elegíveis, incluindo os de zonas remotas e rurais⁹”.

Em geral, existe uma mais-valia na utilização da tecnologia biométrica para efeitos de registo de eleitores. De um modo geral, a tecnologia biométrica para os processos eleitorais pode reforçar a confiança dos eleitores no processo eleitoral com reduções perceptíveis na fraude eleitoral e aumentar a segurança, exactidão, eficiência e inclusão nos processos eleitorais. Mais ainda, no contexto moçambicano, o recenseamento eleitoral biométrico permitiu que mais pessoas se registassem como eleitores, possibilitando, assim, o exercício do seu direito democrático e constitucional de seleccionar os seus líderes. Além disso, devido às dificuldades na aquisição de Bilhetes de Identidade nacionais, as pessoas veem o cartão eleitoral como uma alternativa para a sua identificação.

Tal como os procedimentos para a aquisição dos demais documentos de identificação, o recenseamento eleitoral pressupõe o levantamento de dados pessoais dos eleitores, tais como o nome completo, sexo, data de nascimento, local de nascimento, e até mesmo dados sensíveis como o endereço residencial completo do eleitor.

Quadro Legal Sobre Privacidade e Proteção de Dados

O Estado, através dos órgãos de gestão eleitoral e demais instituições públicas, detém uma quantidade significativa de dados pessoais, inclusive sensíveis, relacionados àqueles que se registam para votar em cada eleição e àqueles que procuram os diversos serviços fornecidos pelo Estado, como Bilhete de Identidade, Carta de Condução e Passaporte. Entretanto, isso ocorre num cenário em que Moçambique não possui uma lei autónoma e abrangente sobre a protecção de pessoas dados, e nenhuma lei promulgada define dados pessoais sensíveis.

O Artigo 41 da Constituição confere, aos cidadãos, o direito à protecção da sua privacidade, enquanto o Artigo 71 especifica a necessidade de “legislar sobre acesso, geração, protecção e utilização de dados pessoais informatizados (por entidades públicas ou privadas)¹⁰. Até a esta altura, a legislação de implementação ainda não foi aprovada. Moçambique promulgou várias leis sectoriais que impõem obrigações de privacidade¹¹, mas estes não fornecem protecção para dados biométricos coletados e armazenados em registos eleitorais e registos eletrónicos.

Ilustrativamente, a Lei de Transações Eletrónicas de 2017 contém disposições relativas à protecção de dados pessoais e prevê que qualquer recolha, processamento ou divulgação eletrónica de dados pessoais por um controlador de dados deve ser precisa, completa e actualizada, sem prejuízo da confidencialidade do assunto¹². Embora a Lei de Transações Eletrónicas aborde aspectos do processamento de dados, não pode abordar de forma abrangente os requisitos e considerações específicos envolvidos na colecta e uso de dados biométricos para registos eleitorais eletrónicos.

Neste contexto, a implementação de políticas de protecção de dados, em Moçambique, não é apenas uma necessidade, mas uma urgência¹³. A Autoridade Reguladora das Comunicações concorda que são necessários mecanismos legais para evitar a utilização inadequada dos dados do registo eleitoral e para garantir que esses dados sejam eliminados quando os fins para os quais foram originalmente recolhidos deixarem de ser válidos¹⁴.

5 Mozambique - National Election Commission (CNE). Member of ECF-SADC. Acedido a 10 de Agosto de 2024, em <https://www.ecfsadc.org/members/mozambique-national-election-commission/>

6 Idem

7 Innovatrics. Using Biometrics to Clean Voter Register for Credible Elections. Acedido a 15 de Dezembro de 2023, em <https://www.innovatrics.com/references/using-biometrics-to-clean-voter-register-for-credible-elections/>

8 Laxton. About Laxton. Acedido a 23 de Junho de 2024, em <https://www.laxton.com/company-profile/>

9 Laxton. Mozambique's highest-ever voter turnout. Acedido a 15 de Março de 2024, em <https://www.laxton.com/case-study/mozambique-municipal-elections-2018-national-elections-2019/>

10 MozLegal. Constitution of the Republic of Mozambique. Acedido a 24 de Maio de 2024, em https://cdn.accf-francophonie.org/2019/03-mozambique_const-en.pdf

11 Estas incluem: o Código Civil (Decreto-Lei n.º 47.344, de 25 de Novembro de 1966, em vigor em Moçambique com édito n.º 22.869, de 4 de setembro de 1967); o Código Penal (Lei n.º 24/2019, de 24 de Dezembro, alterada pela Lei n.º 17/2020 de 23 de Dezembro); a Lei do Trabalho (Lei n.º 23/2007, de 1 de Agosto); e a Lei de Transações Eletrónicas (Lei n.º 3/2017, de 9 de Janeiro).

12 LexAfrica. Review of the Electronic Transactions Act in Mozambique. Acedido a 15 de Maio de 2024, em <https://lexafrica.com/2017/08/review-of-the-electronic-transactions-act-in-mozambique/>

13 MISA (2024). Protecção de Dados em Moçambique: Da Necessidade à Urgência. Acedido a 12 de Agosto de 2024, em <https://www.misa.org.mz/index.php/publicacoes/relatorios/164-proteccao-de-dados-em-mocambique-da-necessidade-a-urgencia>

14 Entrevista realizada em 2023

Preocupações com a Protecção de Dados

Perante este vazio legal, os registos biométricos e o sistema centralizado de gestão eleitoral representam riscos significativos para os titulares dos dados. O levantamento de dados pessoais, seja no processo eleitoral ou outros, sem um quadro jurídico e institucional adequado e abrangente sobre a protecção de dados pessoais para regular a recolha, processamento, armazenamento e utilização de dados biométricos, pode, pois, dar origem a violações da privacidade e segurança dos dados.

Os dados contidos nos registos biométricos e nos sistemas centralizados podem ser utilizados para fins além daqueles previstos nas leis, em Moçambique, ou para fins além do propósito original. Isto pode expor os dados dos eleitores a diversas violações, incluindo acesso não autorizado, roubo de identidade, entre outros. Conforme acima exposto, em Moçambique, não existem salvaguardas legais para garantir que os dados pessoais sejam restringidos pela limitação da finalidade. Por exemplo, não é crime quem possui uma cópia do cadastro repassar informações a terceiros.

É assim que, sem uma lei abrangente de protecção de dados que proteja registos/sistemas que recolhem/armazenam dados pessoais extensos, incluindo dados sensíveis, existe uma grande possibilidade de que os dados eleitorais possam ser utilizados indevidamente. Em Moçambique, a exigência de os eleitores fornecerem a sua morada completa durante o registo expõe-nos a riscos potenciais se esta informação for mal utilizada, particularmente num contexto de polarização política como o nosso.

Não há garantias de que os dados pessoais dos eleitores, incluindo os sensíveis, partilhados com as instituições públicas, incluindo os órgãos de gestão eleitoral, serão armazenados de forma segura, e as salvaguardas de armazenamento existirão. Além disso, o período de retenção dos dados não é claro, sendo as regras relativas à eliminação de dados pouco claras. No caso das eleições, embora a Lei Eleitoral permita que os eleitores registados inspeccionem o registo completo para garantir que os seus dados estão corretos, as pessoas têm dificuldade em levantar objecções sobre o tratamento dos seus dados pessoais, nomeadamente impedindo a sua utilização para marketing directo.

Conclusão

Este Policy Brief demonstra que a utilização da Identidade Digital reforça a importância da tecnologia nos sistemas políticos e democráticos de Moçambique, promovendo apoio

a iniciativas de identificação digital e digitalização. No caso dos processos eleitorais, a tecnologia biométrica teve um desenvolvimento progressivo e impacto positivo no aumento do número de eleitores recenseados entre 2008/2009 e nos ciclos eleitorais 2018/2019, em Moçambique.

No entanto, o texto conclui que a recolha e armazenamento de grandes quantidades de dados e informações pessoais sensíveis acarretam riscos significativos para os eleitores, em Moçambique. Apesar da existência de leis sectoriais, a protecção dos dados dos eleitores exige a promulgação de uma lei abrangente que rege a protecção de dados pessoais, que falta em Moçambique. A ausência desta lei cria ambiguidade em relação a questões cruciais relacionadas ao uso de dados dos eleitores para fins específicos, entre outras preocupações. Considerando a implantação contínua de tecnologias biométricas, em Moçambique, este relatório propõe as seguintes recomendações ao governo e à sociedade civil:

Recomendações

Ao Governo de Moçambique:

- Operacionalizar o Artigo 71 da Constituição e promulgar uma legislação abrangente e específica sobre o acesso, geração, protecção e uso de dados pessoais informatizados (por entidades públicas ou privadas). Esta lei deve reflectir melhores práticas regionais em matéria de protecção de dados.

Às Organizações da Sociedade Civil que promovem os direitos digitais em Moçambique:

- Envolver legisladores e comissões parlamentares e defender a promulgação de uma lei autónoma de protecção de dados.
- Envolver os órgãos de gestão eleitoral e fazer campanha pelas melhores práticas na gestão eleitoral e gerenciamento de dados biométricos.

As conclusões e recomendações deste Policy Brief servem como um apelo à acção para o uso e protecção adequados de dados biométricos dos eleitores.

Maputo, Agosto de 2024