



O Auxílio Emergencial no Brasil:

Desafios na implementação de
uma política de proteção social
datificada

Clarice Tavares
Juliana Fonteles
Bárbara Simão
Mariana Valente





O Auxílio Emergencial no Brasil:

Desafios na implementação de
uma política de proteção social
datificada

Clarice Tavares
Juliana Fonteles
Bárbara Simão
Mariana Valente

Este relatório foi realizado por Clarice Tavares, Juliana Fonteles, Bárbara Simão y Mariana Valente do InternetLab sob direção da Derechos Digitales, com apoio do International Development Research Centre (IDRC)



A Derechos Digitales é parte da rede Cyber Policy Research Centres do IDRC desde 2019, com organizações líderes em temas de tecnologias e políticas públicas no Sul Global. Esse relatório corresponde à linha de trabalho “Inteligência Artificial e Inclusão”, coordenado por Jamila Venturini, Juan Carlos Lara e Patricio Velasco. Para mais informações sobre o projeto, visite <https://ia.derechosdigitales.org>



Esta obra está disponível sob licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional:
https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR

February 2022

Texto por Clarice Tavares, Juliana Fonteles, Bárbara Simão y Mariana Valente (InternetLab)
Tradução por Urgas Tradutoras
Correção de estilo por Urgas Tradutoras
Design e diagramação por Rocío Rubio

CONTEÚDOS

1. APRESENTAÇÃO	5
2. SUMÁRIO EXECUTIVO	6
3. PANDEMIA E O CONTEXTO BRASILEIRO	8
3.1. A pandemia do coronavírus no Brasil	8
3.2. Lei Geral de Proteção de Dados	9
3.3. Acesso à internet	9
4. DESCRIÇÃO DO CASO: O AUXÍLIO EMERGENCIAL E A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA	11
4.1. Desenho institucional	13
4.2. Solicitação do benefício	16
4.3. Perfil das/os beneficiárias/os	16
4.4. Infraestrutura de dados	18
4.5. Contestação da decisão automatizada e judicialização	20
4.6. Auditorias	23
5. A OUTRA FACE DA POLÍTICA: PARA ALÉM DA INSTITUCIONALIDADE	27
5.1. Pobreza, exclusão e impacto da política no exercício de direitos	27
5.2. Datificação e vigilância	30
5.3. Transparência desproporcional	32
5.4. Comunicação da política em relação ao público afetado	33
6. CONCLUSÃO	35
ANEXOS	38

1. APRESENTAÇÃO

O InternetLab é um centro independente de pesquisa interdisciplinar, que produz conhecimento e promove o debate em diferentes áreas que envolvem tecnologia, direitos e políticas públicas. Somos uma entidade sem fins lucrativos baseada em São Paulo, que atua como ponto de articulação entre pesquisadoras/es e representantes dos setores público, privado e da sociedade civil. Partimos da ideia de que a formulação de boas políticas públicas depende de diagnósticos mais precisos sobre a relação entre as novas tecnologias de informação e comunicação — como a internet — e os direitos das pessoas.

2. SUMÁRIO EXECUTIVO

Este relatório busca contribuir para o debate a respeito do direito à privacidade em programas de proteção social, notadamente da política de transferência de renda implementada durante a pandemia no Brasil: o Auxílio Emergencial (AE). Buscamos identificar vulnerabilidades específicas das/os beneficiárias/os que precisam ser levadas em consideração na efetivação de direitos sociais em políticas datificadas.¹ Pretendeu-se detectar e evidenciar as principais brechas na proteção de direitos pelo emprego de uma interface tecnológica na implementação da política social e pela coleta e tratamento de informações pessoais de pessoas cujos direitos estão mais suscetíveis a violações, especialmente em um país marcado por desigualdades. Abaixo, estão as principais conclusões do relatório:

O Auxílio Emergencial é uma política de transferência de renda instituída pela Lei 13.982/2020, cujo objetivo é apaziguar os efeitos econômicos e sociais da pandemia da COVID-19, permitindo à parte mais vulnerabilizada da população a permanência do acesso a bens de consumo e, sobretudo, alimentação.

Os três principais atores responsáveis pelo desenvolvimento, gerenciamento e implementação do Auxílio Emergencial são o Ministério da Cidadania (MC); a Caixa Econômica Federal (CEF) e a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev).

O MC concebeu três públicos-alvo: **(i)** famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, **(ii)** inscritas/os no Cadastro Único (CadÚnico) que não são beneficiárias do PBF e **(iii)** ExtraCad, as/os cidadãs/os que não são inscritas/os no CadÚnico. Para os dois primeiros grupos, a concessão do Auxílio Emergencial foi automática, sem a necessidade de requerimento ou cadastro, desde que estivessem presentes as condições de elegibilidade. Para as/os cidadãs/os que não estavam inscritas/os no CadÚnico (o público do ExtraCad), foram estabelecidas três formas de requerimento para o acesso ao benefício: por meio do site, pelo aplicativo **Auxílio Emergencial** da CEF ou pelos Correios.

É fundamental notar que o AE é um programa datificado, composto por um intenso fluxo de dados que perpassa todas as etapas do programa. A seleção das/os beneficiárias/os é automatizada, realizada pela Dataprev que cruza múltiplas bases de dados, de diferentes órgãos do Governo, com os dados do CadÚnico e com os requerimentos para concessão do benefício do público do ExtraCad, realizados por meio do aplicativo **Auxílio Emergencial**.

1 VALENTE, Mariana G., NERIS, Natália e FRAGOSO, Nathalie. Presa Na Rede De Proteção Social: Privacidade, gênero e justiça de dados no Programa Bolsa Família. Novos estudos CEBRAP. 2021, v. 40, n. 1 Acesso 8 de novembro de 2021, pp. 11-31. Disponível em: <https://doi.org/10.25091/s01013300202100010001>.

Um dos achados importantes desta pesquisa é, que as decisões tomadas pelo algoritmo desenvolvido pela Dataprev implicam, automaticamente, a concessão ou não do benefício, sem haver qualquer decisão humana. Pela ausência de formas administrativas de revisão da decisão automatizada, a principal forma contestação e de requisição de uma análise humana para concessão do benefício se deu pela via judicial.

Quanto às dificuldades de acesso, foram identificados, quatro obstáculos no Auxílio Emergencial: **(i)** ausência de documentação requerida, **(ii)** exclusão digital, **(iii)** limitação de acesso à justiça e **(iv)** bases de dados desatualizadas e erros cadastrais.

Apesar de todas as limitações e problemas de acesso que resultaram da automatização do Auxílio Emergencial, seu sistema datificado e automatizado permitiu que o benefício chegasse a uma enorme parcela da população rapidamente. Pesquisas sugerem que, ao menos em relação às primeiras rodadas do Auxílio Emergencial, o benefício impactou de forma positiva os níveis de renda das/os brasileiras/os em situação de maior vulnerabilidade.

Por fim, o desenho da política e sua implementação baseada no tratamento de informações pessoais, com vulnerabilidades quanto à transparência, qualidade dos dados, livre acesso às/os titulares e responsabilização, e prestação de contas, sendo dotada também de exposição excessiva e desigual na população brasileira, revelam a possibilidade de violações a direitos de proteção de dados e privacidade.

PANDEMIA E O CONTEXTO BRASILEIRO

3.1. A pandemia do coronavírus no Brasil

O primeiro caso de COVID-19 foi cadastrado no Brasil em 26 de fevereiro de 2020. Desde então, o país registrou um rápido avanço da doença e da crise sanitária. Em novembro de 2021, o Brasil atingiu a marca de 21,8 milhões de casos e 608 mil mortes em decorrência da COVID-19.² Como tentativa de controlar a pandemia, foi promulgada, em fevereiro de 2020, a Lei 13.979/2020, a Lei da Quarentena, que autorizava a adoção de medidas de isolamento de infectadas/os e a restrição de atividades e serviços, para impedir a disseminação do vírus.³

Medidas de distanciamento social, como quarentenas, lockdowns e uso de máscara, foram parte das políticas adotadas para a mitigação da transmissão do vírus e achatamento da curva de casos da doença.⁴ No Brasil, tais medidas foram incorporadas de forma irregular e de maneira bastante disputada,⁵ especialmente em virtude da descentralização da implementação destas políticas, que ficaram a cargo dos governos estaduais e municipais. Como regra geral, todos os níveis da administração pública expediram decretos prevendo a implementação de quarentenas e estipulando quais seriam as atividades e serviços considerados essenciais, isto é, atividades que poderiam permanecer em funcionamento mesmo em meio à pandemia.⁶

-
- 2 Ministério da Saúde. A Derechos Digitales é parte da rede Cyber Policy Research Centres do IDRC desde 2019, com organizações líderes em temas de tecnologias e políticas públicas no Sul Global. Esse relatório corresponde à linha de trabalho “Inteligência Artificial e Inclusão”, coordenado por Jamila Venturini, Juan Carlos Lara e Patricio Velasco. Para mais informações sobre o projeto, visite <https://ia.derechosdigitales.org>
 - 3 Fragoso, N., Roberto, E., Silveira, J.F., Tavares, C. (2021). Privacy and Data Protection in the Pandemic: report on the Use of Apps and Alternative Measures in Brazil. São Paulo, InternetLab.
 - 4 Da Silva, Lara Livia Santos et al. “Medidas de distanciamento social para o enfrentamento da COVID-19 no Brasil: caracterização e análise epidemiológica por estado”. Cadernos de Saúde Pública, 36 n° 9. Rio de Janeiro, setembro de 2020. Disponível em: <http://cadernos.ensp.fiocruz.br/csp/artigo/1183/medidas-de-distanciamento-social-para-o-enfrentamento-da-covid-19-no-brasil-caracterizacao-e-analise-epidemiologica-por-estado>.
 - 5 Enquanto a maioria dos governos estaduais e municipais tentaram implementar lockdowns, distanciamento social e empregar ferramentas tecnológicas com os mais variados propósitos para frear a pandemia; o Governo Federal se posicionou contra as medidas de distanciamento social e apostou na imunização coletiva através da contaminação desenfreada e na popularização tratamentos sabidamente ineficazes.
 - 6 Fragoso, N., Roberto, E., Silveira, J.F., Tavares, C. (2021). Privacy and Data Protection in the Pandemic: report on the Use of Apps and Alternative Measures in Brazil. São Paulo, InternetLab, p. 16.

As medidas de distanciamento social implicaram o afastamento de muitas pessoas de seus postos de trabalho. No Brasil 41,6% das/os trabalhadoras/es estão na informalidade.⁷ A necessidade do isolamento social tornou esta população ainda mais vulnerável. Na tentativa de mitigar os efeitos socioeconômicos da pandemia e do isolamento, foi implementada uma política de proteção social de transferência de renda: o Auxílio Emergencial.

3.2. Lei Geral de Proteção de Dados

Em paralelo à pandemia, em 2020, intensificou-se o debate sobre proteção de dados no Brasil. Nas Casas Legislativas, foram apresentadas, debatidas e consideradas propostas de adiamento da entrada em vigor da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei 13.709/2018 - LGPD), aprovada em 2018, e inicialmente prevista para entrar em vigor em agosto de 2020. Além das tentativas de adiamento no Legislativo, o Governo Federal editou a Medida Provisória 959/2020, que previa a prorrogação da LGPD para maio de 2021.

Para o desfecho deste debate foi essencial a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), no âmbito das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 6387, 6388, 6389, 6390 e 639, cujo exame de constitucionalidade se direcionava à Medida Provisória 954/2020, que obrigava as empresas de telefonia fixa e móvel a compartilharem com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a relação dos nomes, dos números de telefone e dos endereços de suas/os consumidoras/es durante a pandemia para fins de produção estatística. A decisão liminar proferida pela ministra Rosa Weber, e seguida posteriormente pelo Tribunal, reconheceu o direito fundamental à proteção de dados. Com esta decisão, evidenciou-se a necessidade de lei capaz de reger as atividades de tratamento de dados no país, especialmente dado o contexto da pandemia. A LGPD teve seu adiamento integral suspenso pelo Congresso Nacional e entrou em vigor em setembro de 2020. A Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) - órgão responsável pela fiscalização e monitoramento da lei - foi criada em agosto de 2020 e seu conselho diretor foi nomeado em outubro do mesmo ano. No início de 2021, a ANPD divulgou sua agenda regulatória para os próximos anos.⁸

3.3. Acesso à internet

Embora a população do país com acesso à internet tenha se ampliado gradativamente ao longo dos últimos anos, ainda é grande a parcela de pessoas sem conexão à rede. De acordo com o Centro

7 Agência Brasil. IBGE: informalidade atinge 41,6% dos trabalhadores no país em 2019. Acesso 12 de novembro de 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-11/ibge-informalidade-atinge-416-dos-trabalhadores-no-pais-em-2019>.

8 BRASIL. Autoridade Nacional de Proteção de Dados. Portaria 11 de 27 de janeiro de 2021. Torna pública a agenda regulatória para o biênio 2021-2022. Diário Oficial da União. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-11-de-27-de-janeiro-de-2021-301143313>. Acesso 8 novembro de 2021

Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (CETIC),⁹ 20% da população brasileira nunca acessou a internet. Em 2019, 71% dos domicílios brasileiros contavam com acesso à internet, o que corresponde a 50,7 milhões de domicílios. O acesso também revela desigualdades regionais: enquanto 75% dos domicílios na área urbana tinham acesso à internet, esta proporção na área rural totalizava 51%. O tipo de dispositivo utilizado também é significativo: 58% de toda a população com acesso à internet utiliza apenas o celular. Entre a população que se conecta pelo celular, 85% se encontra nas classes D e E.¹⁰ Assim, o cenário hoje é de desigualdade não apenas no acesso, mas também em relação à sua qualidade: o acesso unicamente por meio de aparelhos móveis predomina entre as classes econômicas mais baixas da população, possuindo limitações relativas à baixa qualidade da conexão, com planos de pouca abrangência, alto custo e possibilidades de uso limitadas.

Estas desigualdades se evidenciaram mais durante a pandemia, uma vez que o acesso à internet se tornou primordial não apenas para a comunicação entre pessoas, mas também para atividades de lazer, educação e resolução de aspectos da vida cotidiana. É o caso do acesso a políticas públicas — como o Auxílio Emergencial — que passou a ser digitalizado. Dada a grande parcela da população sem acesso à internet, qualidade nas condições de acesso ou mesmo literacia digital, isto teve impactos também no exercício de seus direitos à proteção social.

9 CETIC. TIC DOMICÍLIOS Pesquisa Sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos Domicílios Brasileiros. 2019. Disponível em: <https://cetic.br/pt/publicacao/pesquisa-sobre-o-uso-das-tecnologias-de-informacao-e-comunicacao-nos-domicilios-brasileiros-tic-domicilios-2019/>.

10 INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. Acesso Fixo à Internet. Série Desafios para a universalização da internet no Brasil. p. 6.

4. DESCRIÇÃO DO CASO: O AUXÍLIO EMERGENCIAL E A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA

O Auxílio Emergencial é uma política de transferência de renda instituída pela Lei 13.982/2020, cujo objetivo é apaziguar os efeitos econômicos e sociais da pandemia da COVID-19, permitindo à parte mais vulnerabilizada da população a permanência do acesso a bens de consumos, sobretudo alimentação.

O benefício é fruto da iniciativa do poder legislativo. Em 25 de março de 2020, lideranças dos partidos de oposição ao Governo Federal (PCdoB, PDT, PSB, PSOL, PT e Rede) protocolaram 22 emendas ao Projeto de Lei 9.236/2017, prevendo a criação do Auxílio Emergencial.¹¹ A proposta previa a concessão mensal de R\$600,00 a trabalhadoras/es informais e de R\$1.200,00 para mães solo responsáveis pelo sustento da família, durante um período de três meses.

Com uma rápida tramitação nas Casas Legislativas, o programa foi sancionado pelo presidente Jair Bolsonaro em 1º de abril de 2020, resultando na [Lei 13.982/2020](#). A legislação que institui o Auxílio Emergencial altera a [Lei 8.742/1993](#), que dispõe sobre a organização da assistência social no Brasil. A Lei de 2020 prevê parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada e estabelece as medidas de proteção social para o enfrentamento da pandemia da COVID-19.

Nos primeiros três meses, o Auxílio Emergencial no valor de R\$600,00 era concedido mensalmente às/os trabalhadoras/es com mais de 18 anos, que não tinham emprego formal ativo ou fossem trabalhadoras/es informais, não titulares de outros benefícios (previdenciário, assistencial, seguro-desemprego ou de programas de transferência de renda federal) e cuja renda familiar mensal per capita fosse de até meio salário mínimo. Mães, em famílias monoparentais, responsáveis pelo sustento da família, tinham o direito de receber duas cotas do Auxílio, totalizando R\$1.200,00 (art. 2º, §3º, Lei 13.982/2020). Para famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF), o Auxílio Emergencial substituíva o benefício do PBF, temporariamente, quando o valor do Auxílio fosse superior àquele já recebido pela família (art. 2º, §2º, Lei 13.982/2020).

Com a implementação do AE e o início do pagamento dos Auxílios, novos projetos de lei foram propostos e novas leis foram promulgadas, visando ampliar as categorias de pessoas que seriam elegíveis para a concessão do benefício. A [Lei 13.998/2020](#) incluiu no rol de beneficiárias/os do Auxílio Emergencial mães que possuíam menos de 18 anos. A [Lei 14.171/2020](#), oriunda do Projeto de Lei (PL) 2508/2020 de autoria da deputada Fernanda Melchionna (PSOL), incluiu a possibilidade de pais solo receberem duas cotas do AE. Mas, caso a mãe e o pai solicitassem a cota

¹¹ Emendas apresentadas ao Projeto de Lei 9.236/2017 estão disponíveis em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_emendas?idProposicao=2163972&subst=0.

dupla do Auxílio, alegando se tratar de família monoparental, a mãe era priorizada, ainda que o cadastro fosse realizado posteriormente (art. 2º, §§3º A, 3ºC).

A continuidade da crise econômica e sanitária ocasionou a prorrogação do programa por duas vezes: a primeira, instituída pela Medida Provisória 1.000, estendeu o pagamento do benefício até 31 de dezembro de 2020 e estabeleceu o valor de 300 reais, chamado de Auxílio Emergencial Residual (AER); e a segunda, instituída pela Medida Provisória 1.039 (Auxílio Emergencial 2021), determinou o pagamento de quatro parcelas mensais de 250 reais para aquelas/es elegíveis no mês de dezembro de 2020.¹²

	Auxílio Emergencial (AE)	Auxílio Emergencial Residual (AER)	Auxílio Emergencial 2021 (AE2021)
Legislação	Lei 13.982/2020 Decreto 10.316/2020	Medida Provisória 1.000/2020	Medida Provisória 1.039/2021
Valor do benefício	R\$ 600,00, cota simples; R\$ 1.200,00, para provedoras/es de família monoparental	R\$ 300,00, cota simples; R\$ 600,00, para provedoras/es de família monoparental.	R\$ 250,00, cota simples; R\$ 375,00, para provedoras/es de família monoparental; R\$ 150,00, para família unipessoal.
Duração do benefício	Abril/2020 - Agosto/2020 (5 parcelas)	Setembro/2020 - Dezembro/2020 (4 parcelas)	Março/2021 - Outubro/2021 (7 parcelas)
Quem tinha direito?	Informações obtidas por meio de entrevista com defensor/a público/a da DPU.	Quem recebeu o AE.	Quem recebeu o AE ou o AER.

O programa se inspira e se relaciona com outras políticas públicas de transferência de renda e de proteção social já implementadas no Brasil, mas inova ao propor o requerimento remoto por meio do aplicativo da Caixa Econômica Federal como principal meio de acesso ao benefício e ao englobar trabalhadoras/es informais entre suas/os beneficiárias/os.

Em relação ao Bolsa Família, o principal programa de transferência de renda do país, o Auxílio Emergencial guarda diversas similaridades e se inspira em sua estrutura. O PBF, assim como o AE, é um programa datificado e o processo de seleção das/os beneficiárias/os é feito de forma automatizada. Ambos programas são geridos e operacionalizados pelos mesmos órgãos: o

¹² No presente relatório usamos o termo “Auxílio Emergencial” para se referir aos aspectos gerais do programa, compartilhados por todas as rodadas do benefício.

Ministério da Cidadania e a Caixa Econômica Federal. Existem, no entanto, algumas diferenças entre os programas, e algumas adaptações foram realizadas em função da magnitude do AE.¹³

Para o Bolsa Família, a principal base de dados utilizada para a seleção de beneficiárias é o CadÚnico. O CadÚnico, que foi criado em 2001 e integra a gestão do PBF desde 2003, é uma base de dados de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda. Para além do PBF, o CadÚnico é utilizado para mais de trinta políticas públicas no Brasil, sendo o principal instrumento para a seleção de famílias de baixa renda para programas componentes da assistência social federal.¹⁴ É marcado pela descentralização; apesar do CadÚnico ser federal, o cadastramento é de responsabilidade dos municípios. Os dados para o requerimento do benefício são coletados pelo município através dos formulários do CadÚnico. Estes dados são consolidados, repassados para o Ministério da Cidadania e tratados pela área de tecnologia da informação do ministério. O MC define quem é elegível, sem ingerência do município. Após o tratamento dos dados, a lista das pessoas elegíveis é repassada à Caixa Econômica Federal que opera os pagamentos do PBF.¹⁵

O Auxílio Emergencial foi concedido automaticamente para as/os beneficiárias/os do PBF e para as pessoas cadastradas no CadÚnico, se elas atendessem aos critérios de elegibilidade. Em relação às políticas públicas já constituídas no país, o AE se aproveitou da estrutura preexistente dos programas de transferência de renda, mas para atingir um novo público, que não era beneficiário de nenhuma política social (o chamado público ExtraCad), novas medidas e tecnologias foram implementadas.

Para o público ExtraCad, isto é, aquelas/es não cadastradas/os no CadÚnico, foi implementado o requerimento remoto pelo aplicativo da Caixa. O cadastramento digitalizado foi uma inovação em relação às demais políticas de proteção social. Esta modalidade de cadastramento tinha como justificativa evitar que as pessoas se locomovessem às unidades de atendimento dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) durante a emergência sanitária. **Diferentemente do CadÚnico e do PBF, o Auxílio Emergencial é centralizado a nível federal; o município não possui participação no cadastramento.**

4.1. Desenho institucional

O Auxílio Emergencial é gerido pelo Ministério da Cidadania, que já concentrava a organização e definição de outras políticas de proteção social, como o PBF. De acordo com o Decreto 10.316/2020, dispositivo regulamentador da lei que instituiu o Auxílio Emergencial, o MC é responsável por

13 Em dezembro de 2020, o Auxílio Emergencial contava com 67,8 milhões de beneficiárias/os; enquanto o Bolsa Família contava com 14,2 milhões de famílias em julho de 2020.

14 INTERNETLAB (2020). Bolsa família: pensando a privacidade das titulares <https://www.internetlab.org.br/pt/privacidade-e-vigilancia/bolsa-familia-pensando-a-privacidade-das-titulares/>.

15 Mariana G. Valente, Natália Neris e Nathalie Fragoso. “Presença na rede de proteção social: privacidade, gênero e justiça de dados no Programa Bolsa Família”. Revista Novos Estudos, ed. 119, 2021, p. 17.

ordenar as despesas para a implementação da política, compartilhar bases de dados do CadÚnico e de beneficiárias do PBF com o agente operador (Dataprev), e suspender benefícios do PBF nos casos em que se identifica que o Auxílio é mais vantajoso.

Pode-se dizer que o MC concentra o núcleo duro da governança do Auxílio, que devido à alta complexidade, criou o Comitê Gestor do Auxílio Emergencial.¹⁶ Ao Comitê compete planejar e articular ações para execução do programa, aprovar os fluxos de trabalho e as regras de elegibilidade em sua operacionalização, deliberar sobre respostas a requerimentos de informações, bem como monitorar os riscos na execução e deliberar sobre medidas de aperfeiçoamento da governança. Compõem o Comitê as seguintes áreas do MC: Secretaria-Executiva, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional do Cadastro Único, Secretaria de Gestão de Fundos e Transferências, Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, Assessoria Especial de Controle Interno, Consultoria Jurídica, Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Governança e Subsecretaria de Tecnologia da Informação.¹⁷

A Portaria 408/2020¹⁸ regulamenta os procedimentos do Auxílio. Em seu art. 6º, estabelece a competência da Dataprev para atuar como agente operador, assumindo entre suas atribuições o tratamento das informações fornecidas para (i) averiguação dos critérios de elegibilidade por meio do cruzamento de bases de dados, (ii) habilitação e concessão do Auxílio, (iii) acompanhamento, ateste e retorno ao Ministério da Cidadania das operações de pagamentos executadas pelo agente pagador, e (IV) identificação, com base no critério definido na lei, caso o pagamento do Auxílio Emergencial seja mais vantajoso que os benefícios financeiros do PBF, gerando banco de dados com tais informações para o Ministério da Cidadania. A contratação do sistema de tecnologia e informação da Dataprev se deu por contratos administrativos, com dispensa de licitação em razão do caráter emergencial da contratação (Art. 24, IV da Lei 8.666/1993) e com financiamento público da União através do MC.¹⁹

Muito embora a Portaria não estabeleça qual será o agente pagador, seu art. 7º determina que uma instituição financeira pública federal será responsável por desempenhar tal papel, mediante realização de contrato. O MC firmou contrato com a Caixa, que se estabeleceu como agente pagador do Auxílio Emergencial, e também do CadÚnico e do PBF. Assim, na implementação

16 BRASIL. Ministério da Cidadania. Portaria 408/2020. Institui o Comitê Gestor do Auxílio Emergencial no âmbito do Ministério da Cidadania. Diário Oficial da União. Publicado em: 10/06/2020, edição: 110, Seção 1, Página 6. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-408-de-8-de-junho-de-2020-261041463>. Acesso novembro de 2021.

17 Resposta à requerimento de acesso à informação ao Ministério da Cidadania. Protocolo nº 71003.083435/2021-32.

18 BRASIL. Ministério da Cidadania. Portaria 408/2020. Institui o Comitê Gestor do Auxílio Emergencial no âmbito do Ministério da Cidadania. Diário Oficial da União. Publicado em: 10/06/2020, edição: 110, Seção 1, Página 6. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-408-de-8-de-junho-de-2020-261041463>. Acesso novembro de 2021.

19 Contratos administrativos nº 12/2020, nº 21/2020, nº 26/2020, nº 38/2020 e nº 04/2021.

da política de renda básica de emergência, houve um reaproveitamento da estrutura, dos arranjos e dos instrumentos de assistência social preexistentes.²⁰ Dentre suas atividades estão: **(i)** disponibilização da plataforma digital para a inscrição das/os requerentes do Auxílio Emergencial, acompanhamento das solicitações das/os requerentes e pagamento das parcelas do Auxílio, **(ii)** geração de arquivo contendo a relação de pagamentos do AE e respectivos retornos de processamento, **(iii)** realização das operações de pagamento às/os beneficiárias/os do Auxílio Emergencial, com retorno do processamento ao MC, **(iv)** informações às/os requerentes, via plataforma, da situação de elegibilidade conforme os critérios estabelecidos na Lei 13.982 de 2020, **(v)** disponibilização de atendimento telefônico automatizado, por unidade de resposta audível, para orientação às/os cidadãs/os.

Diante das atribuições desses três atores centrais — Ministério da Cidadania, Dataprev e Caixa Econômica Federal — o Ministério da Economia (ME) desempenhou papel residual na operacionalização do Auxílio. Apesar de haver determinação legal que estabelece entre suas competências a atuação conjunta com o MC para definir critérios para a identificação das/os beneficiárias/os e autorizar a empresa pública a utilizar determinadas bases de dados, os órgãos declararam que sua atuação foi limitada.²¹ Coube ao órgão a viabilização financeira do programa mediante a edição das Medidas Provisórias 937/2020 e 1.056/2021, cujo objetivo foi abrir crédito extraordinário em favor do MC em 2020 e 2021.

Adicionalmente, o ME foi responsável por celebrar acordos de empréstimo entre o governo brasileiro e organismos internacionais de cooperação no âmbito do “Programa Emergencial de Apoio à Renda de Populações Vulneráveis Afetadas pela COVID-19 no Brasil”. O financiamento se originou dos seguintes organismos: **(i)** New Development Bank (NDB), no valor de US\$ 1 bilhão, destinados ao reembolso parcial do pagamento do Auxílio Emergencial ao grupo de beneficiárias/os que não estavam inscritas/os no Cadastro Único até 2/4/2020 e solicitaram o benefício via plataformas digitais da Caixa Econômica Federal — ExtraCad, **(ii)** Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no valor de US\$ 400 milhões, destinados ao reembolso parcial do pagamento do Auxílio Emergencial ao grupo de beneficiárias/os inscritas/os no Cadastro Único, que não são público do Programa Bolsa Família, e **(iii)** Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD), no valor de € 130 milhões, destinados ao reembolso parcial do pagamento do Auxílio Emergencial ao grupo de beneficiárias/os do Programa Bolsa Família.²²

20 Cardoso, B. (2020). A implementação do Auxílio Emergencial como medida excepcional de proteção social. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 54(4): 1052-1063, jul. — ago. 2020, p. 1056.

21 Resposta à requerimento de acesso à informação ao Ministério da Economia. Protocolo nº 03005.174757/2021-10.

22 Resposta à requerimento de informação ao Ministério da Cidadania. Protocolo nº 36783.047102/2021-17.

4.2. Solicitação do benefício

Para receber o Auxílio, o MC concebeu três públicos-alvo: (i) beneficiárias do PBF, (ii) inscritas/os no CadÚnico que não são beneficiárias/os do PBF, e (iii) ExtraCad, que seriam as/os cidadãs/os que não são inscritas/os no CadÚnico. Para os dois primeiros grupos, a concessão do Auxílio Emergencial foi automática, sem a necessidade de requerimento ou cadastramento, desde que estivessem presentes as condições de elegibilidade. Para as/os cidadãs/os que não estavam inscritas/os no CadÚnico (ExtraCad), foram estabelecidas três formas de requerimento para o acesso ao benefício: através do site,²³ pelo aplicativo **Auxílio Emergencial** da CEF ou pelos Correios. O requerimento remoto, que foi implementado com a justificativa de evitar aglomerações em agências bancárias ou nos CRAS, foi uma importante inovação em relação aos demais programas de assistência social do Governo Federal, que não contam com esta possibilidade.²⁴ Em dezembro de 2020, o Auxílio Emergencial contava com 67,8 milhões de beneficiárias/os, das/os quais aproximadamente 56% foram cadastradas/os pelo aplicativo ou pelo site da CEF.²⁵ Vale ressaltar que o Bolsa Família contava com 14,283 milhões de famílias em julho de 2020.²⁶

O aplicativo **Auxílio Emergencial** da Caixa Econômica, durante o cadastramento para concessão do benefício, requer dados (nome completo, Cadastro de Pessoa Física, ou CPF, — que deve estar regularizado — e data de nascimento), informações pessoais a respeito da composição familiar, condições de trabalho (as opções oferecidas pelo app são Agricultura e Pecuária, Extrativismo/Pesca, Comércio, Produção de mercadorias, Prestação de serviços, Trabalho doméstico e Outros), renda e informações sobre como deseja receber o benefício (em conta já existente ou caso seja preciso criar uma poupança digital).²⁷

4.3. Perfil das/os beneficiárias/os

Em 2020 havia 68,3 milhões de pessoas elegíveis para o Auxílio Emergencial. Destes, 19,5 eram elegíveis pelo Programa Bolsa Família, 10,5 milhões pelo Cadastro Único, 38,2 milhões de pessoas eram elegíveis pelo aplicativo **Auxílio Emergencial** da Caixa, e 60 mil elegíveis por decisão judicial. De acordo com o Ministério da Cidadania, ao todo, foram assistidas 118.706.565 pessoas

23 <https://auxilio.caixa.gov.br/#/inicio>. Acesso novembro de 2021.

24 *Ibidem*, p. 1057/1057.

25 Segundo dados oficiais da Caixa Econômica Federal. Disponível em: <https://caixanoticias.caixa.gov.br/noticia/22125/auxilio-emergencial-clique-aqui-para-ver-os-ultimos-numeros-2>.

26 Segundo dados do governo federal. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2020/07/bolsa-familia-alcancou-mais-de-14-2-milhoes-de-lares-em-julho>.

27 Informações sobre os dados requisitados foram obtidas pelo site do Sebrae. Disponível em: https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/saiba-como-para-solicitar-o-auxilio-emergencial-pelo-app-da-caixa_3794c1662ab51710VgnVCM1000004c00210aRCRD. Acesso novembro de 2021.

no Brasil (68,3 milhões de pessoas elegíveis somadas e familiares). Este número representa 55,6% da população brasileira.²⁸

Para a concessão do benefício, somente são elegíveis pessoas com idade igual ou superior a 18 anos. Excepcionalmente, mães adolescentes, isto é, toda mulher com idade de 12 a 17 anos que tenha, no mínimo, um/a filho/a, também tinha direito ao Auxílio. Segundo dados do Ministério da Cidadania, 34.384 mulheres com menos de 18 anos eram elegíveis para o benefício.²⁹

Segundo dados do Ministério da Cidadania, em 2020 o gênero do público elegível para a concessão do benefício era de 30,4 milhões de homens e 37,8 milhões de mulheres.³⁰ De acordo com o órgão, parte destes dados não representa a totalidade do público elegível, pois existem pessoas cujo gênero não foi possível identificar a partir das bases de dados.

O Auxílio Emergencial mantém um aspecto generificado, já constatado no Programa Bolsa Família.³¹ A Lei 13.982/2020 prevê que famílias monoparentais têm o direito de receber duas cotas do AE, independentemente do gênero da pessoa responsável pelo núcleo familiar (art. 2º, §3º). À época da publicação da lei, as duas cotas seriam no valor de R\$1.200,00.

Contudo, foram registrados casos de mães solo, responsáveis pela criação das/os filhas/os, que não tiveram direito ao benefício dobrado porque ex-companheiros já haviam utilizado os dados da/o filha/o para solicitação do benefício, mesmo não sendo responsável pelo núcleo familiar.³² Com o registro destes casos, a Caixa realizou uma coletiva de imprensa em maio de 2020 para divulgar

28 Dados disponíveis em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/index.php?g=2> Por fim, o desenho da política e sua implementação baseada no tratamento de informações pessoais, com vulnerabilidades quanto à transparência, qualidade dos dados, livre acesso às/os titulares e responsabilização, e prestação de contas, sendo dotada também de exposição excessiva e desigual na população brasileira, revelam a possibilidade de violações a direitos de proteção de dados e privacidade.

29 Ver Anexo I.

30 Dados disponíveis em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/index.php?g=2>.

31 O art. 2º, §14 da Lei 10.836/2004 estabelece que o pagamento do Programa Bolsa Família será feito, preferencialmente, à mulher.

32 Pauluze, Thaiza. Mães solo têm auxílio emergencial de R\$1.200 negado e acusam ex-companheiros de fraude. Folha de São Paulo, 29 de abril de 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/04/maes-solo-tem-auxilio-emergencial-de-r-1200-negado-e-acusam-ex-companheiros-de-fraude.shtml>.

mecanismos de denúncia para que mães solo, prejudicadas pelo cadastro de ex-companheiros, solicitem a correção dos dados no sistema do Ministério da Cidadania.³³

A constatação das fraudes, que afetou mães solo em situação de vulnerabilidade, ensejou alterações legislativas. A Lei 14.171/2021 acrescentou um dispositivo à Lei 13.982/2020, que passou a estipular que na hipótese de que mãe e pai não formem uma única unidade familiar, e de haver duplicidade na indicação de dependentes nos cadastros para solicitação do benefício em dobro, será privilegiado o cadastro feito pela mulher, mesmo que seja posterior àquele feito pelo homem.

A Lei 14.171/2021 também estabelece que a Central de Atendimento à Mulher deverá disponibilizar um canal de atendimento específico para denúncias de violência e de danos patrimoniais relacionado ao benefício do Auxílio Emergencial.

Pessoas imigrantes estavam entre as/os beneficiárias/os da política de transferência de renda. De acordo com dados da Secretaria Nacional do Cadastro Único (Senarc), o AE, a primeira rodada do benefício atendeu a 39.175 estrangeiros, o AER beneficiou 30.224 pessoas estrangeiras, e, por fim, o AE2021 chegou a 17.332 pessoas.³⁴

Segundo dados obtidos por meio da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), não havia qualquer critério que considerava a cor/raça das pessoas para o Auxílio Emergencial e não há dados sobre a distribuição de cor/raça entre beneficiárias/os do programa.

4.4. Infraestrutura de dados

O Auxílio Emergencial é um programa datificado, composto por um intenso fluxo de dados que perpassa todas as etapas do programa. A seleção das/os beneficiárias/os é automatizada, realizada pela Dataprev, que cruza múltiplas bases de dados de diferentes órgãos do Governo com os dados do CadÚnico e com os requerimentos para concessão do benefício do público do ExtraCad, realizados por meio do aplicativo **Auxílio Emergencial**.

O Ministério da Cidadania é responsável pela definição de quais serão as bases de dados que serão processadas pela Dataprev. Para a rodada de 2021, a Portaria 620 de 26 de março de 2021 do MC elencou 34 bases de dados (Anexo III) para o cruzamento e verificação dos critérios de elegibilidade dispostos no art. 4º do Decreto 10.661, de 2021. É, portanto, a empresa pública Dataprev responsável pela construção dos algoritmos do programa e pelo processamento do reconhecimento dos direitos das/os requerentes.

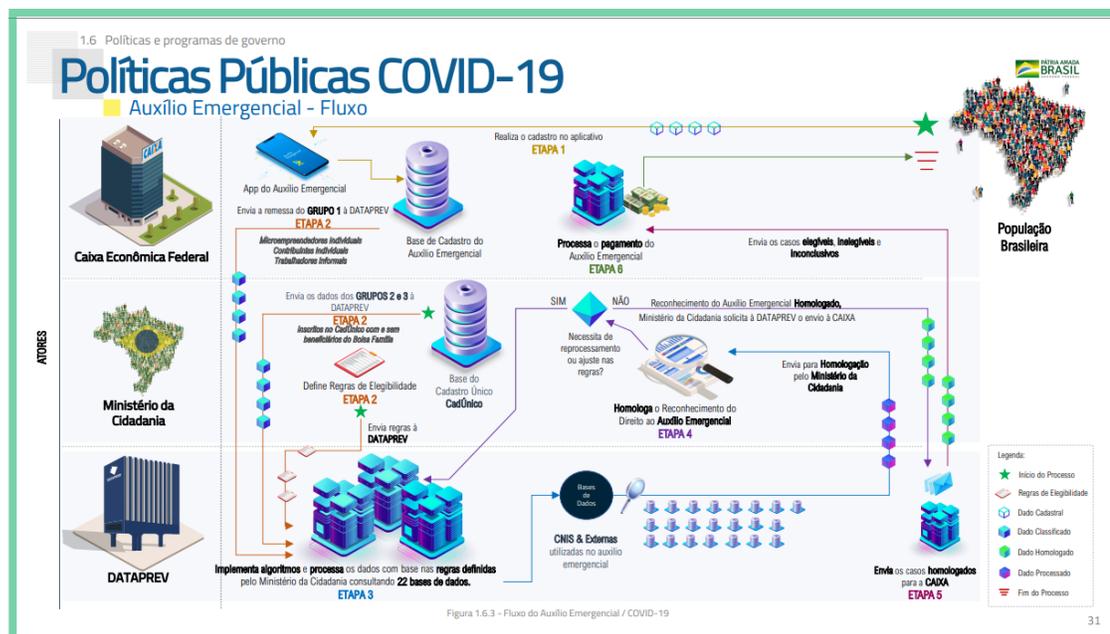
33 Sé, Letícia. Mães solo podem denunciar ex-companheiros que usam CPF dos filhos em auxílio. IG Economia. 19 de maio de 2020. Disponível em: <https://economia.ig.com.br/2020-05-19/maes-solo-podem-denunciar-ex-companheiro-que-usa-cpf-dos-filhos-em-auxilio.html>.

34 Ver Anexo II.

No sentido de assegurar a consecução destes objetivos e proteger a regularidade do tratamento de dados, os contratos firmados entre o MC e a Dataprev elencam as seguintes obrigações da contratada, isto é, a Dataprev:

- I. Assegurar a disponibilidade, confidencialidade e integridade dos dados, informações e sistemas informatizados, inclusive de todas as suas alterações, manuais, programas fonte e objeto, bases de dados e outros recursos, pertencentes ao Ministério da Cidadania, armazenados ou sob a gestão da Dataprev;
- II. Zelar pelo cumprimento de obrigações relacionadas com sigilo e segurança dos dados, informações e sistemas relacionados ao tratamento de dados para o Auxílio Emergencial, para que se façam protegidos contra ações ou omissões intencionais ou acidentais que impliquem em perda, destruição, inserção, cópia, acesso ou alteração indevidos. O mesmo nível de proteção deve ser mandado, independentemente dos meios nos quais os dados trafeguem, estejam armazenados ou nos ambientes em que sejam processados;
- III. Tomar as medidas cabíveis para que as informações em propriedade do Ministério da Cidadania não sejam divulgadas ou distribuídas pelas/os empregadas/os, ou agentes da Dataprev;
- IV. Não transferir a outrem, no todo ou em parte, a execução contrato;
- V. Responsabilizar-se pelos danos causados diretamente ao Auxílio Emergencial ou a terceiras/os, decorrentes de sua comprovada culpa ou dolo no tratamento de dados para execução do contrato;
- VI. Apresentar ao Ministério da Cidadania, mediante solicitação e conforme periodicidade requerida, Relatórios de Gerenciamento de Níveis de Serviço que contemplem os resultados apurados pela CONTRATADA dos indicadores da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), bem como os descontos cabíveis.

Após realizado o cruzamento dos dados cadastrados no aplicativo da Caixa Econômica, do CadÚnico e do PBF com as bases de dados disponibilizadas por outros órgãos para averiguação, a exemplo da base de Declarações do Imposto de Renda de Pessoa Física (DIRPF) da Receita Federal, na hipótese de haver homologação e reconhecimento do direito ao benefício pelo Ministério da Cidadania, será realizada inclusão na folha de pagamento, como determina o art. 6º do Decreto 10.316/2020. O quadro a seguir ilustra a descrição:



*Dataprev. Relatório Integrado de Gestão, 2020, p. 31.*³⁵

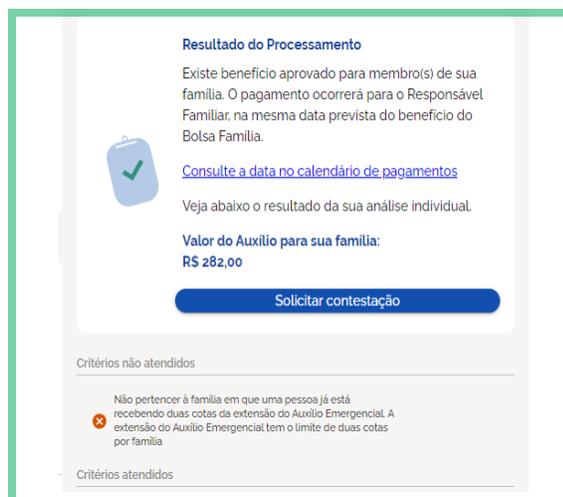
4.5. Contestação da decisão automatizada e judicialização

Os serviços de Tecnologia da Informação da Dataprev também foram contratados pelo Ministério da Cidadania para operacionalização dos serviços de consulta, contestação e recepção de demandas judiciais para viabilizar as atividades complementares ao processo de pagamento, conforme estabelecido no contrato 21/2020.³⁶

A respeito da existência de mecanismos de correção de dados, ou de recurso em relação a uma decisão de concessão de benefício no Auxílio Emergencial, a partir do momento em que o MC apresenta o resultado do processamento, seja de elegibilidade ou revisão mensal, a/o cidadã/o pode contestar a inelegibilidade em até dez dias. No site, onde se informa o resultado do processamento dos dados e a não aprovação do benefício, consta o botão “Contestar análise”. A plataforma informa quais foram os critérios atendidos e quais não foram:

35 Disponível em: https://portal3.dataprev.gov.br/sites/default/files/arquivos/relatorio_integrado_de_gestao_2020_cgpg_v67.pdf.

36 Estas desigualdades se evidenciaram mais durante a pandemia, uma vez que o acesso à internet se tornou primordial não apenas para a comunicação entre pessoas, mas também para atividades de lazer, educação e resolução de aspectos da vida cotidiana. É o caso do acesso a políticas públicas — como o Auxílio Emergencial — que passou a ser digitalizado. Dada a grande parcela da população Ministério da Cidadania. Subsecretaria de Assuntos Administrativos. Processo nº 71000.034996/2020-57.



Imagens exemplificativas. Captura de tela realizada em 13.8.2021.

Após a contestação, a Dataprev realiza no mês seguinte uma nova checagem com bases atualizadas. Caso a/o cidadã/o seja elegível, ela/e recebe a parcela do mês corrente e as anteriores de forma retroativa. Contudo, esta forma de contestação não leva a uma reanálise humana, mas apenas a um novo processamento de dados, não sendo possível incluir novas informações para subsidiar a análise. As decisões tomadas pelo algoritmo desenvolvido pela Dataprev implicam, automaticamente, a concessão ou não do benefício, sem haver qualquer decisão humana.

Pela ausência de formas administrativas de revisão da decisão automatizada, a principal forma de contestação e de requisição de uma análise humana para concessão do benefício se deu pela via judicial. Por se tratar de um programa federal, a contestação judicial ocorria perante a Justiça Federal. Em razão da vulnerabilidade social e econômica das pessoas que requisitaram o acesso ao benefício, a maior parte da população que teve seu Auxílio Emergencial negado ou suspenso, e optou pela via judicial, recorreu à Defensoria Pública da União (DPU).

No entanto, a capacidade da DPU para atender a todas as demandas por revisão é limitada. Conforme a instituição aponta em seu site oficial,³⁷ a Defensoria Pública não é capaz de chegar a todos os municípios brasileiros (atendendo apenas 32% deles). Ainda, a instituição não possui defensoras e defensores o suficiente para a análise individual e personalizada de cada negativa ou suspensão do benefício:

(...) a DPU não recebeu qualquer investimento federal para o atendimento de demandas de Auxílio Emergencial. Em razão da falta de estrutura, atualmente atendemos apenas cerca de 32% dos municípios brasileiros, pois contamos com somente 467 defensoras/es com atuação na 1ª instância, 122 nos Tribunais Regionais e 50 nos Tribunais Superiores.

37 Disponível em: <https://www.dpu.def.br/auxilio-emergencial-2021>. Acesso 22 de outubro de 2021.

Desde o início do Auxílio Emergencial, foram realizados todos os esforços para o atendimento do maior número de pessoas. A DPU já instaurou mais de 160.000 Processos de Assistência Jurídica e atendeu mais de 600.000 mil pessoas, beneficiando direta ou indiretamente aproximadamente 1,9 milhão de pessoas. Apesar disso, o Governo analisou 148 milhões de CPFs e negou o auxílio a mais de 80 milhões de pessoas. Com os novos critérios adotados para o Auxílio Emergencial 2021, estima-se que mais de 15 milhões de pessoas deixarão de receber o benefício. Estas negativas são produzidas por robôs que realizam o cruzamento das bases de dados; por outro lado, na DPU, são defensoras e defensores que analisam individualmente e de maneira personalizada cada caso, explicando a dificuldade de atender a todas as pessoas.

Por conta deste cenário, caso você resida em algum município não atendido pela DPU, não será possível realizar o atendimento jurídico. Além disso, considerando os milhões de casos de indeferimento de Auxílio Emergencial e a pouca quantidade de defensoras e defensores públicos atuantes, há risco de, mesmo nas localidades atendidas pela Defensoria, haver demora no atendimento inicial da demanda.

Dentre as hipóteses ensejadoras de revisão vale citar a desatualização dos cadastros das/os cidadãs/os no CadÚnico, que implicou que muitas/os cidadãs/os aptas/os a elegibilidade fossem impedidas/os de receber o benefício. Neste sentido, houve casos de cidadãs/os cuja composição familiar mudou, mas não houve alteração desta informação no CadÚnico. Também é preciso enfatizar casos de pessoas que estavam desempregadas, sem emprego formal, porém nos sistemas do Governo Federal constava algum vínculo empregatício. Esta situação contribuiu para o quadro de alta judicialização do Auxílio, cujo número de ações em setembro de 2020 se aproximava de 76 mil na Justiça Federal. Isto levou à realização de um acordo entre a Defensoria Pública da União e o Ministério da Cidadania, a fim de que a primeira tivesse acesso a um sistema específico da DataPrev para consulta detalhada e apresentação de contestações administrativas em casos preestabelecidos, que seriam revisados automaticamente, sem revisão humana.

O Conselho Nacional de Justiça informou que o Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5) julgou 16.985 processos referentes a pedidos de Auxílio Emergencial negados pela União até janeiro de 2021. Entre julho e novembro de 2020, a média mensal de novas ações nas Seções Judiciárias vinculadas à 5ª Região — Alagoas, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe — foi de 4,8 mil. Entre as 12.923 ações solucionadas com sentença com resolução de mérito, quase metade, 6.432 ações, tiveram o pedido de Auxílio considerado procedente.³⁸ Em decorrência do volume da demanda, as Seções Judiciárias vinculadas à 5ª Região criaram o serviço de atermação on-line para o Auxílio Emergencial, um serviço de aplicação que permite à/o interessada/o ajuizar uma ação on-line sem a representação de advogada/o, de modo a garantir o acesso à justiça.³⁹

38 Conselho Nacional de Justiça. Justiça Federal da 5ª Região julgou quase 17 mil processos sobre auxílio emergencial. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/justica-federal-da-5a-regiao-julgou-quase-17-mil-processos-sobre-auxilio-emergencial/>.

39 ATERMAÇÃO ON-LINE/AUXÍLIO EMERGENCIAL. TRF5. <https://portal.trf1.jus.br/portaltrf1/juizado-especial-federal/jef/juizado-especial-federal/atermacao-online/detalhe.htm>. Acesso novembro de 2021.

Em decisão em ação civil pública ajuizada pela Defensoria e pelo Ministério Público Federal (MPF) em Alagoas, a Justiça Federal determinou à União, à Caixa Econômica Federal e à Dataprev abster-se de exigir como requisito para obtenção do Auxílio Emergencial a inexistência de vínculo ativo ou renda identificada no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) nos últimos três meses:

Entendo ser razoável o indeferimento do recebimento do benefício emergencial por quem se encontre atualmente com vínculo ativo ou possua renda, mas desconsiderando esse critério dos últimos três meses fixado na referida portaria, tendo em vista que muitas pessoas foram demitidas justamente às vésperas da concessão do Auxílio Emergencial. De fato, o benefício de Auxílio Emergencial, criado pela Lei 13.982/2020, tem o objetivo de amparar todas aquelas pessoas que abruptamente ficaram sem fonte de renda em razão da pandemia da COVID-19, não sendo razoável amparar apenas aquelas que estavam sem renda três meses antes do início da situação emergencial.⁴⁰

Na ação da DPU e do MPF também foi pedido para que se incluísse no sistema de concessão do benefício uma autorização para que mulheres chefes de família, que tivessem recebido apenas uma cota no valor de R\$ 600 por meio de inscrição do Bolsa Família ou CadÚnico, pudessem complementar o pedido de mais uma cota do benefício. Adicionalmente, solicitaram que o sistema indique qual o suposto mandato eletivo que está sendo exercido e onde, de acordo com os dados das eleições de 2018 do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), em caso de indeferimento do benefício pelo exercício de mandato, e que o benefício não seja indeferido sem o exercício efetivo do mandato, ainda que a/o beneficiária/o tenha sido eleita/o para suplente. Em relação ao pedido de autorização para a chefe de família e o cruzamento com bases atualizadas do TSE, houve acolhimento.

4.6. Auditorias

A gestão do benefício foi auditada pelos órgãos de controle, a saber a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU), e submetida ao controle social e judicial pelo Ministério Público Federal, que exerce sua função constitucionalmente atribuída de defesa de direitos sociais e individuais indisponíveis, e pela Defensoria Pública da União.

Os relatórios de acompanhamento do TCU contribuíram para indicar as irregularidades e riscos no âmbito do programa relacionadas, sobretudo, à gestão e aos dispêndios financeiros — em detrimento do tratamento de dados —, que, por sua vez, é fruto de um maior escrutínio da sociedade. As fortes críticas direcionadas especialmente a fraudes ou erros de inclusão, de beneficiárias/os cuja situação material contraria os critérios de elegibilidade, sobretudo pela imprensa nos programas de transferência de renda, impulsionaram tal lógica de accountability financeiro.

40 Ação Civil Pública 0803948-93.2020.4.05.8000. 1ª vara federal AL. Disponível em: <https://www.anadef.org.br/noticias/ultimas-noticias/item/justica-defere-pedidos-da-dpu-al-e-mpf-em-acao-sobre-auxilio-emergencial.html>.

No que diz respeito, à gestão e ao orçamento, e seguindo a lógica apontada, a cartilha de acompanhamento do TCU⁴¹ indicou que a ausência de revisão periódica de requisitos legais contribuiu para manter beneficiárias/os que haviam perdido as condições de elegibilidade. O relatório aponta que “a cada mês, centenas de milhares de pessoas entram no mercado formal de emprego, obtêm um benefício do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) e até mesmo vêm a óbito”, sugerindo que a confirmação de adequação aos requisitos legais apenas no momento de concessão do benefício seria responsável em alguma medida pelos erros de inclusão. Apesar da importância desta conclusão, ao ignorar os índices de desemprego decorrentes da crise econômica durante a pandemia em tal análise, que atingiram a taxa recorde de 13,5% em 2020,⁴² fica explícita a desproporção do nível de preocupação atribuído à fraude em relação ao nível de preocupação com a consecução dos objetivos primários do programa: fornecer proteção emergencial a trabalhadoras/es em situação de vulnerabilidade.

Na cartilha, o TCU ainda pontuou entre os déficits da política a vulnerabilidade do controle dos critérios de renda e composição familiar, cuja realização se dá por autodeclaração. Dessa forma, a averiguação automatizada dos requisitos de elegibilidade teria potencial de falha na medida em que padeceria de falta de confiabilidade de dados. Adicionalmente, o cruzamento de bases de dados incompletas ou desatualizadas também teria contribuído para o pagamento indevido do benefício, ainda que os cruzamentos conduzidos pela Dataprev tenham permitido o indeferimento de cerca de 57 milhões de solicitações em desconformidade com os critérios legais. Segundo os dados do TCU, estima-se o gasto de R\$ 54 bilhões em pagamentos indevidos, tendo havido 7,3 milhões de pessoas, cujas condições não se adequam aos requisitos legais, que teriam sido beneficiadas indevidamente. Também se verificou a existência de 6,4 milhões de mães solo a mais no programa, que ganharam indevidamente uma cota excedente do benefício.

No que diz respeito a auditorias referentes ao tratamento de dados pessoais, de acordo com a LGPD, à/o agente de tratamento cabe a demonstração da adoção de medidas eficazes e capazes de comprovar a observância e o cumprimento das normas de proteção de dados pessoais e, inclusive, da eficácia destas medidas. Muito embora as atividades de tratamento de dados pessoais estejam sujeitas às obrigações legais de prestação de contas definidas na LGPD (art. 6º, X), inclusive pelo encarregado (art. 40, § 2, I), do ponto de vista da política, não houve enfoque apropriado da prestação de contas do Auxílio Emergencial sobre a conformidade com o direito à proteção de dados.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União, autoridade encarregada de fiscalizar a implementação da política, realizou seu acompanhamento e publicou relatório de Balanço da Fiscalização do

41 Tribunal de Contas da União. Balanço de Fiscalização do Auxílio Emergencial. Cartilha de Acompanhamento. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/2D/A7/DA/DA/1C5D771082725D77F18818A8/00_cartilha_acomp_auxilio-emergencial_TCU_v3.pdf.

42 PNAD Contínua 2020. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/30235-com-pandemia-20-estados-tem-taxa-media-de-desemprego-recorde-em-2020>.

Auxílio Emergencial, que inclui o Relatório de Acompanhamento de Dados.⁴³ No entanto, tal fiscalização e prestação de contas não diz respeito à adequação ao regime jurídico de tratamento de dados, como se observa no resumo do relatório:⁴⁴

O presente relatório apresenta a aplicação de técnicas de estatística, análise de dados e tecnologia da informação na fiscalização do grande volume de dados objeto deste acompanhamento, em busca de indícios de erros ou fraudes na seleção de pessoas ao Auxílio Emergencial, que podem envolver tanto a inclusão de pessoas que não deveriam receber o benefício (risco de inclusão), quanto pessoas que teriam direito e tiveram o benefício negado (risco de exclusão).

Apesar de haver auditoria das bases de dados, não se menciona direitos relacionados às/os titulares, conforme mostra a metodologia:

A metodologia adotada nesta fiscalização compreendeu a realização das etapas de: entendimento do negócio e dos dados; obtenção e preparação dos dados, que inclui a avaliação de qualidade (credibilidade) dos dados, a higienização e o enriquecimento das bases e a construção de bases derivadas de identificação qualificada de pessoas; a elaboração de modelos de análise, que abrange o desenvolvimento de tipologias (ou trilhas de auditoria), a identificação de padrões de regularidade e irregularidade, e a construção de indicadores; a avaliação dos resultados; e as etapas de conclusão e elaboração de propostas de encaminhamento.

O relatório de acompanhamento de bases de dados do TCU, no tocante à verificação da completude, validade e consistência, revela alguns problemas nas bases de dados. Em relação ao campo de nome da mãe, 4,14% dos registros estão em branco ou nulos. A maior quantidade de inconsistências foi identificada no campo de data de inscrição, com 53,2 milhões de registros (23,48%) sem a informação. O campo indica a data em que a pessoa foi cadastrada na base CPF e é usado para comparar com diversas outras datas como data de nascimento, data de criação do título de eleitor e data de óbito. Destaca-se que o campo relativo ao título de eleitor, informação essencial para averiguar a elegibilidade, não foi submetida aos testes de credibilidade do TCU por não ter sido fornecida ao órgão. A esse respeito, o Tribunal apontou a necessidade de maior integração entre os cadastros de pessoas físicas na seguinte deliberação do Acórdão 1.123/2020-TCU-P:

9.9. recomendar, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU, ao Comitê Central de Governança de Dados, conforme previsto no art. 21 do Decreto 10.046/2019, à Receita Federal do Brasil e ao Tribunal Superior Eleitoral que envidem esforços para fornecimento dos motivos de suspensão do CPF, bem como do Título de Eleitor associado a um CPF (a exemplo de sua inclusão na solução blockchain de CPF

43 Tribunal de Contas da União. TC 016.834/2020-8. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/balanco-da-fiscalizacao-do-auxilio-emergencial.htm>.

44 https://portal.tcu.gov.br/data/files/9D/A4/AE/CE/DC5D771082725D77F18818A8/17_relatorio_dados_3_acomp_aux_emeg.pdf.

da Receita Federal do Brasil), de forma a promover a qualidade e interoperabilidade dos dados relativos aos cidadãos e otimizar a implementação de políticas públicas, nos moldes do previsto na Lei 13.444/2017, que instituiu a Identificação Civil Nacional, e do Decreto 10.046/2019, que criou o Cadastro Base do Cidadão (itens 2.6 e 2.7 do relatório de auditoria);

Não há registros de mecanismos de participação cidadã no controle, desenho e elaboração dos sistemas de processamento de dados para concessão do Auxílio Emergencial.

5. A OUTRA FACE DA POLÍTICA: PARA ALÉM DA INSTITUCIONALIDADE

5.1. Pobreza, exclusão e impacto da política no exercício de direitos

Considerar o nível de fruição de direitos fundamentais decorrentes do Auxílio Emergencial é crucial para compreender os efeitos da implementação de tecnologias e do tratamento de dados pessoais em políticas públicas direcionadas a ampliar o acesso da população a serviços e melhorar as condições de vida de populações vulnerabilizadas.

Diante do enorme abismo social brasileiro, alargado pela crise econômica e sanitária gerada pela pandemia, parece inevitável que uma política focalizada com o propósito de impedir o aprofundamento da pobreza não seja afetada pela constante negação de direitos a que estes grupos estão sujeitos e pelo isolamento de populações específicas à margem do Estado. De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD), 6,5% da população brasileira vivia em situação de extrema pobreza em 2019.⁴⁵ Os dados da Fundação Getúlio Vargas (FGV) apontam para uma porcentagem de 10,97% dos brasileiros na extrema pobreza em 2019. Segundo a projeção da FGV, entre agosto de 2020 e fevereiro de 2021, a população em situação de pobreza aumentou de 4,52% para 12,83%.⁴⁶ A pobreza é o principal obstáculo ao acesso a serviços básicos, à inclusão digital e ao acesso à justiça na população brasileira, expressando-se, portanto, como um grande óbice também ao acesso ao Auxílio Emergencial.

5.1.1. Ausência de documentação requerida

Segundo dados do PNAD de 2018, quase 3 milhões de brasileiras/os não possuem registro civil de nascimento. Tal documento é exigência básica para a aquisição de qualquer outro documento civil, como o documento de identidade, ou Registro Geral (RG), CPF, carteira de trabalho e título de eleitor. O problema do sub-registro tem como causa principal a pobreza e se desdobra na invisibilização destas pessoas perante o Estado e no obstáculo a políticas e serviços públicos em razão da dependência de documentação para acesso. Dessa forma, a falta de acesso a serviços de saúde pública, educação básica e programas de transferência de renda pela ausência de documentação leva à ampliação do abismo social de classes no Brasil.

45 Síntese de Indicadores Sociais: em 2019, proporção de pobres cai para 24,7% e extrema pobreza se mantém em 6,5% da população. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/29431-sintese-de-indicadores-sociais-em-2019-proporcao-de-pobres-cai-para-24-7-e-extrema-pobreza-se-mantem-em-6-5-da-populacao>.

46 Número de brasileiros que vivem na extrema pobreza cresce com fim do auxílio emergencial. G1. 3/3/2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/profissao-reporter/noticia/2021/03/03/numero-de-brasileiros-que-vivem-na-extrema-pobreza-cresce-com-fim-do-auxilio-emergencial.ghtml>.

Esta situação pode ser observada nos programas Bolsa Família e Auxílio Emergencial, cuja exigência de documentos como o RG e CPF para o cadastramento impedem as/os não documentadas/os — justamente a parcela mais pobre da população — de usufruírem de direitos econômicos e sociais de assistência, que por sua vez viabilizam a realização dos direitos à alimentação, moradia digna, educação e saúde.

A exigência de documentação específica também afeta outros grupos marginalizados no programa. A falta de validade do Registro Administrativo de Nascimento Indígena (RANI) como documento para cadastro no CadÚnico - uma das formas de acesso ao benefício do Auxílio Emergencial — inviabiliza ou, ao menos, dificulta que indígenas sejam contempladas/os pela política. Embora seja um documento oficial e instituído pelo Estatuto do Índio (Lei 6.001/1973), o documento não faz as vezes do registro civil — mediante certidão de nascimento ou RG — e, portanto, prejudica o acesso destas populações às políticas de transferência de renda.

Os óbices de documentação impostos pela burocracia estatal no acesso de grupos sociais de diferentes etnias não param aí. Os critérios de elegibilidade estabelecidos em lei dispõem que, para recebimento do Auxílio, a inscrição do/a trabalhador/a no CPF é obrigatória e a situação do CPF deverá estar regular junto à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia (Decreto 10.316/2020, art. 7º, § 4º). Tal documento é exigido no cadastramento inicial pelo aplicativo da Caixa, que é a outra porta de entrada possível para o acesso ao benefício emergencial. Embora a exigência deste documento e sua regularização seja um dos mecanismos de prevenção à fraude, tal condicionante tem afetado desproporcionalmente as/os indígenas, que, como mencionado, precisam se deslocar das aldeias, frequentemente distantes dos centros urbanos, para cumprir o requisito.

Em resposta a esta situação, o Estado do Pará protocolou Ação Cautelar para suspender tal exigência, que foi deferida sob o argumento de que: “a norma infralegal [Decreto 10.316/2020], em princípio, extrapolou o poder regulamentar, enquanto restringiu direitos ao inserir exigência não prevista na lei ora regulamentada.” O Superior Tribunal de Justiça suspendeu a liminar, alegando que ela demandaria remodelação da plataforma da Dataprev e atrasaria o pagamento do benefício. Também a população migrante foi afetada por este contexto. Em entrevista realizada no bojo do relatório *Privacy and Data Protection in the Pandemic*⁴⁷ [Privacidade e Proteção de Dados na Pandemia] com a Defensoria Pública da União, responsável pelo atendimento de populações imigrantes, foram relatadas queixas sobre as dificuldades de preenchimento dos campos de cadastro do aplicativo do Auxílio. Inicialmente, houve impedimento para as/os imigrantes requererem o Auxílio pela ausência de campo de cadastro do Registro Nacional de Estrangeiros e Registro Nacional Migratório, que, por sua vez, são os documentos de identificação das/os imigrantes. Posteriormente, percebeu-se que o problema residia na falha na redação do formulário, indicando o preenchimento de RG ao invés de documento de identificação.

47 Fragoso, N., Roberto, E., Silveira, J.F., Tavares, C. (2021). *Privacy and Data Protection in the Pandemic: report on the Use of Apps and Alternative Measures in Brazil*. São Paulo, InternetLab. Disponível em: https://www.internetlab.org.br/wp-content/uploads/2021/04/Privacy-and-Data-Protection-in-the-Pandemic_05.pdf

5.1.2. Exclusão digital

Os desafios impostos pelo uso do aplicativo ao acesso ao programa também abrangem as questões de acessibilidade e exclusão digital no Brasil. A pesquisa PNAD contínua realizada no quarto trimestre de 2018 indica que 79,3% da população brasileira com 10 anos ou mais tem acesso a um celular. A posse é maior entre habitantes de áreas urbanas (82,9%) que de áreas rurais (57,3%). Apesar de 93,2% dos domicílios terem ao menos um aparelho celular, um total de 25,3% da população com 10 anos ou mais de idade não tem acesso à internet. Adicionalmente, a restrição de uso de um mesmo número de telefone para mais de um cadastro limita o recebimento do benefício para famílias portadoras de apenas um aparelho ou número telefônico com mais de um membro elegível. A falta de memória no aparelho celular, limitação de acesso à internet e limitação de acesso e saque do benefício quando a/o beneficiária/o troca o número são outras questões que impõem impedimentos no acesso. Este cenário deixa nítido que os obstáculos impostos pela implementação de um programa de transferência de renda via aplicativo são desafiadores e merecem avaliação cuidadosa das/os formuladoras/es de políticas.

A necessidade de confirmação de identidade por SMS ou outro meio eletrônico requerida pelo Auxílio para o recebimento do benefício conflita com a realidade social de baixo acesso à internet e a redes móveis de telefonia por povos indígenas, comunidades quilombolas e tradicionais, sobretudo em determinados estados brasileiros. Diante disso, o Ministério Público Federal propôs uma Ação Civil Pública (ACP) no Amazonas, enfatizando que a demanda por serviços de internet e telefonia para o acesso ao Auxílio, e a falta de acesso, leva as/os beneficiárias/os a comparecer a uma agência da Caixa, causando aglomeração e obrigando as/os indígenas a se deslocarem das aldeias aos centros urbanos. Este deslocamento desconsidera a falta de condições materiais destas comunidades para esta prática de maneira periódica. Assim, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região concedeu tutela de urgência para haver:

“Adequação do aplicativo destinado ao acesso ao AE, “Caixa Tem”, no prazo de quinze dias, de modo a possibilitar cadastro e acesso ao referido Auxílio, adicionalmente, via internet, pelo site ou aplicativo, sem necessidade de confirmação por SMS ou meio telefônico.”

5.1.3. Limitação de acesso à justiça

O Auxílio Emergencial é um programa do Governo Federal e, portanto, a contestação judicial se dá perante a Justiça Federal. A Defensoria, instituição pública que oferece às cidadãs e cidadãos vulneráveis a orientação jurídica gratuita, foi um órgão central para que aquelas/es que tiveram seu Auxílio negado ou suspenso pudessem contestar a decisão automatizada. Contudo, a capacidade de atuação da DPU é limitada, tanto pelo pequeno número de defensoras/es, quanto pelos poucos locais em que a DPU consegue atuar. A instituição está presente em apenas 32% dos municípios brasileiros, com 467 defensoras e defensores públicos atuando na primeira instância. Sem a Defensoria, as pessoas dependeriam de advogadas/os particulares, o que, considerando a vulnerabilidade socioeconômica das/os beneficiárias/os do Auxílio Emergencial, limitava o acesso à justiça. Assim, a possibilidade de contestação se mostrou insuficiente, em comparação à quantidade de demanda para revisão das análises automatizadas.

5.1.4. Dados desatualizados e erros cadastrais

Por fim, as bases de dados desatualizadas ou com informações incorretas também foram um óbice para o acesso ao benefício. Uma das principais bases de dados utilizadas para o Auxílio Emergencial é a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), que concentra dados de entrada e saída de empregos. A Dataprev, órgão responsável pelo cruzamento de bases de dados para verificação dos critérios de elegibilidade, utilizou 2018 como o ano-base da RAIS. O uso de dados de 2018 representou um problema grave, em virtude de sua desatualização. Como consequência, pessoas que perderam o emprego em 2019 ou com o início da pandemia enfrentaram dificuldades em razão das bases de dados.⁴⁸

A desatualização da RAIS não foi excepcional. Presas/os do regime semiaberto, aberto e pessoas que já cumpriram suas penas também enfrentaram dificuldades para acesso ao Auxílio Emergencial em razão da desatualização de bancos de dados.⁴⁹ Os bancos de dados penitenciários não são atualizados com informações sobre o regime cumprido pela pessoa. Como consequência, as pessoas que tinham o direito ao benefício foram impedidas de acessá-lo.

Para além dos problemas vinculados à desatualização dos bancos de dados, erros durante o preenchimento do cadastro no aplicativo da Caixa também foram uma barreira.⁵⁰ Em razão da ausência de mecanismos de revisão humana das decisões automatizadas, a contestação da desatualização ou erros no cadastramento dependiam da judicialização, impondo uma camada a mais de dificuldade de acesso.

Desse modo, fica evidente que a arquitetura digitalizada e datificada do programa tem limitações importantes para satisfazer integralmente seu propósito de inclusão e acesso; ao revés, reforça a restrição dos grupos a que se destina no acesso às condições materiais de sobrevivência.

5.2. Datificação e vigilância

Frequentemente, as populações mais dependentes das políticas governamentais e das relações com o poder público são imigrantes, pessoas que vivem na pobreza, mulheres, pessoas LGBTQIA+ e pessoas negras e, assim, titulares de maior quantidade de dados coletados pelo Estado. Esta situação repercute nas dinâmicas de poder existentes nas relações entre Estado e cidadã/o, reforçadas na dimensão da privacidade e exercício de liberdades civis, na medida em que a coleta e tratamento

48 EXAME. Desempregada/o que teve auxílio negado terá de refazer o pedido neste mês. Disponível em: <https://invest.exame.com/mf/desempregado-e-teve-auxilio-negado-voce-tera-de-refazer-o-pedido-esse-mes> Setembro/2020 - Dezembro/2020

49 Março/2021 - Outubro/2021 <https://gauchazh.clicrbs.com.br/coronavirus-servico/noticia/2020/06/governo-admite-falha-em-cadastro-e-diz-que-presos-do-semiaberto-tem-direito-ao-auxilio-emergencial-ckawywus700jx015nfimmvhn0.html>.

50 Informações obtidas por meio de entrevista com defensor/a público/a da DPU.

de dados pessoais possui implicações na forma como as pessoas são vistas e tratadas; populações geralmente invisíveis para o Estado enquanto sujeitos de direitos passam a ser muito visíveis⁵¹ enquanto sujeitos sob controle.

Tal coleta de dados sobre uso de determinados serviços aumenta a capacidade estatal de inferir comportamentos, hábitos cotidianos, movimentos e necessidades, bem como prever comportamentos futuros de grupos específicos em detrimento das demais parcelas da sociedade, ocasionando uma desproporção no monitoramento e vigilância sobre populações marginalizadas. No que diz respeito às políticas de transferência de renda, isto pode se materializar no controle sobre as condições e modos de vida das/os beneficiárias/os pelo Estado e pelo restante da população, no caso de divulgação de informações pessoais destas/es cidadãs/os, ao buscarem interpretar, segundo parâmetros abstratos e pessoais, se tais condições de vida são compatíveis com o recebimento de assistência social. Com isso, adiciona-se mais uma camada de estigma sobre uma população já discriminada, que, não raro, é escrutinada por cidadãs/os cujo padrão de vida as/os distancia da realidade de pobreza, o que pode levá-las/os a emitir interpretações baseadas em falsas premissas e um imaginário social elitista.

Este cenário é amplamente observado no Programa Bolsa Família e no Auxílio Emergencial, nos quais se depositam excessivas reivindicações sobre eficiência e proteção contra fraude mediante a adoção de medidas de transparência ativa — com a divulgação do montante do benefício disponibilizado, o nome completo da/o beneficiária/o, parte do CPF e, no caso do PBF, o Número de Identificação Social (NIS) —, negligenciando a vulnerabilidade e o exercício de liberdades fundamentais das/os beneficiárias/os.⁵² Nesse sentido, o Relator da Organização das Nações Unidas sobre extrema pobreza e direitos humanos recomenda que, “em vez de ficar obcecado por fraude, economia de custos, sanções e definições de eficiência orientadas pelo mercado, o ponto de partida deveria ser como os orçamentos de bem-estar poderiam ser transformados por meio da tecnologia para garantir um padrão de vida mais alto para os vulneráveis e desfavorecidos”.⁵³

Não é somente a hipervisibilidade e a superexposição que tornam estas populações mais sensíveis ao enfraquecimento de direitos de privacidade e proteção de dados. A de autodeterminação informacional, reconhecida em 2020 pelo Supremo Tribunal Federal como o cerne do direito fundamental à proteção de dados,⁵⁴ e garantias de transparência são fundamentos e princípios da LGPD ainda não observados do ponto de vista do tratamento dos dados pessoais das/os beneficiárias/

51 Taylor, Linnet. “What is data justice? The case for connecting digital rights and freedoms globally.” *Big Data & Society* 4.2 (2017): 2053951717736335.

52 FRAGOSO, Nathalie; VALENTE, Mariana; LANGENEGGER, Natalia; RUIZ, Juliana Pacetta. “Proteção de dados em Políticas de Proteção Social: contribuições a partir do Programa Bolsa Família”, *Diagnósticos e Recomendações* n. 6 (São Paulo: InternetLab, 2021).

53 Special Rapporteur for extreme poverty. *Digital technology, social protection and human rights: Report*. October 2019. Disponível em: <https://undocs.org/A/74/493>.

54 Ações Diretas de Inconstitucionalidade 6387, 6388, 6389, 6393, 6390, suspendendo a aplicação da Medida Provisória 954/2018.

os. Isto porque faltam informações evidentes, específicas e acessíveis às/os beneficiárias/os a respeito de como seus dados pessoais serão tratados e quais as implicações decorrentes deste tratamento, além de excessiva opacidade referente ao emprego de algoritmos e seus impactos.

Diante disso, é possível observar que a implementação do programa inspira uma lógica de renúncia ao direito à privacidade em troca da fruição de direitos econômicos e sociais.

5.3. Transparência desproporcional

Quaisquer atos da administração pública no Brasil estão submetidos ao princípio da transparência por obrigação instituída originalmente no mandamento constitucional de observância ao princípio da publicidade, positivado no art. 37. Os efeitos de tal princípio na gestão pública foram consolidados em 2011 pela Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/11), na qual se estabeleceu a diretriz de que a observância da publicidade é regra geral e o sigilo a exceção. Enquanto política pública, os atos e procedimentos relativos ao Auxílio se subordinam a tais obrigações legais, devendo o poder público na forma das autoridades competentes, sobretudo o Ministério da Cidadania e as empresas públicas Caixa Econômica e Dataprev, disponibilizar todas as informações referentes a ele, independentemente de solicitações, desde que constatado o interesse público — art. 3º, II da Lei 12.527/2011 — e respeitados os direitos fundamentais em questão.

Considerando sua índole datificada, as implicações da execução da política para direitos fundamentais, notadamente o direito à privacidade e à proteção de dados, exigem atenta ponderação entre interesse público e estes princípios de modo a se garantir anteparo aos direitos das/os titulares dos dados tratados durante todo o ciclo de dados no bojo do programa, incluindo aqueles sujeitos ao processamento automatizado. Nesse sentido, a Lei de Acesso à Informação prevê a garantia da proteção da informação pessoal, nos termos do art. 6º, inciso III, e a LGPD estabelece a necessidade de observância do princípio da necessidade à/o agente que irá tratar dados pessoais, exigindo que o tratamento seja limitado ao mínimo necessário para a consecução das suas finalidades e de forma proporcional a ela. Tais garantias devem, portanto, ser consideradas no sopesamento que leva à decisão sobre as informações do programa que deverão ser divulgadas.

A garantia dos direitos da/o titular no tratamento de dados pessoais ainda evidencia uma outra dimensão do princípio da transparência. Ao tratar dados pessoais, a/o agente deve garantir à/o titular informações nítidas, precisas e de fácil acesso a respeito da atividade de tratamento, como determina o art. 6º (VI) da LGPD.

Diante disso, é possível notar que a administração pública busca observar estas obrigações legais no âmbito das decisões automatizadas do Auxílio mediante a publicação dos Dados do Relatório Integrado de Gestão da Dataprev, cujas informações procuram esclarecer o ciclo de dados e tomada de decisões no programa, incluindo indicação de uso de algoritmos para processar os dados e cruzar bases, assim como por meio de ato normativo do Ministério da Cidadania — Portaria 620 de 26 de março de 2021 — que elenca as bases que poderão ser usadas para aplicação dos cruzamentos. Entretanto, verifica-se falta de informações suficientes a respeito de eventual treinamento de

equipe técnica para tratar os dados, supervisão humana dos procedimentos ou ainda em relação à existência de comissões técnicas de avaliação da gestão de dados e relatórios de risco e impacto, o que é incompatível também com a Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial. Em síntese, não há clareza sobre a automatização do processo de tratamento de dados e tomada de decisões.

Em contraste com o déficit de transparência ativa nas decisões automatizadas a respeito da gestão de dados, observa-se uma hipertrofia neste mecanismo na ponta da política, quando o poder público interpreta o princípio da transparência de forma indiscriminada. O cenário descrito pode ser observado na publicação pela administração pública no Portal da Transparência da lista com informações pessoais de todas/os as/os beneficiárias/os do programa, na qual há parte do CPF, NIS, nome completo, valor e parcelas recebidas, além do enquadramento no programa — se pelo CadÚnico ou ExtraCad.⁵⁵ A interpretação da transparência ativa, segundo a qual não basta informar de forma agregada questões referentes ao recebimento do benefício, justificando-se pela promoção de *accountability* e prevenção de fraudes, tensiona não somente com a própria Lei de Acesso à Informação, que atribui ao poder público o dever de assegurar a proteção da informação pessoal, como também com os princípios da proteção de dados. Evidencia-se, assim, baixa adequação das políticas de proteção social à cultura de proteção de dados e à negligência da autodeterminação informativa, reconhecida pelo STF enquanto direito fundamental,⁵⁶ manifestada pela impossibilidade de exercício de controle da/o titular sobre seus dados pessoais no programa.

Quanto à transparência passiva, a Lei de Acesso à Informação estabelece o direito de qualquer interessada/o apresentar um pedido de acesso à informação aos órgãos da administração pública, art. 10, caput. No âmbito da administração pública federal, que inclui as autoridades competentes para implementar o Auxílio, o principal mecanismo de realização da transparência passiva é a Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação — [Fala.Br](#).

5.4. Comunicação da política em relação ao público afetado

Múltiplos canais de comunicação e informação foram utilizados para a divulgação do Auxílio Emergencial. O principal deles foi o site <https://auxilio.caixa.gov.br/#/inicio>, em que era pormenorizado **(i)** quem tinha direito ao benefício, **(ii)** como era feita a seleção das/os beneficiárias/os, **(iii)** qual o valor e a quantidade de parcelas, **(iv)** como era feito o pagamento, **(v)** qual a relação do AE com o PBF, **(vi)** calendários de pagamento, e **(vii)** quem não tinha direito ao benefício. Ainda, existia a possibilidade de fazer consultas sobre o AE através do ChatBot do Ministério da

55 Detalhamento do Benefício Auxílio Emergencial. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/beneficios/auxilio-emergencial?municipio=-3&de=01/08/2021&ate=31/08/2021&tipoBeneficio=6&ordenarPor=beneficiario&direcao=asc>.

56 O direito à autodeterminação informativa foi reconhecido como consectário da garantia da inviolabilidade da intimidade e da vida privada e do princípio da dignidade da pessoa humana. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 6387. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5895165>.

Cidadania no Facebook. Propagandas em redes sociais e rede televisiva foram também adotadas como canais de comunicação.

O Governo Federal disponibilizou canais oficiais para esclarecer dúvidas e oferecer informações sobre o Auxílio Emergencial. Por meio telefônico, o Ministério da Cidadania disponibilizou o número 121, que atua como uma central de atendimento do órgão. O serviço é gratuito e a ligação deve ser feita por telefone fixo ou móvel. Pela internet, a plataforma [Fala.BR.](#), plataforma integrada de acesso à informação e ouvidoria do Poder Executivo Federal, criou uma seção para a/o cidadão tirar dúvidas e realizar reclamações formais sobre o Auxílio Emergencial.

Porém, é importante ressaltar que, apesar da divulgação midiática sobre a política pública, não houve por parte do Governo Federal uma busca ativa por cidadãs/os em situação de vulnerabilidade que teriam direito ao benefício. As pessoas economicamente vulneráveis que atendiam aos critérios de elegibilidade e, portanto, tinham direito ao benefício precisavam, ativamente, buscar o AE; não existindo nenhuma forma em que o próprio Estado chegasse a estas pessoas, a partir de uma identificação das populações vulneráveis que não eram assistidas pelo CadÚnico.⁵⁷

A identificação das lacunas no acesso à política resultou em uma parceria firmada entre o Ministério da Cidadania e os Correios para atender à população mais vulnerável que, em razão da exclusão digital, foi inviabilizada de solicitar o benefício. Assim, as mais de 6 mil agências da empresa foram habilitadas para realizar gratuitamente o cadastramento das/os cidadãs/os mediante apresentação do CPF da/o beneficiária/o e das/os membras/os da família dependentes de sua renda, documento de identificação com foto e dados bancários, em casos da/o cidadã/o possuir conta bancária.

Apesar da apresentação de uma solução para apaziguar o problema da falta de acesso a dispositivos tecnológicos, a medida não foi acompanhada de alternativas para a falta de documentação de milhões de brasileiras/os, que permaneceu sendo uma exigência do cadastramento. Além disso, segundo entrevista realizada com a defensoria pública, esta medida alternativa não logrou êxito em relação ao alcance e duração, tendo se estendido por pouco mais de um mês.

6. CONCLUSÃO

O Auxílio Emergencial foi o maior programa de transferência de renda que já existiu no Brasil,⁵⁸ chegando a atingir 67,8 milhões de beneficiárias/os.⁵⁹ O seu desenho institucional datificado e digitalizado por um lado agilizou o processo de concessão do benefício e, por outro, criou obstáculos para grupos social e economicamente vulnerabilizados.

Apesar de todas as limitações e problemas de acesso que resultaram da automatização do Auxílio Emergencial, seu sistema permitiu que o benefício chegasse a uma enorme parcela da população rapidamente. A Caixa Econômica Federal lançou o aplicativo para o cadastramento para o AE em 7 de abril de 2020.⁶⁰ Após 24h do lançamento do app, mais de 22 milhões de pessoas haviam se cadastrado para a solicitação do benefício.⁶¹ Os pagamentos começaram a ser realizados em 9 de abril de 2020.

-
- 58 BOTELHO, Vinícius. Mensurando o desafio da política social após o fim do Auxílio Emergencial. 22 de dezembro de 2020. Disponível: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/mensurando-o-desafio-da-politica-social-apos-o-fim-do-auxilio-emergencial> Diante das atribuições desses três atores centrais — Ministério da Cidadania, Dataprev e Caixa Econômica Federal — o Ministério da Economia (ME) desempenhou papel residual na operacionalização do Auxílio. Apesar de haver determinação legal que estabelece entre suas competências a atuação conjunta com o MC para definir critérios para a identificação das/os beneficiárias/os e autorizar a empresa pública a utilizar determinadas bases de dados, os órgãos declararam que sua atuação foi limitada.
- 59 Adicionalmente, o ME foi responsável por celebrar acordos de empréstimo entre o governo brasileiro e organismos internacionais de cooperação no âmbito do “Programa Emergencial de Apoio à Renda de Populações Vulneráveis Afetadas pela COVID-19 no Brasil”. O financiamento se originou dos seguintes organismos: (i) New Development Bank (NDB), no valor de US\$ 1 bilhão, destinados ao reembolso parcial do pagamento do Auxílio Emergencial ao grupo de beneficiárias/os que não estavam inscritas/os no Cadastro Único até 2/4/2020 e solicitaram o benefício via plataformas digitais da Caixa Econômica Federal — ExtraCad, (ii) Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no valor de US\$ 400 milhões, destinados ao reembolso parcial do pagamento do Auxílio Emergencial ao grupo de beneficiárias/os inscritas/os no Cadastro Único, que não são público do Programa Bolsa Família, e (III) Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD), no valor de € 130 milhões, destinados ao reembolso parcial do pagamento do Auxílio Emergencial ao grupo de beneficiárias/os do Programa Bolsa Família. <https://caixanoticias.caixa.gov.br/noticia/22125/auxilio-emergencial-clique-aqui-para-ver-os-ultimos-numeros-2>.
- 60 AGORA. Caixa Econômica lança aplicativo do auxílio emergencial de R\$ 600. Disponível em: <https://agora.folha.uol.com.br/grana/2020/04/governo-deve-lancar-aplicativo-do-auxilio-emergencial-de-r-600-nesta-terca-7.shtml>.
- 61 Folha de São Paulo. Em 24 horas, 22 milhões de pessoas se cadastraram para pedir auxílio de R\$ 600. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/04/em-24-horas-22-milhoes-de-pessoas-se-cadastraram-para-pedir-auxilio-de-r-600.shtml?origin=folha>.

Dados do estudo “Covid, Classes Econômicas e o Caminho do Meio: Crônica da Crise” até agosto de 2020, desenvolvido pelo Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas (FGV Social),⁶² indicam uma queda de 23,7% da pobreza no Brasil em agosto de 2020. De acordo com a pesquisa, no período analisado 15 milhões de brasileiras/os saíram da linha da pobreza. Os resultados da pesquisa sugerem que, ao menos em relação às primeiras rodadas do Auxílio Emergencial, o benefício impactou positivamente os níveis de renda das/os brasileiras/os em situação de maior vulnerabilidade.

A rodada de 2021, no entanto, não teve o mesmo impacto positivo. Segundo o Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades (Made), da Universidade de São Paulo, o AE2021 não garantiu a mesma proteção social contra a perda de renda identificada em 2020. Com a implementação reduzida e o valor significativamente menor do benefício, o estudo aponta que a pobreza ficaria 4,1% e a extrema pobreza, 2,5% acima do nível pré-pandemia. Assim, 5,4 milhões de brasileiras/os passariam a viver em situação de pobreza e 9,1 milhões de brasileiras/os passariam a viver em extrema pobreza.⁶³

Neste relatório, buscamos evidenciar não apenas os possíveis impactos diretos do tratamento de dados pessoais nos direitos subjetivos das/os beneficiárias/os, mas também os efeitos que o emprego de bases cadastrais e a digitalização de políticas sociais produzem na efetivação da justiça distributiva. Embora de grande valia para a redução dos efeitos econômicos da pandemia no Brasil, ainda há que se avançar na criação de políticas semelhantes de forma que a privacidade das/os beneficiárias/os não seja tratada como moeda de troca da proteção social. Ainda, a digitalização de políticas sociais vem com o desafio de se pensar também nas maneiras de alcance de pessoas cujo acesso à internet ou a dispositivos eletrônicos é precário, para não alimentar ainda mais dinâmicas de exclusão.

A partir dos achados da pesquisa realizada por entrevistas com servidoras/es do Ministério da Cidadania e da Defensoria Pública da União, a análise de documentos oficiais e requerimentos de acesso à informação, que revelaram a ausência de transparência e treinamento direcionado de pessoal no tratamento de dados pessoais, auditorias específicas e relatórios de impacto, deixa evidente o longo caminho a ser percorrido para incorporar uma cultura de proteção de dados,

62 da Caixa Econômica, durante o cadastramento para concessão do benefício, requer dados (nome completo, Cadastro de Pessoa Física, ou CPF, — que deve estar regularizado — e data de nascimento), informações pessoais a respeito da composição familiar, condições de trabalho (as opções oferecidas pelo app são Agricultura e Pecuária, Extrativismo/Pesca, Comércio, Produção de mercadorias, Prestação de serviços, Trabalho doméstico e Outros), renda e informações sobre como deseja receber o benefício (em conta já existente ou caso seja preciso criar uma poupança digital). <https://cps.fgv.br/pesquisas/covid-classes-economicas-e-o-caminho-do-meio>.

63 Nassif-Pires, Luiza; Cardoso, Luisa; Oliveira, Ana Luíza Matos de. Gênero e raça em evidência durante a pandemia no Brasil: o impacto do Auxílio Emergencial na pobreza e extrema pobreza. (Nota de Política Econômica nº 010). MADE/USP. Disponível em: <https://madeusp.com.br/wp-content/uploads/2021/04/NPE-010-VF.pdf>.

que abrigue a noção de autonomia e liberdade, assim como de direito à privacidade e proteção de dados como garantia coletiva.

Neste contexto, conclui-se ser imprescindível a introdução de análises integradas e sistemáticas da proteção de direitos no desenho e implementação de políticas públicas. Parece bastante preocupante que a aplicação de direitos sociais prestacionais seja realizada à revelia da consideração das condições de acesso cuja limitação impede sua plena fruição ou impõe novos obstáculos ao exercício de outros direitos.

ANEXOS

Anexo I — Faixa etária das pessoas elegíveis⁶⁴

Faixa etária	Nº de pessoas elegíveis
até 15 anos	2.613
16 e 17 anos	31.771
18 a 24 anos	12.706.236
25 e 34 anos	17.385.199
35 e 39 anos	8.353.934
40 e 44 anos	7.632.901
45 e 49 anos	6.631.681
50 e 54 anos	6.076.311
55 e 59 anos	4.911.944
+60 anos	4.433.695

Anexo II — Beneficiárias/os estrangeiras/os⁶⁵

	Tipo de benefício									
	AE			AER			AE2021			
	R\$600	R\$1.200	Total	R\$300	R\$600	Total	R\$150	R\$250	R\$375	Total
Brasil (Total)	35.292	3.883	39.175	26.775	3.449	30.224	4.522	9.863	2.937	17.322
Região Norte	7.656	837	8.493	5.822	727	6.549	1.232	2.230	664	4.126
Região Nordeste	1.348	81	1.429	1.022	74	1.096	202	415	60	677
Região Sudeste	12.593	1.612	14.205	10.271	1.509	11.780	1.756	3.862	1.325	6.943
Região Sul	10.654	989	11.643	7.486	826	8.312	956	2.484	624	4.064
Região Centro-Oeste	3.041	364	3.405	2.174	313	2.487	349	854	256	1.459

64 Dados disponíveis em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/index.php?g=2>.

65 Dados obtidos por meio da Lei de Acesso à Informação.

Anexo III — Bases de Dados

Base de Dados ⁶⁶	Origem	Frequência da atualização ⁶⁷
Base do Sistema Informatizado de Controle de Óbitos – SISOBI	Cartórios	Diário
Base do Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS CPF GFIP/eSocial/GPS Benefícios Previdenciários e LOAS Seguro-Desemprego	Caixa Econômica Federal; INSS	Mensal
Base do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil – SIRC	Cartórios	Diária
Base de dados de instituidores da pensão (óbitos que deram origem à pensão por morte)	Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape)	Mensal
Base da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS (2019)	Ministério da Economia	Anual
Base do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – SIAPE	Ministério da Economia - Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP)	N/A
Base de Servidores Estaduais, Municipais e Distritais	Controladoria-Geral da União (CGU)	N/A
Base de Microempreendedores Individuais	Serpro	Eventual
MEI da Receita Federal do Brasil – Base de Trabalhadores Intermitentes	Serpro	N/A
Base de Politicamente Expostos – Base do Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (BEm)	Ministério da Economia	N/A

66 Portaria do Ministério da Cidadania 620 de 26 de março de 2021.

67 Segundo dados obtidos por meio da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), não havia qualquer critério que considerava a cor/ https://portal3.dataprev.gov.br/sites/default/files/arquivos/relatorio_integrado_de_gestao_2020_cgpg_v67.pdf. Algumas destas bases de dados não possuem informações claras sobre a frequência de atualização.

Base de Dados	Origem	Frequência da atualização
Base de Declarações do Imposto de Renda de Pessoa Física (DIRPF)	Receita Federal do Brasil	N/A
Base de Mandatos Eletivos do TSE (2014 – Senadores; 2018 – Presidente e Vice-Presidente, Deputados Federais, Estaduais e Distritais, e Governadoras/es; 2020 – Prefeitas/os e Vereadoras/es)	Base de Dados Pública	Eventual
Base de presidiários/os do Departamento Penitenciário	Ministério da Justiça e Segurança Pública – DEPEN/MJSP	N/A
Base de regime prisional do Departamento Penitenciário	Ministério da Justiça e Segurança Pública – DEPEN/MJSP	N/A
Base de presidiários em regime fechado do Estado de São Paulo	Ministério da Cidadania	Eventual
Base de detentas/os instituídos de auxílio reclusão – Base de detentas/os e respectivos regimes prisionais oriundos do Sistema Eletrônico de Execução Unificado do Conselho Nacional de Justiça	SEEU/CNJ	N/A
Base de Procurados da Justiça	Ministério da Justiça	N/A
Base de situação prisional junto à Banco Nacional de Mandados de Prisão	BNMP/CNJ	N/A
Base de Militares	Ministério da Defesa	N/A
Base de bolsistas	CNPq do Ministério da Ciência e Tecnologia	N/A
Base de Residentes no Exterior	Departamento de Polícia Federal	N/A
Bases de residentes médicas/os ou residentes multiprofissionais, beneficiário de bolsas de estudo da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior	Ministério da Educação	N/A
Base de servidoras/es e estagiárias/os	Conselho Nacional de Justiça	N/A

Base de dados	Origem	Frequência da atualização
Base de servidoras/es e estagiárias/os	Tribunais Regionais Eleitorais	N/A
Base de servidoras/es e estagiárias/os	Tribunais Regionais do Trabalho	N/A
Bases de servidoras/es e estagiárias/os	Tribunais Regionais Federais	N/A
Bases de servidoras/es e estagiárias/os	Tribunais de Justiça Estaduais	N/A
Bases de servidoras/es e estagiárias/os	Tribunais de Justiça Militares Estaduais	N/A
Bases de servidoras/es e estagiárias/os	Superior Tribunal Militar	N/A
Base de servidoras/es e estagiárias/os	Tribunal Superior Eleitoral	N/A
Base de estagiárias/os e residentes	SIAPE	N/A

