

InternetLab - Centro de Pesquisa em Direito e Tecnologia, Brasil

40% da população, dados exaustivos:

A interseção entre privacidade, gênero e pobreza no Programa Bolsa Família

1) Visão geral da organização

O InternetLab é um centro independente de pesquisa interdisciplinar que promove o debate acadêmico e a produção de conhecimento nas áreas de direito e tecnologia, sobretudo no campo da Internet. Constituído como uma entidade sem fins lucrativos, o InternetLab atua como ponto de articulação entre acadêmicos e representantes dos setores público, privado e da sociedade civil, incentivando o desenvolvimento de projetos que abordem os desafios de elaboração e implementação de políticas públicas em novas tecnologias, como privacidade, liberdade de expressão e questões ligadas a gênero e identidade

2) Equipe responsável pela execução do projeto

Mariana Valente: Diretora, Doutora em sociologia jurídica pela Faculdade de Direito da USP, onde também obteve seu título de mestre e graduou-se em direito. Durante seu doutorado, foi pesquisadora visitante na Universidade de Califórnia, Berkeley (EUA). Mariana obteve também um certificado em direito alemão pela Universidade LMU, em Munique (Alemanha), com uma bolsa do DAAD, foi pesquisadora do programa Linkage Program, na Yale Law School (EUA), e é especialista em propriedade intelectual pela Organização Mundial de Propriedade Intelectual (WIPO Summer School).

Nathalie Fragoso: Coordenadora da área de Privacidade e Vigilância, Doutora em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e graduada em Direito pela mesma instituição. Possui o Zertifikat in den Grundzügen des deutschen Rechts e o LLM (Master of Laws) na Ludwig-Maximilians-Universität München.

Natália Neris: Coordenadora da área de Desigualdades e Identidades, Doutoranda da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, Mestre em Direito e Desenvolvimento na Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (Direito GV). Bacharela em Gestão de Políticas Públicas pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP). É membro do

Núcleo de Direito e Democracia do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (NDD/CEBRAP) e do Grupo de Estudos e Pesquisas das Políticas Públicas para a Inclusão Social da Universidade de São Paulo (GEPPIS/USP).

Júlia Drummond: Pesquisadora, Mestre em Direitos Humanos pela Universidade de São Paulo. Bacharela em Direito pela Universidade de São Paulo. É membro do Grupo de Estudos e Pesquisas das Políticas Públicas para a Inclusão Social da Universidade de São Paulo (GEPPIS/USP). Fez intercâmbio acadêmico em Direito Privado Europeu na Universidade de Luxemburgo (2018-2019). Tem experiência em contencioso cível e na área pública. Desenvolve pesquisa principalmente em direito e marcadores sociais da diferença.

3) Resumo do projeto

O Programa Bolsa Família (PBF) é uma política social não contributiva que transfere renda para famílias em situação de extrema pobreza (até R\$ 89,00 mensais por pessoa) e pobreza (renda mensal entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00 por pessoa, desde que haja crianças ou adolescentes). Para recebê-lo regularmente, é preciso cumprir determinadas condicionalidades, ou seja, as famílias beneficiárias do PBF assumem determinadas obrigações. Essas obrigações referem-se tanto à saúde (vacinação e acompanhamento do crescimento e desenvolvimento das crianças menores de sete anos, atendimento pré-natal e acompanhamento da saúde do bebê, no caso de gestantes e lactantes), quanto à educação (matrícula e frequência escolar de crianças e adolescentes de 6 a 17 anos).

CadÚnico

Para acessar o benefício, os potenciais beneficiários são inseridos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CADÚnico), instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, com base em informações sobre as características da residência, a composição da família, a situação de trabalho e renda, entre outras. O CADÚnico é hoje o principal instrumento do Estado para a seleção de famílias de baixa renda para programas componentes da assistência social federal, incluindo o PBF. Após o cadastramento, as famílias são selecionadas por um sistema informatizado, de acordo com as regras do programa, observando o número estimado de famílias pobres para o município em questão e o limite orçamentário do programa.

Até 2016, no processo de verificação, a base de dados do CadÚnico era cruzada apenas com a RAIS (Relatório Anual de Informações Sociais), outra base de dados federal que reúne informações sobre o mercado de trabalho no Brasil. O objetivo do cruzamento é a confirmação das informações de renda autodeclaradas pelos beneficiários, caso eles sejam formalmente empregados. Desde 2016, no entanto, os dados do CadÚnico passaram a ser cruzados com, ao menos, outras 10 bases de dados do

governo federal. Isso teria permitido zerar a fila do Bolsa Família, em decorrência do cancelamento de benefícios que, por diferentes razões, referiam-se a pessoas que não mais atendiam aos critérios do programa.

Em 2018, 21% da população brasileira dependia financeiramente do Programa Bolsa Família, e o CadÚnico abrangia dados de 40% da população brasileira - sua parcela mais vulnerável. Tais informações indicam a enorme importância do PBF para a população brasileira, e a quantidade de dados e inteligência coletados ao seu redor.

Programa Bolsa Família, privacidade e gênero

Pessoas em situação de vulnerabilidade e pobreza são historicamente alijadas do exercício do direito à privacidade. O direito de "ser deixado em paz" guarda pouca afinidade com um contexto em que se reporta episódios de desrespeito à inviolabilidade do domicílio, de abordagens policiais imotivadas e de violência policial. Além disso, é possível que conceber que beneficiários de políticas de bem-estar social, ao fornecerem seus dados ao governo, podem se encontrar imersos numa rede de vigilância, sujeitos a escrutínios e avaliações, bem como a violações de sua autonomia em questões reprodutivas ou familiares.

No Brasil, no entanto, esse debate tomou um rumo diferente. A coleta de dados nunca enfrentou fortes oposições, pois esteve fortemente associada à cidadania. Os sistemas de identificação geridos pelo Estado brasileiro são tradicionalmente vistos de forma positiva pela maioria da população, pois constituem um pré-requisito para a inclusão social e acesso aos serviços e benefícios disponibilizados pelo Estado. Isso parece explicar por que a coleta de dados e interoperabilidade de bases do governo não é vista no Brasil com a desconfiança com que é tratada em alguns países.

Devido ao seu tamanho e importância, o PBF tem sido objeto de extensas pesquisas acadêmicas e discussões políticas. Um aspecto que tem sido muito pouco estudado, no entanto, são as implicações do programa para a privacidade dos beneficiários - que são mulheres, em sua grande maioria, e economicamente vulneráveis. Importantes pesquisas e debates sobre a decisão dos formuladores de políticas em priorizar as mulheres como beneficiárias - desde investigações sobre o eventual reforço de estereótipos até a celebração do empoderamento econômico gerado - foram realizados, mas a questão da privacidade e, conseqüentemente, o direito à autodeterminação ainda não foram postas no centro deste debate.

Para fazê-lo, acionamos uma compreensão de privacidade que vai além das formulações clássicas historicamente associadas à opressão de mulheres e homossexuais (esta tem por referência um sujeito soberano e privilegiando, o direito "de ser deixado em paz" e a inviolabilidade dos domicílios/sigilo das comunicações). Ela abrange o direito que as pessoas têm de estabelecer seu espaço e limites e, como tal, formular suas identidades e desafiar dinâmicas do poder (PI, 2018). Em primeiro lugar, no

entanto, tais demandas de autodeterminação são frequentemente minimizadas quando se trata de comparar com outras necessidades relacionadas a direitos econômicos; em segundo lugar, devido ao maior nível de dependência que as pessoas mais vulneráveis terão dos programas estatais, muitas vezes elas serão obrigadas a divulgar mais informações sobre si mesmas. Embora essa conexão possa levar a um paradoxo, ela também deve levar a considerações importantes sobre a eficácia do direito à privacidade dos indivíduos subalternizados, sobre um direito à privacidade que não seja considerado como um bem de luxo e sobre o enraizamento dos direitos humanos em sujeitos concretos, em condições e localidades concretas.

As conexões entre gênero e privacidade têm sido objeto de pesquisa recente, devido à necessidade de uma nova compreensão do papel da privacidade para mulheres e pessoas homossexuais em um contexto de desigualdade de gênero e discriminação, de maneira que as empodere ao invés de enfraquecer. As políticas de bem-estar muitas vezes tocam nas dimensões de gênero dos indivíduos e coletividades, caso em que as mulheres serão especificamente afetadas por seus efeitos.

O Programa Bolsa Família se apresenta como uma lente privilegiada para a análise dessa intersecção, já que seu beneficiário é preferencialmente uma mulher - as mulheres correspondem atualmente a 92% de todos os beneficiários. Algumas condicionalidades do programa, como mencionado acima, também se referem às mulheres em particular, como as obrigações de saúde impostas às gestantes - a maternidade está, portanto, no centro.

Se a vigilância deve ser entendida como o olhar estatal, corporativo ou social que exerce controle ou apresenta oportunidades de controle de pessoas ou grupos de pessoas, um primeiro olhar sobre o PBF sugere dois mecanismos diferentes de acoplamento entre vigilância e gênero. Este projeto visa desenvolver-se em ambos:

Vigilância estatal: o "ciclo de vida" da participação no programa envolve a adesão (preenchimento de um formulário autodeclaratório, auxiliado por um entrevistador), a análise e cruzamento das informações com outras bases de dados federais, e, uma vez aprovada a concessão do benefício, a atualização das informações e o cumprimento das condicionalidades do programa. Nosso projeto visa detalhar e produzir análise crítica sobre as informações inicialmente solicitadas a esses beneficiários e as demandas relacionadas à saúde e à educação. Parece importante entender se as escolhas relacionadas à gravidez e à maternidade estão sendo respeitadas no processo, ou se as mulheres beneficiárias da PBF acabam não tendo outra opção senão aderir às exigências de saúde impostas pelo Estado, que por sua vez não submetem as mulheres que desfrutam de uma melhor situação econômica. Para tal, a compreensão do outro lado da coleta de dados, ou seja, se os requerentes

consideram os dados solicitados como excessivos e intrusivos para a sua privacidade ou não, parece ser igualmente relevante.

Além disso, uma vez que 92% dos beneficiários são mulheres, todos os dados, e não apenas os dados que se referem especificamente aos corpos das mulheres, são dados femininos. Queremos entender o tratamento e a transferência de dados do PBF, se é tomado o consentimento, e como esse processo será afetado pela Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018), recentemente aprovada, que entra em vigor em 2020. Direitos que até agora não foram expressamente concedidos aos cidadãos, como o direito à retificação ou à transparência, deverão ser estendidos a estas mulheres num futuro próximo. A própria definição de consentimento estabelecida pela nova lei compreende o princípio da limitação da finalidade, que coloca um ponto de interrogação sobre a interoperabilidade dos sistemas governamentais, bem como o uso de dados de requerentes para avaliar as ineficiências das políticas públicas através do monitoramento da condicionalidade. Além disso, esses bancos de dados podem conter dados que são considerados sensíveis, o que requer avaliação e discussão.

Vigilância social: um elemento importante, que emergiu em uma entrevista exploratória, foi o de que uma das vias de cancelamento da concessão de benefícios pode ser iniciada com a denúncia dos cidadãos. Isto é, ouvidoria(s) recebem denúncias sobre beneficiários que supostamente não atendem aos requisitos. O gestor do programa entrevistado mencionou que muitas denúncias são indeferidas, por não revelarem quaisquer fatos que infrinjam as regras do programa e possam levar ao cancelamento do benefício. Uma razão para isso é que as pessoas não entendem as regras do PBF, devido à sua complexidade; outra poderia ser atribuída ao preconceito. Deve-se dizer que o Bolsa Família tem tido um enorme espaço no debate político desde a sua instituição, e consequentemente tem sido disputado num processo de polarização política. A entrevista confirmou a percepção de que os beneficiários do PBF são frequentemente discriminados e controlados por não beneficiários pouco simpáticos ao programa. Nosso entrevistado mencionou queixas sobre beneficiários que possuem televisores ou foram empregados, o que, por si só, não significa que seus benefícios devam ser cancelados. Estamos interessados em investigar a natureza dessas denúncias e como elas se relacionam com os estereótipos de gênero, uma vez que parece haver uma vigilância social sobre as relações entre pobreza, gastos, comportamento e maternidade.

Nosso problema de pesquisa pode então ser apresentado nos seguintes termos:
Procuramos compreender como e até que ponto a vulnerabilidade socioeconômica e o acesso a

benefícios sociais minam a privacidade das mulheres, possivelmente sujeitando-as à vigilância social e estatal. Ao fazê-lo, esperamos contribuir para responder à questão mais ampla sobre a distribuição da privacidade em uma sociedade profundamente marcada por assimetrias de classe, raça e gênero.

1º frente de pesquisa: Análise das instituições e da gestão de dados

O Estado brasileiro está organizado em três níveis federativos: União, Estados e Municípios. A gestão do PBF é, por sua vez, distribuída entre esses níveis. O Ministério da Cidadania, antigo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), define as políticas, distribui recursos aos municípios, estabelece condicionalidades, administra bases de dados e o programa como um todo. Os CRAS nos níveis locais (municipais) oferecem facilidades para inscrição, realizam visitas aos beneficiários e, portanto, têm um papel central na suspensão ou cancelamento de benefícios, mesmo que atuem sempre por provocação do MDS.

Ao descompactar as condicionalidades da política, pretendemos compreender melhor seu impacto sobre a privacidade dos solicitantes e sua dimensão de gênero. As informações solicitadas pelo governo exigem, até certo ponto, que os solicitantes renunciem a parte de sua privacidade (no sentido liberal tradicional) em troca de benefícios previdenciários. Esperamos entender se e como esses requisitos respeitam a autonomia decisória básica e até mesmo corporal de seus beneficiários. Esse tema ganha contornos mais delicados para as beneficiárias, considerando o já mencionado diagnóstico de fortalecimento dos estereótipos de gênero do PBF e a abrangência da política de planejamento familiar e acompanhamento pré-natal.

Para tanto, analisaremos quais e como são processados os dados coletados pelo Estado brasileiro, tendo em vista a magnitude e capilaridade do CadÚnico, e em que termos as denúncias são apresentadas às Ouvidorias dos órgãos públicos responsáveis pelo PBF, conforme detalhado a seguir.

2º frente de pesquisa: Estudo de caso

Realizaremos um estudo de caso na cidade de São Paulo, para entender a forma concreta do PBF e sua relação com a privacidade dos beneficiários. A Secretaria de Assistência Social de São Paulo mantém um Observatório de Vigilância Socioassistencial, que coleta, sistematiza, analisa e dissemina informações territorializadas e produz uma série de estudos sobre o tema. Nesse sentido, teremos como foco (i) a análise desses dados, (ii) a realização de pesquisas de campo com os órgãos públicos responsáveis pela realização do PBF localmente e suas práticas de cadastramento de beneficiários, processamento de informações e monitoramento de condicionalidades e (iii) a percepção dos beneficiários sobre o processo de cadastramento e monitoramento. Embora o tamanho do projeto não

nos permita realizar pesquisas com grupos estatisticamente relevantes, realizaremos pesquisas qualitativas visando à obtenção de resultados exploratórios e ilustrativos.

Na primeira entrevista que realizamos para desenvolver esse projeto, a gestora do PBF alegou que as informações utilizadas para avaliar o descumprimento de condicionalidades por parte dos beneficiários são entendidas pelo governo como indicações de necessidades vitais concretas, para as quais as políticas públicas estão sendo ineficientes. No caso do PBF, a extrema vulnerabilidade dos solicitantes parece levar o debate sobre as políticas de vigilância e assistência a um lugar complexo, e um estudo de caso pode ser uma forma eficaz de construir narrativas que possam ajudar a esclarecer a questão.

4) Objetivo(s)

O objetivo geral da pesquisa é contribuir para o debate sobre o direito à privacidade de grupos vulneráveis, em particular as mulheres em situação de vulnerabilidade e com acesso deficitário a direitos básicos. Ao esclarecer esses vínculos, buscamos promover discussões e políticas de privacidade que levem em conta grupos específicos e suas necessidades, bem como as especificidades brasileiras, um país caracterizado por profundas desigualdades de classe, raça e gênero.

Especificamente, pretendemos: (i) identificar os ciclos, as etapas de processamento, o cruzamento e o monitoramento de dados na gestão do PBF; (ii) produzir avaliações sobre a dinâmica do processamento de dados e seu impacto na privacidade dos beneficiários, com uma abordagem atenta às condicionalidades com impacto direto nas mulheres e (iii) divulgar as avaliações entre tomadores de decisão e a comunidade acadêmica.

5) Resultados esperados

A objeto de pesquisa abrange uma série de questões política- e socialmente sensíveis. Mesmo em sua complexidade e limitações, o PBF é uma política social que mitiga os efeitos perversos da pobreza em um dos países mais desiguais do mundo. Abordá-la sob a lente proposta permitirá a tomada de consciência cruzada, ou seja, pretende-se desencadear um debate que envolva atores e pesquisadores da política social, acadêmicos e ativistas feministas, acadêmicos e ativistas de privacidade, a fim de estabelecer preocupações comuns entre eles.

Também esperamos trazer o debate sobre gênero e privacidade para a esfera pública brasileira de forma ampla e, especificamente, sobre gênero, privacidade e políticas sociais. Com base na análise produzida, espera-se que a pesquisa também tenha impacto no PBF. Embora não nos seja possível prometer reformas concretas, pretendemos informar os resultados da pesquisa aos agentes e outros atores políticos e, assim, introduzir a questão da privacidade como um elemento sensível no desenho e implementação de políticas sociais.

Ao elaborar uma abordagem abrangente, baseada em dados empíricos e consciente da situação de determinados grupos, esperamos também influenciar o processo de implementação da Lei Geral de Proteção de Dados, desafiando o debate e discutindo a necessidade de atingir os sujeitos mais expostos, mais vulneráveis e menos considerados quando se trata de privacidade.

6) Metodologia/Atividades

1º frente de pesquisa: Análise das instituições e da gestão de dados

Como mencionado anteriormente, já foram realizadas inúmeras pesquisas sobre o PBF e outros programas de transferência de renda no Brasil e na América Latina, abordando inclusive a elegibilidade preferencial das mulheres ao benefício, dado seu papel na reprodução social e no apoio familiar diante de situações de trabalho altamente informais e da situação de vulnerabilidade social. Por outro lado, ainda há poucos estudos no Brasil que considerem a privacidade como uma categoria na análise das políticas sociais.

Em primeiro lugar, para o adequado engajamento nesse campo do conhecimento, realizaremos uma pesquisa bibliográfica. Além disso, realizaremos entrevistas com gestores públicos do PBF nos níveis nacional e municipal. Esses são os dois níveis mais implicados na implementação do PBF. Os municípios e o Distrito Federal são responsáveis pela coleta e armazenamento dos dados pessoais dos potenciais beneficiários. O Governo Federal, seus Ministérios e as empresas públicas (Caixa Econômica Federal) são responsáveis pelo desenho e coordenação da implementação da política, bem como pela manutenção e processamento dos dados que possibilitam a implementação do programa na sua forma atual. Também serão mapeadas as bases de dados existentes - tanto as específicas do PBF quanto as utilizadas nos processos de verificação e revisão de benefícios -, os formulários de cadastramento de potenciais beneficiários e as leis, decretos e portarias que compõem o marco regulatório em que o PBF se insere.

Por fim, solicitaremos acesso ao banco de dados de denúncias, por meio de comunicações pessoais e utilizando a LAI. Se o acesso a essa base de dados não for possível, realizaremos entrevistas com os gestores que lidam com essas denúncias, buscando compreender suas motivações, fundamentos e, sobretudo, investigar eventuais vieses de gênero subjacentes.

2º frente de pesquisa: Estudo de caso

Como mencionado acima, a Secretaria Municipal de Assistência Social de São Paulo mantém um Observatório de Vigilância Socioassistencial, responsável pela coleta e análise de informações territorializadas. Realizaremos uma pesquisa exploratória por meio de entrevistas com a instituição e

beneficiários, para avaliar suas percepções sobre coleta de dados e privacidade (como dito, o tamanho do projeto não permite pesquisas abrangentes, mas as narrativas podem ser construídas a partir de resultados qualitativos). Além disso, buscaremos acompanhar o processo de inscrição e acompanhamento de beneficiários - que ocorre no âmbito municipal -, especialmente em relação às condicionalidades relacionadas à maternidade.

Isso nos permitiria ter um quadro mais realista das dificuldades enfrentadas por funcionários e beneficiários, dos constrangimentos eventualmente vivenciados e das forças em torno do problema social, com foco em indivíduos e populações concretas.

7) Resultado(s) esperado(s)

Os resultados esperados incluem:

- (i) Um relatório de pesquisa: um documento abrangente contendo, além dos resultados da pesquisa, uma descrição da metodologia de pesquisa e uma revisão da literatura;
- (ii) Um *policy paper*: um documento mais curto com recursos visuais e recomendações de políticas, para ser usado na disseminação da pesquisa, especialmente entre os gestores públicos;
- (iii) Um workshop em Brasília com funcionários públicos do PBF, para discutir e disseminar os resultados e, no segundo cenário, também em São Paulo;
- (iv) Um artigo, a ser publicado na mídia, abordando o tema e os principais resultados do estudo.

8) Estratégias de divulgação

No que diz respeito aos servidores públicos, a equipe do InternetLab já conta com conexões estabelecidas com os responsáveis pelo PBF, tanto no âmbito federal quanto municipal, e pretende ampliá-las durante a pesquisa por meio de entrevistas e reuniões. Esses contatos serão então reativados para a oficina acima mencionada e para a distribuição das publicações. Também esperamos ver esses materiais considerados na implementação da política.

Em relação à academia e aos ativistas, ao longo da existência do InternetLab construímos uma ampla rede de contatos sobre questões de gênero, a ser ativada na disseminação do *policy paper* e do relatório de pesquisa.

Quanto à imprensa e à opinião pública, uma vez concluída a pesquisa, publicaremos um artigo em um veículo de mídia. Além disso, o InternetLab possui uma ampla rede de contatos na mídia e é frequentemente solicitado a comentar questões relacionadas à nossa agenda de pesquisa. Com a entrada em vigor da Lei Geral de Proteção de Dados em agosto do próximo ano, é provável que sejamos convidados a comentar sobre ela e sobre outras questões relacionadas à privacidade no setor público, uma vez que anunciamos rotineiramente nossa agenda de pesquisas em nosso website e redes.

No campo dos direitos digitais, já estamos integrados à rede de stakeholders engajados em um debate mais geral sobre proteção de dados e privacidade, tanto na academia e na prática jurídica quanto entre ativistas e na administração pública. Também abordaremos as questões identificadas na pesquisa nesses fóruns.