

Nathalie Fragoso
Mariana Valente
Natalia Langenegger
Juliana Pacetta Ruiz

PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS EM POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL

Contribuições
a partir do estudo
sobre o Programa
Bolsa Família

Diagnósticos e Recomendações nº 6

PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS EM POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL

Contribuições a partir do estudo sobre o Programa Bolsa Família

Diagnósticos e Recomendações nº 6

Presa na rede de proteção social: privacidade, gênero e justiça de dados no Programa Bolsa Família”, de autoria de Mariana Valente, Natália Néris e Nathalie Fragoso

ESTE RELATÓRIO ESTÁ LICENCIADO SOB UMA LICENÇA CREATIVE COMMONS CC BY-SA 4.0.

Essa licença permite copiar e redistribuir o material em qualquer suporte ou formato, remixar, transformar e criar a partir do material para qualquer fim, mesmo que comercial.

TEXTO DA LICENÇA

https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.pt_BR

COMO CITAR ESSE DOCUMENTO

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).

EQUIPE DO PROJETO

Autores: Nathalie Fragoso, Mariana Valente, Natalia Langenegger e Juliana Pacetta Ruiz

Projeto gráfico: Joana Resek

Comunicação: Karina Oliveira

CONTEÚDOS

APRESENTAÇÃO	4
1. Introdução	5
2. Programa Bolsa Família: fluxo de dados	8
Quadro-Resumo 1: Ciclo de vida dos dados de beneficiários do PBF	10
3. Proteção de dados na proteção social: agenda de harmonização	21
a) Fundamentação da atividade em uma base legal	23
Quadro-Resumo 2: Fundamentação em uma base legal	
b) Definição das finalidades de tratamento de dados pessoais	26
Quadro-Resumo 3: Definição de finalidades de tratamento de dados pessoais	
c) Verificação da necessidade e adequação das atividades de tratamento	31
Quadro-Resumo 4: Verificação da necessidade e adequação das atividades de tratamento	
d) Garantia da transparência e registro das atividades	34
Quadro-Resumo 5: Informar titular de dados e registrar atividades	
e) Assegurar a qualidade dos dados e o livre acesso	39
Quadro-Resumo 6: Assegurar qualidade e livre acesso	
f) Adotar mecanismos de prevenção e repressão a incidentes de segurança	44
Quadro-Resumo 7: Adotar mecanismos de prevenção e repressão a incidentes de segurança	
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	49
ANEXO I	51
Sugestões de adequação dos termos de responsabilidade aplicáveis ao PBF	
1. Comprovante de prestação de informações	51
2. Termo de autodeclaração pbf	52
3. Autorização para envio de mensagens (via celular e e-mail)	53
ANEXO II	54
Sugestões de adequação das normas sobre o CadÚnico e o PBF	
1. Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007	54
2. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004.	56
3. Lei Nº 10.836, de 9 De Janeiro De 2004	58
4. Portaria n.10, de 30 de Janeiro de 2012	60
5. Portaria n 177, de 16 de Junho de 20113.	64

APRESENTAÇÃO

SOBRE O INTERNETLAB:

O InternetLab é um centro independente de pesquisa interdisciplinar, que produz conhecimento e promove o debate em direito e tecnologia. Somos uma entidade sem fins lucrativos sediada em São Paulo, que atua como ponto de articulação entre pesquisadores e representantes dos setores público, privado e da sociedade civil. Partimos da ideia de que a formulação de boas políticas públicas depende de diagnósticos precisos sobre o impacto de novas tecnologias de informação e comunicação – como a internet – sobre os direitos das pessoas.

Veja mais no nosso site: www.internetlab.org.br

SOBRE ESTE DOCUMENTO:

A partir dos diagnósticos alcançados no âmbito do projeto de pesquisa “Proteção social, gênero e privacidade: o caso do Programa Bolsa Família”,¹ e levando em conta a entrada em vigor da Lei Geral de Proteção de Dados em setembro de 2020, elaboramos este documento com recomendações que visam abrir o debate em torno de questões de dados e privacidade em programas de proteção social.

No estudo sobre o Programa Bolsa Família (PBF), analisamos a cadeia de tratamento de dados dos titulares, para iluminar um importante aspecto da distribuição da privacidade em uma sociedade profundamente afetada por assimetrias de classe, raça e gênero. Neste documento, apresentamos aquilo que consideramos ser importantes medidas de conciliação entre os direitos à proteção de dados e privacidade e à seguridade social, extrapolando, portanto, o PBF. Nosso objetivo é abordar os desafios que emergem de políticas públicas datificadas e contribuir para que, afinadas com a LGPD, elas concretizem direitos de maneira interdependente, interrelacionada, indivisível e preservem a privacidade por desenho e padrão.

¹ Os resultados detalhados dessa pesquisa estão em Valente, Neris & Fragoso, “Presença na rede de proteção social: privacidade, gênero e justiça de dados no Programa Bolsa Família”, in Revista Novos Estudos, no prelo.

The background features a light beige color with several white geometric shapes: a parallelogram in the top left, a vertical line, and a horizontal line. On the right side, there are three semi-circular shapes in orange, yellow, and orange, each connected to a vertical line that ends in a small black dot. On the left side, there are two semi-circular shapes in orange and teal, also connected to vertical lines ending in black dots.

INTRODUÇÃO

**A COLETA E
PROCESSAMENTO DE
DADOS É CONDIÇÃO
PARA A FORMULAÇÃO,
CONCEPÇÃO,
IMPLEMENTAÇÃO
E CONTROLE DE
POLÍTICAS PÚBLICAS.**

Isso não é uma novidade. Especialmente nos últimos quinze anos, a utilização de tecnologias digitais nos esquemas de proteção social em todo o mundo e sua difusão nos países periféricos têm, no entanto, tornado os dados de beneficiários parte integral dos programas e de seus processos de decisão (Masiero & Das, 2019).

Órgãos do Estado e instituições parceiras realizam o tratamento de dados, inclusive de dados pessoais de cidadãos e cidadãs, para finalidades como a identificação, seleção e exclusão de beneficiários, pagamento do benefício, acompanhamento de condicionalidades, fiscalização, e também para a formação de diagnósticos e desenvolvimento de novas políticas.

Nesse contexto, beneficiários de programas sociais são frequentemente levados a escolher entre privacidade e direitos de seguridade social, como bem apontado pelo Relator da Organização das Nações Unidas sobre extrema pobreza e direitos humanos.² **Não raro, beneficiários de programas de proteção social têm uma maior quantidade de dados pessoais coletada, compartilhada com terceiros** - muitas vezes sem a devida observância à legalidade da medida - **ou processada de maneira a reforçar vulnerabilidades.**

Casos concretos demonstram a realidade dessas preocupações. Na Índia, por exemplo, o sistema Aadhar, projetado para melhorar a eficiência administrativa dos programas de proteção social e reduzir corrupção, tem apresentado falhas no cadastro, problemas na qualidade dos dados, roubos de identidade, e oscilações de desempenho - implicando sérias dificuldades de acesso a serviços essenciais.³ Na Holanda, o SyRI (System Risk Indication), sistema que se utilizava de inteligência artificial para a determinação dos cidadãos mais propensos a cometer fraudes (fiscalização *ex ante* no lugar da *ex post*), foi julgado ilegal e proibido, por dificultar o acesso a serviços por pessoas em situação de extrema pobreza.⁴

Quanto ao PBF, também identificamos alguns riscos, especialmente em vista da grande quantidade de dados que são coletados, mantidos e compartilhados para viabilizar a operacionalização do programa e as reiteradas instâncias de fiscalização às quais os beneficiários do programa são submetidos. Por exemplo, a divulgação de dados de beneficiários no Portal da Transparência permite que terceiros tenham uma lista georreferenciada de beneficiários do programa, conheçam os respectivos NISs e o montante do benefício recebido, e infram uma série de vulnerabilidades. De fato, a transparência sobre gastos e atos públicos é importante condição do controle e fiscalização do exercício do poder. No entanto, os tipos de dados divulgados (como NIS e local de residência) dos beneficiários do Programa e o amplo acesso concedido acabam por restringir ainda mais os direitos de população já vulnerabilizada .

Ser beneficiário de um programa social também é dado relevante de perfilização: não à toa, beneficiários do PBF já foram alvo, como grupo, de propaganda política dirigida, golpes e instalação de vírus em dispositivos móveis (Drummond, Valente, Neris & Fragoso, 2020).⁵

2 https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/A_74_48037_AdvanceUneditedVersion.docx. Acesso em 13.10.2020.

3 <https://www.epw.in/engage/article/aadhaar-failures-food-services-welfare>

4 <https://privacyinternational.org/news-analysis/3363/syri-case-landmark-ruling-benefits-claimants-around-world>. Acesso em 13.10.2020.

5 <https://www.internetlab.org.br/pt/privacidade-e-vigilancia/bolsa-familia-pensando-a-privacidade-das-titulares/>. Acesso em 12.10.2020.

Para mitigar esse e outros riscos, preservar direitos e restabelecer certo controle de titulares sobre a circulação de seus dados pessoais, é essencial que governos e entidades privadas envolvidos na execução de políticas públicas, sobretudo de proteção social, observem a legislação específica sobre privacidade e proteção de dados pessoais. No Brasil, embora os direitos à privacidade e proteção de dados pessoais já estivessem contemplados na Constituição Federal e em legislação esparsa (ex.: Código de Defesa do Consumidor, Lei de Acesso à Informação ou Marco Civil da Internet), foi a Lei nº 13.709/2018 (a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais ou “LGPD”) que estabeleceu regras abrangentes sobre o tema.

A LGPD aplica-se a todas as operações nas quais há o tratamento de dados pessoais, i.e qualquer atividade (ex.: coleta, armazenamento, análise, compartilhamento e exclusão) realizada com informações que poderão, diretamente ou em conjunto com outras informações, identificar uma pessoa natural. Além disso, a LGPD aplica-se às atividades desenvolvidas tanto por particulares como pelo poder público - o que é reconhecido desde o primeiro artigo da lei e pela existência de capítulo especialmente dedicado a regular as atividades de órgãos e entidades públicas.

Há, no entanto, desafios próprios na aplicação da lei às atividades desenvolvidas pelo setor público. A redação do capítulo destinado a elas é confusa e cria incertezas quanto à harmonização desses dispositivos com as demais disposições da LGPD. A demora em instituir a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (“ANPD”), além disso, inviabilizou a edição de instruções e esclarecimentos antes da vigência da lei.

Interessante notar que essa dificuldade não é exclusividade da LGPD, mas está presente em diversas legislações de proteção de dados ao redor do mundo.⁶ Como apontado por Brown et al. (2019), muitas das leis nacionais de proteção de dados pessoais foram criadas primariamente para regular o setor privado e nem sempre abordam devidamente as atividades realizadas pelo setor público.

Diante disso, apresentamos neste documento medidas para assegurar a execução de políticas públicas com a observância aos direitos fundamentais à privacidade e proteção de dados pessoais (conforme reconhecido em julgamentos recentes do Supremo Tribunal Federal, a exemplo da ADI nº 6.389) das cidadãs e cidadãos contemplados.

Para tanto,

- (i) apresentaremos o exemplo do ciclo de vida de dados pessoais no âmbito do PBF; e
- (ii) indicaremos os passos e cuidados que deverão ser observados ao longo do ciclo de vida de uma política pública, extrapolando-o.


⁶ Na GDPR, apesar de haver também alguns dispositivos referentes ao tratamento de dados pelo poder público, indica-se que muitas das limitações serão definidas pelos estados-membros e autoridades competentes locais e europeias. Isso não é um problema per se, mas, quando se olha para a complexidade das atividades de tratamento de dados executadas pelo poder público, deve-se ter cuidado de forma a que a amplitude de possibilidades de tratamento não possa significar violação aos direitos dos titulares e a consolidação de atividades de vigilância ilegítimas ou desnecessárias. Por exemplo, Kang (2020), ao analisar as proteções e salvaguardas conferidas aos titulares de dados pessoais quanto às atividades de perfilamento e as possibilidades oferecidas aos titulares de dados de oposição e de acesso a informações sobre o tratamento, concluiu que essas proteções não eram tão fortes no caso de atividades de perfilamento realizadas por Estados-membros da União Europeia, se comparadas com as salvaguardas disponíveis aos titulares no caso de realização de perfilamento por empresas privadas.

The background features a light beige color with several stylized umbrellas. On the left, there are two white curved lines resembling a sun or moon. On the right, there are three umbrellas: a small orange one at the top, a large yellow one in the middle, and a teal one at the bottom. Each umbrella has a thin black line extending downwards to a small black dot. The text is positioned on the left side of the page.

Programa Bolsa Família

FLUXO DE DADOS

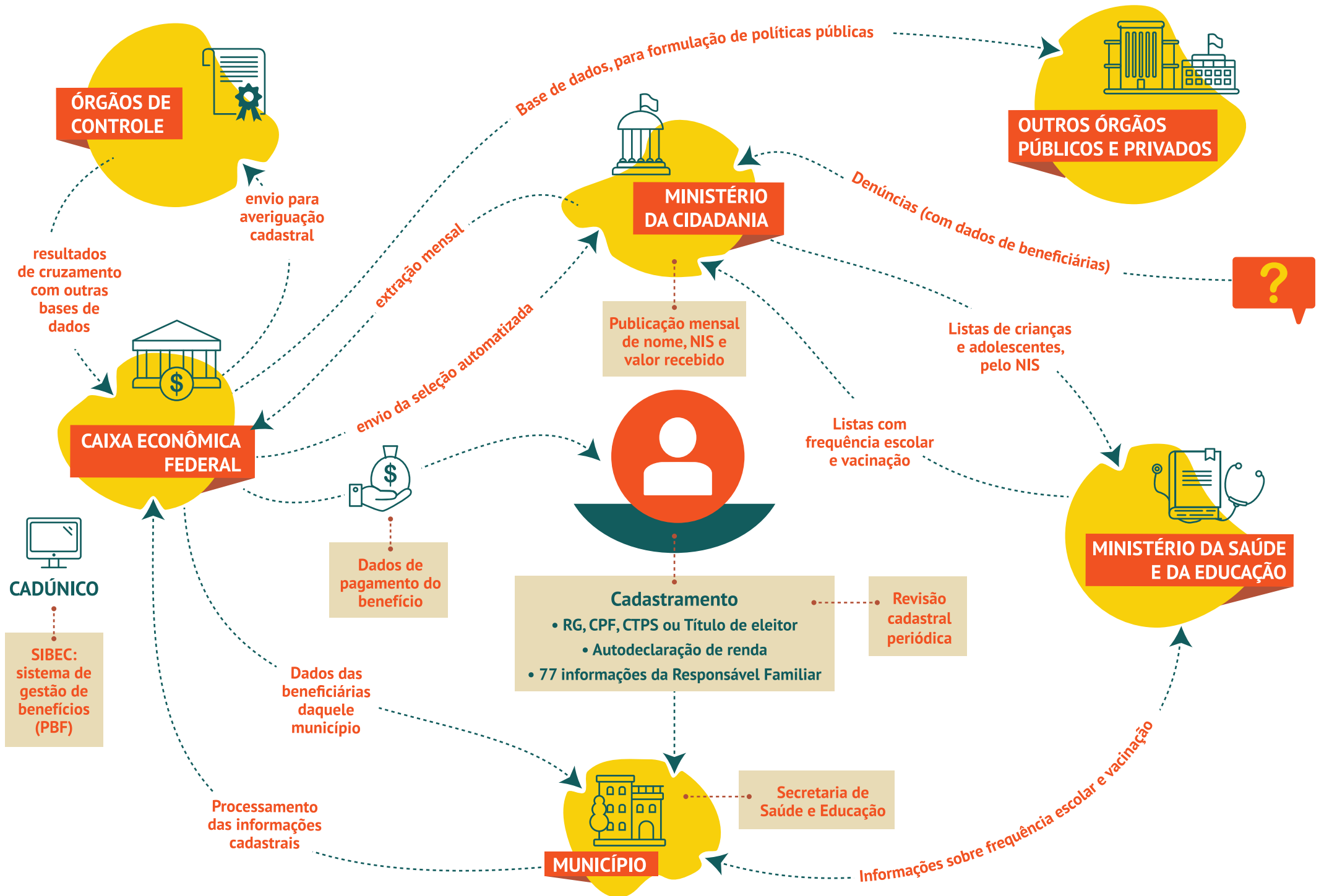
**O PROGRAMA
BOLSA FAMÍLIA (PBF)
É UM PROGRAMA
DE TRANSFERÊNCIA
DE RENDA CONDICIONADA
DIRIGIDO A PESSOAS
EM SITUAÇÃO
DE POBREZA E
EXTREMA POBREZA.**



É, além disso, um programa focalizado, que se serve do cruzamento com outras bases de dados para encontrar os cidadãos que mais necessitam do benefício e para identificar inconsistências que podem levar à sua exclusão do programa. Uma das ferramentas centrais na operacionalização do PBF é o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), que compreende os formulários de cadastramento, um sistema informatizado e uma base de dados. Em maio de 2020, eram mais de 73,4 milhões de brasileiros cadastrados. O CadÚnico consolidou, em uma única base de informações, dados de identificação e caracterização de famílias e pessoas em situação de vulnerabilidade econômica (renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou total familiar de até 3 salários mínimos). Fazer parte do CadÚnico é condição de acesso a todos os programas federais direcionados à população de baixa renda (Brasil, 2018), com exceção da Previdência Social.

O CadÚnico é ao mesmo tempo um instrumento de centralização, por permitir ganhos de diagnóstico e de eficiência na alocação de recursos,⁷ e de descentralização, já que a existência de uma única base de dados permite a responsabilidade partilhada pelos entes federativos no PBF. A execução do PBF é diretamente dependente da alimentação e utilização de dados no CadÚnico, portanto. Para fins deste estudo, que está preocupado com a proteção de dados pessoais em políticas públicas de proteção social, apresentaremos brevemente o ciclo de vida dos dados que o PBF utiliza, para explicitar como são utilizados os dados e a quantidade de entidades envolvidas no tratamento de dados pessoais no âmbito de uma política pública.

⁷ O CadÚnico ser federal mas com cadastramento municipal tem sido visto, também, como mecanismo contra corrupção e práticas clientelistas (Coutinho, 2013).



O PROCESSO DE CADASTRAMENTO DE BENEFICIÁRIOS OU ATUALIZAÇÃO DE SEUS DADOS CONSTANTES DO CADÚNICO

A responsabilidade sobre essa etapa é dos **municípios**.

Para registrar-se no CadÚnico, o cidadão deve comparecer ao Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). Isso já significa uma forma de exclusão de famílias potencialmente beneficiárias, já que muitos não conseguem se deslocar ao CRAS por habitarem regiões remotas, principalmente indígenas e quilombolas.⁸ Em alguns casos o município promove visitas às famílias. Há municípios que recrutam assistentes sociais e estagiários de seu corpo técnico para essa atividade, enquanto outros terceirizam a atividade de cadastramento.⁹

Não é necessário que todos os membros de uma família se apresentem no momento do cadastro, sendo uma pessoa, nomeada a Responsável pela Unidade Familiar (a RF),¹⁰ preferencialmente mulher, aquela que deverá apresentar as informações necessárias sobre os demais membros.

OS DADOS COLETADOS

A RF deverá apresentar seu CPF ou o título de eleitor no momento do cadastro, salvo no caso de famílias indígenas ou quilombolas. Para os demais membros da família, é necessário informar ao menos um dos seguintes documentos:

-
- 8 Agradecemos Maní Tebet pela observação.
- 9 Como o ciclo de vida dos dados que informam o PBF começa no Município, ele tem relevância estratégica nesse processo de harmonização. Da forma como conduz as atividades de tratamento sob sua alçada dependerá, por exemplo, a concretização do direito do titular ao acesso facilitado às informações sobre o tratamento de seus dados, assim como a qualidade desses dados. Além disso, a quantidade de agentes de tratamento implicados nos mais 5 mil municípios brasileiros, com capacidades institucionais variadas, coloca desafios significativos para a segurança e prevenção de danos.
- 10 A titularidade preferencial e, em consequência, majoritária de mulheres deve ser observada no processo de adaptação das políticas de proteção de dados. A responsável familiar informa os dados e se obriga com sua correção e atualização; é também quem se submete à fiscalização e tem os dados expostos nas práticas de transparência ativa. O gênero das titulares importa e deve ensejar especial cautela, tanto porque mulheres são selecionadas de maneira preferencial para os tratamentos envolvidos no programa, como porque podem ser afetadas por incidentes ou danos decorrentes dos tratamentos de maneira desproporcional.

- (i) certidão de nascimento;
- (ii) certidão de casamento;
- (iii) CPF;
- (iv) RG;
- (v) carteira de trabalho; ou
- (vi) título de eleitor.

Além disso, a RF poderá providenciar a declaração escolar das crianças e adolescentes que estejam em período escolar (recomendação para qualificação dos dados, mesmo não sendo um documento obrigatório);¹¹ e **realizar autodeclaração de renda** (Farias, 2016; v. Barros et alii, 2008).

O questionário do CadÚnico também permite identificar vulnerabilidades das famílias (Brasil, 2017), a partir de informações como:

- (i) número de pessoas no mesmo domicílio;
- (ii) escolaridade dos membros da família;
- (iii) condições de moradia - ex. presença de banheiro, posse de determinados eletrodomésticos e etc;
- (iv) condições de acesso ao trabalho;
- (v) presença de deficiências que possam afetar algum dos membros da família, e
- (vi) pertencimento a grupos tradicionais e específicos.

Em princípio, as respostas que se referem à vulnerabilidade familiar são baseadas em autodeclaração da RF, salvo quando a visita domiciliar identificar discrepâncias entre as declarações feitas e as condições do domicílio (Bartholo e Araújo, 2008). A RF responde, no mínimo, ao formulário principal, que pede 77 informações diferentes,¹² com variados graus de detalhamento e sensibilidade.

A entrevista é inteiramente autodeclaratória, com exceção do bloco 10, que trata sobre a identificação de trabalho infantil. Caso haja suspeita de omissão ou prestação falsa de informações, é realizado um processo que varia de acordo com a gestão municipal em questão, podendo passar por Visita Domiciliar ou Parecer Técnico. Porém, esse processo não permite

¹¹ Agradecemos Juliana Milanezzi pela observação.

¹² Unificamos campos que dizem respeito a uma mesma informação. Algumas informações não são respondidas por todas as pessoas, caso elas respondam "não" a algumas das perguntas.

alterações no cadastro da família; alterações são realizadas apenas mediante entrevista com a RF.¹³

A significativa extensão dos formulários tem relação com a vocação do CadÚnico para ser pólo de articulação de políticas sociais do Governo Federal, dado que outros órgãos e entidades públicas utilizam-no para o planejamento de ações e políticas de sua competência. Por exemplo, determinado gestor poderá solicitar acesso a dados sobre condições de moradia para a finalidade de desenvolver ou aprimorar políticas habitacionais. Ainda, o CadÚnico é uma importante fonte de informação quanto aos dados que se referem a “Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos” (GPTEs), como comunidades quilombolas e ribeirinhas. **Assim, embora a economicidade do formulário seja um dos seus fundamentos,**¹⁴ houve na sua concepção e há ainda um esforço experimental de identificação de novos processamentos e possíveis usos para os dados do cadastro (Barros, Carvalho & Mendonça, 2009).

ORIENTAÇÕES E INFORMAÇÕES DADAS ÀS CADASTRADAS

Na entrevista de coleta, o entrevistador deverá seguir orientações específicas (Brasil, 2017), entre as quais está o dever de informar a RF sobre

- (i) sua responsabilidade pelas informações fornecidas, de maneira que poderá ser penalizada por prestar informações falsas, e
- (ii) seu compromisso de manter os dados atualizados e que o cadastro não garante a seleção daquela família para o PBF.

Caso a família tenha dúvidas adicionais, poderá entrar em contato com o gestor do CadÚnico no município. A ênfase recai sobre as responsabilidades do beneficiário, portanto. Os entrevistadores não são orientados a informar sobre como se dará o tratamento dos dados. Há também avaliações de que entrevistadores, terceirizados ou cargos comissionados, não recebem

¹³ Agradecemos a Juliana Milanezzi pela observação.

¹⁴ V. relatório do TCU, TC 030.760/2015-1.

treinamento ou formação suficiente sobre o relacionamento adequado com beneficiários, podendo-se estabelecer relações arbitrárias e discriminatórias.¹⁵

ATUALIZAÇÃO CADASTRAL

O cadastro e suas informações devem ser atualizados **pelo titular dos dados** a cada dois anos, ou se houver a ocorrência de alguma das situações a seguir:

- (i) nascimento ou falecimento de algum membro da família;
- (ii) mudança de endereço da família;
- (iii) se algum membro da família não reside mais no domicílio indicado;
- (iv) se alguma das crianças da família começar a frequentar a escola ou mudar de escola;
- (v) se alguém na família começou a ter uma renda maior do que a declarada anteriormente; ou
- (vi) se a família se mudou para outra cidade.

SELEÇÃO E CONCESSÃO DO BENEFÍCIO

Os dados do cadastro ficam disponíveis online logo após a finalização do cadastro da família,¹⁶ podendo ser utilizados pela Caixa Econômica Federal (que é responsável por processar as informações cadastrais) para a atribuição de um Número de Identificação Social (NIS) à RF, quando necessário. O NIS será posteriormente utilizado para determinar a data do saque do benefício, caso ele seja aprovado.

As informações cadastrais são enviadas ao município e à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) e à Secretaria Nacional do

¹⁵ Agradecemos a Maní Tebet pela observação.

¹⁶ Agradecemos à Denise Direito pela observação.

Cadastro Único,¹⁷ do MC, que será responsável por validar as informações e selecionar os cadastrados.

O MC realiza seleção, de forma automatizada, das famílias que serão incluídas no programa, priorizando, dentre as elegíveis, as famílias de menor renda (Bichir, 2011). O critério central é a renda *per capita* familiar, que deverá estar dentro do limite para ingresso e permanência, e leva em consideração:

- (i) os rendimentos obtidos por todos os membros da família no mês anterior;
- (ii) os rendimentos obtidos por todos nos últimos 12 meses; e
- (iii) o número de membros existentes na composição familiar (Siqueira & Silva, 2018).

Em certas circunstâncias, o programa admite a variação de renda acima do limite, já que a renda da família pode não ser estável.¹⁸ Após o processo de validação, os dados são compartilhados com a CEF, responsável por disponibilizar o benefício.

COMPARTILHAMENTO DOS DADOS

Os dados do CadÚnico são também compartilhados com entidades estatais e não estatais - como organizações da sociedade civil, concessionárias e permissionárias de serviços públicos ou empresas privadas que prestam serviços.

Do ponto de vista técnico, isso pode ocorrer

- (i) por meio de sistemas de informação com relativa integração com o CadÚnico,

¹⁷ Decreto Nº 10.357, de 20 de maio de 2020. Agradecemos a Juliana Milanezzi pela observação.

¹⁸ A possibilidade de admissão de variação de renda é permitida principalmente para famílias que já participam do programa, pois não se considera que uma variação pequena isolada possa ser suficiente para que a pessoa tenha condições de sair do programa

- (ii) da extração da base completa ou parcial (a partir da solicitação de cruzamentos), e
- (iii) da CECAD/V7, i.e. do Sistema de CadÚnico ou do Sistema de Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico (Direito & Koga, 2016).

No caso do PBF, o acesso à base se dá também de forma automática pelo Sistema de Benefícios ao Cidadão (Sibec), operado pela Caixa.

De acordo com a Portaria MDS n. 10/2012, o acesso a esses dados pode ocorrer para a gestão e formulação de políticas públicas (art. 4º, I) e para a realização de estudos e pesquisas (art. 4º, II). No primeiro caso, estamos falando de políticas que fazem parte do ecossistema do CadÚnico, cujos beneficiários estão cadastrados nesta base (como é o caso do próprio PBF), ou de políticas não diretamente relacionadas ao CadÚnico, mas para cujo planejamento os dados são importantes.

De uma forma ou de outra, o compartilhamento pode se dar **a partir de solicitação formal justificada do órgão ou entidade** (Portaria MDS n. 10/2012, art. 6º, §1º e art. 7º), com informações sobre quais projetos e programas serão beneficiados pelo compartilhamento, quais dados são solicitados e o período. Além disso, deve ser assinado um **termo de responsabilidade e compromisso de manutenção de sigilo**. Há maior facilidade na cessão de dados para gestores e entidades que têm o CadÚnico como instrumento obrigatório de seleção e acompanhamento de beneficiários. Por essa razão, na prática, no caso de programas e gestores que não têm esse instrumento obrigatório, há um maior escrutínio para a autorização do compartilhamento dos dados pessoais.¹⁹

Em 2009 foi editado o Decreto n. 10.046/2019, com o objetivo de facilitar a troca de dados entre entidades da administração pública, inclusive para a avaliação e monitoramento de políticas públicas e para a análise de condições de acesso e manutenção de benefícios. O Decreto determina o compartilhamento da forma mais ampla possível e a dispensa de celebração de convênio, acordo de cooperação ou instrumentos congêneres para o compartilhamento de dados; ele não revoga, no entanto, as demais restrições legais ao compartilhamento das informações do CadÚnico, incluindo a LGPD (ver Caixa-Explicação 2).

¹⁹ Fonte: entrevistas com gestores.

Ainda, muitos dados do PBF e do CadÚnico são considerados sigilosos (Decreto n. 6.135/2007, art. 8º), de maneira que o seu compartilhamento não pode ser amplo - e as regras devem ser definidas pelo gestor de dados (Decreto n. 10.046/2019, art. 4º), com base na legislação aplicável.



CONDICIONALIDADES

Outro importante tratamento de dados pessoais de benefícios do programa está relacionado ao **acompanhamento das condicionalidades**, operado nos três níveis federativos. A manutenção do benefício do PBF está ligada ao cumprimento de obrigações relacionadas à saúde e educação de crianças e adolescentes.


As condicionalidades relacionadas à educação são monitoradas e consolidadas pelo MEC, e as de saúde pelo MS. O MC fica incumbido de gerar uma lista de crianças e adolescentes, indexada pelo Número de Informação Social (NIS), distribuída pelos Ministérios às secretarias municipais de saúde e educação, que as monitoram em nível local.



FISCALIZAÇÃO E CONTROLE

As atividades de tratamento de dados pessoais para fins de **fiscalização e controle do programa** são realizadas por diversas entidades, como o MC, municípios e órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU), Controladoria Geral da União (CGU) ou órgãos do sistema de justiça (ex.: Ministério Público ou MP). Ainda, no nível local, os Conselhos Municipais de Assistência Social, a partir das Instâncias de Controle Social (ICS) dos estados e municípios, podem acessar os dados dos beneficiários para acompanhamento da eficácia do programa (Annenberg, 2015).²⁰

²⁰ Agradecemos a observação de Juliana Milanezzi.



Como a renda autodeclarada é o principal critério de seleção de beneficiários e atribuição do valor do benefício e esse traço do Programa ensejou, ao longo de sua história, críticas e desconfiança, vários tratamentos de dados são executados para responder à demanda de controle, a começar por sua combinação com as cotas por município e o cruzamento com outras bases. Essas são estratégias originárias (no sentido de estarem inscritas no próprio desenho do programa) de correção e focalização (Barros et alii, 2008). **Os mecanismos para esse controle são a revisão cadastral, a averiguação e a exclusão lógica.**²¹

A revisão cadastral é realizada sistematicamente desde 2009 para os beneficiários do PBF,²² e desde 2017 para todo o CadÚnico – famílias que não atualizam dados por dois anos são convocadas; se não comparecem, benefícios são bloqueados e, depois de dois meses, cancelados.²³ Essa revisão é feita com apoio dos municípios, os quais possuem contato direto com os beneficiários, e depois são repassadas à CEF e ao MC.

A averiguação cadastral é a verificação, pelo MC, de inconsistências a partir da comparação com outras bases de dados, como o RAIS/CAGED.²⁴ Desde 2005, o MC realiza cruzamentos anuais de bases de dados, por recomendação de auditoria do TCU (Acórdão nº 240/2003). Desde então, novas bases vêm sendo somadas ao processo. Paralelamente, os órgãos de controle, como o TCU e a CGU também realizam, por conta própria, seus cruzamentos – e os resultados são incorporados no processo de averiguação, seguindo o mesmo fluxo dos do ministério.²⁵ Por exemplo, a CGU realiza cruzamentos pontuais com outras bases, como com a do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), para verificar se os inscritos já haviam ocupado algum cargo eletivo ou concorrido em eleições, ou com bases de municípios, para verificar se há algum funcionário público pleiteando o benefício.

Há assim uma multiplicidade de atores incumbidos ou auto-incumbidos do cruzamento simultâneo e, hoje, intensificado de bases de dados, para

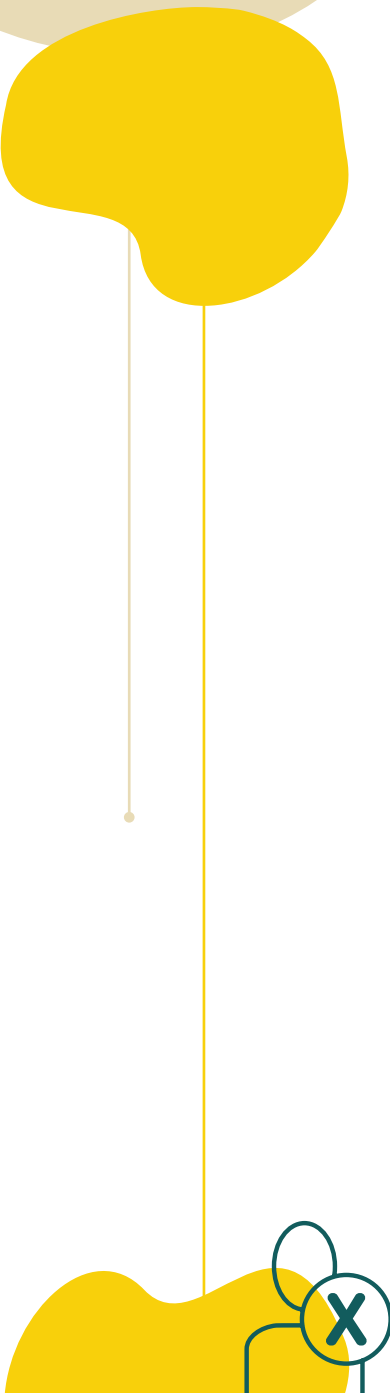
21 O relatório do TCU (TC 030.760/2015-1) é explícito na ligação desses mecanismos com a garantia da qualidade dos dados (ver pars. 106 e 124). Ocorre também uma primeira qualificação dos dados da base ainda na fase de “subida”, com “mecanismos de unicidade das informações” (regras de atribuição do NIS) e “mecanismos de crítica imediata”: na inserção dos dados, alguns campos como CPF e título de eleitor indicam inconsistências imediatamente, checando a validade do número, a correspondência ao titular ou duplicidade.

22 Portaria n. 617, de 11 de agosto de 2010.

23 Portaria n. 555, de 11 de novembro de 2005. A revisão é um processo do CadÚnico, e a repercussão se dá no âmbito dos programas. Agradecemos a Denise Direito pela observação.

24 Portaria MDS nº 94, de 04 de setembro de 2013. O art. 2º menciona registros administrativos dos governos, de empresas concessionárias e prestadoras de serviços públicos, dados de pesquisas do IBGE, e “outras análises, a critério do MDS”.

25 Instrução Operacional nº 79 /SENARC/MDS.



verificação de inconsistências e controle de fraudes. No ano de 2020, embora temporariamente suspensas as averiguações em decorrência da pandemia de COVID-19 (Portaria 335/2020), a previsão era de que a averiguação ocorresse mensalmente.²⁶

Um mecanismo menos debatido, dentre os mecanismos de controle disponíveis, é a **infraestrutura para recebimento e avaliação de denúncias de irregularidades por parte dos próprios cidadãos**. Essas denúncias são apuradas pela Coordenação-Geral de Acompanhamento e Fiscalização da Senarc. De acordo com relatório que avaliou o PBF de 2003-2018, há mecanismos de filtragem das denúncias e, para serem apreciadas, elas devem fornecer elementos concretos que apontem alguma irregularidade (Siqueira & Silva, 2018, p. 116).

Embora essa fiscalização/controle seja realizada para assegurar a efetividade da focalização e o uso correto dos recursos públicos destinados ao programa, parte desses esforços é destinada a assegurar sua blindagem ou a construção de confiança com a população, por evidenciar um esforço em prevenir fraudes.²⁷

EXCLUSÃO DOS DADOS

Finalmente, ocorre a exclusão dos dados mantidos no CadÚnico, como maneira de indicar que aquelas pessoas não são mais beneficiárias dos programas que utilizam o CadÚnico,²⁸ ou que alguém não pertence mais a determinada unidade familiar, pelos seguintes motivos (de acordo com o sistema):

- (a) falecimento da pessoa;
- (b) desligamento da pessoa daquela família;
- (c) solicitação da pessoa; e
- (d) decisão judicial.

26 Instrução Operacional Conjunta nº 03/2020/SAGI/SENARC/MINISTÉRIO DA CIDADANIA.

27 Informações obtidas através de entrevistas com Marina Carvalho (Senarc/MC) e Sérgio Tadeu Neiva Carvalho (CGU).

28 Portaria n. 177, de 16 de junho de 2011.

Por sua vez, a exclusão de uma família toda do Cadastro exige a presença de algum dos seguintes motivos:

- (i) falecimento de toda a família;
- (ii) recusa da família em prestar informações;
- (iii) comprovação da omissão de informações ou prestação de informações inverídicas pela família;
- (iv) solicitação da família;
- (v) decisão judicial;
- (vi) família não localizada para averiguação (quando o cadastro estiver desatualizado há mais de 48 meses), ou
- (vi) família com renda per capita acima de ½ salário mínimo e renda familiar acima de 3 salários mínimos e que não esteja vinculada a nenhum programa social.

Em todos os casos de exclusão, deve haver um parecer da gestão municipal que confirme esse motivo da exclusão.

Quadro-Resumo 1:

CICLO DE VIDA DOS DADOS DE BENEFICIÁRIOS DO PBF

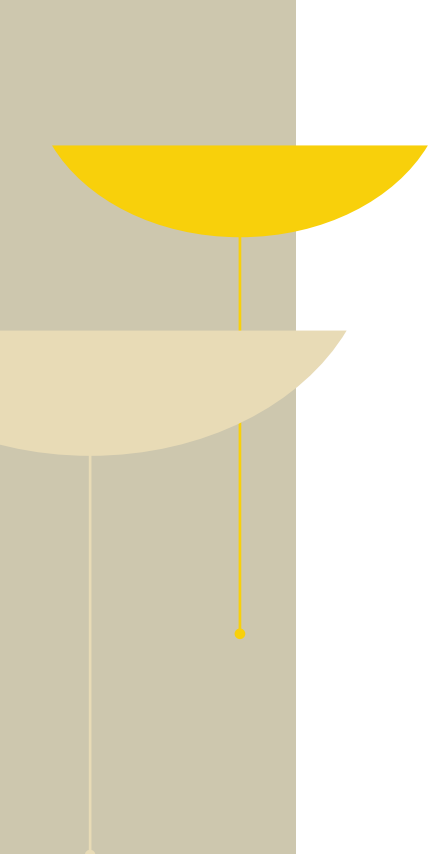
CADASTRAMENTO (COLETA DE DADOS)	Apresentação de dados ao CRAS Cruzamento de dados com CadÚnico	Consentimento para envio de e-mails e mensagens pelo CEF	
	Envio de dados para CEF atribuir NIS		
	Envio de dados ao MC para seleção de beneficiários		
ARMAZENAMENTO	CadÚnico, com acesso descentralizado e portabilidade com outras bases de dados		
COMPARTILHAMENTO	Acesso a dados por atores diversos, públicos e privados, via CadÚnico	Extrações completas, parciais ou cruzamentos solicitados	
MONITORAMENTO	Envio e acesso a dados pelos agentes do programa		
FISCALIZAÇÃO	Atualização bienal de cadastro	MC	Comparação com outras bases de dados, como RAIS/CAGED, arquivos estaduais ou municipais e do TSE
	Cruzamento anual de dados	TCU	
		CGU	
	Averiguação de denúncias	Senarc e outros órgãos de controle	
Fiscalização autônoma	Ministério Público	Divulgação de dados ao público	
EXCLUSÃO DE DADOS	Cadastro desatualizado	Exclusão virtual de dados	
	Mudança de status		

The background features a light beige color with several white concentric circles. On the right side, there are three stylized umbrellas: a red one at the top, a yellow one in the middle, and a teal one at the bottom. Each umbrella is connected to a vertical line that ends in a small black dot. The text is positioned on the left side of the page.

PROTEÇÃO DE DADOS NA PROTEÇÃO SOCIAL

agenda de harmonização

**SANCIONADA
EM AGOSTO DE 2018,
A LEI Nº 13.709/2018
(LEI GERAL DE PROTEÇÃO
DE DADOS OU LGPD)**



Sancionada em agosto de 2018, a Lei nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados ou LGPD) estabelece que qualquer atividade de tratamento de dados pessoais, por particulares ou pelo governo, deverá ser realizada em observância a determinados princípios e regras. Seu objetivo primordial é assegurar informações e mecanismos que permitam aos indivíduos exercer algum grau de controle sobre a utilização de seus dados por terceiros, e que tenham garantidos seus direitos individuais.

Como demonstrado, para a execução do PBF os dados pessoais são utilizados para cadastro, habilitação, concessão de benefícios, bem como para o monitoramento, fiscalização, aprimoramento da política ou para o desenvolvimento de outras políticas. Isso significa que as atividades do PBF que envolvem dados pessoais deverão observar a nova legislação específica, bem como a legislação vigente aplicável à administração pública (ex.: princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, publicidade e transparência ou a Lei de Acesso à Informação).

Essas atividades deverão, segundo determinado na LGPD, **estar fundamentadas em bases legais específicas que autorizem o tratamento** (arts. 7º e 11), **observar os princípios de proteção de dados pessoais** (art. 6º), **assegurar direitos aos titulares de dados** (arts. 17 a 22) **e ser submetidas à fiscalização externa por autoridade independente** (arts. 55 a 55-L).

Além disso, por se tratar de atividade de tratamento de dados pelo poder público, os usos de dados no âmbito do PBF deverão observar também regras próprias presentes no Capítulo IV da LGPD. Entre outras obrigações, **esse capítulo determina que os usos de dados devem observar o interesse público e as competências legais do órgão ou entidade pública** (art. 23), **além de estabelecer critérios para o compartilhamento de dados e exigir a manutenção de bases de dados em formato interoperável** (art. 25).

A seguir, apresentamos os cuidados que deverão ser observados pelo governo federal no desenvolvimento do PBF e de outras políticas de proteção social. **Esses cuidados estão organizados de tal forma a abordar os princípios e bases legais da LGPD aplicáveis às atividades com dados pessoais desenvolvidas pelo poder público.**

A

FUNDAMENTAÇÃO DA ATIVIDADE EM UMA BASE LEGAL

A LGPD estabelece que as atividades de tratamento de dados pessoais deverão ser pautadas pela boa-fé (art. 6º) e estar respaldadas em uma base legal específica, estabelecidas em seus arts. 7º e 11 (ex.: execução de contrato, consentimento, legítimo interesse, cumprimento de obrigação legal ou execução de políticas públicas). Para atividades desempenhadas pelo poder público, essa exigência também possui respaldo nos princípios da legalidade e da impessoalidade (art. 37, Constituição Federal), segundo o qual as condutas dos agentes públicos devem ser autorizadas pela ordem constitucional, a lei e a juridicidade (Binenbojm, 2006, p.34-40).

As duas principais hipóteses legais aplicáveis ao tratamento de dados pelo poder público são:

- (i) realizar tratamento com base em **obrigação legal ou regulatória pelo controlador** (LGPD, art. 7º, II e art. 11, II, a). Nesse caso, a limitação para tratamento tanto de dados pessoais “triviais” quanto de dados pessoais sensíveis²⁹ pelo poder público é clara: **deve haver uma lei ou regulamento que determine o tratamento de dados** (por ex. coleta de dados para cadastro e seu subsequente armazenamento por um período mínimo de tempo).

- (ii) realizar tratamento **pela administração pública, para o tratamento e uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas** (LGPD, art. 7º, II e art. 11, II, b): nesse caso, há maior liberdade para a realização do tratamento de dados. Para dados pessoais triviais, permite-se o tratamento pela administração pública, inclusive para compartilhamento, quando for necessário à execução de políticas públicas “previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres (...)” (LGPD, art. 7º, II). Para o tratamento de dados sensíveis, também é permitido o tratamento pela administração pública quando for necessário à execução de políticas públicas, mas de forma mais restrita: essas políticas devem estar previstas apenas em leis e regulamentos.

²⁹ São considerados dados sensíveis aqueles dados sobre origem racial ou étnica, convicção religiosa, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, dado referente à saúde ou à vida sexual, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural (LGPD, art. 5º, II).

Caixa-explicação 1.

AMPLITUDE DA BASE LEGAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Em relação à base legal de execução de políticas públicas, a amplitude de autorização do tratamento de dados por governos poderá gerar espaços para abusos. O Relatório da Relatoria Especial da ONU sobre Pobreza Extrema e Direitos Humanos de 2019, ao analisar a digitalização de programas de bem estar social, afirma que a ausência de regras claras sobre o tratamento de dados pessoais por governos permite que informações sobre esses indivíduos sejam utilizadas para “vigiar, mirar, intimidar e punir beneficiários de programas sociais, especialmente aqueles dentre as populações mais vulneráveis” (UN Human Rights Council, 2019, tradução nossa). Por isso, destaca que governos devem estar atentos para não sacrificar os direitos à intimidade e à proteção de dados dos beneficiários.

Por um lado, é necessário que a administração goze de certa discricionariedade para realizar atividades de tratamento de dados, ainda mais em arranjos que envolvem diversos órgãos e no planejamento e implementação de políticas públicas. No caso do PBF, o arranjo institucional desenvolvido, que conta com determinado grau de discricionariedade pelos órgãos envolvidos, permitiu a implementação de diversas das inovações ao programa e a realização de estudos sobre seu impacto e efetividade. No entanto, a discricionariedade não pode ser compreendida como uma carta em branco ao gestor público em relação ao tratamento de dados de cidadãos. Por essa razão e diante da possibilidade ampla de atuação, é especialmente importante que sejam seguidos os princípios da LGPD.

Para tanto, é importante que o gestor público demonstre, **por meio da elaboração de relatórios próprios**, que possui obrigação legal ou que precisa dos dados coletados (ou recebidos) para que possa executar políticas sociais. Esses relatórios devem ser registrados e estar disponíveis para escrutínio, por exemplo, pela ANPD.

Finalmente, nota-se que a base legal do consentimento, embora seja a mais conhecida, geralmente não será aplicável às atividades de órgãos e entidades públicas. **Como o cidadão normalmente não possui escolha sobre como seus dados serão utilizados**, na medida em que será obrigado a fornecê-los para que possa exercer direitos fundamentais e/ou gozar de políticas públicas, **uma eventual autorização concedida não seria dotada de uma das características essenciais do consentimento: a liberdade de escolha**. Por isso, as bases legais mencionadas acima são geralmente as mais apropriadas.

Portanto, salvo em situações como aquelas em que os dados são enviados a parceiros para finalidades comerciais (ex.: envio de dados cadastrais de cidadãos para que bancos possam oferecer situações especiais de crédito), **a coleta de assinatura do beneficiário de programa social não consiste em coleta de consentimento sobre como seus dados são utilizados**. Mesmo nessas situações, é extremamente importante que fique bem claro ao titular de dados que a recusa em fornecer o consentimento para o tratamento de seus dados não afetará seus demais direitos. Na verdade, essa assinatura é mais uma prova de que recebeu informações sobre as regras de participação no programa, e sobre como seus dados serão utilizados pelo governo para executar políticas sociais e cumprir com obrigações regulatórias.

Quadro-Resumo 2:

FUNDAMENTAÇÃO EM UMA BASE LEGAL

BASES LEGAIS	Identificar a base legal mais apropriada
CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÃO LEGAL	Determinação legal ou regulatória que especificamente preveja o tratamento de dados pessoais
EXECUÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA	Determinação legal ou regulatória de desenvolvimento de uma política pública, cuja execução poderá envolver o tratamento de dados pessoais
CONSENTIMENTO	Ausentes outras bases legais, será necessário coletar uma autorização específica do titular de dados, que deverá consistir em uma ação afirmativa decorrente de uma decisão livre e informada por parte do titular. Quando envolver menores de 12 anos, o consentimento deverá ser parental
OUTRAS	A depender dos dados utilizados, das finalidades atribuídas aos dados e dos agentes de tratamento, será possível utilizar outras dentre as bases legais previstas nos arts. 7º e 11 da LGPD

B

DEFINIÇÃO DAS FINALIDADES DE TRATAMENTO DE DADOS PESSOAIS

Para a adequação das atividades desenvolvidas por órgãos públicos em relação à legislação de proteção à privacidade e dados pessoais é necessário identificar **quais usos serão atribuídos aos dados**. Em outras palavras, qual será o propósito da utilização daquele dado, a qual resultado se pretende chegar.

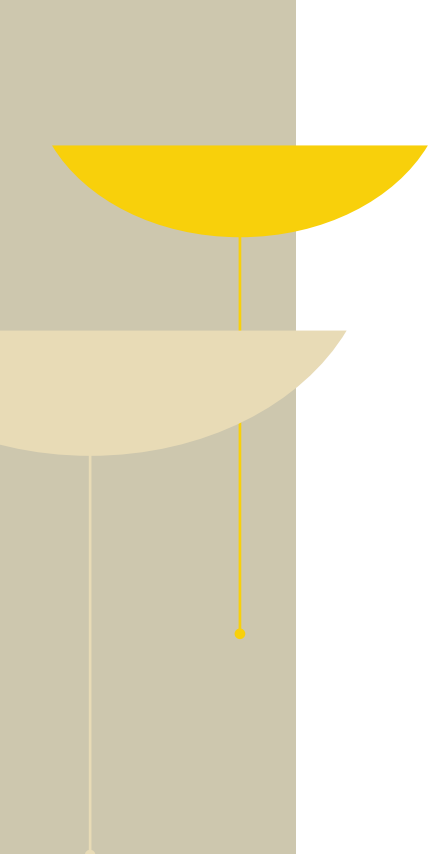
Uma etapa essencial para definir o uso é identificar a quais finalidades servirá o tratamento dos dados. Segundo o **princípio da finalidade** (LGPD, art. 6º, I e MCI, art. 7º, VIII), dados pessoais devem ser tratados nos limites do informado aos seus titulares, sendo vedados usos posteriores para finalidades incompatíveis com aquelas informadas. **A finalidade do tratamento deverá ser lícita e legítima** (LGPD, art. 6º, I e CDC, art. 4º, III), ou seja, deverá estar respaldada em legislação vigente e de acordo com as legítimas expectativas dos titulares de dados, além de não afrontarem direitos dos titulares.

USO SUBSEQUENTE PARA FINALIDADES COMPATÍVEIS

A partir da definição das finalidades, **o tratamento subsequente (seja de coleta, análise, compartilhamento e etc.) deve estar relacionado a ela**. Não há na legislação brasileira definição sobre quais atividades seriam compatíveis com o tratamento originalmente informado ao titular de dados, nem critérios legais expressos para aferição da compatibilidade. Enquanto a Autoridade Nacional de Proteção de Dados Pessoais (ANPD) não se manifestar sobre o tema, é possível verificar parâmetros em manifestações de autoridades estrangeiras.³⁰ Para autoridades europeias, a avaliação de compatibilidade entre as atividades de tratamento considera elementos como a **previsibilidade ao titular de dados de que essas novas finalidades poderão ser realizadas futuramente e a assimetria de poder do agente de tratamento de dados em relação ao titular**.

No caso do tratamento de dados pessoais pelo poder público, é importante considerar esses parâmetros, em vista do pressuposto de

³⁰ https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp203_en.pdf Acesso em 11.10.2020.



interoperabilidade entre bases de dados públicas - previsto em normas como o Marco Civil da Internet e a própria LGPD - e da disparidade de poder e informação entre o governo e o titular de dados. Disso pode decorrer que dados coletados para fins de prestação do benefício sejam utilizados para finalidades diversas, indesejadas e sem a devida ciência do cidadão. Há exemplos conhecidos no Brasil: a coleta de dados biométricos para fins eleitorais é hoje obrigatória (Resolução nº. 23.335/2011) e foi instituída para fins de certificação de identidade no exercício de direitos políticos. No entanto, a base de dados do TSE vem sendo compartilhada com órgãos diversos, como os de segurança pública, para viabilizar a identificação de pessoas e alimentar bancos biométricos.^{31, 32, 33}

De fato, o uso compartilhado de dados entre entidades públicas ou com particulares pode ser necessário e desejável para a execução de certas políticas. O Programa Bolsa Família, cujo desenho e execução envolvem o compartilhamento de dados entre órgãos governamentais, por exemplo, tem sua existência condicionada ao compartilhamento e tratamento de dados em diferentes níveis da Administração Pública. Ainda, os dados coletados no âmbito do PBF podem ser utilizados para analisar o perfil das famílias beneficiárias, verificar o impacto do programa, atender a outras políticas públicas e desenvolver iniciativas de combate à pobreza - neste último caso, por causa de outras normas que preveem o compartilhamento para esses fins.³⁴ Por exemplo, o Cadastro Único é utilizado para conceder isenção de taxa de concurso público ou Tarifa Social de Energia Elétrica (Direito & Koga, 2016).

Nesses casos, o compartilhamento deverá ser justificado em legislação específica (que prevê essa atividade de tratamento de dados) ou que institui determinada política pública e limitado pelas atribuições legais dos receptores dos dados, sempre em observância ao interesse público e aos direitos dos titulares de dados.³⁵ Além disso, novas finalidades atribuídas

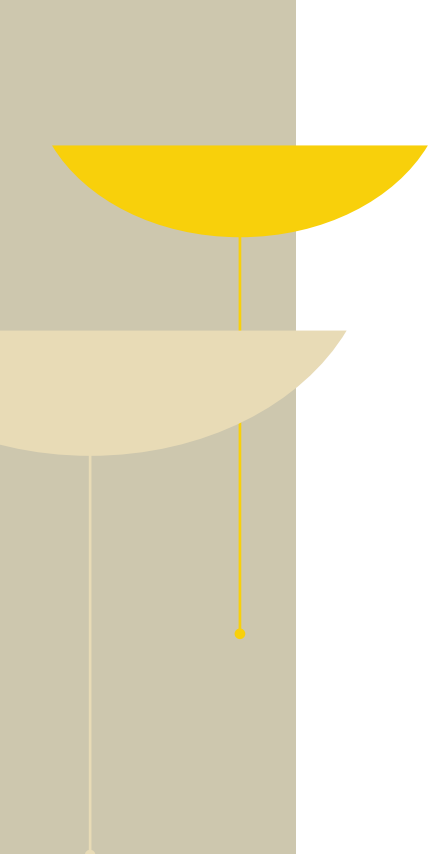
31 Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2017/Novembro/tse-e-policia-federal-vao-compartilhar-banco-de-dados-biometricos> e <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2017/Novembro/parceria-entre-tse-e-pf-visa-maior-eficiencia-da-gestao-publica>

32 Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Fevereiro/tse-e-cnmp-firmam-acordo-para-utilizacao-de-dados-do-cadastro-eleitoral-na-localizacao-de-desaparecidos>

33 Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Fevereiro/tse-e-cnmp-firmam-acordo-para-utilizacao-de-dados-do-cadastro-eleitoral-na-localizacao-de-desaparecidos>

34 Agradecemos a Denise Direito pela observação.

35 Atualmente, a discussão sobre o compartilhamento de dados está em evidência devido à recente edição de decretos que regulamentam o compartilhamento de dados por órgãos e entidades da administração pública federal. O Decreto 10.047/2019 insere o CadÚnico entre as 51 bases de dados cujo acesso será disponibilizado ao INSS para análise, concessão, revisão e manutenção de benefícios por ele administrados (art. 9º, § 2º). O Decreto 10.046/2019, por sua vez, criou um Cadastro Base para consolidar "atributos biográficos" constantes de bases de dados federais - permitindo a integração do CadÚnico - e facilitou o compartilhamento de dados entre órgãos da administração pública. Ele não previu, no entanto, medidas básicas de atenção aos princípios de proteção de dados - como a verificação da compatibilidade entre as distintas finalidades para as quais os dados serão utilizados. Isso significa que a execução do disposto neste decreto poderá resultar violação do princípio da finalidade e de outros requisitos da LGPD.



aos dados deverão ser compatíveis com a finalidade que justificou a coleta dos dados, de forma que esses novos usos deverão ser razoavelmente esperados pelos titulares de dados. As atribuições legais dos órgãos ou entidades envolvidos devem guiar as práticas: são tanto uma justificativa para o compartilhamento, como um limite, já que o acesso deve se restringir aos dados necessários para a execução da respectiva atribuição.

Por essa razão, não basta apenas estar amparado por uma obrigação legal que permita determinado tratamento: deve-se sempre ponderar o interesse público em relação aos possíveis prejuízos impostos aos titulares de dados. Como reconhecido no julgamento das ADIs ajuizadas contra a Medida Provisória nº 954/2020, que determinou o compartilhamento de dados pessoais por empresas de telefonia para o IBGE,³⁶ não será constitucional norma que determine o tratamento de dados pessoais sem as devidas salvaguardas (ex.: existência de uma finalidade específica, a adoção de técnicas de segurança da informação ou o tratamento dos dados estritamente necessários).

Caixa-explicação 2.

GOVERNO DIGITAL E A PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS

O Decreto nº 10.046/2019 apresentou novas normas para regular o compartilhamento de dados entre órgãos e entidades da administração pública federal, com a finalidade de aprimorar a prestação de serviços públicos e a execução de políticas públicas. Com essa finalidade, mas sem observar as regras de proteção de dados pessoais, estabeleceu o amplo compartilhamento de dados entre essas entidades públicas.

No entanto, o Decreto tal como redigido não conta com a devida ponderação a respeito do interesse público (ie.: estabelece o compartilhamento por pressuposto, sem considerar como proteger direitos de titulares de dados) e deixa de observar os princípios de proteção de dados pessoais (como os princípios da finalidade, necessidade e transparência).

Importante notar que normas que estimulam o compartilhamento facilitado de dados entre órgãos público nem sempre será ilegal ou inconstitucional, desde que, entre outros requisitos, estabeleça procedimentos que assegurem que dados serão tratados de forma segura e transparente, em benefício do interesse público, e para finalidades que estejam dentro das legítimas expectativas dos titulares de dados.

³⁶ <https://www.conjur.com.br/2020-mai-07/stf-barra-mp-previa-compartilhamento-dados-pessoais-ibge> Acesso em 14.10.2020.

Caixa-explicação 3.

O PBF E O USO DE DADOS PARA OFERTA DE MICROCRÉDITO

O mesmo se aplica aos dados coletados no PBF. De acordo com Bichir (2011), quando da implementação do programa, houve debate sobre o papel da CEF, a qual tenderia a aplicar a lógica do sigilo bancário aos dados dos beneficiários, restringindo o acesso aos dados por outros interessados. Por outro lado, certos pesquisadores afirmavam que instituições como Banco do Brasil e o Banco do Nordeste deveriam ter acesso a essas informações para práticas como a oferta de microcrédito (Neri, 2003 apud Bichir 2011), ou defendiam a abertura de dados sobre beneficiários para o planejamento e análise de políticas sociais. Atualmente, é possível a utilização desses dados para o planejamento e análise por diversos gestores, como os gestores municipais.

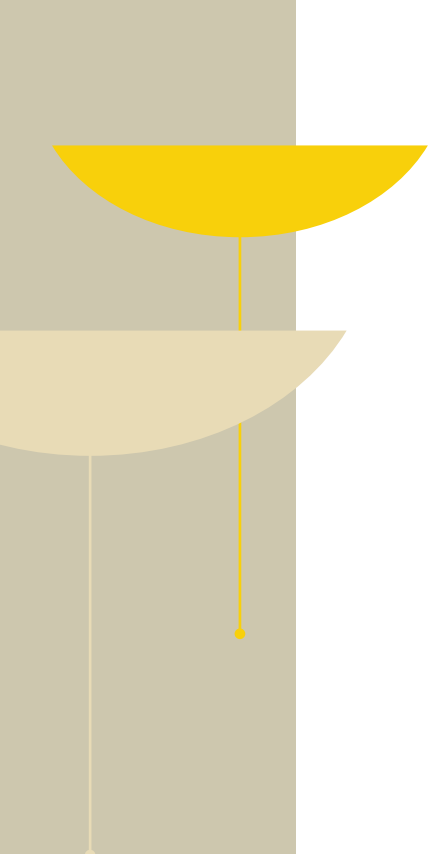
Destacamos que essa divulgação de dados de beneficiários para a concessão de microcrédito não observa o princípio da finalidade, salvo se o titular de dados especificamente autorizar essa atividade (por exemplo, no momento da assinatura do Termo de Autorização). Isso porque (i) a transferência de dados entre instituições financeiras, mesmo que sejam entidades públicas, para o fornecimento de bens ou serviços consiste em finalidade distinta daquela para a qual o solicitante de benefício oferece seus dados - consistentes na obtenção de benefício social; e (ii) esses dados são coletados de pessoas que, por se encontrarem em situação de vulnerabilidade, não possuem condições de questionar o tratamento de seus dados.

FINALIDADES QUE NÃO PROMOVAM DISCRIMINAÇÃO ILÍCITA OU ABUSIVA

A LGPD veda o tratamento de dados para finalidades que promovam a discriminação ilícita ou abusiva. Essa previsão é especialmente relevante em casos envolvendo tratamento de dados de populações vulneráveis, visto que o tratamento com fins discriminatórios poderá perpetuar ou agravar condições de desigualdade.³⁷ Importante notar a expressão “ilícita ou abusiva”, visto que há uma enorme gama de tratamentos de dados pessoais que se utilizam do ato de discriminar categorias para conseguir operar.

O próprio PBF, por exemplo, dentre as famílias que estariam aptas a receber o benefício em determinados municípios - sempre que não for possível a concessão do benefício a todos os requerentes em função de limitações orçamentárias -, dá prioridade àquelas em condição mais vulnerável. Essa seria uma prática de discriminação lícita, na medida em que

³⁷ De acordo com Mann e Matzer (2019), pesquisas realizadas na Austrália e América do Norte mostram que a utilização de algoritmos para a construção de perfis pode perpetuar desigualdades, atingindo de maneira desproporcional populações vulneráveis.



aplica as regras do programa desenhadas para identificar vulnerabilidades e selecionar aqueles que mais precisam desse auxílio.

Por outro lado, a exigência legal consistente em cruzar os dados do CadÚnico com bases de dados com informações sobre antecedentes criminais,³⁸ com o objetivo de negar o auxílio emergencial³⁹ oferecido durante a pandemia de Covid-19 àqueles com familiares presos, é exemplo de tratamento discriminatório. Para além do princípio da intranscendência da pena, segundo o qual a restrição de direitos não deve ultrapassar a pessoa condenada, decisões judiciais apontam os problemas da escolha de um tal critério, estabelecendo, por exemplo, limites na utilização do histórico criminal de um indivíduo para finalidades como a avaliação de sua contratação por empresa privada.^{40, 41}

Portanto, deve-se considerar o interesse público na realização do tratamento, sua justificativa, assim como a sua possível consequência. Para populações vulneráveis especialmente, é desejável a verificação de que o tratamento pretendido não pode ter como consequência o agravamento de sua condição de vulnerabilidade, sem justificativas legais ou razoáveis, como no caso da negação do auxílio emergencial para pessoas com familiares em situação de prisão.

38 Disponível em: <https://bbc.in/37dZ3MG>. Acesso em 06.10.2020.

39 O auxílio emergencial é um suporte financeiro oferecido pelo Governo Federal para determinados estratos da população durante a pandemia causada pelo Covid-19 durante o ano de 2020.

40 Recentemente, o Tribunal Superior do Trabalho (TST) destacou que a exigência de certidão negativa de antecedentes criminais não é legítima nos casos em que a natureza do ofício esteja relacionada a funções de segurança e de defesa, transporte de cargas, acesso a informações sigilosas, além do cuidado de crianças, idosos e incapazes. Fora dessas atribuições a exigência desse tipo de certificado pode ser considerada como discriminação ilegítima. Vide TRT da 4ª Região, 2ª Turma, 0000241-06.2013.5.04.0802 ROT, em 23/09/2020, Juiz Convocado Carlos Henrique Selbach; TST, Ag-AIRR-633-97.2011.5.10.0009, 1ª Turma, Relator Desembargador Convocado Roberto Nobrega de Almeida Filho, DEJT 14/12/2018

41 Mesmo nos casos em que se permite a exigência de certidões criminais para realizar avaliações de indivíduos, permite-se apenas a consideração de decisões transitadas em julgado. # Dessa forma, a utilização legítima de antecedentes criminais é restrita, e seu emprego para a seleção de beneficiários de programas sociais pode ser considerada uma discriminação ilegal e abusiva. TRT da 4ª Região, 2ª Turma, 0000241-06.2013.5.04.0802 ROT, em 23/09/2020, Juiz Convocado Carlos Henrique Selbach

DEFINIÇÃO DE FINALIDADES DE TRATAMENTO DE DADOS PESSOAIS

FINALIDADE DE USO DOS DADOS	Utilizar dados somente de acordo com finalidades informadas ao titular de dados
	Manter os dados somente enquanto forem necessários para o alcance da finalidade informada ao titular de dados. Após, excluir ou anonimizar dados.
FINALIDADE LEGÍTIMA	Dados devem ser usados para finalidades respaldadas na legislação e não afrontar direitos ou expectativas legítimas dos titulares
USOS SUBSEQUENTES COMPATÍVEIS	Necessário avaliar a compatibilidade de usos subsequentes aos dados coletados pelo PBF
	A portabilidade deve assegurar o acesso dados no limite das atribuições legais dos órgãos públicos solicitantes
	Ponderar o compartilhamento de dados com os direitos dos titulares de dados e possíveis prejuízos que podem vir a sofrer
FINALIDADES NÃO DISCRIMINATÓRIAS	O tratamento de dados não poderá gerar discriminação ilícita ou abusiva (ex.: não utilizar antecedentes criminais para a seleção de beneficiários)

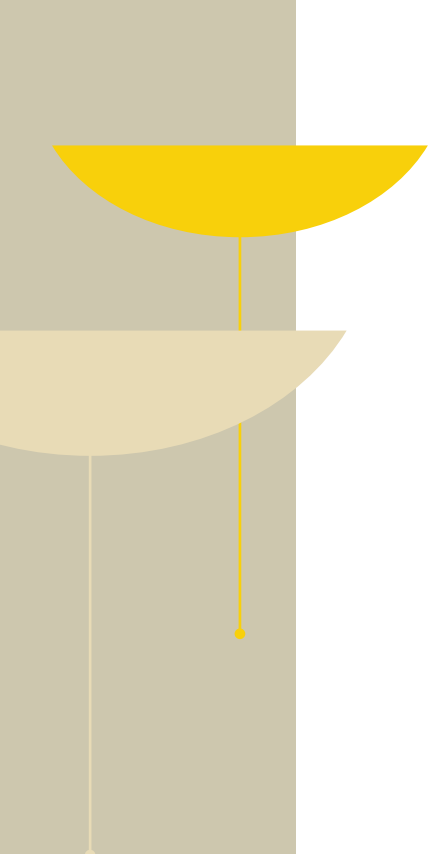
C

VERIFICAÇÃO DA NECESSIDADE E ADEQUAÇÃO DAS ATIVIDADES DE TRATAMENTO

Identificados os usos que se deseja atribuir aos dados e estabelecida uma base legal aplicável, será necessário assegurar o tratamento limitado aos dados necessários para o alcance dessas finalidades e que eles sejam utilizados de acordo com o informado ao titular de dados.

Segundo o **princípio da adequação**, dados serão tratados de maneira compatível com as finalidades informadas aos indivíduos quando da coleta de seus dados pessoais (LGPD, art. 6º, II) e, conforme o **princípio da necessidade**, deverão ser tratados dados pertinentes, proporcionais e não excessivos para alcançar a finalidade informada ao titular de dados. Isso significa que há uma restrição no tipo e quantidade de dados tratados, nas atividades realizadas e no tempo de manutenção dos dados. Com isso, garante-se que dados serão tratados na medida das expectativas do que o titular de dados autorizou ou foi informado.⁴²

42 Vide: https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp203_en.pdf Acesso em 11.10.2020.



Em relação à atuação governamental, a observância desses princípios possui contornos próprios porque, de um lado, a coleta e manutenção de dados pessoais poderá auxiliar para finalidades de desburocratização e/ou estudos destinados a aprimorar ou desenvolver políticas sociais. Por outro lado, cidadãos são compelidos a oferecer uma série de dados pessoais, que podem ser utilizados de forma abusiva ou fora de suas legítimas expectativas.

No caso do PBF, embora a seleção dos beneficiários utilize apenas as informações de renda, o cadastro no CadÚnico demanda informações adicionais, que permitem diagnósticos precisos sobre as condições de vida das famílias pobres do país (Barros, Carvalho e Mendonça, 2009). Há uma amplitude na coleta e tratamento desses dados em função do planejamento e implementação de outras políticas públicas, visto que há outros aspectos além da renda que influenciam a condição de pobreza (Direito & Koga, 2016). Consequentemente, o CadÚnico é utilizado para a construção de diversas iniciativas intersetoriais, com o envolvimento de diferentes entidades e esferas administrativas. Isso implicará, em maior ou menor grau, acesso e compartilhamento a determinados dados. Entretanto, nem todos os agentes que se utilizam dessa base compartilhada terão necessidade da integralidade dos dados ali presentes, de forma que, em alguns casos, pode haver o tratamento de dados excessivos e desnecessários para determinadas atividades.

Nesse sentido, a Portaria MDS n. 10/2012 determina que os gestores do CadÚnico, ao receberem pedidos de compartilhamento, deverão avaliar questões como a finalidade de uso dos dados, identificação das informações solicitadas, dentre outros. **Assim, para a adequação perante a LGPD, é importante também que seja considerada a necessidade do acesso aos dados e evitar o tratamento de dados excessivos, de acordo com a finalidade almejada**, a depender do contexto da operação específica. Caso seja possível, sem muito esforço, realizar a mesma atividade de outras formas, essa alternativa deverá ser privilegiada (ex.: coleta de dados anonimizados). O mesmo vale para o compartilhamento de dados ou acesso automático a eles - se for possível a restrição do compartilhamento de acordo com a necessidade de acesso nos casos específicos, essa alternativa é preferível.

Caixa-explicação 4.

IDENTIFICAÇÃO NO QUÊNIA

O governo do Quênia desenvolveu em 2019 um sistema de identificação nacional (chamado de Huduma Namba) cuja utilização seria obrigatória para a utilização de serviços sociais, inclusive o recebimento de benefícios em políticas sociais. Para tanto, foram coletados dos cidadãos dados como digital, geometria da mão e da orelha, padrões da retina e da íris, voz e DNA. No entanto, a Corte Constitucional do país estabeleceu que a coleta desses dados não seria necessária ou adequada para prestação de serviços públicos, motivo pelo qual determinou que a obrigatoriedade do registro para a utilização de serviços públicos seria inconstitucional por violar os direitos de privacidade, igualdade e não discriminação.⁴³

Outro caso ilustrativo consiste na já mencionada determinação, pela Medida Provisória nº 954/2020, às empresas prestadoras de serviços de telecomunicações, de dados pessoais de todos seus clientes para o IBGE. Conforme entendeu o STF, no julgamento que resultou na suspensão de eficácia da norma, não seria necessário ou proporcional o envio de dados de todos os clientes dessas empresas para a realização de pesquisas amostrais.

Caixa-explicação 5.

CONTROLE E REDUNDÂNCIA FISCALIZATÓRIA NO PBF

No caso do Programa Bolsa Família, verifica-se que dados de beneficiários do programa são submetidos a reiteradas instâncias de fiscalização internas e externas aos órgãos diretamente envolvidos na prestação do programa. Por exemplo, os entrevistadores são orientados a apontarem incoerências que possam ter presenciado durante as entrevistas. Em âmbito federal, o MC realiza averiguações periódicas (de acordo com entrevista, até 2019 era anual e desde 2020 é semestral),⁴⁴ como forma de detectar irregularidades. Essas averiguações são feitas a partir do cruzamento com outras bases de dados (por ex. CNIS), além da própria atualização dos dados do CadÚnico.⁴⁵

Externamente, os órgãos de controle (como a CGU e o Ministério Público) realizam batimentos próprios, através do cruzamento com outras bases de dados e também de denúncias e investigações em relação a beneficiários. Além disso, determinados dados pessoais são divulgados no portal da transparência para, entre outras finalidades, permitir ainda outra (e difusa) instância de fiscalização do programa.

Vê-se, portanto, que diversas instâncias de fiscalização e de controle do PBF acessam os dados pessoais de beneficiários do programa e os cruzam com dados constantes de outras bases públicas. Com isso, há certa sobreposição de competência, que resulta em exposição desproporcional de informações sobre famílias de baixa renda.

43 Vide: <https://www.reuters.com/article/india-aadhaar-breach/update-1-critics-of-indias-id-card-project-say-they-have-been-harassed-put-under-surveillance-idU5L4N1Q44J5> Acesso em 18.10.2020.

44 Fonte: entrevistas com gestores.

45 Segundo entrevistas com gestores, o aumento da frequência das averiguações acaba por impactar o trabalho realizado nos municípios, pois isso exige uma maior atualização cadastral e, a partir do momento em que se tem notícia de irregularidade, o município deve investigar localmente, convocando as famílias para averiguação. A consequência disso, por vezes, é a diminuição da capacidade de atendimento de famílias que estão em situação de vulnerabilidade e precisariam ser incluídas no cadastro. Ou seja, deve-se avaliar se o esforço empregado pela fiscalização é proporcional aos benefícios que acarreta, e aos potenciais malefícios que são causados pela diminuição da capacidade de inclusão de mais pessoas em situação de vulnerabilidade.

Quadro-Resumo 4:

VERIFICAÇÃO DA NECESSIDADE E ADEQUAÇÃO DAS ATIVIDADES DE TRATAMENTO

ADEQUAÇÃO	Assegurar que dados serão tratados de acordo com as finalidades informadas aos titulares de dados
NECESSIDADE	Tratar somente os dados necessários para adequadamente alcançar a finalidade informada ao titular de dados
	Manter os dados somente pelo período necessário para alcançar a finalidade informada aos titulares de dados, a partir de finalidades já existentes e não de possíveis tratamentos futuros, em abstrato
PROPORCIONALIDADE	Verificar se não seria possível alcançar a mesma finalidade sem o tratamento de dados pessoais ou com o tratamento de menor quantidade de dados
	Ponderar se não haveria meios menos danosos aos direitos dos titulares de dados (ainda que menos eficientes) para alcançar a mesma finalidade

D

GARANTIA DA TRANSPARÊNCIA E REGISTRO DAS ATIVIDADES

Para o devido tratamento de dados pessoais, o agente de tratamento deve informar previamente ao titular de dados as finalidades para as quais seus dados serão tratados, bem como realizar o registro de todas as atividades realizadas e as medidas adotadas para a adequação às exigências da LGPD (**princípio da transparência - art. 6, VI da LGPD**).

O fornecimento de informações é fundamental para que o titular possa estar ciente de como seus dados são utilizados. Essa ciência permite que os titulares possam exercer seus direitos e, se for o caso, se opor a atividades de tratamento de dados realizadas em desacordo com a legislação.

No caso do poder público, os cuidados estão diretamente relacionados ao direito fundamental de acesso à informação (art. 5º, XXXIII, CF) e aos princípios da legalidade e da publicidade governamental (art. 37, CF). Por isso, as obrigações de transparência previstas na LGPD e na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011 ou “LAI”) aplicam-se às atividades de tratamento de dados pessoais realizadas por órgãos e entidades públicas.



Independente da base legal utilizada, o poder público deverá

- (i) fornecer informações claras, de simples compreensão e em local de fácil acesso sobre quais dados pessoais utiliza, para quais finalidades e quais os cuidados adotados para garantir sua integridade e segurança; e
- (ii) manter registros sobre as atividades realizadas e formalizar os casos nos quais realiza a divulgação de dados pessoais a terceiros (ex.: termo de parceria).⁴⁶

Trata-se de responsabilidade do Estado de cuidado dos dados e explicar suas atividades de tratamento.

Para tanto, deverão ser observados:

- (a) os procedimentos estabelecidos pela LAI e seu decreto regulamentador (Decreto nº 7.224/2012), que exigem a divulgação, no website dos órgãos competentes, de informações sobre a atividade realizada, os órgãos ou entidades responsáveis e os recursos e repasses financeiros envolvidos (art. 7º, §3º, Decreto nº 7.224/2012); e
- (b) as exigências da LGPD, como a indicação dos agentes de tratamento de dados envolvidos, para quem os dados são compartilhados e, quando possível, as consequências de eventual recusa de fornecimento de consentimento.

Dessa forma, é importante que os gestores e agentes responsáveis pela implementação do PBF e de outros programas sociais estejam aptos a explicar, mesmo que de maneira simples, a razão pela qual coletam os dados nas entrevistas e para quais finalidades o governo o utiliza. Embora essas informações devam ser prestadas de formas diversas aos titulares de dados (como no formulário de cadastro ou em materiais educacionais diversos), é crucial que seja elaborada uma política de privacidade que informe de maneira detalhada quais dados são coletados, para quais finalidades são utilizados, com quem são compartilhados, como os titulares podem exercer seus direitos, entre outras informações relevantes

⁴⁶ Sobre isso, interessante mencionar caso no qual a autoridade polonesa multou prefeitura por não formalizar um acordo de tratamento de dados pessoais com entidades com as quais realizou a transferência de dados. Vide: https://edpb.europa.eu/news/national-news/2019/polish-supervisory-authority-imposed-first-administrative-fine-public-entity_pt Acesso em 18.10.2020.



para a devida compreensão sobre as condições em que dados são tratados no âmbito do programa.

Recomenda-se que essa política esteja acessível no site e no aplicativo dos principais órgãos ou entidades públicos envolvidos na prestação desta política. Nesse sentido, é necessário um aprimoramento das informações disponíveis em meios digitais e dos canais pelos quais beneficiários e potenciais beneficiários possam esclarecer suas dúvidas.

Caixa-explicação 6.

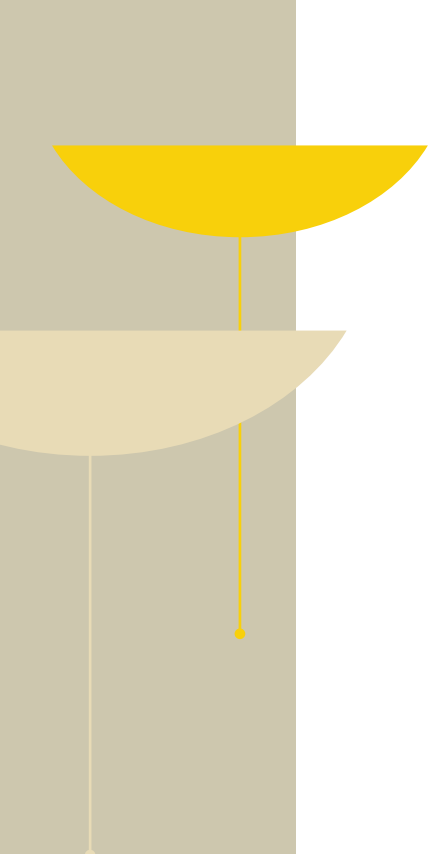
DEFICIÊNCIAS DO DIREITO À INFORMAÇÃO NO PBF

No contexto do PBF, quando se trata do dever de transparência diante do titular de dados, o cidadão deverá receber, desde o momento do primeiro cadastro no programa, informações claras e acessíveis sobre como seus dados serão utilizados pelos diversos agentes envolvidos nessa política intersetorial, ou pelo menos meios pelos quais possa procurar essa informação. O direito à informação é uma das grandes deficiências do programa no que diz respeito à proteção de dados, visto que o potencial beneficiário não possui informações concretas e completas sobre os tratamentos de seus dados. No Manual do Entrevistador, o mais próximo que se chega disso é o momento no qual o entrevistador pede a autorização do potencial beneficiário para o envio de mensagens ou emails referentes ao programa, e apresenta um termo explicando algumas das finalidades do tratamento dos dados de contato fornecidos pelos titulares.

Seria necessário explicar com mais detalhes as finalidades de tratamento de dados realizadas, incluindo informações sobre verificações das informações e cruzamentos com outras bases de dados, que, aliás, podem ter repercussões negativas sobre o titular. Ainda, é necessário informar de maneira clara as razões pelas quais o titular poderia ser suspenso ou expulso do programa, oferecendo formas de contestação a esse tratamento de dados.

A LGPD também exige que agentes de tratamento de dados pessoais adotem medidas eficazes e capazes de comprovar a observância das normas de proteção de dados pessoais (art. 6º, X) - na literatura e normas de proteção de dados, essas medidas são comumente referidas como *accountability*. Na prática, isso significa a necessidade de

- (a) implementar uma estrutura de governança para estabelecer, orientar e acompanhar as ações adotadas para se adequar à legislação, e
- (b) registrar as medidas adotadas para a proteção dos dados pessoais que detém.



Para tanto, devem ser atribuídas competências e processos internos ao agente de tratamento de dados pessoais destinados a assegurar a privacidade de dados em todas as etapas do programa, com a nomeação de um encarregado (muitas vezes referido como DPO) e formalização em instrumentos jurídicos, como normas, políticas e contratos.

Nos **Anexos I e II**, oferecemos sugestões específicas de adaptação das principais normas aplicáveis ao CadÚnico e ao Programa Bolsa Família, e dos termos e autorizações aplicáveis no Programa Bolsa Família. Essas sugestões são facilmente transpostas para outras normas e outros programas.

Entre as medidas de *accountability*, pode-se mencionar a **inserção da proteção de dados entre os elementos avaliados nas análises ex ante de políticas públicas**. É recomendável que essas análises, cuja elaboração tem sido recomendada desde a instituição do Novo Regime Fiscal instituído pela Emenda Constitucional n. 95/2016 (IPEA, 2018) como boa prática de condução do ciclo de política pública, levem em consideração o impacto nos dados pessoais de cidadãos contemplados.

Outras obrigações impostas aos controladores relacionadas ao princípio do *accountability* são:

- (i) elaboração do mapeamento dos fluxos de dados envolvidos no programa, ou a construção de um inventário de dados pessoais;
- (ii) **a elaboração de relatório de impacto (chamado de RIPD)**, nos casos em que o tratamento de dados impuser riscos aos direitos de titulares; e
- (iii) a nomeação de um encarregado.

O mapeamento (comumente chamado de RoPA em função do termo em inglês - Record of Processing Activities) é uma etapa essencial para a devida adequação do PBF à LGPD na medida em que permite a compreensão sobre quais dados são efetivamente coletados, para quais finalidades e as condições em que ocorrem as atividades de tratamento. Com isso, é possível avaliar riscos e desenvolver medidas para a utilização de dados conforme exigido pela LGPD (ex.: política de retenção e deleção de dados).

Nesse contexto, o mapeamento também se qualifica como um pressuposto para a elaboração do RIPD, pois, nesse documento devem estar discriminados, entre outros elementos, os dados utilizados, quem são os titulares de

dados, as atividades de tratamento que serão realizadas e as medidas adotadas para mitigar os riscos identificados. Além disso, nele deverá haver uma avaliação dos riscos relacionados às atividades realizadas e das salvaguardas implementadas pelo controlador para prevenir ou reduzir os riscos diagnosticados (ex.: adoção de técnicas robustas de segurança da informação ou de medidas adicionais de transparência). Inclusive, o relatório pode ser uma ferramenta importante para o desenvolvimento de projetos futuros (e para observância da privacidade desde sua concepção - *privacy by design*).⁴⁷

Com isso, os titulares e a população em geral têm acesso facilitado a informações sobre o tratamento de dados. Inclusive, esse registro de atividades realizadas auxilia na observância de outras obrigações legais. Por exemplo, essas medidas de prestação ativa de contas auxiliam com medidas de transparência, e fornecem subsídios para que também o agente de tratamento tenha mais clareza sobre as atividades realizadas e as decisões tomadas para a proteção de dados pessoais.

Quadro-Resumo 5:

INFORMAR TITULAR DE DADOS E REGISTRAR ATIVIDADES

TRANSPARÊNCIA	Informar ao titular de dados quais dados são utilizados, para quais finalidades e com quem são compartilhados
	As instituições envolvidas na execução do programa devem divulgar em seus websites informações claras e de fácil acesso sobre o uso de dados
	Privilegiar fornecer informações em vários formatos e momentos (ex.: explicação durante a entrevista e informações escritas em política)
ACCOUNTABILITY	Adotar medidas capazes de comprovar a observância das normas de proteção de dados, como a instituição de governança interna
	Formalizar medidas em documentos como normas, políticas e contratos
	Para órgãos públicos, em função do princípio da publicidade, política de governança e documentos devem ser disponibilizados ao público

⁴⁷ Nesse sentido, a Secretaria de Governo Digital (SGD) publicou uma série de guias e modelos de documentos para a adequação de órgãos ligados ao governo federal. Dentre esses documentos, destaca-se o guia para realizar o inventário de dados pessoais e o RIPD. <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/governanca-de-dados/guias-operacionais-para-adequacao-a-lgpd>

E

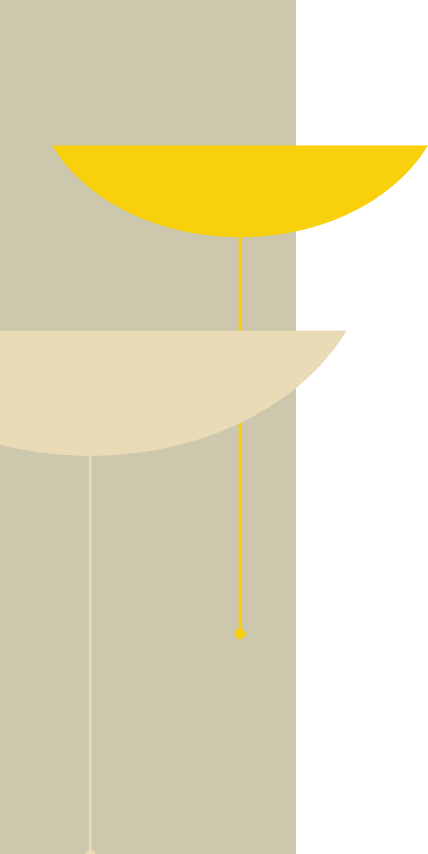
ASSEGURAR A QUALIDADE DOS DADOS E O LIVRE ACESSO

Além dos cuidados já apontados, é também necessário que o poder público adote medidas para garantir ao cidadão que seus dados serão utilizados na medida em que forem necessários ao alcance das finalidades informadas aos titulares de dados, bem como serão mantidos observando-se sua exatidão, clareza, relevância e atualização dos dados (conforme o **princípio da qualidade - art. 6, V da LGPD**). Com isso, busca-se assegurar que análises e decisões serão realizadas com base em informações corretas e atualizadas. Para isso, destacamos recomendações aplicáveis durante o processo de cadastro dos beneficiários e de atualização de seus dados.

Em casos de programas focalizados como o PBF, a qualidade dos dados produz efeitos na eficácia do programa, visto que dados incorretos, desatualizados ou incompletos poderão resultar na não identificação da população alvo da política pública. Por outro lado, um processo de cadastro demasiadamente complexo e com dados excessivos pode significar um obstáculo ao acesso da população aos benefícios (Pereira, 2018).

A relevância da qualidade dos dados fica clara no cruzamento de dados quando da realização de “batimentos” por órgãos de fiscalização para verificar se os beneficiários do PBF cumprem os requisitos para participar do programa. Por vezes o cruzamento de dados identifica inconsistências, decorrentes de falhas ou divergências nas técnicas de coleta de dados e que resultam na realização da inserção de dados de maneiras distintas. Nesse caso, o risco da baixa qualidade dos dados inseridos no sistema poderá significar a negativa ou revogação da concessão de benefício para indivíduos ou famílias que dele precisam.

Dessa forma, a adoção de standards para a manutenção de qualidade e atualização dos dados deve considerar as particularidades do PBF e do Cadastro Único, especialmente quando se considera que a maior parte dos dados dos beneficiários são obtidos através de autodeclaração e de entrevistas. Por essas razões, o programa adota medidas para garantir a qualidade dos dados, como a divulgação de

- 
- (i) Manual para os entrevistadores (Brasil, 2017), no qual constam instruções para o preenchimento do cadastro e para revisão de preenchimento que demande correção; e
 - (ii) de Manual do Sistema do Cadastro Único (Brasil, 2019) para usuários municipais, gestores estaduais e outros técnicos vinculados aos sistemas.

No entanto, é necessário que sejam adotados mecanismos que auxiliem na identificação de inconsistências e/ou que permitam ao titular de dados facilmente obter a correção ou atualização facilitada de seu dado ou de membros de sua família.

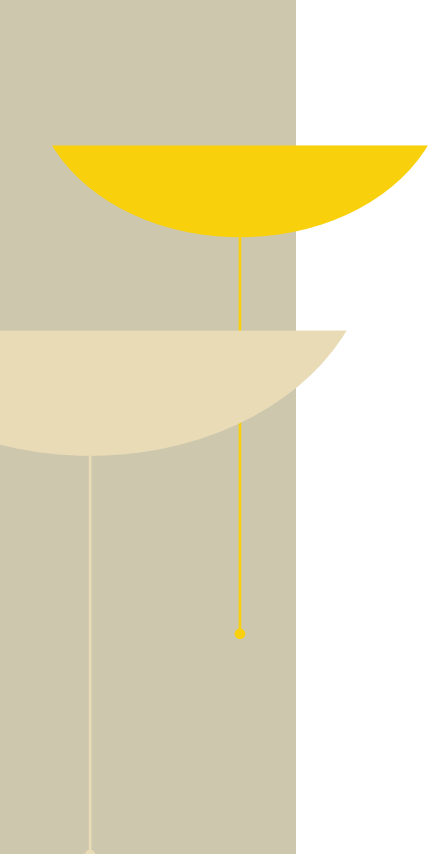
Conforme mencionado, um dos grandes objetivos da LGPD é que os titulares de dados (os quais são, nesse caso, predominantemente os beneficiários do PBF e outras políticas as quais envolvem o Cadastro Único) possam estar informados sobre as condições dos tratamentos de dados, criando uma cultura com maior ênfase na transparência e na possibilidade de autodeterminação do titular, o qual é instigado a compreender como seus dados são tratados. Dessa forma, como a maior parte dos dados dos titulares do PBF são obtidos através de autodeclarações e de entrevistas com assistentes sociais, a garantia da qualidade dos dados está intimamente ligada à forma com que a entrevista é conduzida (Martins, 2014).

Caixa-explicação 7.

OS CADASTRADORES

De acordo com Marins (2014), usualmente, os cadastradores são terceirizados e ocupam cargos comissionados, sem formação específica. Muitas vezes, isso leva a situações de desrespeito e discriminação em relação aos cadastrados - bem como falta de informações aprimoradas precisamente sobre o uso de dados. Em um dos exemplos de incidentes ocorridos durante entrevistas, uma das beneficiárias afirmou que, depois de ter respondido uma série de questões e ao perguntar sobre quando iria receber o benefício, a resposta que obteve da entrevistadora foi "Isso aí é lá com o Governo Federal. Eu não sei de nada". (Marins, 2014, p. 548).

Além das instruções relacionadas a quais dados devem ser coletados durante a entrevista, os entrevistadores devem receber capacitação que os permita explicar a razão pela qual pedem os dados e informar, mesmo que de maneira geral, como é que a entrevista colabora para que possam receber o benefício de maneira mais eficiente.



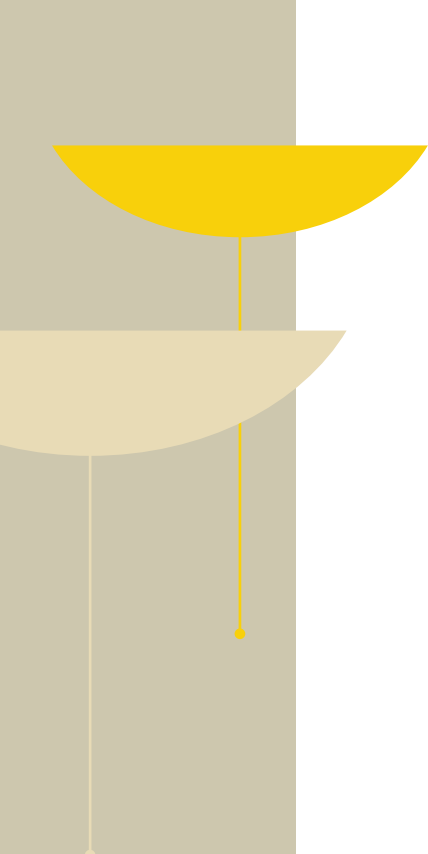
No que diz respeito à **atualização dos dados**, é necessário distinguir as situações em que os dados antigos não são mais relevantes, devendo ser apagados, e situações em que seja possível ou desejável manter memória de informações antigas.⁴⁸ Por exemplo, se um beneficiário deixa de fazer parte do seu núcleo familiar, pode ser importante que essa informação seja mantida, de forma a indicar mudanças nesse núcleo familiar que justifiquem certas escolhas por parte dos gestores do programa. Por outro lado, caso o beneficiário mude de telefone, é provável que o antigo número de telefone deixe de ser relevante para o programa e deva ser excluído. Inclusive, nesse último caso, a eventual manutenção de informações excessivas poderia constituir violação ao princípio da necessidade.

Em qualquer das situações, é necessário que políticas conduzam o trabalho do gestor público, fornecendo-lhe elementos para avaliar a necessidade de correção de dados ou a manutenção de arquivo histórico para, entre outras finalidades, auxiliar na prestação da política pública e permitir o seu aprimoramento. Dessa forma, é importante que os responsáveis pela atualização do cadastro recebam instruções relacionadas a quais dados é importante manter no cadastro e quais dados é possível apagar, garantindo a acurácia dos dados. Por exemplo, no Manual do Sistema do Cadastro Único ou em documento similar, poderia ser inserido pequeno excerto sobre a importância de adequar os sistemas de cadastro e atualização aos princípios da LGPD, identificando quais dados podem ser apagados e quais dados devem ser mantidos, em respeito ao princípio da necessidade.

Além disso, o poder público também deverá observar o princípio do livre acesso (art. 6, IV da LGPD), segundo o qual titulares deverão ser assegurados com o direito de consulta facilitada e gratuita sobre a forma e a duração do tratamento, bem como sobre a integralidade de seus dados pessoais. Esse princípio é essencial para que cidadãos possam assegurar a devida observância da qualidade dos dados, visto que lhe permite compreender quais dados o controlador possui sobre si e, caso necessário, solicitar sua retificação.

Esse princípio está intimamente relacionado aos direitos que são assegurados aos titulares de dados pela LGPD (art. 18), na medida em que

48 Disponível em: <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-data-protection/guide-to-the-general-data-protection-regulation-gdpr/principles/accuracy/> Acesso em 10.10.2020



exige transparência sobre quais dados o controlador detém, para quais finalidades são tratados e em quais condições. Em breve síntese, a LGPD garante aos titulares de dados determinados direitos que lhes permite exercer algum controle sobre como seus dados são utilizados, como os exemplos dos direitos de

- (i) confirmação de que seus dados são tratados por determinado controlador,
- (ii) acesso a esses dados (respeitados os segredos comercial e industrial),
- (iii) correção dos dados quando estiverem incompletos, inexatos ou desatualizados; ou
- (iv) revogação do consentimento e posterior eliminação dos dados tratados com fundamento nessa base legal.

No que diz respeito ao PBF, devem ser assegurados mecanismos de fácil acesso e manejo para que os beneficiários possam acessar seus dados e exercer seus direitos. A existência desses direitos deve ser informada no momento da entrevista e seu exercício deve ser viabilizado por canais diversos, como o comparecimento presencial ao CRAS ou a disponibilização de centrais de atendimento eletrônicas .

Há atualmente mecanismos de consulta, através do aplicativo do CadÚnico para celular, de algumas informações que estão registradas no sistema, como o “status” do cadastro ou a existência de informações cadastrais pendentes. No entanto, não se permite que beneficiários tenham acesso mais amplo aos seus dados, enviem dúvidas ou contestem o resultado da sua solicitação. Para que as dúvidas do beneficiário sejam respondidas, é necessário que ele procure alguma unidade do SUAS. Conforme apontamos anteriormente, nem sempre esse deslocamento é possível, de forma que o emprego de novas tecnologias ou a implementação de CRAS móveis poderia ser uma boa solução para possibilitar um acesso facilitado aos dados.

Caixa-explicação 8.

RISCOS ENVOLVENDO A DIGITALIZAÇÃO COMPLETA

DE CADASTRAMENTO E ATUALIZAÇÃO

Com o agravamento da pandemia do Covid-19, muitas unidades do CRAS suspenderam o atendimento presencial durante o ano de 2020, o que fez com que o cadastro de beneficiários para o PBF ficasse prejudicado. Diante disso, há algumas propostas da criação de um novo Cadastro Único totalmente digital,⁴⁹ pelos quais os beneficiários se cadastrariam via aplicativo ou site, contando com um telefone para contato.

Apesar de ser desejável que muitos dos procedimentos possam ser feitos digitalmente, agilizando processos e incluindo mais famílias no programa, deve-se atentar a questões relacionadas à acessibilidade aos programas e segurança. Em primeiro lugar, a digitalização não representa uma solução automática para os problemas referentes à falta de informação sobre o uso de dados e o próprio programa, e pode tornar mais difícil o acesso, especialmente quando se trata de população vulnerável. Com o cadastro digital do auxílio emergencial, por exemplo, registrou-se diversos problemas em relação a pessoas que não conseguiam acessar o aplicativo ou site para registro, que não conseguiam receber informações mesmo ao ligarem para o número de telefone indicado pelo governo para o esclarecimento de dúvidas. Ainda, registrou-se um índice maior de negativa aos potenciais beneficiários do que deveria, aliado a uma falta de informação relacionada à negativa.⁵⁰

Outra questão importante é a de que ainda parte da população brasileira, especialmente se considerarmos a classe e a região onde se vive, é excluída digitalmente. De acordo com o relatório da pesquisa sobre o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos domicílios brasileiros (“TIC Domicílios”) de 2019, realizada pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação – Cetic.br,⁵¹ sendo que uma em quatro pessoas ainda não têm acesso à internet. Dessa forma, programas como o PBF e outros que se utilizam do CadÚnico, devem considerar essas desigualdades, de maneira que a completa digitalização de serviços pode representar uma barreira adicional para muitos potenciais beneficiários. Iniciativas de digitalização de serviços devem sempre prever acesso facilitado por outros meios, para não agravar desigualdades pré-existentes.

49 <https://noticiasconcursos.com.br/economia/novo-cadastro-unico-do-governo-100-digital-sem-fraudes-conheca-a-proposta/>

50 <https://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2020/05/19/mpf-registra-225-denuncias-de-problemas-por-nao-recebimento-do-auxilio-emergencial-na-paraiba.html>

51 <https://cetic.br/pt/publicacao/pesquisa-sobre-o-uso-das-tecnologias-de-informacao-e-comunicacao-nos-domicilios-brasileiros-tic-domicilios-2019/> Acesso em 03.12.2020.

Caixa-explicação 9.

ACESSO A DADOS NA BÉLGICA

A autoridade de proteção de dados da Bélgica multou em julho de 2019 o órgão responsável por serviços de saúde públicos (“SPF Santé Publique”) por não ter respondido à demanda de acesso a dados, pela qual o titular de dados solicitou mais informações sobre tratamento de seus dados.⁵² Na decisão da autoridade, mencionou-se que o direito de acesso aos dados é um dos pilares fundamentais da proteção de dados pessoais.

Quadro-Resumo 6:

ASSEGURAR QUALIDADE E LIVRE ACESSO

QUALIDADE	Adotar mecanismos para assegurar a exatidão, clareza, relevância e atualização dos dados, por meio de atualizações cadastrais ou a atualização de treinamentos e manuais destinados a entrevistadores
	Permitir à(o) solicitante de benefício mecanismos facilitados para corrigir seus dados e assegurar a tomada de decisão com base em dados adequados
LIVRE ACESSO	Disponibilizar mecanismos para consulta facilitada pelo indivíduo sobre a forma e duração do tratamento de seus dados
	Assegurar caminhos diversos para o exercício de direitos pelos titulares de dados que considerem suas particularidades (ex.: acesso facilitado por aplicativo e/ou diretamente no CRAS)

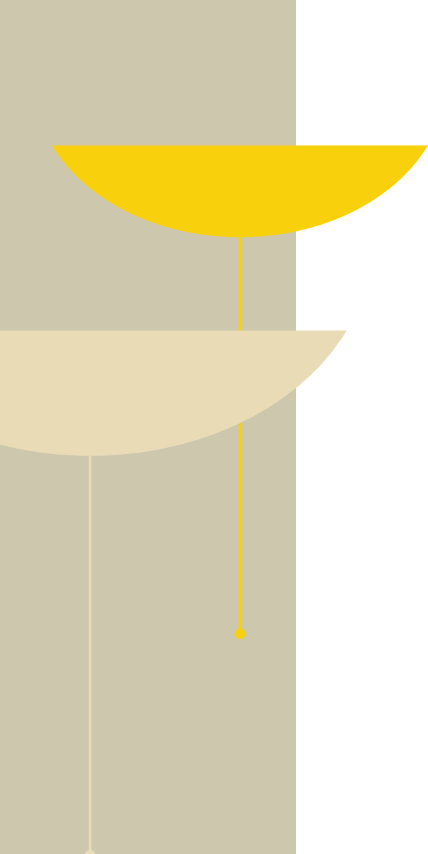
F

ADOTAR MECANISMOS DE PREVENÇÃO E REPRESSÃO A INCIDENTES DE SEGURANÇA

Finalmente, o tratamento de dados pessoais no âmbito do PBF deverá observar os princípios da segurança (LGPD, art. 5º, VII) e da prevenção (LGPD, art. 5º, VIII), segundo os quais os agentes de tratamento de dados pessoais devem adotar medidas técnicas e administrativas aptas a

- (i) proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou difusão; e
- (ii) prevenir a ocorrência de danos em virtude do tratamento de dados pessoais.

⁵² <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/citoyen/lauteurite-de-protection-des-donnees-pro-nonce-une-reprimande-contre-le-spf-sante-publique#:~:text=Ce%20mardi%2009%20juillet%202019,%C3%A9t%C3%A9%20somm%C3%A9%20par%20l'Autorit%C3%A9.> Acesso em 03.12.2020.



De fato, a LGPD apenas estabelece orientações gerais a respeito de métodos de segurança da informação que deverão ser adotados pelos agentes de tratamento de dados pessoais. A lei não oferece parâmetros claros e atribui à ANPD competências para dispor sobre padrões técnicos mínimos de segurança a serem adotados por agentes de tratamento de dados. De todo modo, exige que os agentes de tratamento adotem medidas técnicas e administrativas de segurança, aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de perda, alteração ou qualquer outra forma de tratamento inadequado ou ilícito.


Nos últimos dois meses (outubro e novembro de 2020), o Governo Federal e tribunais diversos sofreram diversos ataques e invasões em seus sistemas.⁵³ Incidentes de segurança não decorrem apenas de ataques hackers, no entanto. O vazamento de senha do Ministério da Saúde expôs, indevidamente, dados de mais de 16 milhões de pacientes infectados pela Covid-19, incluindo informações como seu CPF, endereço e doenças pré-existentes.⁵⁴ Esse vazamento resultou do arquivamento de informações sem a proteção devida. Apesar de medidas terem sido tomadas logo após o vazamento, uma vez expostos, configura-se a violação de direitos dos titulares de dados.

Casos como esse ilustram a importância da adoção de mecanismos de controle de acesso para limitar o acesso à informação e aos recursos de processamento.

Anteriormente à implementação de práticas de segurança, recomenda-se a identificação dos ativos relevantes no ciclo de vida da informação e definição das devidas responsabilidades da proteção desses ativos. Isso implica saber exatamente quais dados estão disponíveis dentro do programa, por quais agentes esses dados são acessados, quais são os usos possíveis empregados em relação a esses dados, em quais circunstâncias podem ser compartilhados, dentre outras necessidades relativas ao mapeamento dos dados. Isso é importante, pois a identificação dos ativos relevantes é fundamental para o entendimento da escala da operação, assim como da sensibilidade dos dados tratados.

53 Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/11/05/apos-stj-hackers-paralisam-sistemas-do-ministerio-da-saude-e-governo-do-df.htm>. Acesso em 27.11.2020.

54 Disponível em: <https://saude.estadao.com.br/noticias/geral,vazamento-de-senha-do-ministerio-da-saude-expoe-dados-de-16-milhoes-de-pacientes-de-covid,70003528583>. Acesso em 27.11.2020



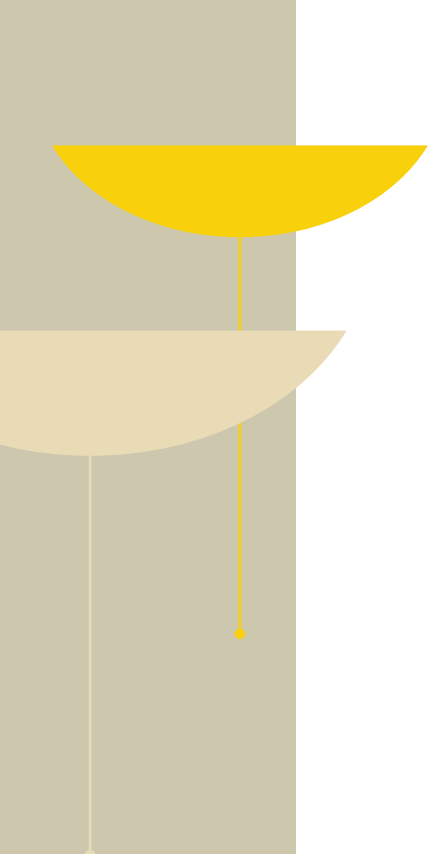
Uma vez estabelecido esse inventário dos ativos, quanto à escala da operação, é importante que se estabeleça a organização interna da segurança da informação. Em outras palavras, estabelecimento de uma estrutura de gerenciamento para iniciar e controlar a implementação de medidas de segurança da informação, como:

- (i) definição e atribuição de responsabilidades das diferentes áreas da administração e daqueles que manipulam os dados;
- (ii) segregação das funções daqueles que manipulam os dados ou monitoramento das atividades relacionadas à proteção de dados (por ex. possibilidade de apreender quem realizou determinada operação no sistema, existente no CadÚnico);
- (iii) desenvolvimento de práticas e de desenhos que levem em consideração a privacidade desde sua concepção; e
- (iv) existência de políticas específicas para a forma com que o acesso aos dados é realizada e, no caso de possibilidade de acesso remoto, estabelecer regras específicas de forma a mitigar eventuais vulnerabilidades dos sistemas.

Em seguida, **recomenda-se a implementação de ferramentas que possam rastrear quem teve acesso a determinados sistemas e quais foram as modificações realizadas a partir de determinado acesso.** Além disso, recomenda-se a **restrição de acesso a determinados bancos de dados** - que pode ser atribuída tanto pela função dos agentes que acessam aos bancos (restringir o acesso apenas a gestores que exercem determinadas funções ou figuram em determinados cargos) ou pelo tipo de atividade a ser realizada.

É especialmente importante observar essa recomendação de segurança quando existe a possibilidade de compartilhamento e interoperabilidade de bases de dados. O acesso indevido aos dados não só representa um potencial risco à privacidade dos beneficiários, mas também um risco de segurança de informação - a LGPD considera como uma falha de segurança acessos não autorizados ou indevidos, o que inclui situações nas quais agentes têm acesso a dados excessivos ou a dados que não poderiam acessar sem necessidade.

Hoje, as formas de acesso aos dados do CadÚnico são reguladas pela política instituída pela Portaria MDS n. 10/2012 e Portaria 502/2017. No entanto, práticas concretas minam sua eficácia protetiva, como é o caso da autorização que as distribuidoras de energia elétrica têm para acessar



integral e diretamente a base de dados do CadÚnico para conceder o benefício da Tarifa Social de Energia Elétrica (Direito & Koga, 2016). Embora a cessão dos dados dependa da autorização do governo federal e seja precedida pela assinatura de termos de responsabilidade e de compromisso de manutenção do sigilo, trata-se de um procedimento formal e reativo de proteção da privacidade – incapaz de obstar por padrão ou diminuir o risco de acesso indevido.

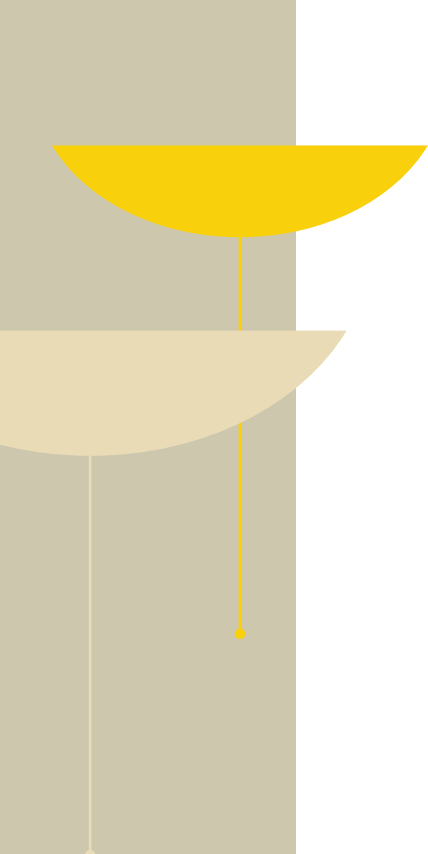
Outras medidas a serem tomadas são aquelas relativas à proteção de sistemas contra malware, a implementação de práticas como o uso e atualização constante de senhas, construção de regras para o acesso a dados por diferentes dispositivos, cautelas na transferência de mídias físicas e digitais, uso de criptografia, implementação de técnicas de pseudonimização para evitar a exposição de dados excessivos ou desnecessários (por exemplo, no compartilhamento de dados com outras entidades em que não haja necessidade de compartilhar todos os dados), dentre outras.

Além disso, a LGPD também exige que os agentes de tratamento garantam a segurança dos dados pessoais mesmo depois do término do tratamento. Isso demanda implementação de medidas voltadas ao estabelecimento de prazos adequados de retenção de dados pessoais tratados, assim como o armazenamento seguro de bases inativas, no caso de manutenção.

Outra exigência da LGPD consiste na formulação pelos agentes de tratamento, individualmente ou por meio de associações, de regras de boas práticas e de governança que estabeleçam normas de segurança. Especificamente quanto à segurança da informação, essas práticas de governança deverão considerar:

- (a) a escala, o volume da operação e a sensibilidade dos dados tratados (art. 50, § 2º, I, c), e
- (b) planos de resposta a incidentes e remediação.

A Portaria n. 93 de setembro de 2019, do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (Portaria GSI n. 93/2019), que estabelece o Glossário de Segurança da Informação, prevê parâmetros importantes para a classificação de informações a ser contemplada na análise de incidente de segurança ou vazamento.



A elaboração desses planos é especialmente importante no que tange a prevenção de ocorrência de danos em virtude do tratamento de dados pessoais, visto que esses planos devem considerar a amplitude do tratamento e os possíveis danos a serem experienciados pelos titulares de tratamento de dados pessoais. No caso dos beneficiários do PBF e de outros programas vinculados ao CadÚnico, quando se considera a sensibilidade dos dados tratados, deve-se levar a situação de vulnerabilidade dos titulares, de maneira que o tratamento e as medidas de segurança empregadas não criem ou reforcem riscos, ou exponham a danos.

No que concerne à segurança na administração pública, o Decreto n. 9745/2019 determina que o apoio a ações de fomento à segurança da informação e proteção de dados na Administração Pública Federal cabe à Secretaria de Governo Digital, pertencente à Secretaria Especial da Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia (art. 126 e art. 132, II e IV). Esta Secretaria deverá considerar a LGPD na construção de planos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Barros, R.; Carvalho, M.; Mendonça, R. *Sobre as utilidades do cadastro único*. Rio de Janeiro: Ipea. (Texto para discussão, n. 1414), 2009.

Bartholo, L...; Araújo, L. “Em busca das famílias reconstituídas: mapeamento dos arranjos familiares da população brasileira de baixa renda por meio do Cadastro Único de Programas Sociais”. *Anais do XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais*, 2008.

Bichir, R. M. *Mecanismos federais de coordenação de políticas públicas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família*. Tese (Doutorado em Ciência Política). Rio de Janeiro: Instituto de Estudos Sociais e Políticas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2011.

Brasil. *Manual do Entrevistador*, 4ª Edição. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, 2017.

Brasil. *Manual do Sistema de Cadastro Único*, Versão 7.20.01. Caixa Econômica Federal, 2019.

Brown, A. et al. Toward Algorithmic Accountability in Public Services. Proceedings of the 2019 CHI Conference on Human Factors in Computing Systems - CHI '19, 2019.

Coutinho, D. *Capacidades Estatais do Programa Bolsa-Família: o desafio de consolidação do sistema único de assistência social*. Brasília, Rio de Janeiro: IPEA. (Texto para discussão n. 1852), 2013.

Direito, D...; Koga, N. “Ecossistema do Cadastro Único e seus programas usuários: uma análise relacional”. *Anais do 40º Encontro Anual da Anpocs*. Minas Gerais, 2016

Drummond, J; Valente, M; Neris, N; Fragoso, N. Bolsa família: pensando a privacidade dos titulares. InternetLab, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www.internetlab.org.br/pt/privacidade-e-vigilancia/bolsa-familia-pensando-a-privacidade-das-titulares/>. Acesso em 12.10.2020.

Farias, L. *O Cadastro Único: uma infraestrutura para programas sociais*. Dissertação (Mestrado em Política Científica e Tecnológica). 170 f. Brasília: Universidade Estadual de Campinas, 2016.

Gellert, R. et al. A Comparative Analysis of Anti-Discrimination and Data Protection Legislations. *Studies in Applied Philosophy, Epistemology and Rational Ethics*, p. 61-89, 2013.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. *Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise ex ante*, volume 1. Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA, 2018.

Kang, S. Algorithmic accountability in public administration. Proceedings of the 2020 Conference on Fairness, Accountability, and Transparency, 2020.

Mann, M.; Matzner, T. Challenging algorithmic profiling: The limits of data protection and anti-discrimination in responding to emergent discrimination. *Big Data & Society*, v. 6, n. 2, p. 205395171989580, 2019.

MARINS, Mani Tebet. Repertórios morais e estratégias individuais de beneficiários e cadastradores do Bolsa Família. *Sociol. Antropol.* [online]. 2014, vol.4, n.2, pp.543-562. ISSN 2238-3875. <http://dx.doi.org/10.1590/2238-38752014v4n2i0>.

Siqueira, D. S.; Silva, M. J., Olhares sobre a fiscalização do Programa Bolsa Família - Por que é importante? In: Silva, T. F. (org). *Bolsa Família 15 Anos (2003-2018)*. Brasília: Enap, 2018.

Pereira, J. G. M. A. Metodologia de Validação de Informações para Benefícios Sociais a Partir de Cruzamento de Dados - Estudo de caso baseado no Cadastro Único e no Programa Bolsa Família. In: Saccaro Junior, N; Rocha, W. M.; Mation, L. F (org). *CMAP 2016 A 2018 : estudos e propostas do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais*. Brasília: IPEA, 2018.

UN Human Rights Council, Digital technology, social protection and human rights: Report. Outubro 2019. A/74/493. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/DigitalTechnology.aspx>. Acesso em 20.09.2020

Valente, Mariana; Neris, Natália; Fragoso, Nathalie. “Presas na rede de proteção social: privacidade, gênero e justiça de dados no Programa Bolsa Família”, in *Revista Novos Estudos*, ed. 119 v.40 n.1, 2021

ANEXO I

SUGESTÕES DE ADEQUAÇÃO DOS TERMOS DE RESPONSABILIDADE APLICÁVEIS AO PBF

Comentário geral: Há dois modelos de termos de declaração, cuja assinatura sucede a prestação de informações para cadastramento ou atualização cadastral. Um modelo mais simples consta dos formulários de cadastramento. Outro, mais robusto, e também mais intimidatório, consta do Anexo II da Instrução Operacional nº 94/SENARC/MDS. Este último termo tem seu uso recomendado, caso haja dúvidas sobre a veracidade dos dados informados pela responsável familiar. O entrevistador, que não tem o dever de motivar ou documentar a dúvida, poderá então solicitar à RF que assine termo específico, por meio do qual assume a responsabilidade pela veracidade das informações coletadas, e se submete a visitas domiciliares a qualquer tempo. Este termo será anexado ao formulário de cadastramento da família ou à Folha Resumo e arquivado no município pelo período de cinco anos.

Sugestão Geral 1:

O foco destes termos não deve estar apenas nas responsabilidades do beneficiário. Devem incluir, ao contrário, orientações para exercício de direitos, informações básicas sobre tratamento de dados, e o compromisso estatal de zelar pela segurança das informações sob pena de reparação do beneficiário.

Sugestão Geral 2:

O entrevistador ou entrevistadora deve documentar as razões que levam à dúvida acerca da veracidade. Como indicado no artigo que fundamenta este documento (Valente, Neris & Fragoso, 2021) a suspeita não deve ser presumida uma manifestação individual. Ela é observada como atitude frequente diante de beneficiárias do PBF e associada a estigmas, e imagens de controle que incidem sobre mulheres negras e pobres.

1. COMPROVANTE DE PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÕES

Declaro, sob as penas da lei (Art. 299 do Código Penal), que as declarações contidas neste formulário correspondem à verdade e comprometo-me a procurar a gestão municipal para atualizá-las sempre que houver mudanças em relação às informações prestadas por mim nesta entrevista ou, no máximo, em até dois anos da data desta entrevista.

Sugere-se a inserção de um claro, sintético, mas completo, esclarecimento acerca do tratamento de dados do CADÚnico (incluindo e destacando os tratamentos que são próprios do PBF). Isto inclui a declaração das finalidades (planejamento e execução de políticas públicas de proteção social; e pesquisas, cf. Lei do Bolsa Família). Considerando a amplitude de “políticas públicas” como finalidade - que pode incluir políticas como as de segurança pública, que extrapolam as legítimas expectativas das titulares, sugere-se a restrição da finalidade às políticas públicas de proteção social. No que diz respeito aos dados pessoais de natureza cadastral, considerando-se a legitimidade e relevância da unicidade cadastral nos órgãos do Estado, pode-se atribuir finalidade mais ampla. O termo deve incluir ainda esclarecimentos sobre as práticas de compartilhamento,

distinguindo entre órgãos e pessoas jurídicas de direito público, e pessoas jurídicas de direito privado que farão uso compartilhado. No que diz respeito à segurança dos dados, recomenda-se que o Estado assuma textualmente a responsabilidade pela segurança dos dados: “O MC responsabiliza-se pela adoção e manutenção de medidas de segurança, técnicas e administrativas aptas a proteger seus dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou qualquer forma de tratamento inadequado ou ilícito e se compromete a comunicar a você e à Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) a ocorrência de incidente de segurança que possa acarretar risco ou dano relevante”.

Finalmente, o termo deve incluir esclarecimentos sobre o término do tratamento e os direitos do titular de dados, como:

- I** - confirmação da existência de tratamento;
- II** - acesso aos dados;
- III** - correção de dados incompletos, inexatos ou desatualizados;
- IV** - anonimização, bloqueio ou eliminação de dados desnecessários, excessivos ou tratados em desconformidade com o disposto na Lei nº 13.709;
- V** - informação das entidades públicas e privadas com as quais o MC realizou uso compartilhado de dados.

2. TERMO DE AUTODECLARAÇÃO | PBF

1) Eu, _____, NIS _____, declaro, sob as penas da lei, que todas as pessoas listadas abaixo moram no meu domicílio e possuem o seguinte rendimento total detalhado para cada pessoa, incluindo remuneração de doação, de trabalho, ou de outras fontes:

2) Declaro ter clareza de que:

As famílias que podem participar do Programa Bolsa Família são aquelas com renda mensal por pessoa de até R\$ 85,00 ou aquelas com renda mensal por pessoa até R\$ 170,00 que possuem crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos, mulheres grávidas ou que estão amamentando;

É ilegal deixar de declarar informações ou mesmo prestar informações falsas para o Cadastro Único, com o objetivo de participar ou de se manter no Bolsa Família, ou em qualquer outro programa social. As famílias que fraudam o Bolsa Família terão o benefício cancelado e serão obrigadas a devolver todos os valores recebidos indevidamente, além de responder penal e civilmente pelas fraudes cometidas;

A qualquer tempo poderei receber visita domiciliar de servidor do município para avaliar se a situação socioeconômica da minha família está de acordo com as informações prestadas no Cadastro Único;

Assumo o compromisso de atualizar o cadastro, sempre que ocorrer alguma mudança nas informações de minha família, como endereço, rendimento e trabalho, nascimento ou óbito, entre outras.

Local e data

Assinatura do Responsável pela Unidade Familiar

Reiteram-se aqui os comentários feitos acima, quanto à inclusão de informações sobre o tratamento de dados, direitos do titular e responsabilidade do Estado.

Aplica-se aqui a obrigação de documentar e motivar a dúvida que leva à apresentação do presente termo, pelas razões acima.

Sugere-se a exclusão do parágrafo que em que a RF declara ciência de que poderá receber visita domiciliar a qualquer tempo para fiscalização e avaliação da situação socioeconômica. A cláusula implica uma restrição desproporcional do direito à intimidade, à privacidade e à proteção do domicílio, sem lastro ou precedentes na legislação. Por determinação constitucional, agentes do Estado só podem entrar legalmente num imóvel, com autorização judicial ou em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro. Outras hipóteses conhecidas, por exemplo na Lei da Locação, prevê a prerrogativa de visita a imóvel locado pelo locador, mas sujeita a prévia combinação de dia e hora (Art. 23 IX Lei do Inquilinato). O status de beneficiário do PBF não deve legalmente implicar uma restrição do direito à proteção do domicílio.

3. AUTORIZAÇÃO PARA ENVIO DE MENSAGENS (VIA CELULAR E E-MAIL) ¹

Com a assinatura deste termo, declaro que o telefone e e-mail informados são de minha propriedade e autorizo o MDS e a CAIXA a enviar mensagens por esses canais utilizando os dados e autorizações informados por mim no formulário do Cadastro Único, de acordo com as seguintes condições:

- a) o envio de mensagens se dará somente para fins de implementação de políticas públicas e estudos e pesquisas, conforme previsto no Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, que regulamenta o Cadastro Único;
- b) **as mensagens se limitarão a textos e JAMAIS conterão links, endereços de e-mail, propagandas de terceiros, arquivos anexos, solicitação de senha nem pedidos de autorização;**
- c) o serviço de envio de mensagens será prestado por prazo indeterminado, podendo ser cancelado a qualquer tempo sem aviso prévio, sem prejuízo para a minha pessoa ou ainda para o MDS e a CAIXA;
- d) o MDS e a CAIXA não se responsabilizam por problemas nos serviços de celular e e-mail nem por acessos de outras pessoas às mensagens recebidas por mim;
- e) as dúvidas sobre o envio de mensagens podem ser esclarecidas pelo mim; site www.caixa.com.br ou central de atendimento telefônico da CAIXA (0800 726 0104).

É preciso ênfase nas orientações de segurança contra phishing, e esclarecimento exaustivo sobre as formas pelas quais o beneficiário do programa pode ser contactado de maneira oficial, dado que o envio de mensagens e e-mails maliciosos é a predominante forma de cometimento de fraudes e outros crimes contra beneficiários do PBF. Trata-se de vitimização decorrente de perfilização como usuário do programa, de modo que mecanismos de proteção devem ser pensados também a partir dessa chave, a partir de protocolos rigorosos de proteção dos respectivos dados e investimento na comunicação de direitos de dados no âmbito do programa. Como o risco é gerado pelo Estado e suas práticas de transparência, e é experimentado por pessoas em razão da participação do programa, é responsabilidade do Estado preveni-lo.

O beneficiário deve ser esclarecido no sentido de que não é obrigado a consentir com o envio de mensagens, sendo orientado acerca de canais alternativos para acesso a informações do programa.

¹ Fonte: Manual do Entrevistador (Brasil, 2017).

ANEXO II

SUGESTÕES DE ADEQUAÇÃO DAS NORMAS SOBRE O CADÚNICO E O PBF

1. DECRETO Nº 6.135, DE 26 DE JUNHO DE 2007¹

Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências.

(...)

ART. 3º Os dados e as informações coletados serão processados na base nacional do CadÚnico, de forma a garantir:

- I - a unicidade das informações cadastrais;
- II - a integração, por meio do cadastro, dos programas e políticas públicas que o utilizam; e
- III - a racionalização do processo de cadastramento pelos diversos órgãos;

(...)

Comentário: O Decreto, que define o regime de regulação de um das maiores bases de dados do Estado brasileiro, deve contemplar princípios e regras de proteção de dados. Por exemplo, mediante a previsão entre os objetivos do tratamento de dados, nos termos do artigo 3º e seus incisos.

ART. 6º O cadastramento das famílias será realizado pelos Municípios que tenham aderido ao CadÚnico, nos termos estabelecidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, observando-se os seguintes critérios:

- I - preenchimento de modelo de formulário estabelecido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
- II - cada pessoa deve ser cadastrada em somente uma família;
- III - o cadastramento de cada família será vinculado a seu domicílio e a um responsável pela unidade familiar, maior de dezesseis anos, preferencialmente mulher;
- IV - as informações declaradas pela família serão registradas no ato de cadastramento, por meio do formulário a que se refere o inciso I, devendo conter informações relativas aos seguintes aspectos, sem prejuízo de outros julgados necessários:

¹ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm.

- a) identificação e caracterização do domicílio;
- b) identificação e documentação civil de cada membro da família;
- c) escolaridade, participação no mercado de trabalho e rendimento.

Comentário 2: O cadastramento é um momento-chave do tratamento de dados, para a adequada realização de direitos de dados. Entre os critérios, devem estar contemplados princípios relacionados à proteção de dados, como qualidade de dados, e necessidade. Além disso, recomenda-se incluir, nesse momento, a obrigação de garantir transparência ao titular, informando sobre tratamentos e formas de exercer seus direitos.

ART. 7º As informações constantes do CadÚnico terão validade de dois anos, contados a partir da data da última atualização, sendo necessária, após este período, a sua atualização ou revalidação, na forma disciplinada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

ART. 8º Os dados de identificação das famílias do CadÚnico são sigilosos e somente poderão ser utilizados para as seguintes finalidades:

- I - formulação e gestão de políticas públicas; e
- II - realização de estudos e pesquisas.

§ 1º São vedadas a cessão e a utilização dos dados do CadÚnico com o objetivo de contatar as famílias para qualquer outro fim que não aqueles indicados neste artigo.

§ 2º A União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal poderão utilizar suas respectivas bases para formulação e gestão de políticas públicas no âmbito de sua jurisdição.

§ 3º O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome poderá ceder a base de dados nacional do CadÚnico para sua utilização, por órgãos do Poder Executivo Federal, em políticas públicas que não tenham o CadÚnico como instrumento de seleção de beneficiários.

Comentário 3: Sugere-se limitar o uso compartilhado à demonstração da necessidade, e à medida da necessidade. Isto é, a necessidade do compartilhamento deve ser avaliada dado a dado, categoria a categoria. Sugere-se ainda limitar o uso compartilhado a políticas afins, vedando-se, por exemplo, o compartilhamento em casos que violem as legítimas expectativas de beneficiários, como o tratamento para políticas públicas de segurança pública.

§ 4º Os dados a que se refere este artigo somente poderão ser cedidos a terceiros, para as finalidades mencionadas no caput, pelos órgãos gestores do CadÚnico no âmbito da União, do Distrito Federal e dos Municípios.

Comentário 4: Sugere-se, além do limite posto pela demonstração da efetiva necessidade dos dados, condicionar o compartilhamento à adoção de medidas de segurança e accountability, que garantam auditabilidade dos usos e prestação de contas.

§ 5º A utilização dos dados a que se refere o caput será pautada pelo respeito à dignidade do cidadão e à sua privacidade.

Comentário 5: Sugerimos incluir a proteção de dados entre os direitos que devem pautar o tratamento.

§ 6º A utilização indevida dos dados disponibilizados acarretará a aplicação de sanção civil e penal na forma da lei.

Comentário 6: Sugerimos remeter às sanções previstas na LGPD, para o caso de descumprimento e incluir, ainda a reparação dos titulares eventualmente lesados.

ART. 9º O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome adotará medidas periódicas para a verificação permanente da consistência das informações cadastrais.

Comentário 7: Sugere-se incluir a previsão de que o MC adotará também medidas técnicas e administrativas para garantir a segurança de todo o sistema informacional que acessa, usa ou de qualquer forma trata dados do CADÚnico.

ART. 10. O registro de informações inverídicas no CadÚnico invalidará o cadastro da família.

2. LEI Nº 10.836, DE 9 DE JANEIRO DE 2004²

Cria o Programa Bolsa Família, altera a Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, e dá outras providências.

§ 9º O benefício a que se refere o § 8º será mantido até a cessação das condições de elegibilidade de cada um dos beneficiários que lhe deram origem.

§ 14º O pagamento dos benefícios previstos nesta Lei será feito preferencialmente à mulher, na forma do regulamento.

ART. 3º A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento.

Comentário 1: No que diz respeito ao exercício de direitos reprodutivos sugere-se prever o respeito à autonomia e à autodeterminação informacional das mulheres.

² <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2004/lei-10836-9-janeiro-2004-490604-publicacaooriginal-1-pl.html>.

Parágrafo único. O acompanhamento da frequência escolar relacionada ao benefício previsto no inciso III do caput do art. 2º desta Lei considerará 75% (setenta e cinco por cento) de frequência, em conformidade com o previsto no inciso VI do caput do art. 24 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. (Incluído pela Lei nº 11.692, de 2008)

ART. 8º A execução e a gestão do Programa Bolsa Família são públicas e governamentais e dar-se-ão de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social.

§ 1º A execução e a gestão descentralizadas referidas no caput serão implementadas mediante adesão voluntária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ao Programa Bolsa Família. (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

§ 2º Fica instituído o Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família - IGD, para utilização em âmbito estadual, distrital e municipal, cujos parâmetros serão regulamentados pelo Poder Executivo, e destinado a: (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

I - medir os resultados da gestão descentralizada, com base na atuação do gestor estadual, distrital ou municipal na execução dos procedimentos de cadastramento, na gestão de benefícios e de condicionalidades, na articulação intersetorial, na implementação das ações de desenvolvimento das famílias beneficiárias e no acompanhamento e execução de procedimentos de controle; (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

Comentário 2: Entre os elementos de medição dos resultados da gestão descentralizada, sugere-se incluir medidas de segurança e proteção de dados.

II - incentivar a obtenção de resultados qualitativos na gestão estadual, distrital e municipal do Programa; e (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

III - calcular o montante de recursos a ser transferido aos entes federados a título de apoio financeiro. (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

ART. 12. Fica atribuída à Caixa Econômica Federal a função de Agente Operador do Programa Bolsa Família, mediante remuneração e condições a serem pactuadas com o Governo Federal, obedecidas as formalidades legais.

ART. 13. Será de acesso público a relação dos beneficiários e dos respectivos benefícios do Programa a que se refere o caput do art. 1º.

Parágrafo único. A relação a que se refere o caput terá divulgação em meios eletrônicos de acesso público e em outros meios previstos em regulamento.

Comentário 3: A ampla e proativa divulgação da relação de beneficiários e benefícios, como medida de transparência ativa, combinada com a situação de vulnerabilidade das e dos titulares de dados tem gerado vitimização em fraudes, práticas de vigilância, e exploração de dados. Sugere-se a exclusão do artigo e a reformulação deste dever de transparência, para contemplar as peculiares vulnerabilidades do público, promovendo, por exemplo, a divulgação de dados agregados e deixando a fiscalização em nível individual às autoridades formalmente incumbidas.

3. LEI Nº 10.836, DE 9 DE JANEIRO DE 2004³

Institui a Política de Controle de Acesso aos dados do Cadastro Único para Programas Sociais

1.4.2. Dos Dados:

1.4.3. Os dados contidos no Cadastro Único podem ser classificados em:

1.4.3.1. Dados identificados: são aqueles que permitem a identificação de famílias ou pessoas a partir de informações como: nome, documentos pessoais, endereço, Número de Identificação Social – NIS, código familiar, endereço eletrônico, código da unidade consumidora, natureza de benefícios e contratos de programas habitacionais, observações sobre o cadastro da família e/ou número de telefone fixo e móvel, de acordo com o art. 52 da Portaria MDS nº 10, de 30 de janeiro de 2012 ou normativa que vier sucedê-la.

1.4.3.2. Dados não identificados: são aqueles que podem ser agregados, conformando números absolutos e porcentagens, bem como aqueles que, quando correlacionados, não identificam uma pessoa ou família.

1.4.3.3. A presente PCA objetiva regulamentar o acesso aos dados identificados. Sendo os dados não identificados de acesso público, ou seja, de livre circulação.

Comentários: A LGPD faz diferenciação entre dados pessoais a partir dos quais é possível identificar uma pessoa natural e dados anonimizados. Apesar de a norma não tratar de dados não identificados, é importante se certificar que as técnicas para a anonimização estão atualizadas, de acordo com o estado da arte, de forma a permitir o uso público e seguro dos dados, com a mitigação dos riscos de identificação dos beneficiários por quem não pode ter acesso a essas informações. Muitas vezes, a mera desassociação dos dados e omissão de identificadores não será suficiente para mitigar o risco razoável de identificação.

1.4.4. Das formas de acesso:

1.4.4.1. Existem várias formas de acesso aos dados do Cadastro Único, cada uma com finalidade, características e/ou com temporalidade de atualização próprias. Essa PCA se aplica a todas as formas de acesso aos dados cadastrais existentes ou que vierem a ser implantadas, vinculando o Sistema de

³ <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/portaria-no-502-de-29-de-novembro-de-2017>

Cadastro Único, outros sistemas e outras formas de acesso aos dados para implementação de políticas públicas mantidas pelo MDS, Caixa ou o órgão ou entidade federal, bem como às extrações de bases ou batimentos que se realizem e que impliquem o repasse de dados cadastrais.

Comentários: A identificação das finalidades de tratamento dos dados pessoais é um dos pontos mais importantes da LGPD. Dessa forma, recomendamos que as finalidades legítimas de tratamento para acesso ao cadastro sejam listadas, mesmo que de forma geral, de maneira mais explícita nesse ponto, de forma que todos aqueles que acessam esse banco de dados possam verificar a hipótese adequada de tratamento.

Além disso, recomenda-se a elaboração de dispositivo, em cujos termos os agentes de tratamento se obriguem a garantir a segurança da informação em relação aos dados pessoais, mesmo após o término do tratamento. Recomenda-se ainda que seja prevista a tomada de providências para garantir o controle de acesso ao equipamento, de controle de suporte de dados, de controle da conservação, de controle dos utilizadores, de controle do acesso aos dados, de controle da comunicação, controle da inserção, de controle do transporte.

2.1. Os dados identificados das famílias e pessoas cadastradas são de acesso restrito.

2.2. Devem-se estabelecer procedimentos que permitam identificar quem realizou manutenções nos dados e se estava devidamente autorizado.

2.3. Os dados somente podem ser utilizados para os fins que foram expressamente autorizados.

2.4. Aqueles que tiverem acesso autorizado aos dados devem fazer uso dessas informações de forma responsável, preservando o acesso restrito.

2.5. As regras estabelecidas nessa PCA devem seguir os procedimentos previstos na base normativa do Cadastro Único para Programas Sociais, tais como o Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, Portaria MDS n. 177/2011, Portaria MDS n. 10, de 16 de junho de 2012 e normativas que vierem a sucedê-las.

2.6. Todo usuário com acesso autorizado pelo MDS deverá seguir e adotar medidas que garantam o sigilo dos dados e a segurança quanto ao acesso indevido de pessoas não autorizadas.

Comentários: Recomenda-se a redação de dispositivo segundo o qual os agentes de tratamento adotarão medidas de segurança, técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou qualquer forma de tratamento inadequado ou ilícito.

Levando em consideração as medidas de segurança recomendadas pela LGPD, recomendamos que a linguagem seja mais clara em relação à boa prática de guardar registros de acesso e de modificação do banco de dados.

6.1.1.0 acesso aos dados do Cadastro Único por colaboradores da CAIXA que trabalhem especificamente com normatização, desenvolvimento, implementação, manutenção de usuários e atendimento a demandas relativas ao Sistema do Cadastro Único prescinde de autorização por parte do MDS, mas deve observar os limites dispostos em contrato entre o MDS e a CAIXA e legislação vigente.

Comentários: Tais contratos deverão ser auditados e atualizados, de forma que haja um mapeamento dos dados tratados e dos sistemas utilizados, assim como deverão ser atualizadas as condições de segurança para o tratamento dos dados, levando em consideração a LGPD.

Sugere-se, aliás, a revisão e alteração de contratos com fornecedores, de modo a contemplar cláusulas específicas relacionadas ao tratamento de dados, prevendo que o fornecedor ou o terceiro deve manter os mesmos níveis de segurança e proteção dos dados adotados pelo MDS. Além disso, deve ser prevista a exigência do comprometimento com a conformidade com as exigências da LGPD.

6.2.5. É necessário que as gestões municipais que realizam a manutenção dos dados dirijam esforços sistemáticos para evitar possíveis ataques de acessos indevidos a computadores que acessem o Sistema, a fim de evitar a manipulação indevida dos dados do Cadastro Único.

(...)

6.2.7. A CAIXA, a partir de normas específicas e autorização do MDS, poderá efetuar a exclusão lógica e/ou física de cadastros entre outros procedimentos de qualificação da base.

Comentários: Dado o enorme número de municípios e padrões de gestão, recomenda-se a emissão e atualização de manual de boas práticas com a atualização das condições de segurança para o tratamento de dados pessoais, como a garantia de que os sistemas se encontram atualizados, além de indicação da necessidade de backups para garantir a integridade e disponibilidade dos dados. Se possível, deve ser direcionada ou reservada verba para a garantia dessas condições mínimas de segurança, inclusive na forma de incentivos.

4. PORTARIA N.10, DE 30 DE JANEIRO DE 2012⁴

Disciplina critérios e procedimentos para a disponibilização e a utilização de informações contidas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico, instituído pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007.

ART. 2 Poderão ser divulgados pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - SENARC e pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação - SAGI, neste último caso apenas para fins de realização de estudos e pesquisas, os dados individualizados que não permitam a identificação de pessoas e famílias constantes do Cadastro Único, nos termos do art. 31 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e do art. 8º do Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007.

§ 1º A solicitação supracitada deve esclarecer a finalidade da utilização dos dados e apresentar justificativas que motivem a sua cessão.

2§ O recurso da criptografia será utilizado nos casos em que o nível de desagregação da informação requerida tratar-se de família ou pessoa cadastrada.

3§ A cessão dos dados a que se refere o caput é ato discricionário do MDS.

⁴ http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/acesso_informacao/portaria/portaria10_30012012.pdf

ART. 3 Os dados de identificação poderão ser fornecidos pela SENARC ou pela SAGI, neste último caso apenas para fins de realização de estudos e pesquisas, desde que observados os procedimentos e diretrizes estabelecidos nesta Portaria.

Comentários: A LGPD diferencia entre:

(i) dados pelos quais é possível identificar uma pessoa natural,

(ii) dados pseudonimizados;

(iii) dados anonimizados. No caso da divulgação de dados individualizados sem identificação para finalidade de pesquisa, é essencial que

(i) se estabeleça que os dados devem ser entregues mediante técnicas que garantam o menor risco possível de reidentificação a partir de processos de cruzamentos [muitas vezes, a mera desassociação dos dados não é suficiente para mitigar o risco razoável de identificação dos dados];

(ii) que os dados somente serão entregues mediante a assinatura de termo de cooperação que preveja garantias e obrigações no tratamento dos dados, incluindo a proibição de transferência dos dados a terceiros;

(iii) que, de acordo com o princípio da necessidade, se preveja que somente os dados necessários à realização da pesquisa serão fornecidos.

ART. 6 A SENARC cederá os dados identificados do CadÚnico para utilização por parte de órgãos e entidades da Administração Pública Federal responsáveis pela implementação de programas sociais a que se refere o art. 2 do Decreto n. 6.135, de 2007.

1§ A cessão a que se refere o caput está condicionada ao recebimento, pela SENARC, de solicitação formal do órgão ou entidade interessada, da qual constem:

I – as justificativas para a cessão dos dados, com a especificação dos programas ou projetos em que serão utilizados, a identificação das informações solicitadas e a periodicidade com a qual deverão ser disponibilizadas pela SENARC; e

II – termos de responsabilidade e de compromisso de manutenção de sigilo assinados pelo representante legal da instituição e pelos técnicos que terão acesso aos dados solicitados, conforme modelos constantes, respectivamente, dos Anexo I e IV.

§2 Após o recebimento da documentação referida neste artigo, a SENARC formalizará processo administrativo e se manifestará a respeito da completude dos documentos apresentados e do atendimento aos requisitos estabelecidos no Decreto n. 6.135, de 2007 e nesta Portaria.

§3 As disposições deste artigo aplicam-se também à cessão dos dados do CadÚnico a concessionárias e permissionárias de serviços públicos, paraestatais e outras instituições, públicas ou privadas, legalmente responsáveis pela implementação dos programas referidos no art. 2 do Decreto n. 6.135, de 2007, vinculando-se a utilização dos dados exclusivamente à execução desses programas.

§4 Nos casos mencionados no parágrafo anterior, além dos requisitos previstos no 1º do art. 6 desta Portaria, deve ser apresentado à SENARC o instrumento formal que comprove a responsabilidade legal do órgão ou instituição pela implementação dos programas referidos no art. 2 do Decreto n. 6.135, de 2007.

Comentários: No caso da cessão de dados identificados a que se refere este artigo, é essencial que se considerem medidas de mitigação de riscos e a adequação aos princípios da proteção de dados. Assim, por exemplo, é necessário que não seja padrão a extração e cessão da base completa do CadÚnico; apenas o recorte necessário (princípio da necessidade), conforme a justificativa que deve acompanhar a solicitação, deve ser compartilhado, de forma a evitar a exposição dos beneficiários do programa. Sugere-se que sejam estabelecidas garantias de segurança no traslado e armazenamento dos dados, bem como de sua eliminação auditável ao fim da utilização.

Embora os termos de responsabilidade e o compromisso de manutenção de sigilo formalizem uma obrigação e prevejam responsabilização diante de violação, eles constituem um mecanismo reativo de proteção de dados. É preciso estabelecer mecanismos que diminuam os riscos de acesso indevido e permitam o controle de acesso e a identificação de eventual incidente.

ART.7- A SENARC poderá ceder os dados identificados do CadÚnico a órgãos e entidades da Administração Pública Federal, para sua utilização em políticas públicas que não tenham o CadÚnico como instrumento obrigatório de seleção ou acompanhamento de beneficiários, mediante solicitação formal na qual restem claras as finalidades da utilização dos dados, observando as exigências indicadas no §1º do artigo 6 desta Portaria.

Parágrafo Único. Após o recebimento da documentação referida neste artigo, a SENARC formalizará processo administrativo e se manifestará pelo deferimento ou indeferimento do pedido, conforme o atendimento aos requisitos estabelecidos no Decreto n. 6.135, de 2007 e nesta Portaria.

ART.8 - Os órgãos e entidades da Administração Pública Federal poderão disponibilizar acesso aos dados identificados do CadÚnico, cedidos pela SENARC, a instituições com as quais tenham vínculo legal e que estejam responsáveis pela execução dos programas que estão sob sua gestão, mediante:

- I – autorização formal da SENARC;
- II – estabelecimento de instrumento que formalize o repasse dos dados à instituição executora, responsabilizando-a pelo sigilo e pela confidencialidade destes;
- III – implementação de política e mecanismos de segurança da informação que identifique e responsabilize cada indivíduo vinculado à instituição que tenha acesso aos dados identificados.

ART.9 A cessão e o uso de dados identificados do CadÚnico por parte de organismos internacionais, organizações da sociedade civil e empresas privadas não abrangidas no §3º do art. 6 desta Portaria poderão ocorrer, a critério da SENARC, por meio de estabelecimento de Acordo de Cooperação Técnica.

Comentários: Esses artigos tratam do compartilhamento de dados identificáveis com entidades diversas. Recomendamos que essas condições de compartilhamento levem em consideração o princípio da necessidade para o acesso aos dados. Em outras palavras, evitar o compartilhamento de dados que não são necessários para o

serviço que será oferecido a partir do acesso aos dados. Por exemplo, não serão e todos os serviços que será necessário compartilhar os dados referente aos número do contrato de programas habitacionais ou mesmo o número de telefone da pessoa. Por essa razão, recomenda-se que faça uma diferenciação, a depender do segmento da entidade com quem os dados serão compartilhados, de forma a analisar a pertinência desses dados para cada uma delas a depender da finalidade para qual utilizarão os dados. Além disso, devem ser estabelecidas claras obrigações de eliminação dos dados após a utilização, e auditabilidade.

Deve haver previsão de mapeamento e auditabilidade de todos os instrumentos de compartilhamento de dados previstos na Portaria.

ART. 9 A cessão e o uso de dados identificados do CadÚnico por parte de organismos internacionais, organizações da sociedade civil e empresas privadas não abrangidas no §3 do art. 6 desta Portaria poderão ocorrer, a critério da SENARC, por meio de estabelecimento de Acordo de Cooperação Técnica.

ART. 11-A. A SENARC poderá ceder dados identificados do CadÚnico para fins de realização de estudos e pesquisas, nas hipóteses em que tais estudos e pesquisas originarem-se de pedido da própria SENARC.

Parágrafo Único. Dever o ser observados, nas hipóteses de que trata o caput, os mesmos procedimentos de cessão dos dados descritos no art. 11, no que couber.

Comentários: No caso do uso de dados pessoais para pesquisas, recomenda-se que sejam consideradas as condições descritas no art. 13 da LGPD e seus respectivos parágrafos,⁵ os quais tratam da realização de estudos em saúde pública. Nesse artigo, recomenda-se que os dados utilizados para finalidade de realização de pesquisas deverão ser mantidos em ambientes controlados e seguros, incluindo, sempre que possível, a anonimização ou a pseudonimização dos dados.

ART. 12. A utilização indevida dos dados disponibilizados na forma desta Portaria acarretar a aplicação de sanção administrativa, civil e penal na forma da lei.

-
- 5 Art. 13. Na realização de estudos em saúde pública, os órgãos de pesquisa poderão ter acesso a bases de dados pessoais, que serão tratados exclusivamente dentro do órgão e estritamente para a finalidade de realização de estudos e pesquisas e mantidos em ambiente controlado e seguro, conforme práticas de segurança previstas em regulamento específico e que incluam, sempre que possível, a anonimização ou pseudonimização dos dados, bem como considerem os devidos padrões éticos relacionados a estudos e pesquisas.
- § 1º A divulgação dos resultados ou de qualquer excerto do estudo ou da pesquisa de que trata o caput deste artigo em nenhuma hipótese poderá revelar dados pessoais.
- § 2º O órgão de pesquisa será o responsável pela segurança da informação prevista no caput deste artigo, não permitida, em circunstância alguma, a transferência dos dados a terceiro.
- § 3º O acesso aos dados de que trata este artigo será objeto de regulamentação por parte da autoridade nacional e das autoridades da área de saúde e sanitárias, no âmbito de suas competências.
- § 4º Para os efeitos deste artigo, a pseudonimização é o tratamento por meio do qual um dado perde a possibilidade de associação, direta ou indireta, a um indivíduo, senão pelo uso de informação adicional mantida separadamente pelo controlador em ambiente controlado e seguro.

Parágrafo Único. Entende-se como utilização indevida toda e qualquer exposição de dados que represente violação à privacidade das famílias e pessoas que constam na base de dados do Cadastro Único, estando vedado o repasse de dados de identificação dos cidadãos e famílias cadastrados, para pessoas físicas, jurídicas ou para a sociedade em geral, sem motivações fundamentadas em legislação ou decisão judicial.

Comentários: Recomendamos que o conceito de “utilização indevida” seja expandido não apenas para quando houver violação de privacidade, mas alcance qualquer incidente de dados, como acessos não autorizados e situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou difusão.

Anexos I, II, III, IV

Comentários: Seria necessário incluir nos Termos de Compromisso prazo para exclusão da totalidade dos dados ou, alternativamente, anonimização desses dados, desde que siga padrão estabelecido pelo governo. Ainda, quando se trata do compartilhamento de dados, deve-se incluir também o compromisso da adoção de algumas medidas de segurança, como a garantia de que os dados serão manipulados em ambiente seguro e controlado.

5. PORTARIA N 177, DE 16 DE JUNHO DE 2011⁶

Define procedimentos para a gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, revoga a Portaria nº 376, de 16 de outubro de 2008, e dá outras providências..

ART. 4 A coleta de dados será precedida por ações de identificação do público a ser cadastrado, definidas conforme as especificidades locais, e observados os critérios estabelecidos no art. 4º do Decreto nº 6.135, de 2007.

Comentários: Recomenda-se a inclusão de recomendação de que, após a coleta, os dados deverão ser armazenados em segurança e obedecer às restrições de acesso e armazenamento de dados conforme a Portaria n. 502/2017 e a LGPD.

Recomenda-se também em harmonia com o princípio da transparência, seja prevista a oferta de informações claras, precisas e acessíveis sobre o tratamento de dados e os agentes responsáveis. É fundamental também que sejam descritos os direitos de dados relacionados ao programa, i.e., que a titular de dados conheça as finalidades da coleta de dados, que seja assegurado que os dados serão utilizados somente para os propósitos descritos, que o acesso indevido será obstado, que sua privacidade será preservada. Finalmente, é necessário habilitar e apresentar o canal para o exercício de direitos de dados.

Seção II - Da Exclusão dos Dados

Comentários Gerais: Recomendamos a inclusão, não necessariamente neste documento, de informações sobre backup de informações e controle de acesso, caso pertinente, para informações que não estejam mais no CadÚnico, acessíveis a diversos gestores.

⁶ http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/portarias/2011/portaria_177_consolidada.pdf

Seção V - Do Cadastramento Diferenciado

Comentários Gerais: O Cadastramento diferenciado refere-se a informações de famílias que apresentam características socioculturais e/ou econômicas específicas. Isto inclui dados sensíveis, ao menos por se referirem à origem racial ou étnica, mas também porque, pela sua natureza, dado o contexto do tratamento, podem implicar riscos significativos para direitos fundamentais, como riscos de discriminação. Estes dados, em geral, estão sujeitos a condições de tratamento específicas e merecem uma camada de proteção adicional nos diversos tratamentos.

Seção VI - Das Atribuições no Âmbito da Gestão do CadÚnico

Comentários Gerais: É necessário que se estabeleça e seja indicado um encarregado/a, cujas atribuições são o recebimento e processamento de reclamações e comunicações dos titulares dos dados, da autoridade nacional de dados, a adoção de providências necessárias, além da promoção de treinamentos e a orientação de servidores.

Além disso, deve-se considerar incluir entre as demais atribuições normativas a elaboração de normas que tratem da proteção de dados.



INTERNETLAB
pesquisa em direito e tecnologia