



El Auxilio de Emergencia en Brasil:

Desafíos en la implementación de
una política de protección
social datificada

Clarice Tavares
Juliana Fonteles
Bárbara Simão
Mariana Valente



**DERECHOS
DIGITALES**
América Latina

El Auxilio de Emergencia en Brasil:

Desafíos en la implementación de
una política de protección
social datificada

Clarice Tavares
Juliana Fonteles
Bárbara Simão
Mariana Valente

Este informe fue realizado por Clarice Tavares, Juliana Fonteles, Bárbara Simão y Mariana Valente de InternetLab bajo la dirección de Derechos Digitales, con el apoyo del Centro Internacional de Investigación del desarrollo (IDRC).



Derechos Digitales es parte de la red Cyber Policy Research Centres del IDRC desde 2019, junto con organizaciones líderes en temas de tecnologías y políticas públicas en el Sur Global. Este informe corresponde a la línea de trabajo “Inteligencia Artificial e Inclusión”, coordinado por Jamila Venturini, Juan Carlos Laray y Patricio Velasco. Para obtener más información sobre el proyecto, visite <https://ia.derechosdigitales.org>



Esta obra está disponible bajo licencia Creative Commons Atribución 4.0:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es>

Febrero de 2022

Texto por Clarice Tavares, Juliana Fonteles, Bárbara Simão y Mariana Valente de InternetLab
Traducción al español por Carolina Ciocco Aloia
Diseño y diagramación por Rocío Rubio

ÍNDICE

1. PRESENTACIÓN	5
2. RESUMEN EJECUTIVO	6
3. PANDEMIA Y EL CONTEXTO BRASILEÑO	8
3.1. La pandemia de coronavirus en Brasil	8
3.2. Ley General de Protección de Datos	9
3.3. Acceso a internet	9
4. DESCRIPCIÓN DEL CASO: EL AUXILIO DE EMERGENCIA Y LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA	11
4.1. Diseño institucional	14
4.2. Solicitud del beneficio	16
4.3. Perfil de las/os beneficiarias/os	17
4.4. Infraestructura de datos	19
4.5. Impugnación de la decisión automatizada y judicialización	20
4.6. Auditorías	23
5. LA OTRA CARA DE LA POLÍTICA: MÁS ALLÁ DE LA INSTITUCIONALIDAD	27
5.1. Pobreza, exclusión e impacto de la política en el ejercicio de derechos	27
5.2. Datificación y vigilancia	31
5.3. Transparencia desproporcionada	32
5.4. Comunicación de la política hacia el público afectado	34
6. CONCLUSIÓN	36
ANEXOS	38

PRESENTACIÓN

InternetLab es un centro independiente de investigación interdisciplinaria, que produce conocimiento y promueve el debate en diferentes áreas que involucran tecnología, derechos y políticas públicas. Somos una entidad sin fines de lucro con sede en San Pablo, que actúa como punto de articulación entre investigadoras/es y representantes de los sectores público, privado y de la sociedad civil. Partimos de la idea de que la formulación de políticas públicas eficientes, depende de diagnósticos más precisos sobre la relación entre las nuevas tecnologías de la información y la comunicación – como internet – y los derechos de las personas.

RESUMEN EJECUTIVO

Este informe busca contribuir al debate sobre el derecho a la privacidad en los programas de protección social, en particular de la política de transferencia de ingresos implementada durante la pandemia en Brasil: el Auxilio de Emergencia (AE). Buscamos identificar vulnerabilidades específicas de las/os beneficiarias/os que necesitan ser tenidas en cuenta en la realización de derechos sociales en políticas datificadas.¹ Se pretendió detectar y evidenciar las principales brechas en la protección de derechos por el empleo de una interfaz tecnológica en la implementación de la política social y por la recolección y tratamiento de informaciones personales de individuos cuyos derechos están más susceptibles a violaciones, especialmente en un país marcado por desigualdades. A continuación, se presentan las principales conclusiones del informe:

El Auxilio de Emergencia es una política de transferencia de ingresos instituida por la Ley 13.982/2020, cuyo objetivo es apaciguar los efectos económicos y sociales de la pandemia de COVID-19, y permitir a la parte más vulnerable de la población permanecer en el acceso a bienes de consumo y, sobre todo, a la alimentación.

Los tres principales actores responsables del desarrollo, gestión e implementación del Auxilio de Emergencia son el Ministerio de la Ciudadanía (MC), La Caja Económica Federal (CEF) y la empresa de Tecnología e Información de Pensiones (Dataprev).

El MC concibió tres objetivos públicos: (i) Familias beneficiarias del Programa Bolsa Familia (PBF), (ii) Personas inscritas en el catastro único (CadÚnico) que no son beneficiarias del PBF y (iii) ExtraCad, ciudadanas/os que no son inscritas/os en el CadÚnico. Para los dos primeros grupos, la concesión del Auxilio de Emergencia fue automática, sin necesidad de solicitud o registro, siempre que estuvieran presentes las condiciones de elegibilidad. Para las/los ciudadanas/os que no estaban inscritas/os en el CadÚnico (el público del ExtraCad), fueron establecidas tres formas de requerimiento para el acceso al beneficio: por medio del sitio, por la aplicación **Auxilio de Emergencia** de la CEF o por Correo.

Es fundamental tener en cuenta que AE es un programa datificado, compuesto por un intenso flujo de datos que atraviesa todas las etapas del programa. La selección de las/los beneficiarias/os es automatizada, realizada por Dataprev, que cruza múltiples bases de datos, de diferentes órganos del Gobierno, con los datos del CadÚnico y con los requerimientos para la concesión del beneficio del público del ExtraCad, realizados por medio de la aplicación **Auxilio de Emergencia**.

1 VALENTE, Mariana G., Neris, Natalia y FRAGOSO, Nathalie. Presa en la red de Protección Social: Privacidad, Género y Justicia de datos en el Programa Bolsa Familia. Nuevos estudios CEBRAP. 2021, V. 40, N. 1 Acceso 8 de noviembre de 2021, PP.11-31. Disponible en: <https://doi.org/10.25091/s01013300202100010001>

Uno de los hallazgos importantes de esta investigación es que las decisiones tomadas por el algoritmo desarrollado por Dataprev implican, automáticamente, la concesión o no del beneficio, sin existir ninguna decisión humana. Por la ausencia de formas administrativas de revisión de la decisión automatizada, la principal forma de cuestionamiento y solicitud de un análisis humano, para concesión del beneficio, se dio por la vía judicial.

En cuanto a las dificultades de acceso, se identificaron cuatro obstáculos en el Auxilio de Emergencia: **(i)** ausencia de documentación requerida, **(ii)** exclusión digital, **(iii)** limitación de acceso a la justicia y **(iv)** bases de datos obsoletas y errores catastrales.

A pesar de todas las limitaciones y problemas de acceso que resultaron de la automatización del Auxilio de Emergencia, su sistema datificado y automatizado permitió que el beneficio llegara rápidamente a una gran parte de la población. Investigaciones sugieren que, al menos en relación a las primeras rondas del Auxilio de Emergencia, el beneficio impactó de forma positiva en los niveles de renta de las/os brasileñas/os en situación de mayor vulnerabilidad.

Por último, el diseño de la política y su implementación basada en el tratamiento de informaciones personales, (con vulnerabilidades en cuanto a la transparencia, calidad de los datos, libre acceso a las/los titulares y responsabilización y rendición de cuentas), revelan la posibilidad de violaciones a derechos de protección de datos y privacidad. Siendo esta política, dotada también de exposición excesiva y desigual en la población brasileña.

3. PANDEMIA Y EL CONTEXTO BRASILEÑO

3.1. La pandemia de coronavirus en Brasil

El primer caso de COVID - 19 se registró en Brasil el 26 de febrero de 2020. Desde entonces, el país ha registrado un rápido avance de la enfermedad y la crisis sanitaria. En noviembre de 2021, Brasil alcanzó la marca de 21,8 millones de casos y 608 mil muertes como resultado de COVID-19.² Como intento de controlar la pandemia, se promulgó, en febrero de 2020, La Ley 13.979/2020 o La Ley de cuarentena, que autorizaba la adopción de medidas de aislamiento de infectados/os y la restricción de actividades y servicios, para impedir la propagación del virus.³

Las medidas de distanciamiento social, como las cuarentenas, los cierres patronales y el uso de máscaras, fueron parte de las políticas adoptadas para mitigar la transmisión del virus y aplanar la curva de casos de la enfermedad.⁴ En Brasil, tales medidas fueron incorporadas de forma irregular y de manera bastante disputada,⁵ especialmente en virtud de la descentralización de la implementación de estas políticas, que quedaron a cargo de los gobiernos estatales y municipales. Como regla general, todos los niveles de la administración pública emitieron decretos que prevén la implementación de cuarentenas y estipulan qué actividades y servicios se considerarían esenciales, es decir, actividades que podrían permanecer en funcionamiento incluso en medio de la pandemia.⁶

Las medidas de distanciamiento social han implicado el alejamiento de muchas personas de sus puestos de trabajo. En Brasil el 41,6% de las/os trabajadoras/es están en la informalidad.⁷ La necesidad de aislamiento social ha hecho que esta población sea aún más vulnerable. En un

2 Ministerio de salud. <https://covid.saude.gov.br/>

3 Fragoso, N., Roberto, E., Silveira, J. F., Tavares, C. (2021). Privacy and Data Protection in the Pandemic: report on the Use of Apps and Alternative Measures in Brazil. San Pablo, InternetLab.

4 Lara Santos et al. "Medidas de distanciamiento social para el enfrentamiento de COVID - 19 en Brasil: caracterización y análisis epidemiológico por estado". Cuadernos de Salud Pública, 36 n° 9 9. Río de Janeiro, septiembre de 2020. Disponible en: <http://cadernos.ensp.fiocruz.br/csp/artigo/1183/medidas-de-distanciamiento-social-para-o-enfrentamento-da-covid-19-no-brasil-caracterizacao-e-analise-epidemiologica-por-estado>.

5 Mientras que la mayoría de los gobiernos estatales y locales han intentado implementar cierres patronales, distanciamiento social y emplear herramientas tecnológicas con los más variados propósitos para frenar la pandemia, el Gobierno Federal se ha opuesto a las medidas de distanciamiento social y ha apostado por la inmunización colectiva a través de la contaminación desenfrenada y la popularización de tratamientos que se sabe que son ineficaces.

6 Fragoso, N., Roberto, E., Silveira, J. F., Tavares, C. (2021). Privacy and Data Protection in the Pandemic: report on the Use of Apps and Alternative Measures in Brazil. San Pablo, InternetLab, p. 16.

7 Agencia Brasil. IBGE: la informalidad alcanza el 41,6% de los trabajadores en el país en 2019. Acceso 12 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-11/ibge-informalidade-atinge-416-dos-trabalhadores-no-pais-em-2019>.

intento por mitigar los efectos socioeconómicos de la pandemia y el aislamiento, se implementó una política de protección social de transferencia de ingresos: el Auxilio de Emergencia.

3.2. Ley General de Protección de Datos

Paralelamente a la pandemia, en 2020, se intensificó el debate sobre la protección de datos en Brasil. En las cámaras legislativas, se presentaron, debatieron y consideraron propuestas de aplazamiento de la entrada, en vigor de la Ley General de Protección de Datos (Ley 13.709/2018 - LGPD), aprobada en 2018, e inicialmente prevista para entrar en vigencia en agosto de 2020. Además de los intentos de aplazamiento en el Legislativo, el Gobierno Federal editó la Medida Provisional 959/2020, que preveía la prórroga de la LGPD para mayo de 2021.

Para el desenlace de este debate fue esencial la decisión del Supremo Tribunal Federal (STF), en el ámbito de las acciones directas de inconstitucionalidad 6387, 6388, 6389, 6390 y 639, cuyo examen de constitucionalidad se direccionaba a la Medida Provisional 954/2020, que obligaba a las empresas de telefonía fija y móvil a compartir con el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), la relación de los nombres, de los números de teléfono y de las direcciones de producción estadística. La orden judicial dictada por la ministra Rosa Weber, y seguida posteriormente por el Tribunal, reconoció el derecho fundamental a la protección de datos. Con esta decisión, se evidenció la necesidad de una ley capaz de regir las actividades de tratamiento de datos en el país, especialmente dado el contexto de la pandemia. La LGPD tuvo su postergación total, suspendida por el Congreso Nacional y entró en vigor en septiembre de 2020. La Autoridad Nacional de Protección de Datos (ANPD) - organismo responsable de la fiscalización y monitoreo de la ley - fue creada en agosto de 2020 y su Consejo Directivo fue nombrado en octubre del mismo año. A principios de 2021, la ANPD publicó su agenda regulatoria para los próximos años.⁸

3.3. Acceso a internet

Aunque la población del país con acceso a internet se ha ampliado gradualmente a lo largo de los últimos años, todavía es grande la proporción de personas sin conexión a la red. Según el Centro Regional de Estudios para el Desarrollo de la Sociedad de la Información (CETIC)⁹, el 20% de la población brasileña nunca ha accedido a internet. En 2019, el 71% de los hogares brasileños contaba con acceso a internet, lo que corresponde a 50,7 millones de hogares. El acceso también revela desigualdades regionales: mientras que el 75% de los hogares en el área urbana tenían acceso a internet, esta proporción en el área rural totalizaba el 51%. El tipo de dispositivo utilizado también es significativo: el 58% de toda la población con acceso a internet usa solo el teléfono

8 BRASIL Ley General de Protección de Datos Ordenanza 11 de 27 de enero de 2021. Hace pública la agenda regulatoria para el bienio 2021-2022. Diario Oficial de la Unión. Disponible en: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-11-de-27-de-janeiro-de-2021-301143313>. Acceso 8 noviembre de 2021.

9 CETIC. TIC Domicilios investigación Sobre el Uso de las tecnologías de Información y Comunicación en los domicilios Brasileños. 2019. Disponible en: <https://cetic.br/pt/publicacao/pesquisa-sobre-o-uso-das-tecnologias-de-informacao-e-comunicacao-nos-domicilios-brasileiros-tic-domicilios-2019/>.

móvil. Entre la población que se conecta por el celular, el 85% se encuentra en las Clases D y E.¹⁰ Así, el escenario hoy es de desigualdad, no sólo en el acceso, sino también en relación a su calidad: el acceso únicamente por medio de aparatos móviles predomina entre las clases económicas más bajas de la población, poseyendo limitaciones relativas a la baja calidad de la conexión, con planes de poca amplitud, alto costo y posibilidades de uso limitadas.

Estas desigualdades se evidenciaron más durante la pandemia, ya que el acceso a internet se volvió primordial no solo para la comunicación entre personas, sino también para actividades de ocio, educación y resolución de aspectos de la vida cotidiana. Es el caso del acceso a políticas públicas - como el Auxilio de Emergencia - que pasó a ser digitalizado. El elevado porcentaje de la población sin acceso a internet, la calidad en las condiciones de acceso o incluso la alfabetización digital, tuvieron impactos también en el ejercicio del derecho a la protección social.

10 INSTITUTO BRASILEÑO DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Acceso fijo a Internet. Serie desafíos para la universalización de internet en Brasil. p. 6.

4. DESCRIPCIÓN DEL CASO: EL AUXILIO DE EMERGENCIA Y LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA

El Auxilio de Emergencia es una política de transferencia de renta instituida por la Ley 13.982/2020, cuyo objetivo es apaciguar los efectos económicos y sociales de la pandemia de COVID-19, y permitir a la parte más vulnerable de la población la permanencia del acceso a bienes de consumo, sobre todo alimentación.

El beneficio es fruto de la iniciativa del poder legislativo. El 25 de marzo de 2020, líderes de los partidos de oposición al Gobierno Federal (PCdoB, PDT, PSB, PSOL, PT y Red) presentaron veintidós enmiendas al Proyecto de Ley 9.236/2017, previendo la creación de del Auxilio de Emergencia.¹¹ La propuesta preveía la concesión mensual de 600,00 reales a trabajadoras/es informales y de 1.200,00 reales para madres solas responsables por el sustento de la familia, durante un período de tres meses.

Con una rápida tramitación en las Cámaras Legislativas, el programa fue sancionado por el presidente Jair Bolsonaro el 1° de abril de 2020, resultando en la [Ley 13.982/2020](#). La legislación que establece el Auxilio de Emergencia modifica la [Ley 8.742/1993](#), que dispone sobre la organización de la asistencia social en Brasil. La Ley de 2020 prevé parámetros adicionales de caracterización de la situación de vulnerabilidad social, para fines de elegibilidad con el beneficio de prestación continua y establece las medidas de protección social para enfrentar la pandemia de COVID-19.

En los primeros tres meses, el Auxilio de Emergencia en el valor de 600,00 reales, era concedido mensualmente a las/os trabajadoras/es con más de dieciocho años, que no tuvieran empleo formal activo o fueran trabajadoras/es informales, no titulares de otros beneficios (previsional, asistencial, seguro de desempleo o de programas de transferencia de renta federal) y cuya renta familiar mensual per cápita fuese de hasta medio salario mínimo. Las madres, en familias monoparentales, responsables por el sustento de la familia, tenían el derecho de recibir dos cuotas de la ayuda, totalizando R\$ 1.200,00 (Art.2°, §3°, Ley 13.982/2020). Para las familias beneficiarias del Programa Bolsa Familia (PBF), el Auxilio de Emergencia sustituía el beneficio del PBF, temporalmente, cuando el valor de el Auxilio fuera superior al ya recibido por la familia (art. 2°, §2°, Lei 13.982/2020).

Con la implementación del AE y el inicio del pago de las ayudas, se propusieron nuevos proyectos de ley y se promulgaron nuevas leyes, con el objetivo de ampliar las categorías de personas que serían elegibles para la concesión del beneficio. La [Ley 13.998/2020](#) incluyó en el rol de beneficiarias/os del Auxilio de Emergencia madres que poseían menos de dieciocho años. La [Ley 14.171/2020](#), oriunda del proyecto de ley (PL) 2508/2020 de autoría de la diputada Fernanda Melchionna (PSOL), incluyó la posibilidad de que los padres solo recibieran dos cuotas del AE. Pero, en caso de que la

11 Las enmiendas presentadas al Proyecto de Ley 9.236 / 2017 están disponibles en: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_emendas?idProposicao=2163972&subst=0.

madre y el padre solicitaran la cuota doble de la ayuda, alegando tratarse de familia monoparental, la madre era priorizada, aunque el registro fuese realizado posteriormente (art. 2º, §§ 3ºA, 3ºC).

La continuidad de la crisis económica y sanitaria ocasionó dos veces la prórroga del programa: la primera, instituida por la Medida Provisional 1.000, extendió el pago del beneficio hasta el 31 de diciembre de 2020 y estableció el valor de 300 reales, llamado Auxilio de Emergencia Residual (AER); y la segunda, instituida por la Medida Provisional 1.039 (Auxilio de Emergencia 2021), determinó el pago de cuatro cuotas mensuales de 250 reales para aquellas/os elegibles en el mes de diciembre de 2020.¹²

	Auxilio de Emergencia (AE)	Auxilio de Emergencia Residual (AER)	Auxilio de Emergencia 2021 (AE2021)
Legislación	Ley 13.982/2020 Decreto 10.316/2020	Medida Provisional 1.000/2020	Medida Provisional 1.039 / 2021
Valor del beneficio	600,00 R \$ cuota simple; 1.200, 00 R \$ para proveedoras /es de familia monoparental	300,00 R \$ cuota simple; 600, 00 R \$ para proveedoras/es de familia monoparental	250,00 R \$ cuota simple; 375, 00 R \$ para proveedoras/es de familia monoparental 150,00 R \$ para la familia unipersonal.
Valor del beneficio	Abril / 2020-Agosto/2020 (5 parcelas)	Septiembre / 2020-Diciembre/2020 (4 parcelas)	Marzo / 2021-Octubre/2021 (7 parcelas)

12 En el presente informe utilizamos el término “ Auxilio de Emergencia “ para referirnos a los aspectos generales del programa, que son compartidos por todas las rondas del beneficio.

	Auxilio de Emergencia (AE)	Auxilio de Emergencia Residual (AER)	Auxilio de Emergencia 2021 (AE2021)
¿Quién tenía derecho?	Beneficiarias del Programa Bolsa Familia; personas inscritas en el CadÚnico; trabajadoras/es con más de 18 años, que no poseían empleo formal activo; microempresario/a individual (MEI); trabajadoras/es informales, no titulares de otros beneficios (previsional, asistencial, seguro de desempleo o de programas de transferencia de renta federal) y cuya renta familiar mensual per cápita fuese de hasta medio salario mínimo.	Quién recibió el AE.	Quién recibió el AE o el AER.

El programa se inspira y se relaciona con otras políticas públicas de transferencia de renta y de protección social ya implementadas en Brasil, pero innova al proponer el requerimiento remoto por medio de la aplicación de la Caja Económica Federal, como principal medio de acceso al beneficio y al incluir trabajadoras/es informales entre sus/os beneficiarias/os.

En relación a la Bolsa Familia, el principal programa de transferencia de renta del país, el Auxilio de Emergencia guarda diversas similitudes y se inspira en su estructura. El PBF, así como el AE, es un programa datificado y el proceso de selección de las/os beneficiarias/os es hecho de forma automatizada. Ambos programas son gestionados y operados por los mismos órganos: el Ministerio de la Ciudadanía y la Caja Económica Federal. Sin embargo, existen algunas diferencias entre los programas, y se han realizado algunas adaptaciones en función de la magnitud de la AE.¹³

Para Bolsa Familia, la principal base de datos utilizada para la selección de beneficiarias es CadÚnico. El CadÚnico, que fue creado en 2001 e integra la gestión del PBF desde 2003, es una base de datos de identificación y caracterización socioeconómica de las familias brasileñas de bajos ingresos. Además del PBF, el CadÚnico es utilizado para más de treinta políticas públicas en Brasil, siendo el principal instrumento la selección de familias de bajos ingresos para programas

13 En diciembre de 2020, la Auxilio de Emergencia contaba con 67,8 millones de beneficiarios/os; mientras que la Beca Familiar contaba con 14,2 millones de familias en julio de 2020.

componentes de la Asistencia Social Federal.¹⁴ Está marcado por la descentralización: a pesar de que el CadÚnico es federal, el registro es responsabilidad de los municipios. Los datos para la solicitud del beneficio son recogidos por el municipio a través de los formularios del CadÚnico. Estos datos son consolidados, transmitidos al Ministerio de la Ciudadanía y tratados por el área de tecnología de la información del ministerio. El MC define quién es elegible, sin injerencia del municipio. Después del tratamiento de los datos, la lista de personas elegibles se transfiere a la Caja de Ahorros Federal que opera los pagos del PBF.¹⁵

El Auxilio de Emergencia fue concedido automáticamente para las personas beneficiarias del PBF y para las personas registradas en el CadÚnico, si cumplían los criterios de elegibilidad. En relación a las políticas públicas ya constituidas en el país, el AE se aprovechó de la estructura preexistente de los programas de transferencia de renta, pero para llegar a un nuevo público, que no era beneficiario de ninguna política social (el llamado público ExtraCad), se implementaron nuevas medidas y tecnologías.

Para el público ExtraCad, es decir, aquellas/os no registradas/os en el CadÚnico, fue implementado el requerimiento remoto por la aplicación de la Caja. El registro digitalizado fue una innovación, en relación con las demás políticas de protección social. Esta modalidad de registro tenía como justificación evitar que las personas se desplazaran a las unidades de atención de los Centros de Referencia de Asistencia Social (CRAS) durante la emergencia sanitaria. **A diferencia del CadÚnico y del PBF, el Auxilio de Emergencia es centralizado a nivel federal y el municipio no posee participación en el registro.**

4.1. Diseño institucional

El Auxilio de Emergencia es gestionado por el Ministerio de la Ciudadanía, que ya concentraba la organización y definición de otras políticas de protección social, como el PBF. De acuerdo con el Decreto 10.316/2020, dispositivo regulador de la ley que instituyó al Auxilio de Emergencia, el MC es responsable por ordenar los gastos para la implementación de la política, compartir bases de datos del CadÚnico y de personas beneficiarias del PBF con el agente operador (Dataprev), y suspender beneficios del PBF en los casos en que se identifica que el Auxilio es más ventajoso.

Se puede decir que el MC concentra el núcleo duro de la gobernabilidad del Auxilio, que debido a la alta complejidad, creó el Comité Gestor de la Auxilio de Emergencia.¹⁶ El Comité es responsable

14 INTERNETLAB (2020). Bolsa Familia: pensando en la privacidad de las/os titulares <https://www.internetlab.org.br/pt/privacidade-e-vigilancia/bolsa-familia-pensando-a-privacidade-das-titulares/>.

15 Mariana G. Valente, Natalia Neris y Nathalie Fragoso. "Presencia en la red de Protección Social: Privacidad, Género y Justicia de datos en el Programa Bolsa Familia". Revista nuevos estudios, ed. 119, 2021, p. 17.

16 BRASIL Ministerio de la Ciudadanía. Ordenanza 408/2020. Instituye el Comité Gestor del Auxilio de Emergencia en el ámbito del Ministerio de la Ciudadanía. Diario Oficial de la Unión. Publicado el: 10/06/2020, número: 110, Sección 1, Página 6. Disponible en: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-408-de-8-de-junho-de-2020-261041463>. Acceso 8 noviembre de 2021.

de planificar y articular acciones para la ejecución del programa, aprobar los flujos de trabajo y las reglas de elegibilidad en su funcionamiento, deliberar sobre las respuestas a las solicitudes de información, así como monitorear los riesgos en la ejecución y deliberar sobre las medidas para mejorar la gobernabilidad. El Comité está integrado por las siguientes áreas del MC: Secretaría Ejecutiva, Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información, Secretaría Nacional del Registro Único, Secretaría de Gestión de Fondos y Transferencias, Secretaría Nacional de Renta de la Ciudadanía, Asesoría Especial de Control Interno, Asesoría Jurídica, Subsecretaría de Planificación, Presupuesto y Gobierno y Subsecretario de Tecnologías de la Información.¹⁷

La Ordenanza 408/2020¹⁸ regula los procedimientos de ayuda. En su art. 6º, establece la competencia de Dataprev para actuar como agente operador, asumiendo entre sus atribuciones el tratamiento de las informaciones proporcionadas para (i) averiguación de los criterios de elegibilidad por medio del cruce de bases de datos, (ii) habilitación y concesión de la ayuda, (iii) acompañamiento, certificación y retorno al Ministerio de la Ciudadanía de las operaciones de pagos ejecutadas por el agente pagador, y (IV) identificación, con base en el criterio definido en la ley, en caso de que el pago del Auxilio de Emergencia sea más ventajoso que los beneficios financieros del PBF, generando bases de datos con tales informaciones para el Ministerio de la Ciudadanía. La contratación del sistema de tecnología e información de Dataprev, se dio por contratos administrativos, con dispensa de licitación en razón del carácter emergencial de la contratación (Art.24, IV de la Ley 8.666/1993) y con financiamiento público de la unión a través del MC.¹⁹

Aunque la ordenanza no establece cuál será el agente pagador, el art. 7º determina que una institución financiera pública federal será responsable por desempeñar tal papel, mediante realización de contrato. El MC firmó contrato con Caja, que se estableció como agente pagador del Auxilio de Emergencia, y también del CadÚnico y del PBF. Así, en la implementación de la política de renta básica de emergencia, hubo un re-aprovechamiento de la estructura, de los arreglos y de los instrumentos de asistencia social preexistentes.²⁰ Entre sus actividades están: **(i)** disponibilidad de la plataforma digital para la inscripción de las/os solicitantes del Auxilio de Emergencia, seguimiento de las solicitudes de las/os solicitantes y pago de las parcelas de la ayuda, **(ii)** generación de archivo conteniendo la relación de pagos del AE y respectivos retornos de procesamiento, **(iii)** realización de las operaciones de pago a las/os beneficiarias/os de la Auxilio de Emergencia, con retorno del procesamiento al MC, **(iv)** informaciones a las/os solicitantes, vía plataforma, de la situación de elegibilidad conforme los criterios establecidos en la Ley 13.982 de

17 Respuesta a la solicitud de acceso a la información al Ministerio de la Ciudadanía. Protocolo n° 71003.083435/2021-32.

18 BRASIL Ministerio de la Ciudadanía. Ordenanza 408/2020. Instituye el Comité Gestor de la Auxilio de Emergencia en el ámbito del Ministerio de la Ciudadanía. Diario Oficial de la Unión. Publicado el: 10/06/2020, número: 110, Sección 1, Página 6. Disponible en: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-408-de-8-de-junho-de-2020-261041463>. Acceso 8 noviembre de 2021.

19 Contratos administrativos n° 12/2020, n° 21/2020, n° 26/2020, n° 38/2020 y n° 04/2021.

20 Cardoso, B. (2020). La implementación del Auxilio de Emergencia como medida excepcional de protección social. Revista de Administración Pública. Río De Janeiro 54 (4): 1052-1063, jul. - ago. 2020, p. 1056.

2020, (v) disponibilidad de atención telefónica automatizada, por unidad de respuesta audible, para orientación a las/os ciudadanas/os.

Ante las atribuciones de esos tres actores centrales - Ministerio de la Ciudadanía, Dataprev y Caja Económica Federal - el Ministerio de Economía (ME) desempeñó un papel residual en la operacionalización del Ayuda. A pesar de haber determinación legal que establece entre sus competencias la actuación conjunta con el MC para definir criterios para la identificación de las/os beneficiarias/os y autorizar a la empresa pública a utilizar determinadas bases de datos, los órganos declararon que su actuación fue limitada.²¹ Le correspondió al órgano la viabilidad financiera del programa, mediante la edición de las Medidas Provisionales 937/2020 y 1.056/2021, cuyo objetivo fue abrir crédito extraordinario en favor del MC en 2020 y 2021.

Adicionalmente, el ME fue responsable de celebrar acuerdos de préstamo entre el gobierno brasileño y organismos internacionales de cooperación en el marco del “Programa de Emergencia de Apoyo a la Renta de Poblaciones Vulnerables afectadas por COVID-19 en Brasil”. El financiamiento provino de los siguientes organismos: (i) New Development Bank (NDB), por un monto de US\$ 1.000 millones, destinados al reembolso parcial del pago de la Auxilio de Emergencia al grupo de beneficiarios que no se encontraban inscritos en el Registro Único hasta el 02/04/2020 y solicitó el beneficio vía plataformas digitales de la Caja Económica Federal - ExtraCad, (ii) Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por un monto de US\$ 400 millones, destinados al reembolso parcial del pago de Ayudas de Emergencia a los colectivos beneficiarios inscritos en el Registro Único, que no sean públicos en el marco del Programa Bolsa Familia, y (iii) Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), por importe de 130 millones de euros, destinados al reembolso parcial del pago del Auxilio colectivo de personas beneficiarias del Programa Bolsa de Familia.²²

4.2. Solicitud del beneficio

Para recibir la Ayuda, el MC concibió tres públicos destinatarios: (i) beneficiarias del PBF, (ii) inscriptas/os en el CadÚnico que no son beneficiarias/os del PBF, y (iii) ExtraCad, que serían las/os ciudadanas/os que no son inscriptas/os en el CadÚnico. Para los dos primeros grupos, la concesión del Auxilio de Emergencia fue automática, sin necesidad de solicitud o registro, siempre que estuvieran presentes las condiciones de elegibilidad. Para las/os ciudadanas/os que no estaban inscriptas/os en el CadÚnico (ExtraCad), fueron establecidas tres formas de requerimiento para el acceso al beneficio: por medio del sitio,²³ por la aplicación **Auxilio de Emergencia** CEF o por correo. El requerimiento remoto, que fue implementado con la justificación de evitar aglomeraciones en agencias bancarias o en los CRAS, fue una importante innovación en relación a los demás

21 Respuesta a la solicitud de acceso a la información al Ministerio de la Ciudadanía. Protocolo nº 03005.174757 / 2021-10.

22 Respuesta a la solicitud de acceso a la información al Ministerio de la Ciudadanía. Protocolo nº 36783.047102/2021-17.

23 <https://auxilio.Caja.gov.br/#/inicio>. Acceso 8 noviembre de 2021.

programas de asistencia social del Gobierno Federal, que no cuentan con esta posibilidad.²⁴ En diciembre de 2020, la Auxilio de Emergencia contaba con 67,8 millones de beneficiarios/os, de los cuales aproximadamente el 56% fueron registrados/os por la aplicación o por el sitio de la CEF.²⁵ Cabe destacar que Bolsa Familia contaba con 14,283 millones de familias en julio de 2020.²⁶

La aplicación **Auxilio de Emergencia** de la Caja Económica, durante el registro para la concesión del beneficio, requiere datos (nombre completo, registro de persona Física, regularizado y fecha de nacimiento), informaciones personales respecto de la composición familiar, condiciones de trabajo (las opciones ofrecidas por la aplicación son agricultura y ganadería, extractivismo/pesca, comercio, producción de mercancías, prestación de servicios, trabajo doméstico y otros), renta e informaciones sobre cómo desea recibir el beneficio (en cuenta ya existente o si es necesario crear un ahorro digital).²⁷

4.3. Perfil de las/os beneficiarias/os

En 2020 había 68,3 millones de personas elegibles para el Auxilio de Emergencia. De estos, 19,5 eran elegibles por el Programa Bolsa Familia, 10,5 millones por el Registro Único, 38,2 millones de personas eran elegibles por la aplicación **Auxilio de Emergencia** de la Caja, y 60 mil por decisión judicial. De acuerdo con el Ministerio de la Ciudadanía, en total, fueron asistidas 118.706.565 personas en Brasil (68,3 millones de personas elegibles sumadas y familiares). Esta cifra representa el 55,6% de la población brasileña.²⁸

Para la concesión del beneficio, solamente son elegibles personas con edad igual o superior a 18 años. Excepcionalmente, madres adolescentes, es decir, toda mujer con edad de 12 a 17 años que tenga, como mínimo, un/a hijo/a, también tenía derecho a la ayuda. Según datos del Ministerio de Ciudadanía, 34, 384 mujeres menores de 18 años eran elegibles para el beneficio.²⁹

Según datos del Ministerio de Ciudadanía, en 2020 el género del público elegible para la concesión del beneficio era de 30,4 millones de hombres y 37,8 millones de mujeres.³⁰ De acuerdo con el

24 *Ibidem*, p. 1057/1057.

25 Según datos oficiales de la Caja Económica Federal. Disponible en: <https://caixanoticias.caixa.gov.br/noticia/22125/auxilio-emergencial-clique-aqui-para-ver-os-ultimos-numeros-2>.

26 Según datos del gobierno federal. Disponible en: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2020/07/bolsa-familia-alcancou-mais-de-14-2-milhoes-de-lares-em-julho>.

27 La información sobre los datos solicitados fue obtenida por el sitio de Sebrae. Disponible en: <https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/saiba-como-para-solicitar-o-auxilio-emergencial-pelo-app-da-caixa,3794c1662ab51710VgnVCM1000004c00210arcd>. Acceso 8 noviembre de 2021.

28 Datos disponibles en: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/index.php?g=2>.

29 Véase El Anexo I.

30 Datos disponibles en: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/index.php?g=2>.

organismo, parte de estos datos no representan la totalidad del público elegible, pues existen personas cuyo género no fue posible identificar a partir de las bases de datos.

El Auxilio de Emergencia mantiene un aspecto genérico, ya constatado en el Programa Bolsa Familia.³¹ La Ley 13.982/2020 establece que las familias monoparentales tienen derecho a recibir dos cuotas del AE, independientemente del género de la persona responsable del núcleo familiar (Art.2, 3). En el momento de la publicación de la ley, las dos acciones valdrían R \$1.200,00.

Sin embargo, se registraron casos de madres solas, responsables por la crianza de las/os hijas/os, que no tuvieron derecho al beneficio duplicado porque ex compañeros ya habían utilizado los datos de la/os hija/os para solicitud del beneficio, aunque no siendo responsable por el núcleo familiar.³² Con el registro de estos casos, Caja realizó una conferencia de prensa en mayo de 2020 para divulgar mecanismos de denuncia para que madres solas, perjudicadas por el registro de ex compañeros, soliciten la corrección de los datos en el sistema del Ministerio de la Ciudadanía.³³

La constatación de los fraudes, que afectó a madres solas en situación de vulnerabilidad, supuso cambios legislativos. La Ley 14.171/2021 añadió un dispositivo a la Ley 13.982 / 2020, que pasó a estipular que en el caso de que madre y padre no formen una única unidad familiar, y de haber duplicidad en la indicación de dependientes en los registros para solicitud del beneficio en doble, será privilegiado el registro hecho por la mujer, aunque sea posterior a aquel hecho por el hombre. La Ley 14.171 / 2021 también establece que la Central de Atención a la Mujer deberá proporcionar un canal de atención específico para denuncias de violencia y de daños patrimoniales relacionados al beneficio del Auxilio de Emergencia.

Las personas inmigrantes estaban entre las/los beneficiarios/as de la política de transferencia de ingresos. De acuerdo con datos de la Secretaría Nacional del Catastro Único (Senarc), el AE, la primera ronda del beneficio atendió a 39.175 personas extranjeras, el AER benefició a 30.224, y el AE2021 llegó a 17.332 personas extranjeras.³⁴

Según datos obtenidos por medio de la Ley de Acceso a la Información (Ley 12.527/2011), no había ningún criterio que tomara en consideración el color/etnia de las personas para el Auxilio de Emergencia y no hay datos sobre la distribución de color/etnia entre beneficiarias/os del programa.

31 El art. 2º, 14 de la Ley 10.836/2004 establece que el pago del Programa Bolsa Familia será hecho, preferentemente, a mujeres.

32 Pauluze, Thaiza. A madres solteras se les niega la Auxilio de Emergencia de R \$1.200 y acusan a ex parejas de fraude. Folha de Sao Paulo, 29 de abril de 2020. Disponible en: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/04/maes-solo-tem-auxilio-emergencial-de-r-1200-negado-e-acusam-ex-companheiros-de-fraude.shtml>.

33 Ver, Leticia. Madres solas pueden denunciar a exparejas que utilizan el CPF de sus hijos/os en ayuda. VER IG Economía. 19 de mayo de 2020. Disponible en: <https://economia.ig.com.br/2020-05-19/maes-solo-podem-denunciar-ex-companheiro-que-usa-cpf-dos-filhos-em-auxilio.html>.

34 Ver Anexo II

4.4. Infraestructura de datos

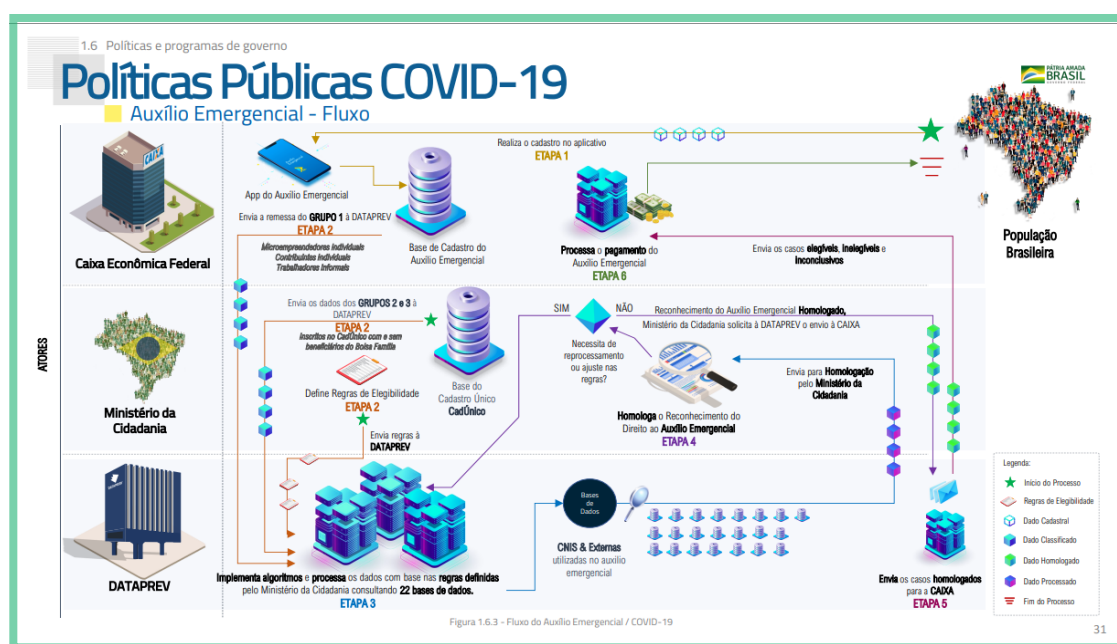
El Auxilio de Emergencia es un programa datificado, compuesto por un intenso flujo de datos, que atraviesa todas las etapas del programa. La selección de las/los beneficiarias/os es automatizada, realizada por Dataprev, que cruza múltiples bases de datos, de diferentes órganos del Gobierno, con los datos del CadÚnico y con los requerimientos para concesión del beneficio del público del ExtraCad, realizados por medio de la aplicación **Auxilio de Emergencia**.

El Ministerio de la Ciudadanía es responsable de definir cuáles serán las bases de datos que serán procesadas por Dataprev. Para la ronda de 2021, la Ordenanza 620 de 26 de marzo de 2021 del MC, enumeró 34 bases de datos (Anexo III) para el cruce y verificación de los criterios de elegibilidad dispuestos en el art.4º del Decreto 10.661, de 2021. Es, por lo tanto, la empresa pública Dataprev responsable de la construcción de los algoritmos del programa y del procesamiento del reconocimiento de los derechos de las/los solicitantes.

Para asegurar la consecución de estos objetivos y proteger la regularidad del tratamiento de datos, los contratos firmados entre el MC y Dataprev enumeran las siguientes obligaciones de la contratada, es decir, Dataprev:

- I. Asegurar la disponibilidad, confidencialidad e integridad de los datos, informaciones y sistemas informatizados, inclusive de todas sus alteraciones, manuales, programas fuente y objeto, bases de datos y otros recursos, pertenecientes al Ministerio de la Ciudadanía, almacenados o bajo la gestión de Dataprev;
- II. Velar por el cumplimiento de obligaciones relacionadas con secreto y seguridad de los datos, informaciones y sistemas relacionados al tratamiento de datos para la Auxilio de Emergencia, para que se hagan protegidos contra acciones u omisiones intencionales o accidentales que impliquen en pérdida, destrucción, inserción, copia, acceso o alteración indebidos. Se debe aplicar el mismo nivel de protección, independientemente del medio en el que los datos viajen, se almacenen o en los entornos en los que se procesen;
- III. Tomar las medidas apropiadas para que las informaciones en propiedad del Ministerio de la Ciudadanía no sean divulgadas o distribuidas por las/los empleadas/os o agentes de la Dataprev;
- IV. No transferir a otra persona, en su totalidad o en parte, la ejecución del contrato;
- V. Responsabilizarse por los daños causados directamente al Auxilio de Emergencia o a terceras /os, derivados de su comprobada culpa o dolo en el tratamiento de datos para ejecución del contrato;
- VI. Presentar al Ministerio de la Ciudadanía, previa solicitud y según sea requerido, Informes de Gestión de Nivel de Servicio que incluyan los resultados calculados por el CONTRATISTA a partir de los indicadores de la Agencia Nacional de Salud Complementaria (ANS), así como los descuentos aplicables.

Después de cruzar los datos registrados en las aplicaciones Caja Económica, CadÚnico y PBF con las bases de datos puestas a disposición por otros órganos para la investigación, como la base de Declaraciones de Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (DIRPF) de la Secretaría de Ingresos Federales de Brasil (RFB), en caso de aprobación y reconocimiento del derecho al beneficio por parte del Ministerio de la Ciudadanía, se realizará la inclusión en la nómina, conforme lo determina el art. 6 del Decreto 10.316/2020. La siguiente tabla ilustra la descripción:



Dataprev. Informe Integrado de Gestão, 2020, p. 31³⁵

4.5. Impugnación de la decisión automatizada y judicialización

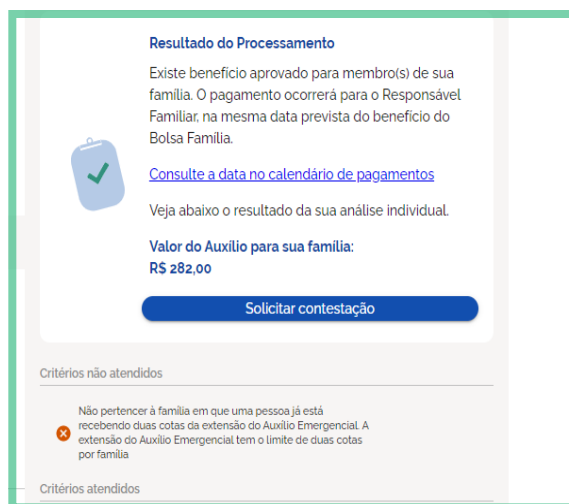
Los servicios de Tecnología de la Información de Dataprev también fueron contratados por el Ministerio de la Ciudadanía para operacionalizar los servicios de consulta, contestación y recepción de demandas judiciales para viabilizar las actividades complementarias al proceso de pago, conforme establecido en el contrato 21/2020.³⁶

Respecto a la existencia de mecanismos de corrección de datos, o de recurso en relación a una decisión de concesión de beneficio en la Auxilio de Emergencia, a partir del momento en que el MC presenta el resultado del procesamiento, sea de elegibilidad o revisión mensual, la/la ciudadana/o puede impugnar la inelegibilidad en hasta diez días. En el sitio, donde se informa el resultado del

35 Disponible en: https://portal3.dataprev.gov.br/sites/default/files/arquivos/relatorio_integrado_de_gestao_2020_cgpg_v67.pdf.

36 Ministerio de la Ciudadanía. Subsecretaría de Asuntos Administrativos. Expediente n° 71000.034996/2020-57.

procesamiento de los datos y la no aprobación del beneficio, consta el botón “disputar análisis”. La plataforma informa cuáles fueron los criterios cumplidos y cuáles no:



Imágenes ejemplificadoras Captura de pantalla realizada el 13.8.2021

Después de la contestación, Dataprev realiza al mes siguiente una nueva verificación con bases actualizadas. En caso de que la/el ciudadana/o sea elegible, ella/el recibe la parte del mes actual y las anteriores de forma retroactiva. Sin embargo, esta forma de impugnación no conduce a un nuevo análisis humano, sino solo a un nuevo procesamiento de datos, y no es posible incluir nueva información para subsidiar el análisis. Las decisiones tomadas por el algoritmo desarrollado por Dataprev implican, automáticamente, la concesión o no del beneficio, sin que haya ninguna decisión humana.

Por la ausencia de formas administrativas de revisión de la decisión automatizada, la principal forma de cuestionamiento y solicitud de un análisis humano para la concesión del beneficio, se dio por la vía judicial. Por tratarse de un programa federal, la contestación judicial ocurría ante la Justicia Federal. En razón de la vulnerabilidad social y económica de las personas que requirieron el acceso al beneficio, la mayor parte de la población que tuvo su Auxilio de Emergencia negado o suspendido, y optó por la vía judicial, recurrió a la Defensoría Pública de la Unión (DPU).

Sin embargo, la capacidad de la DPU para satisfacer todas las demandas de revisión es limitada. Como señala la institución en su sitio oficial,³⁷ la Defensoría Pública no es capaz de llegar a todos los municipios brasileños (atendiendo sólo el 32% de ellos). Aún así, la institución no tiene suficientes defensoras y defensores para el análisis individual y personalizado de cada negativa o suspensión del beneficio:

(...) la DPU no recibió ninguna inversión federal para la atención de demandas de Auxilio de Emergencia. En razón de la falta de estructura, actualmente atendemos

apenas cerca del 32% de los municipios brasileños, pues contamos con solamente 467 defensoras/es con actuación en la 1º instancia, 122 en los tribunales regionales y 50 en los Tribunales Superiores.

Desde el inicio del Auxilio de Emergencia, se han realizado todos los esfuerzos para atender al mayor número de personas. La DPU ya instauró más de 160.000 procesos de Asistencia Jurídica y atendió a más de 600.000 mil personas, beneficiando directa o indirectamente a aproximadamente 1,9 millones de personas. A pesar de esto, el Gobierno analizó 148 millones de CPFs y negó el Auxilio a más de 80 millones de personas. Con los nuevos criterios adoptados para el Auxilio de Emergencia 2021, se estima que más de 15 millones de personas dejarán de recibir el beneficio. Estas negativas son producidas por robots que realizan el cruce de las bases de datos; por otro lado, en la DPU, son defensoras y defensores que analizan individualmente y de manera personalizada cada caso, lo que explica la dificultad de atender a todas las personas.

Debido a este escenario, si usted reside en algún municipio no atendido por la DPU, no será posible realizar la atención jurídica. Además, considerando los millones de casos de denegación del Auxilio de Emergencia y el reducido número de defensores públicos activos, existe el riesgo de que, incluso en las localidades atendidas por la Defensoría, se produzca un retraso en la respuesta inicial a la demanda.

Entre las hipótesis de revisión, vale citar la desactualización de los registros de las/los ciudadanas/os en el CadÚnico, lo que implicó que muchas/os ciudadanas/os elegibles fuesen impedidas/os de recibir el beneficio. En este sentido, hubo casos de ciudadanas/os cuya composición familiar cambió, pero no hubo modificación de esta información en el CadÚnico. También es necesario destacar casos de personas que estaban desempleadas, sin empleo formal, pero en los sistemas del Gobierno Federal constaba algún vínculo laboral. Esta situación contribuyó al marco de alta judicialización de la ayuda, cuyo número de acciones en septiembre de 2020 se acercaba a 76 mil en la Justicia Federal. Esto motivó un convenio entre la Defensoría Pública Federal y el Ministerio de la Ciudadanía, para que la primera tuviera acceso a un sistema específico DataPrev para la consulta detallada y presentación de impugnaciones administrativas en casos preestablecidos, los cuales serían revisados automáticamente, sin revisión humana.

El Consejo Nacional de Justicia informó que el Tribunal Regional Federal de la V Región (TRF5) juzgó 16.985 procesos referentes a solicitudes de Auxilio de Emergencia negadas por la Unión hasta enero de 2021. Entre julio y noviembre de 2020, el promedio mensual de nuevas acciones en las secciones judiciales vinculadas a la V Región - Alagoas, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte y Sergipe - fue de 4,8 mil. Entre las 12.923 acciones resueltas con sentencia con resolución de mérito, casi la mitad, 6.432 acciones, tuvieron por válida la solicitud del Auxilio³⁸. Debido al volumen de demanda, las Secciones Judiciales vinculadas a la V Región crearon el servicio de

38 Consejo Nacional de Justicia. La Justicia Federal de la V Región juzgó casi 17 mil procesos sobre Auxilio de Emergencia Disponible en: <https://www.cnj.jus.br/justica-federal-da-5a-regiao-julgou-quase-17-mil-processos-sobre-auxilio-emergencial/>.

presentación en línea de Ayudas de Emergencia, un servicio de solicitud que permite al interesado presentar una demanda en línea sin la representación de un abogado, con el fin de garantizar el acceso a la justicia.³⁹

En una decisión en una acción civil pública presentada por la Defensoría y por el Ministerio Público Federal (MPF) en Alagoas, la Justicia Federal determinó a la Unión, a la Caja Económica Federal y a Dataprev abstenerse de exigir como requisito para la obtención del Auxilio de Emergencia la inexistencia de vínculo activo o renta identificada en el Registro Nacional de Informaciones Sociales (CNIS) en los últimos tres meses. “Entiendo que es razonable rechazar la recepción del beneficio de emergencia por parte de quienes actualmente mantienen una relación activa o tienen ingresos, pero desconociendo este criterio de los últimos tres meses, establecido en la citada ordenanza, dado que muchas personas fueron despedidas justo en la víspera de la concesión de la Auxilio de Emergencia. De hecho, el beneficio de Auxilio de Emergencia, creado por la Ley 13.982/2020, tiene el objetivo de amparar a todas aquellas personas que abruptamente se quedaron sin fuente de ingresos debido a la pandemia de COVID-19, no siendo razonable amparar sólo a aquellas que estaban sin ingresos tres meses antes del inicio de la situación de emergencia”.⁴⁰

En la acción de la DPU y del MPF también fue pedido para que se incluyera en el sistema de concesión del beneficio, una autorización para que mujeres jefas de familia, que hubieran recibido apenas una cuota en el valor de 600 reales por medio de inscripción de la Bolsa Familia o CadÚnico, pudieran complementar el pedido de una cuota más del beneficio. Adicionalmente, solicitaron que el sistema indique cuál es el supuesto mandato electivo que se está ejerciendo y dónde, de acuerdo con los datos de las elecciones de 2018 del Tribunal Superior Electoral (TSE), en caso de denegación del beneficio por el ejercicio de mandato, y que el beneficio no sea denegado sin su ejercicio efectivo, aunque la/el beneficiaria/o haya sido elegida/o como suplente. En relación a la solicitud de autorización para la cabeza de familia y el cruce con bases actualizadas del TSE, hubo aceptación.

4.6. Auditorías

La gestión del beneficio fue auditada por los órganos de control, a saber la Contraloría General de la Unión (CGU) y el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU), y sometida al control social y judicial por el Ministerio Público Federal, que ejerce su función, constitucionalmente atribuida, de defensa de derechos sociales e individuales indisponibles, y por la Defensoría Pública de la Unión.

39 ATENCIÓN EN LÍNEA / Auxilio de Emergencia. TRF5. <https://portal.trf1.jus.br/portaltarf1/juizado-especial-federal/jef/juizado-especial-federal/atermacao-online/detalhe.htm>. Acceso noviembre 2021.

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

Los informes de seguimiento del TCU contribuyeron a indicar las irregularidades y riesgos en el marco del programa, relacionados principalmente con la gestión y los gastos financieros - en detrimento del tratamiento de datos - que, a su vez, es fruto de un mayor escrutinio de la sociedad. Las fuertes críticas dirigidas en particular a fraudes o errores de inclusión de beneficiarias/os cuya situación material contradice los criterios de elegibilidad, sobre todo por la prensa en los programas de transferencia de renta, impulsaron la lógica de accountability financiero.

En lo que se refiere a la gestión y al presupuesto, y siguiendo la lógica señalada, la cartilla de acompañamiento del TCU⁴¹ indicó que la ausencia de revisión periódica de requisitos legales contribuyó a mantener beneficiarias/os que habían perdido las condiciones de elegibilidad. El informe señala que “cada mes, cientos de miles de personas entran en el mercado formal de empleo, obtienen un beneficio del Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) e incluso mueren”, sugiriendo que la confirmación de adecuación a los requisitos legales sólo en el momento de concesión del beneficio sería responsable en alguna medida de los errores de inclusión. A pesar de la importancia de esta conclusión, al ignorar los índices de desempleo derivados de la crisis económica durante la pandemia en dicho análisis, que alcanzaron la tasa récord del 13,5% en 2020,⁴² queda explícita la desproporción del nivel de preocupación atribuido al fraude en relación al nivel de preocupación con la consecución de los objetivos primarios del programa: proporcionar protección de emergencia a trabajadoras/es en situación de vulnerabilidad.

En la cartilla, el TCU también puntuó entre los déficits de la política, la vulnerabilidad del control de los criterios de renta y composición familiar, cuya realización se da por autodeclaración. De esta forma, la verificación automatizada de los requisitos de elegibilidad tendría potencial de fracaso en la medida en que padecería de falta de confiabilidad de datos. Adicionalmente, el cruce de bases de datos incompletas u obsoletas también habría contribuido para el pago indebido del beneficio, aunque los cruces conducidos por Dataprev hayan permitido el rechazo de aproximadamente 57 millones de solicitudes en disconformidad con los criterios legales. Según datos del TCU, se estima que se gastaron R \$54 mil millones en pagos indebidos, CON 7,3 millones de personas cuyas condiciones no cumplen los requisitos legales, que habrían sido indebidamente beneficiadas. También se verificó la existencia de 6,4 millones de madres solas en el programa, que ganaron indebidamente una cuota excedente del beneficio.

En lo que respecta a auditorías referentes al tratamiento de datos personales, de acuerdo con la LGPD, a la/el agente de tratamiento corresponde la demostración de la adopción de medidas eficaces y capaces de comprobar el cumplimiento de las normas de protección de datos personales e, incluso, de la eficacia de estas medidas. Si bien las actividades de tratamiento de datos personales están sujetas a las obligaciones legales de responsabilidad definidas en la LGPD (art. 6, X), incluso

41 Tribunal de Cuentas de la Unión. Balance de Inspección del Auxilio de Emergencia. Cartilla de acompañamiento. Disponible en: https://portal.tcu.gov.br/data/files/2D/A7/DA/DA/1C5D771082725D77F18818A8/00_cartilha_acomp_auxilio-emergencial_TCU_v3.pdf.

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

por parte del encargado (art. 40, § 2, I), desde el punto de vista de la política, no hubo un enfoque adecuado de la rendición de cuentas del Auxilio de Emergencia, sobre la conformidad con el derecho a la protección de datos.

En este sentido, el Tribunal de Cuentas de la Unión, la autoridad encargada de supervisar la aplicación de la política, realizó su seguimiento y publicó un informe de Balance de la Fiscalización de la Auxilio de Emergencia, que incluye el informe de seguimiento de datos.⁴³ Sin embargo, dicha supervisión y rendición de cuentas no se refiere a la adecuación al régimen legal de tratamiento de datos, como se observa en el resumen del informe:⁴⁴

El presente informe presenta la aplicación de técnicas de estadística, análisis de datos y tecnología de la información en la fiscalización del gran volumen de datos objeto de este seguimiento, en busca de indicios de errores o fraudes en la selección de personas para la Auxilio de Emergencia, que pueden implicar tanto la inclusión de personas que no deberían recibir el beneficio (riesgo de inclusión), como personas que tendrían derecho y tuvieron el beneficio negado (riesgo de exclusión).

A pesar de haber auditoría de las bases de datos, no se mencionan derechos relacionados a las / los titulares, conforme muestra la metodología:

La metodología adoptada en esta fiscalización comprendió la realización de las etapas de: entendimiento del negocio y de los datos; obtención y preparación de los datos, que incluye la evaluación de calidad (credibilidad) de los datos, la higienización y el enriquecimiento de las bases y la construcción de bases derivadas de identificación calificada de personas; la elaboración de modelos de análisis, que abarca el desarrollo de tipologías (o pistas de auditoría), la identificación de patrones de regularidad e irregularidad y la construcción de indicadores; la evaluación de los resultados; y las etapas de conclusión y elaboración de propuestas de encaminamiento.

El informe de seguimiento de bases de datos del TCU, en lo que respecta a la verificación de la integridad, validez y consistencia, revela algunos problemas en las bases de datos. En cuanto al campo de nombre de la madre, el 4,14% de los registros están en blanco o nulos. La mayor cantidad de inconsistencias fue identificada en el campo de fecha de inscripción, con 53,2 millones de registros (23,48%) sin la información. El campo indica la fecha en que la persona fue registrada en la base CPF y es usado para comparar con varias otras fechas como fecha de nacimiento, fecha de creación del título de elector y fecha de defunción. Cabe señalar que el campo relativo al título de elector, información esencial para verificar la elegibilidad, no fue sometido a las pruebas de credibilidad del TCU porque no fue proporcionado al organismo. A este respecto, el Tribunal señaló la necesidad de una mayor integración entre los registros de personas físicas en la siguiente

43 Tribunal de Cuentas de la Unión. TC 016.834 / 2020-8. Disponible en: <https://portal.tcu.gov.br/balanco-da-fiscalizacao-do-auxilio-emergencial.htm>.

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

deliberación de la sentencia 1.123 / 2020-TCU-P:

9.9. recomendar, con fundamento en el art. 250, inciso III, del Reglamento Interno/TCU, al Comité Central de Gobierno de Datos, conforme previsto en el art. 21 del Decreto 10.046/2019, a la Secretaría de Ingresos Federales de Brasil y al Tribunal Superior Electoral que realicen esfuerzos para proporcionar los motivos de suspensión del CPF, así como del Título de Elector asociado a un CPF (a ejemplo de su inclusión blockchain de CPF de la Secretaría de Ingresos Federal de Brasil), de forma a promover la calidad e interoperabilidad de los datos relativos a los ciudadanos y optimizar la implementación de políticas públicas, en los moldes de lo previsto en la Ley 13.444/2017, que instituyó la identificación Civil Nacional, y del Decreto 10.046/2019, que creó el Registro Base del Ciudadano (ítems 2.6 y 2.7 del informe de auditoría);

No existen registros de mecanismos de participación ciudadana en el control, diseño y elaboración de sistemas informáticos para el otorgamiento del Auxilio de Emergencia.

5. LA OTRA CARA DE LA POLÍTICA: MÁS ALLÁ DE LA INSTITUCIONALIDAD

5.1. Pobreza, exclusión e impacto de la política en el ejercicio de derechos

Considerar el nivel de disfrute de derechos fundamentales, derivados del Auxilio de Emergencia, es crucial para comprender los efectos de la implementación de tecnologías y del tratamiento de datos personales en políticas públicas encaminadas a ampliar el acceso de la población a servicios y mejorar las condiciones de vida de las poblaciones vulneradas.

Ante el enorme abismo social brasileño, ensanchado por la crisis económica y sanitaria generada por la pandemia, parece inevitable que una política enfocada con el propósito de impedir la profundización de la pobreza sea afectada por la constante negación de derechos a que estos grupos están sujetos y por el aislamiento de poblaciones específicas al margen del Estado. De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional por Muestra de Domicilios Continua (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua), 6,5% de la población brasileña vivía en situación de extrema pobreza en 2019.⁴⁵ Los datos de la Fundación Getúlio Vargas (FGV) apuntan a un porcentaje del 10,97% de los brasileños en extrema pobreza en 2019. Según la proyección de la FGV, entre agosto de 2020 y febrero de 2021, la población en situación de pobreza aumentó del 4,52% al 12,83%.⁴⁶ La pobreza es el principal obstáculo al acceso a servicios básicos, a la inclusión digital y al acceso a la justicia en la población brasileña, expresándose, por lo tanto, como un gran obstáculo también al acceso a la Auxilio de Emergencia.

5.1.1. Ausencia de la documentación requerida

Según datos del PNAD de 2018, casi 3 millones de brasileños/os no poseen acta de nacimiento civil. Dicho documento es requisito básico para la adquisición de cualquier otro documento civil, como el documento de identidad, Registro General (RG), CPF, libreta de trabajo y título de elector. El problema del subregistro tiene como causa principal la pobreza y se despliega en la invisibilización de estas personas ante el Estado y en el obstáculo a políticas y servicios públicos, en razón de la dependencia de documentación para el acceso. De esta forma, la falta de acceso a servicios de salud pública, educación básica y programas de transferencia de renta por la ausencia de documentación, lleva a la ampliación del abismo social de clases en Brasil.

45 Síntesis de Indicadores Sociales: en 2019, la proporción de pobres cae al 24,7% y la pobreza extrema se mantiene en el 6,5% de la población. Disponible en: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/29431-sintese-de-indicadores-sociais-em-2019-proporcao-de-pobres-cai-para-24-7-e-extrema-pobreza-se-mantem-em-6-5-da-populacao>.

46 El número de brasileños que viven en la pobreza extrema crece con el fin de la Auxilio de Emergencia. G1. 3/3/2021. Disponible en: <https://g1.globo.com/profissao-reporter/noticia/2021/03/03/numero-de-brasileiros-que-vivem-na-extrema-pobreza-cresce-com-fim-do-auxilio-emergencial.ghtml>.

Esta situación puede ser observada en los programas Bolsa Familia y Auxilio de Emergencia, cuya exigencia de documentos como el RG y CPF para el registro impiden a las/os no documentadas/os - justamente la porción más pobre de la población - de gozar de derechos económicos y sociales de asistencia, que a su vez viabilizan la realización de los derechos a la alimentación, a una vivienda digna, educación y salud.

El requisito de documentación específica también afecta a otros grupos marginados en el programa. La falta de validez del Registro Administrativo de Nacimiento Indígena (RANI) como documento para registro en el CadÚnico - una de las formas de acceso al beneficio del Auxilio de Emergencia - inviabiliza o, al menos, dificulta que personas indígenas sean contempladas/os por la política. Aunque es un documento oficial e instituido por el Estatuto del Indio (Ley 6.001/1973), el documento no hace las veces del registro civil - mediante certificado de nacimiento o RG - y, por lo tanto, perjudica el acceso de estas poblaciones a las políticas de transferencia de renta.

Los obstáculos de documentación impuestos por la burocracia estatal, en el acceso de grupos sociales de diferentes etnias, no terminan ahí. Los criterios de elegibilidad establecidos en la ley disponen que, para recibir la ayuda, la inscripción del/de la trabajador/a en el CPF es obligatoria y la situación del CPF deberá estar regulada ante la Secretaría Especial de la Secretaría de Ingresos Federales de Brasil del Ministerio de Economía (Decreto 10.316/2020, art. 7º, § 4º). Dicho documento es requerido en el registro inicial por la aplicación de la Caja, que es la otra puerta de entrada posible para el acceso al beneficio de emergencia. Si bien la exigencia de este documento y su regularización es uno de los mecanismos de prevención al fraude, tal condicionante ha afectado desproporcionadamente a las/los indígenas, que, como se mencionó, necesitan desplazarse de las aldeas, a menudo distantes de los centros urbanos, para cumplir el requisito.

En respuesta a esta situación, el estado de Pará presentó una acción cautelar para suspender tal exigencia, que fue deferida bajo el siguiente argumento: “la norma infralegal [Decreto 10.316/2020], en principio, extrapoló el poder regulatorio, en la medida en que restringió derechos al insertar un requisito no previsto en la ley ahora regulada.” El Tribunal Superior de Justicia suspendió la medida cautelar, alegando que demandaría una remodelación de la plataforma de Dataprev y retrasaría el pago del beneficio.

También la población inmigrante se vio afectada por este contexto. En una entrevista realizada en el informe Privacy and Data Protection in the Pandemic⁴⁷ [Privacidad y protección de datos en la Pandemia] con la Defensoría Pública de la Unión, responsable de la atención de las poblaciones inmigrantes, se informaron quejas sobre las dificultades para completar los campos de registro de la aplicación de la Ayuda. Inicialmente, existía un impedimento para que los inmigrantes solicitaran el Auxilio, por la inexistencia de un campo de inscripción en el Registro Nacional de Extranjeros y el Registro Nacional de Migración, que a su vez son los documentos de identificación de los

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

inmigrantes. Posteriormente, se percibió que el problema residía en una falla en la redacción del formulario, indicando el llenado de RG en lugar del documento de identificación.

5.1.2. Exclusión digital

Los desafíos impuestos por el uso de la aplicación para acceder al programa, también abarcan cuestiones de accesibilidad y exclusión digital en Brasil. La encuesta continua de la PNAD, realizada en el cuarto trimestre de 2018, indica que el 79,3% de la población brasileña de 10 años y más tiene acceso a un teléfono celular. La tenencia es mayor entre habitantes de áreas urbanas (82,9%) que entre habitantes de áreas rurales (57,3%). A pesar de que el 93,2% de los hogares tienen al menos un teléfono móvil, un total del 25,3% de la población de 10 años o más no tiene acceso a internet. Además, la restricción del uso de un mismo número de teléfono para más de un registro, limita la recepción del beneficio a las familias que solo tienen un teléfono o número de teléfono con más de un miembro elegible. La falta de memoria en el celular, la limitación del acceso a internet y de acceso y retiro del beneficio cuando la/el beneficiaria/o cambia de número, son otras cuestiones que imponen obstáculos para el acceso. Este escenario deja en evidencia, que los obstáculos impuestos por la implementación de un programa de transferencia de ingresos a través de la aplicación, son desafiantes y merecen una evaluación cuidadosa de las/os formuladoras/es de políticas.

La necesidad de confirmación de identidad por SMS u otro medio electrónico, requerida por el Auxilio para la recepción del beneficio, entra en conflicto con la realidad social de bajo acceso a internet y a redes móviles de telefonía por pueblos indígenas, comunidades quilombolas y tradicionales, sobre todo en determinados estados brasileños. Ante esto, el Ministerio Público Federal propuso una acción Civil Pública (ACP) en el Amazonas, enfatizando que la demanda de servicios de Internet y telefonía para el acceso a la Ayuda, y la falta de acceso, lleva a las/os beneficiarias/os a asistir a una agencia de la Caja, causando aglomeración y obligando a las/os indígenas a desplazarse de las aldeas a los centros urbanos. Este desplazamiento ignora la falta de condiciones materiales de estas comunidades, para esta práctica de manera periódica. Así, el Tribunal Regional Federal de la I Región, concedió medidas urgencia para obtener:

“Adecuación de la aplicación destinada al acceso al AE, “Caja Tem”, en el plazo de quince días, para posibilitar registro y acceso a la referida ayuda, adicionalmente, vía internet, por el sitio o aplicación, sin necesidad de confirmación por SMS o medio telefónico.”

5.1.3. Limitación del acceso a la justicia

El Auxilio de Emergencia es un programa del Gobierno Federal y, por lo tanto, la contestación judicial se da ante la Justicia Federal. La Defensoría, institución pública que ofrece a las ciudadanas y ciudadanos vulnerables la orientación jurídica gratuita, fue un órgano central para que aquellas/es que tuvieron su auxilio denegado o suspendido, pudieran impugnar la decisión automatizada. Sin embargo, la capacidad de actuación de la DPU es limitada, tanto por el pequeño número de defensoras/es, como por los pocos lugares en que la DPU consigue actuar. La institución está presente en apenas el 32% de los municipios brasileños, con 467 defensoras y defensores públicos actuando en primera instancia. Sin la Defensoría, las personas dependerían de abogadas/os particulares, lo que, considerando la vulnerabilidad socioeconómica de las/os beneficiarias/os del Auxilio de

Emergencia, limitaba el acceso a la justicia. Así, la posibilidad de respuesta se mostró insuficiente, en comparación a la cantidad de demanda para la revisión de los análisis automatizados.

5.1.4. Datos obsoletos y errores catastrales

Por último, las bases de datos desactualizadas o con informaciones incorrectas también fueron un obstáculo para el acceso al beneficio. Una de las principales bases de datos utilizadas para el Auxilio de Emergencia, es la Relación Anual de Información Social (RAIS), que concentra datos de entrada y salida de empleos. Dataprev, el organismo responsable del cruce de bases de datos para la verificación de los criterios de elegibilidad, utilizó 2018 como el año base de la RAIS. El uso de datos de 2018 planteó un problema grave, en virtud de su obsolescencia. Como consecuencia, las personas que perdieron sus empleos en 2019 o con el inicio de la pandemia enfrentaron dificultades debido a las bases de datos.⁴⁸

La obsolescencia de RAIS no fue excepcional. Presas/os con régimen semiabierto, régimen abierto y personas que ya cumplieron sus penas, también enfrentaron dificultades para acceder a la Auxilio de Emergencia debido a la desactualización de las bases de datos.⁴⁹ Las bases de datos penitenciarias no se actualizan con información sobre el régimen cumplido por la persona. Como consecuencia, a las personas que tenían derecho al beneficio se les prohibió acceder a él.

Además de los problemas vinculados a la obsolescencia de las bases de datos, errores durante el llenado del registro en la aplicación de la Caja, también fueron una barrera.⁵⁰ Debido a la ausencia de mecanismos de revisión humana de las decisiones automatizadas, los reclamos por desactualización o errores en el registro, dependían de la judicialización, lo que impone una capa adicional de dificultad de acceso.

De este modo, queda evidente que la arquitectura digitalizada y datificada del programa tiene limitaciones importantes para satisfacer integralmente su propósito de inclusión y acceso; al revés, refuerza la restricción de los grupos a los que se destina en el acceso a las condiciones materiales de supervivencia.

48 EXAMEN Las personas desempleadas a quienes se les negó la ayuda, tendrán que volver a aplicar este mes. Disponible en: <https://invest.exame.com/mf/desempregado-e-teve-auxilio-negado-voce-tera-de-refazer-o-pedido-esse-mes>.

49 GZH El Gobierno admite fallas en el registro y dice que las personas presas con regímenes semiabiertos, tienen derecho a la Auxilio de Emergencia. Disponible en: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/coronavirus-servico/noticia/2020/06/governo-admite-falha-em-cadastro-e-diz-que-presos-do-semiabierto-tem-direito-ao-auxilio-emergencial-ckawywus700jx015nfimmvhn0.html>.

50 Información obtenida a través de una entrevista con un defensor público de la DPU.

5.2. Datificación y vigilancia

A menudo, las poblaciones más dependientes de las políticas gubernamentales y las relaciones con el poder público son los inmigrantes, las personas que viven en situación de pobreza, las mujeres, las personas LGBTQIA+ y las personas negras y, por lo tanto, los titulares de la mayor cantidad de datos recopilados por el Estado. Esta situación repercute en las dinámicas de poder existentes en las relaciones entre Estado y ciudadana/o, que son reforzadas en la dimensión de la privacidad y ejercicio de Libertades Civiles, en la medida en que la recolección y tratamiento de datos personales tiene implicaciones en la forma como las personas son vistas y tratadas; poblaciones generalmente invisibles para el Estado como sujetos⁵¹ sujetos bajo control.

Dicha recolección de datos sobre uso de determinados servicios, aumenta la capacidad estatal de inferir comportamientos, hábitos cotidianos, movimientos y necesidades, así como predecir comportamientos futuros de grupos específicos en detrimento de las demás parcelas de la sociedad, ocasionando una desproporción en el monitoreo y vigilancia sobre poblaciones marginadas. En cuanto a las políticas de transferencia de ingresos, esto pueden materializarse en el control sobre las condiciones y modos de vida de los beneficiarias/os por parte del Estado y el resto de la población, en el caso de divulgación de datos personales de estos ciudadanos/as y al buscar interpretar, según parámetros abstractos y personales, si tales condiciones de vida son compatibles con recibir asistencia social. Con esto, se agrega otra capa de estigma a una población ya discriminada, que muchas veces es escrutada por ciudadanas/os cuyo nivel de vida las/os aleja de la realidad de la pobreza, lo que puede llevarlas/os a emitir interpretaciones basadas en premisas falsas y un imaginario social elitista.

Este escenario es ampliamente observado en los Programas Bolsa de Familia y Auxilio de Emergencia, en los cuales se depositan excesivas reivindicaciones sobre eficiencia y protección contra fraude, mediante la adopción de medidas de transparencia activa - con la divulgación del monto del beneficio disponible, el nombre completo de la/la beneficiaria/o, parte del CPF y, en el caso del PBF, el Número de Identificación Social (NIS) -, descuidando la vulnerabilidad y el ejercicio de libertades fundamentales de las/los beneficiarias/os.⁵² En este sentido, el Relator de las Naciones Unidas sobre la pobreza extrema y los derechos humanos recomienda que “en lugar de obsesionarse con el fraude, el ahorro de costos, las sanciones y las definiciones de eficiencia impulsadas por el mercado, el punto de partida debería ser cómo los presupuestos de bienestar

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

52 FRAGOSO, Nathalie; VALENTE, Mariana; LANGENEGGER, Natalia; RUIZ, Juliana Pacetta. “Protección de datos en Políticas de Protección Social: contribuciones desde el Programa Bolsa Familia”, Diagnósticos y Recomendaciones n.6 (Sao Paulo: InternetLab, 2021).

podrían transformarse a través de la tecnología para garantizar un nivel de vida más alto para los vulnerables y desfavorecidos.”⁵³

No es solo la hipervisibilidad y la sobreexposición lo que hace que estas poblaciones sean más sensibles al debilitamiento de los derechos de privacidad y protección de datos. La autodeterminación informativa, reconocida en 2020 por el Supremo Tribunal Federal como núcleo del derecho fundamental a la protección de datos,⁵⁴ y las garantías de transparencia son fundamentos y principios de la LGPD aún no observados desde el punto de vista del tratamiento de los datos personales de los beneficiarias/os. Esto se debe a que faltan informaciones evidentes, específicas y accesibles a las/los beneficiarias/os, acerca de cómo sus datos personales serán tratados y cuáles son las implicaciones derivadas de este tratamiento, además de excesiva opacidad referente al empleo de algoritmos y sus impactos.

Ante esto, es posible observar que la implementación del programa inspira una lógica de renuncia al derecho a la privacidad a cambio del disfrute de derechos económicos y sociales.

5.3. Transparencia desproporcionada

Cualquier acto de la administración pública en Brasil está sometido al principio de transparencia por obligación, instituido originalmente en el mandamiento constitucional de observar el principio de la publicidad, positivado en el art.37. Los efectos de tal principio en la gestión pública fueron consolidados en 2011 por la Ley de Acceso a la Información (Ley 12.527/11), en la cual se estableció la directriz de que la publicidad es regla general y la confidencialidad la excepción. Como política pública, los actos y procedimientos relacionados con las Ayudas, están sujetos a tales obligaciones legales, y el poder público, en la forma de las autoridades competentes, especialmente el Ministerio de la Ciudadanía y las empresas públicas Caja Económica y Dataprev, deben poner a disposición toda información al respecto, independientemente de las solicitudes, siempre que se confirme el interés público - art. 3º, II de la Ley 12.527/2011 - y respetando los derechos fundamentales en cuestión.

Considerando su índole datificada, las implicaciones de la ejecución de la política para derechos fundamentales, en particular el derecho a la privacidad y a la protección de datos, exigen atenta ponderación entre interés público y estos principios, a fin de garantizar amparo a los derechos de las/los titulares de los datos tratados durante todo el ciclo de datos en el marco del programa, incluyendo aquellos sujetos al procesamiento automatizado. En este sentido, la Ley de Acceso a la Información prevé la garantía de la protección de la información personal, en los términos del art.6º, inciso III, y la LGPD establece la necesidad de observancia del principio de la necesidad a

53 Informe del relator especial de Naciones Unidas para la extrema pobreza, tecnología digital, protección social y derechos humanos. Octubre de 2019. Disponible en: <https://undocs.org/A/74/493>.

54 Acciones Directas de Inconstitucionalidad 6387, 6388, 6389, 6393, 6390, suspendiendo la aplicación de la Medida Provisional 954/2018.

la/el agente que va a tratar datos personales, exigiendo que el tratamiento sea limitado al mínimo necesario, para la consecución de sus finalidades y de forma proporcional a ella. Tales garantías deben, por lo tanto, ser consideradas en el balance que conduzca a la decisión sobre qué información del programa debe ser divulgada.

La garantía de los derechos de la persona titular, en el tratamiento de datos personales, todavía evidencia otra dimensión del principio de transparencia. Al tratar datos personales, la/el agente debe garantizar a la persona titular informaciones claras, precisas y de fácil acceso respecto de la actividad de tratamiento, como determina el art.6 °(VI) de la LGPD.

Ante esto, es posible notar que la administración pública busca observar estas obligaciones legales en el ámbito de las decisiones automatizadas de la ayuda, mediante la publicación de los datos del informe Integrado de Gestión de Dataprev, cuyas informaciones buscan esclarecer el ciclo de datos y toma de decisiones en el programa, incluyendo indicación de uso de algoritmos para procesar los datos y cruzar bases, así como por medio de un acto normativo del Ministerio de la Ciudadanía - Ordenanza 620 de 26 de marzo de 2021 - que enumera las bases que podrán ser usadas para aplicación de los cruces. Sin embargo, falta información suficiente sobre la posible formación del equipo técnico para el manejo de los datos, la supervisión humana de los procedimientos o incluso en relación con la existencia de comisiones técnicas para evaluar la gestión de los datos y los informes de riesgos e impactos, lo que también es incompatible con la Estrategia Brasileña de Inteligencia Artificial. En resumen, no hay claridad sobre la automatización del proceso de tratamiento de datos y toma de decisiones.

En contraste con el déficit de transparencia activa en las decisiones automatizadas en materia de gestión de datos, se produce una hipertrofia de este mecanismo en el extremo político, cuando el poder público interpreta indiscriminadamente el principio de transparencia. El escenario descrito se puede apreciar en la publicación por la administración pública, en el Portal de Transparencia del listado con datos personales de todas las personas beneficiarias del programa, en el que consta parte del CPF, NIS, nombre completo, monto y cuotas recibidas, además de estar incluido en el programa, ya sea a través de CadÚnico o ExtraCad.⁵⁵ La interpretación de la transparencia activa, según la cual no basta con informar de forma agregada cuestiones referentes al recibo del beneficio, justificándose por la promoción de *accountability* y prevención de fraudes, entra en tensión no sólo con la propia Ley de Acceso a la Información, que atribuye al poder público el deber de asegurar la protección de la información personal, sino también con los principios de la protección de datos. Se evidencia, así, una baja adecuación de las políticas de protección social a la cultura de protección de datos y a la negligencia de la autodeterminación informativa, reconocida por el STF

55 Detalle del beneficio del Auxilio de Emergencia, disponible en:
<https://www.portaltransparencia.gov.br/beneficios/auxilio-emergencial?municipio=-3&de=01/08/2021&ate=31/08/2021&tipoBeneficio=6&ordenarPor=beneficiario&direcao=asc>.

como derecho fundamental,⁵⁶ manifiesta por la imposibilidad de ejercicio de control de la persona titular sobre sus datos personales en el programa.

En cuanto a la transparencia pasiva, la Ley de Acceso a la Información establece el derecho de cualquier interesada/o de presentar una solicitud de acceso a la información a los organismos de la administración pública, Art.10, caput. En el marco de la administración pública federal, que incluye a las autoridades competentes para implementar la ayuda, el principal mecanismo de realización de la transparencia pasiva es la Plataforma Integrada de Defensoría del Pueblo y Acceso a la información - [Fala.Br](#).

5.4. Comunicación de la política hacia el público afectado

Se utilizaron múltiples canales de comunicación e información para la divulgación del Auxilio de Emergencia. El principal de ellos fue el sitio <https://auxilio.caixa.gov.br/#/inicio>, en que era detallado **(i)** quién tenía derecho al beneficio, **(ii)** cómo era hecha la selección de las/los beneficiarias/os, **(iii)** cuál era el valor y la cantidad de parcelas, **(iv)** cómo era hecho el pago, **(v)** cuál era la relación del AE con el PBF, **(vi)** calendarios de pago, y **(vii)** quién no tenía derecho al beneficio. Además, existía la posibilidad de hacer consultas sobre el AE a través del ChatBot del Ministerio de Ciudadanía en Facebook. También se adoptaron como canales de comunicación los anuncios en redes sociales y cadenas de televisión.

El Gobierno Federal ha puesto a disposición canales oficiales para evacuar dudas y ofrecer información sobre el Auxilio de Emergencia. Por teléfono, el Ministerio de la Ciudadanía facilitó el número 121, que funciona como centro de atención del organismo. El servicio es gratuito y la llamada debe realizarse por teléfono fijo o móvil. En internet, la plataforma Fala.BR, plataforma integrada de acceso a la información y defensoría del Ejecutivo Federal, creó una sección para que las/os ciudadanos/as hagan preguntas y reclamos formales sobre el Auxilio de Emergencia.

Sin embargo, es importante señalar que, a pesar de la cobertura mediática de la política pública, el Gobierno Federal no buscó activamente a las/os ciudadanas/o vulnerables que tendrían derecho al beneficio. Las personas económicamente vulnerables que cumplían con los criterios de elegibilidad y por lo tanto tenían derecho al beneficio, tenían que buscar activamente el AE; no habiendo forma de que el propio Estado llegue a estas personas, a partir de una identificación de poblaciones vulnerables que no fueron atendidas por CadÚnico.⁵⁷

La identificación de lagunas en el acceso a la política, resultó en una alianza firmada entre el Ministerio de la Ciudadanía y Correos, para atender a la población más vulnerable que, por la

56 El derecho a la autodeterminación informativa, ha sido reconocido como consecuencia de la garantía de la inviolabilidad de la intimidad y de la vida privada y del principio de la dignidad humana. Tribunal Supremo Federal Acción Directa de Inconstitucionalidad 6387. Disponible en: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5895165>.

57 Información obtenida a través de una entrevista con un defensor público de la DPU.

exclusión digital, no podía postular al beneficio. Así, más de 6 mil agencias de la empresa fueron habilitadas para realizar gratuitamente el registro de las/os ciudadanas/os mediante presentación del CPF de la persona beneficiaria y de los familiares dependientes de su renta, documento de identificación con foto y datos bancarios, en casos de la/o ciudadana/o tenga cuenta bancaria.

A pesar de la presentación de una solución para aliviar el problema de la falta de acceso a dispositivos tecnológicos, la medida no fue acompañada de alternativas para la falta de documentación de millones de brasileñas/os, que seguía siendo un requisito para el registro. Además, según una entrevista realizada con la Defensoría Pública, esta medida alternativa no logró éxito en relación al alcance y duración, habiéndose extendido por poco más de un mes.

6. CONCLUSIÓN

La Auxilio de Emergencia fue el mayor programa de transferencia de ingresos que jamás haya existido en Brasil,⁵⁸ hasta llegar a 67,8 millones de beneficiarias/os.⁵⁹ Su diseño institucional datificado y digitalizado, por un lado agilizó el proceso de concesión del beneficio y, por otro, creó obstáculos para grupos social y económicamente vulnerados.

A pesar de todas las limitaciones y problemas de acceso que resultaron de la automatización del Auxilio de Emergencia, su sistema datificado y automatizado permitió que el beneficio llegara a una gran parte de la población rápidamente. La Caja Económica Federal lanzó la aplicación para el registro para el AE el 7 de abril de 2020.⁶⁰ Después de 24 horas del lanzamiento de la aplicación, más de 22 millones de personas se habían registrado para la solicitud del beneficio.⁶¹ Los pagos comenzaron a realizarse el 9 de abril de 2020.

Datos del estudio “Covid, clases económicas y el Camino Medio: crónica de la crisis” hasta agosto de 2020, desarrollado por el Centro de Políticas Sociales de la Fundación Getulio Vargas (FGV Social),⁶² indican una caída del 23,7% de la pobreza en Brasil en agosto de 2020. De acuerdo con la investigación, en el período analizado 15 millones de brasileñas/os salieron de la línea de la pobreza. Investigaciones sugieren que, al menos en relación a las primeras rondas de la Auxilio de Emergencia, el beneficio impactó de forma positiva en los niveles de renta de las/os brasileñas/os en situación de mayor vulnerabilidad.

La ronda de 2021, sin embargo, no tuvo el mismo impacto positivo. Según el Centro de Investigación en Macroeconomía de las Desigualdades (Made), de la Universidad de Sao Paulo, el AE2021 no garantizó la misma protección social contra la pérdida de ingresos identificada en 2020. Con la implementación reducida y el valor significativamente menor del beneficio, el estudio apunta que la pobreza quedaría 4,1% y la extrema pobreza, 2,5% por encima del nivel pre-pandemia. Así, 5,4

58 BOTELHO, Vinicius. Medir el desafío de la política social después del fin del Auxilio de Emergencia. 22 de diciembre de 2020. Disponible: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/mensurando-o-desafio-da-politica-social-apos-o-fim-do-auxilio-emergencial>.

59 Según datos oficiales de la Caja Económica Federal. Disponible en: <https://Caixanoticias.caixa.gov.br/noticia/22125/auxilio-emergencial-clique-aqui-para-ver-os-ultimos-numeros-2>.

60 AHORA La Caja Económica lanza una aplicación de Auxilio de Emergencia de 600 reales. Disponible en: <https://agora.folha.uol.com.br/grana/2020/04/governo-deve-lancar-aplicativo-do-auxilio-emergencial-de-r-600-nesta-terca-7.shtml>.

61 Periódico de Sao Paulo. En 24 horas, 22 millones de personas se registraron para pedir auxilio de R\$ 600. Disponible en: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/04/em-24-horas-22-milhoes-de-pessoas-se-cadastraram-para-pedir-auxilio-de-r-600.shtml?origin=folha>.

62 Neri, Marcelo. “Covid, Clases Económicas y el Camino Medio: Crónica de la Crisis hasta Agosto de 2020”. Octubre / 2020 [FGV Social]. Disponible en: <https://cps.fgv.br/pesquisas/covid-classes-economicas-e-o-caminho-do-meio>.

millones de brasileñas/os pasarían a vivir en situación de pobreza y 9,1 millones de brasileñas/os pasarían a vivir en extrema pobreza.⁶³

En este informe, buscamos evidenciar no sólo los posibles impactos directos del tratamiento de datos personales en los derechos subjetivos de las personas beneficiarias, sino también los efectos que el empleo de bases catastrales y la digitalización de políticas sociales producen en la efectividad de la justicia distributiva. Aunque de gran valor para la reducción de los efectos económicos de la pandemia en Brasil, todavía hay que avanzar en la creación de políticas similares de forma que la privacidad de las/los beneficiarias/os no sea tratada como moneda de cambio de la protección social. Además, la digitalización de las políticas sociales viene con el desafío de pensar también en las maneras de llegar a personas cuyo acceso a internet o a dispositivos electrónicos es precario, para no alimentar aún más dinámicas de exclusión.

A partir de los hallazgos de la investigación realizada a través de entrevistas con funcionarios del Ministerio de la Ciudadanía y la Defensoría Pública Federal, el análisis de documentos oficiales y solicitudes de acceso a la información, (que reveló la falta de transparencia y capacitación focalizada del personal en el tratamiento de datos personales, auditorías específicas e informes de impacto), evidencia el largo camino por recorrer para incorporar una cultura de protección de datos, que abarque la noción de autonomía y libertad, así como el derecho a la intimidad y la protección de datos como garantía colectiva .

En este contexto, se concluye que es imprescindible la introducción de análisis integrados y sistemáticos de la protección de derechos, en el diseño e implementación de políticas públicas. Parece bastante preocupante que la aplicación de los derechos de prestaciones sociales se realice sin considerar las condiciones de acceso cuya limitación impide su pleno disfrute o impone nuevos obstáculos al ejercicio de otros derechos.

63 Nassif-Pires, Luiza; Cardoso, Luisa; Oliveira, Ana Luíza Matos de. Género y raza en evidencia durante la pandemia en Brasil: el impacto del Auxilio de Emergencia en la pobreza y la pobreza extrema. (Nota de Política Económica n° 010). MADE / USP. Disponible en: <https://madeusp.com.br/wp-content/uploads/2021/04/NPE-010-VF.pdf>.

ANEXOS

Anexo I - Rango de edad de las personas elegibles⁶⁴

Rango de edad	Nº de personas elegibles
hasta 15 años	2.613
16 y 17 años	31.771
18 a 24 años	12.706.236
25 y 34 años	17.385.199
35 y 39 años	8.353.934
40 y 44 años	7.632.901
45 y 49 años	6.631.681
50 y 54 años	6.076.311
55 y 59 años	4.911.944
+ 60 años	4.433.695

Anexo II - Beneficiaria/os extranjeras/os⁶⁵

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

64 Datos disponibles en: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/index.php?g=2>.

65 Datos obtenidos a través de la Ley de Acceso a la Información.

Anexo III-Bases de datos

Base de datos ⁶⁶	Origen	Frecuencia de la actualización ⁶⁷
Base del Sistema Informatizado de Control de Defunciones-SI-SOBI	Notarios	Diario
Base del Registro Nacional de Información Social-CNIS CPF GFIP/eSocial / GPS Beneficios de pensiones y LOAS Seguro de desempleo	Caja Económica Federal; INSS	Mensual
Base del Sistema Nacional de Información del Registro Civil - SIRC	Notarios	Diario
Base de datos de proveedores de pensiones (fallecimientos que dieron origen a la pensión por fallecimiento)	Sistema Integrado de Administración de Personal (Siape)	Mensual
Base de la Relación Anual de Información Social-RAIS (2019)	Ministerio de Economía	Anual
Base del Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos-SIAPE	Ministerio de Economía-Secretaría de Gestión de Personas (SGP)	N/A
Base de Servidores Estatales, Municipales y Distritales	Contraloría General de la Unión (CGU)	N/A
Base de Microempresarios Individuales	SERPRO	Eventual
- Base de trabajadores Intermitentes	SERPRO	N/A
Base de políticamente expuestos - Base del beneficio emergencial de preservación del empleo y de la renta (BEM)	Ministerio de Economía	N/A

66 Ordenanza del Ministerio de la Ciudadanía 620 de 26 de marzo de 2021.

67 Datos del Informe Integrado de Gestión 2020, del Dataprev, p. 32. Disponible en: https://portal3.dataprev.gov.br/sites/default/files/arquivos/relatorio_integrado_de_gestao_2020_cgpg_v67.pdf. Algunas de estas bases de datos no tienen información clara sobre la frecuencia de actualización.

Base de datos	Origen	Frecuencia de la actualización
Bases de las Declaraciones del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (DIRPF)	Secretaría de Ingresos Federales de Brasil	N/A
Base Mandato Electivo TSE (2014 - Senadores; 2018 - Presidente y Vicepresidente, Diputados Federales, Estatales y Distritales y Gobernador/es; 2020 - Alcaldes y Concejales/es)	Base de Datos Pública	Eventual
Base de reclusas / os del Departamento Penitenciario	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública-DEPEN / MJSP	N/A
Base de régimen penitenciario del Departamento Penitenciario	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública-DEPEN / MJSP	N/A
Base de presas/os en régimen cerrado del Estado de Sao Paulo	Ministerio de la Ciudadanía	Eventual
Base de reclusas/os instituidores de ayuda por reclusión - Base de reclusas/ los y respectivos regímenes penitenciarios del Sistema Electrónico de Ejecución Unificado del Consejo Nacional de Justicia	SEEU / CNJ	N/A
Base de Procuradores de la Justicia	Ministerio de Justicia	N/A
Base de situación penitenciaria junto al banco nacional de órdenes de arresto	BNMP / CNJ	N/A
Base de militares	Ministerio de Defensa	N/A
Base de becarios	CNPq del Ministerio de Ciencia y Tecnología	N/A
Base de Residentes en el Exterior	Departamento de Policía Federal	N/A
Bases de médicas/os residentes o residentes multiprofesionales, beneficiarios de becas de la Coordinación de Perfeccionamiento del Personal de Educación Superior	Ministerio de Educación	N/A

Base de datos	Origen	Frecuencia de la actualización
Base de servidoras/es y pasantes/os	Consejo Nacional de Justicia	N/A
Base de servidoras/es y pasantes/os	Tribunales Electorales Regionales	N/A
Base de servidoras/es y pasantes/os	Tribunales Regionales de Trabajo	N/A
Base de servidoras/es y pasantes/os	Tribunales Regionales Federales	N/A
Base de servidoras/es y pasantes/os	Tribunales de Justicia Estatales	N/A
Base de servidoras/es y pasantes/os	Tribunales de Justicia Militares Estatales	N/A
Base de servidoras/es y pasantes/os	Tribunal Superior Militar	N/A
Base de servidoras/es y pasantes/os	Tribunal Superior Electoral	N/A
Base de pasantes y residentes	SIAPE	N/A

