

RECEBIDO EM: 21/08/2015

APROVADO EM: 28/12/2015

AS CONDICIONALIDADES DO BOLSA FAMÍLIA E A PROMOÇÃO DA IGUALDADE MATERIAL

THE CONDITIONALITIES OF THE BOLSA FAMÍLIA AND THE PROMOTION OF MATERIAL EQUALITY

Guilherme Pinato Sato

Procurador Federal

Mestre em Direito Público dos Negócios pela Universidade de Paris 1 - Panthéon Sorbonne

SUMÁRIO: Introdução; 1 Os benefícios assistenciais e as demandas judiciais; 2 As condicionalidades como meio de inserção social; 3 A persecução da igualdade material como objetivo do Bolsa Família; 4 Conclusão; Referências.

RESUMO: Este artigo analisa o direito como instrumento de formação e desenvolvimento do Bolsa Família, favorecendo determinadas categorias, com o objetivo de concretização da igualdade material. O estudo tem por escopo abordar as condicionalidades, mais precisamente o seu fim mediato de redirecionamento de comportamentos e de rompimento do ciclo de pobreza. Destaca-se também a utilização de inúmeros regulamentos e portarias para agir de maneira mais eficaz sobre o meio social em constante transformação. Por fim, enfatiza a preponderância da persuasão estatal em detrimento do Estado repressor, no manejo das condicionalidades e na execução das políticas públicas.

PALAVRAS-CHAVE: Bolsa Família. Condicionalidades. Igualdade Material. Assistência Social. Políticas Públicas.

ABSTRACT: This paper analyzes the law as an instrument of formation and development of the Bolsa Família, favoring certain categories, with the aim of achieving material equality. The study has the scope to address the conditionalities, more precisely its mediate objective of behaviors redirection and of poverty cycle rupture. Also emphasizes the use of many regulations and ordinances to act more effectively on the social environment in constant transformation. Finally, it emphasizes the preponderance of State persuasion in detriment of repressive State in the management of conditionalities and implementation of public policies.

KEYWORDS: Bolsa Família. Conditionalities. Material Equality. Assistance Benefits. Public Policies.

INTRODUÇÃO

O presente artigo aborda a formação e o desenvolvimento de políticas públicas, baseando-se nos principais aspectos do Programa Bolsa Família. As políticas públicas são programas redistributivos de caráter transitório, sendo que o Bolsa Família visa a estabelecer igualdade material entre os indivíduos, por meio de prestações pecuniárias àqueles que se encontrem em condições de pobreza ou extrema pobreza, segundo critérios definidos em lei.

Um dos importantes aspectos do Programa Bolsa Família é o de impor condicionalidades¹ aos beneficiários, alcançando assim o objetivo imediato de suprir as carências materiais do grupo familiar e mediato de romper com o ciclo de miséria. Os efeitos mediatos do Programa são o acompanhamento da gestante e da vacinação dos filhos menores e da frequência escolar destes últimos. A transferência de renda é realizada preferencialmente em nome da genitora e o grupo familiar tem a livre escolha no destino dos recursos: na compra de alimentos e de vestuário.

Apesar de sua vasta expansão nos mais de dez anos de vigência, o Programa encontra dificuldades em aprimorar o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades pelos beneficiários, pois a não observância das contrapartidas aumenta a vulnerabilidade social. A assistência de agentes públicos às famílias que tenham os benefícios suspensos por inexecução das condicionalidades é medida estritamente necessária para alcançar os objetivos de universalização do ensino fundamental e médio, do pleno acesso da gestante ao acompanhamento pré-natal e da vacinação dos filhos menores.

A dificuldade dos beneficiários em atender aos requisitos de contrapartida pode ser ocasionada pela disponibilidade insuficiente de serviço público de saúde e de educação ou pela falta de informação aos grupos atendidos. O trabalho dos assistentes sociais com as famílias que tiveram o benefício suspenso visa a reorientá-las, identificar os entraves para execução da política pública, impedindo, assim, o cancelamento e a consequente exclusão do programa assistencial.

A Portaria GM/MDS n. 251/2012, em seu artigo 4º, avançou na proteção dos beneficiários em situação de risco social, ao exigir para o

1 As condicionalidades são deveres impostos aos beneficiários do programa Bolsa Família. Muito mais do que obrigações a serem cumpridas, caracterizam-se pela efetivação de direitos sociais nas áreas de saúde e de educação.

cancelamento do benefício o acompanhamento psicossocial, o que não era previsto na Portaria GM/MDS n. 321/2008.

A Portaria mais recente poderia ter dado mais um passo na proteção dos mais necessitados, pois em seu artigo 5º prevê o atendimento psicossocial priorizado às famílias com parcelas suspensas, enquanto tal atendimento deveria existir desde a advertência ou bloqueio, pois a mera interrupção temporária do benefício pode ocasionar graves danos ao grupo familiar em situação de extrema vulnerabilidade.

O Bolsa Família integra os programas de assistência social e nessa área a missão estatal é subsidiária, pois ao Poder Público cumpre o dever de socorrer o indivíduo em caso deste não poder manter economicamente sua própria subsistência ou não ser auxiliado pelo grupo familiar.

O papel do direito é fundamental nas políticas públicas, pois tratando-se de um processo em que vários grupos organizados participam na definição das metas a serem alcançadas, há necessariamente a presença de um rito, de determinado formalismo, de prazos e do contraditório. O Poder Público, ao tomar a decisão de implantar determinada política pública, põe em evidência os interesses de determinado grupo em detrimento dos demais e, desta feita, o processo decisório deve levar em conta os interesses conflitantes e decidir de maneira fundamentada.

O direito também tem a missão de salvaguardar os grupos menos organizados, estabelecendo normas protetivas aos mais pobres, por meio de políticas públicas, de tarifas módicas ou subsidiadas.

Além de servir de instrumento de definição das políticas públicas, o aparato legal também tem a função de assegurar a execução e o cumprimento das metas. Deve o administrador utilizar as normas jurídicas para reconfigurar as ações governamentais, com o objetivo de atender às carências sociais supervenientes, valendo-se de decretos e portarias como meios mais ágeis para interferir e transformar a realidade social, diminuindo as desigualdades entre os diversos grupos de indivíduos.

A temporalidade e a efemeridade da legislação na esfera da assistência social podem ser exemplificadas com a Lei n. 10.836/2004 do Programa Bolsa Família em seu artigo 2º, parágrafo 6º, ao estipular que os valores dos benefícios e da situação de pobreza e extrema pobreza poderão ser majorados pelo Poder Executivo, em razão da dinâmica socioeconômica do país.

Este artigo analisa também o papel das condicionalidades previstas no Programa Bolsa Família, pois elas têm como objetivo o direcionamento dos comportamentos dos beneficiários ao interesse geral, sendo que a cessação do benefício é aplicada em caráter residual, depois de várias tentativas de acompanhamento da família por profissionais dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).

Nas políticas públicas, as leis assumem papel importante na escolha dos meios necessários para responder às necessidades sociais prementes. Ao menos na esfera do direito social, deixa-se de lado a velha premissa de que a violação da lei ocasiona necessariamente a respectiva sanção, pois deve-se procurar o cumprimento da obrigação *in natura*, ou seja, a concretização das condicionalidades.

A atuação dos agentes da Assistência Social com as famílias que tiveram os benefícios suspensos faz com que se interrompam temporariamente as punições (advertência, bloqueio do benefício, suspensão e cancelamento) e seus efeitos gradativos previstos na Portaria n. 251, de 12 de dezembro de 2012, podendo-se aqui verificar a presença do Estado incentivador mais do que o Estado repressor.

As principais questões que este artigo aborda são: Qual o papel do direito na efetivação das condicionalidades do Programa? A função do direito como incentivador de comportamentos revela a ineficiência do Estado sancionador em matéria de políticas públicas? O atendimento psicossocial individual deve ocorrer desde o primeiro descumprimento, como proteção a indivíduos em risco social? Qual o limite da atuação do Poder Executivo na execução das políticas públicas?

1 OS BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS E AS DEMANDAS JUDICIAIS

Os beneficiários da Assistência Social são os excluídos da Previdência Social, não tendo acesso a aposentadorias e benefícios incapacitantes. Dentre os benefícios da Assistência Social, o de prestação continuada, inscrito no inciso V do artigo 203 da Constituição Federal, é o de maior litigiosidade, ensejando o maior número de demandas, em relação aos demais.

Ele garante um salário-mínimo à pessoa portadora de deficiência e ao idoso em situação de hipossuficiência econômica, esta última entendida como renda familiar per capita inferior a $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo.²

² O STF julgou improcedente a Reclamação n. 4.374, ajuizada pelo INSS, *declarando inconstitucional o artigo 20, parágrafo 3º, da LOAS, mas mantendo sua vigência até 31 de dezembro de 2014*. Trata-se de inconstitucionalidade do critério de renda de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo para considerar a miserabilidade do

O indivíduo que preenche os requisitos legais tem direito adquirido à concessão do benefício mencionado, que deve ser requerido administrativamente perante o INSS; em caso de omissão ou indeferimento do pedido, resta o ajuizamento de demanda judicial.

O artigo 174 do Decreto n. 3.048/1999 estipulou o prazo de 45 dias para o INSS efetuar o primeiro pagamento na via administrativa, desde que o requerente tenha apresentado toda a documentação do período contributivo. No julgamento do Recurso Extraordinário n. 631.240/MG³, o STF firmou entendimento da necessidade do prévio requerimento ao INSS, como regra geral.

Diferentemente do benefício citado acima, o indivíduo que preencher os requisitos de extrema pobreza ou pobreza estipulados pelo artigo 2º da Lei n. 10.836/2004 não possui direito adquirido ao Bolsa Família, pois mister ainda o cadastro, a seleção aleatória pelo Governo Federal e orçamento disponível.

Embora os dois benefícios assistenciais visem a atender indivíduos em condições de extrema pobreza, o primeiro está vinculado à transferência de renda sem contrapartida por parte dos beneficiários, com regras bem definidas, estipuladas na Lei n. 8.742/1993, cujo artigo 20 estabelece as condições para a concessão, não havendo necessidade de normas infralegais.

O Bolsa Família, por sua vez, é caracterizado como política pública de caráter temporário, de regras mutáveis, que se adaptam a uma realidade em constante transformação social. Nesse sentido, o Poder Executivo, para se adequar à realidade, edita inúmeros regulamentos e portarias, fixando os critérios de renda, as sanções pelo descumprimento das condicionalidades, bem como as atribuições dos entes federados.

núcleo familiar. *O voto do relator ministro Gilmar Mendes considerou defasado o critério de miserabilidade mencionado*, concedendo um prazo de dois exercícios financeiros para que o Poder Executivo adotasse novo critério. A decisão foi publicada em 04/09/2013 e, até 23/07/2015, não foi publicado novo critério de miserabilidade (STF – Rcl n. 4.374/PE, Plenário, rel. min. Gilmar Mendes, j. 18/04/2013, *DJe*, de 04/09/2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4439489>>. Acesso em: 29 jul. 2015).

- 3 No mesmo julgamento, o STF elencou hipóteses em que não há necessidade de prévio requerimento administrativo nos casos de revisões, restabelecimento ou manutenção de benefícios anteriormente concedidos (STF – RE com repercussão geral n. 631.240/MG, Plenário, rel. Min. Roberto Barroso, j. 03/09/2014, *DJe*, de 07/11/2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciarepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=3966199&numeroProcesso=631240&classeProcesso=RE&numeroTema=350>>. Acesso em: 29 jul. 2015).

A necessidade de ampla discricionariedade do Poder Executivo em se adaptar às transformações sociais foi bem ilustrada nos ensinamentos do jurista suíço Charles-Albert Morand⁴, ao mencionar que a Administração Pública deve dispor de vasta discricionariedade para se adaptar a um ambiente em constante transformação. Ele compara o Poder Público a um acrobata que desliza sobre uma corda e que deve ter grande liberdade em seus movimentos.

O Bolsa Família é uma espécie do gênero programas finalizados, que o mencionado jurista⁵ lembra serem constituídos de três fases: objetivos, meios e avaliação de resultados, superpondo-se à velha estrutura bipolar da norma e sua aplicação a um caso particular.

O mesmo jurista menciona que os resultados das políticas públicas não podem ser analisados como tudo ou nada, pois o grau de sua realização deve ser verificado em intervalos regulares, e mesmo que os objetivos devam ser perseguidos, não são obrigatórios como nas leis, pois são analisados dentro de um conceito de natureza política.

Pelos motivos mencionados acima, o Bolsa Família não possui o mesmo grau de litigiosidade que o benefício de prestação continuada, pois não se trata de direito subjetivo do indivíduo que cumpre todas as condicionalidades e o requisito da renda. A concessão do benefício depende ainda dos procedimentos da política pública, cujos resultados almejados de transformação da realidade são alcançados a longo prazo.

No julgamento da Reclamação n. 4.374, o relator ministro Gilmar Mendes citou o critério de miserabilidade do benefício de prestação continuada, fazendo referência à própria lei do Bolsa Família (Lei n. 10.836/2004, art. 2º, § 6º), que estabelece critérios mais elásticos para a sua concessão.

O dispositivo legal enuncia que a renda do Bolsa Família poderá ser majorada pelo Poder Executivo, levando-se em conta a dinâmica socioeconômica do país e que tal critério poderia ser aplicado no benefício de prestação continuada, aumentando o critério de miserabilidade fixado em $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo.

As poucas demandas judiciais no Bolsa Família se devem também ao fato de que a inscrição no Cadastro Único do Governo Federal (CadÚnico)

4 MORAND, Charles-Albert. *Le droit néo-moderne des politiques publiques*. Paris: LGDJ, 1999. p. 83.

5 *Ibidem*, p. 76-77.

não gera direito líquido e certo ao benefício, dependendo ainda do patamar de beneficiários para cada Município e orçamento disponível.

À guisa de exemplo, o procedimento instaurado e arquivado na Procuradoria da República no Município de Pau dos Ferros-RN, em que a requerente, apesar de regularmente inscrita no CadÚnico, não foi contemplada, pois o Ministério do Desenvolvimento Social seleciona os beneficiários segundo critérios informacionais e, por consequência, a mera inscrição não gera direito adquirido.⁶

A Coordenadoria de Gestão de Benefícios do Município de São Paulo informou haver algumas demandas⁷ em que a equipe é intimada a cumprir, como por exemplo a imediata concessão de Bolsa Família em casos em que o benefício fora suspenso por descumprimento das condicionalidades. Trata-se, por exemplo, de processos em que são aplicadas medidas protetivas de abrigo de crianças e que tramitam nas Varas da Infância e Juventude da Capital.

Embora o órgão municipal seja gestor do programa, os benefícios são mantidos pelo orçamento da União, e assim a municipalidade remete o Poder Judiciário ao órgão federal, no caso a SENARC⁸, do Ministério de Desenvolvimento Social.

O Estado Liberal considera a igualdade formal dos indivíduos, em que todos teriam as mesmas possibilidades, sendo todos indivíduos capazes, não se atendo, todavia, às diferenças de cada grupo social, de gênero, do grau de escolaridade de cada um ou de suas condições financeiras. De outro lado, a diferença de cada grupo é o cerne do Estado Social, com a necessidade de prestações materiais a determinadas categorias, com o objetivo de se aproximar ao máximo de uma verdadeira igualdade de chances para todos.

François Ewald⁹ comenta que no direito social a noção de sujeito individual de direito entra em crise, devendo-se levar em consideração as características concretas de cada categoria como a dos assalariados, dos

6 BRASIL. Ministério Público Federal NAOP5. *Ata da Vigésima Sessão Ordinária de dezembro de 2014*. [...] 3 Procuradoria da República no Município de Pau dos Ferros-RN n. 1.28.300.000140/2014-71. Disponível em: <http://www.prr5.mpf.mp.br/NAOP5/Ata_so_20_2014-12-11.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2015.

7 Por se tratar de processos judiciais da Vara da Infância e Juventude, de medidas protetivas a menores de 18 anos, correm em segredo de justiça, não havendo assim acesso a eles.

8 A mencionada sigla refere-se à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania.

9 EWALD, François. *L'état providence*. Paris: Grasset, 1986. p. 451 e 583, apud MACEDO JUNIOR, Ronaldo Porto. *Ensaio de teoria do direito*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 88-89 e 91.

consumidores, e que a norma tem como função retificar as desigualdades existentes entre os indivíduos.

Nesse mesmo diapasão de ideias entre os Estados Liberal e Social, Charles-Albert Morand¹⁰ observa que para os mais carentes, o mais prejudicial é a retirada do próprio Estado que fornecia as prestações do que necessariamente as suas ações autoritárias e intervencionistas.

Os direitos sociais são marcados pela imprecisão, dependendo de outras normas para a sua concretização, e pela discricionariedade do Poder Executivo, que decide o momento de implantá-las, a duração e os meios necessários. Os direitos de segunda geração, apesar de sua fluidez, são instrumentos essenciais para a realização dos próprios direitos individuais, os de primeira geração.

A jurista francesa Laurence Gay¹¹ ensina que os direitos sociais “droits-créances”, apesar de serem fluidos, não se resumem somente a princípios, pois a própria Constituição enuncia riscos a cobrir. Ela afirma que os direitos sociais possuem um conteúdo mínimo, que abaixo desse patamar há violação a tais preceitos e que eles não se aplicam somente em casos extremos.

Ela lembra também que a alínea 11 do Preâmbulo da Constituição francesa de 1946 assegura a todos o direito de obter dos entes públicos meios apropriados de existência e que isso implica ao menos um serviço público de ajuda social de natureza constitucional.

A possibilidade de haver proteção insuficiente dos direitos sociais foi explicitada no voto do ministro Gilmar Mendes no julgamento da mencionada Reclamação¹², acerca da insuficiência dos critérios do parágrafo 3º do artigo 20 da Lei n. 8.742/1993 (miserabilidade, renda per capita

10 MORAND, op. cit., p. 62.

11 GAY, Laurence. *Les “droits-créances” constitutionnels*. Bruxelles: Bruylant, 2007. p. 652-653 e 728-729.

12 Transcreve-se excerto do referido voto: “O não cumprimento total ou parcial desse dever constitucional de legislar gera, impreterivelmente, *um estado de proteção insuficiente do direito fundamental*. Destarte, como tenho analisado em estudos doutrinários, os direitos fundamentais não contêm apenas uma proibição de intervenção (*Eingriffsverbote*), expressando também um *postulado de proteção (Schutzgebote)*. Haveria, assim, para utilizar uma expressão de Canaris, não apenas uma proibição de excesso (*Übermassverbot*), mas também uma *proibição de proteção insuficiente (Untermassverbot)*.” (STF – Rcl n. 4.374/PE, Plenário, rel. min. Gilmar Mendes, j. 18/04/2013, DJe, de 04/09/2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4439489>>. Acesso em: 29 jul. 2015).

inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo) para definir os critérios do benefício de prestação continuada.

Maria Paula Dallari Bucci¹³ menciona que os direitos sociais são direitos-meio cuja função é assegurar ao indivíduo as condições para gozar os seus próprios direitos individuais e exemplifica com o acesso ao direito à educação, para que o indivíduo possa exercer plenamente o direito à livre manifestação do pensamento.

O Bolsa Família e o benefício de prestação continuada são programas assistenciais que visam a prestar recursos materiais para a concretização de existência digna àqueles que se encontram em situação de exclusão social, como meio de promover a igualdade material entre os diversos grupos heterogêneos da sociedade.

2 AS CONDICIONALIDADES COMO MEIO DE INSERÇÃO SOCIAL

As condicionalidades do Bolsa Família têm como objetivo dar efetivo acesso aos serviços públicos essenciais de saúde e educação e constituem mais direitos à prestação em face do Estado do que propriamente deveres a serem cumpridos pelos beneficiários.

A Portaria GM/MDS n. 251/2012¹⁴, em seu artigo 4º, estipula as sanções pelo descumprimento das condicionalidades, e o artigo 7º, por sua vez, descreve os efeitos gradativos das sanções, que devem ser aplicados

13 BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 3.

14 Devido à constante necessidade das normas jurídicas se adaptarem à realidade social, podem ser citadas as inúmeras portarias redefinindo as consequências do descumprimento das condicionalidades. A Portaria GM/MDS n. 321, de 29 de setembro de 2008, substituiu a Portaria GM/MDS n. 551/2005, de 09 de novembro de 2005. A Portaria atualmente em vigência é n.251, de 12 de dezembro de 2012, que em seu artigo 23 revogou a Portaria n. 321. Transcrevo os endereços eletrônicos das Portarias GM/MDS mencionadas neste artigo: PORTARIA GM/MDS N. 551/2005 – publicada no DOU DE 11/11/2005. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=117&data=11/11/2005>>. Acesso em: 04 dez. 2015.
PORTARIA GM/MDS N. 321/2008 – publicada no DOU de 30/09/2008. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=100&data=30/09/2008>>. Acesso em: 04 dez. 2015.
PORTARIA GM/MDS N.341/2008 – publicada no DOU de 08/10/2008 – disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=08/10/2008&jornal=1&pagina=53&totalArquivos=88>>. Acesso em: 04 dez. 2015.
PORTARIA GM/MDS N.251/2012 – publicada no DOU de 13/12/2012. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=224&data=13/12/2012>>. Acesso em: 04 dez 2015.

se decorridos menos de seis meses entre o descumprimento anterior e o posterior. As penalidades são: advertência no primeiro registro; bloqueio por um mês na segunda ocorrência; suspensão por dois meses, a partir do terceiro registro de descumprimento; e sucessivas suspensões, a partir de novos episódios.

O cancelamento ocorre somente se preenchidas as seguintes condições: a família estiver com o benefício suspenso; houver acompanhamento ativo registrado no Sistema de Condicionais e a nova falta ocorrer após 12 meses do descumprimento anterior.

A Portaria GM/MDS n. 251/2012 apresentou novo critério para o cancelamento do benefício, pois a Portaria n. 321/2008, em seu artigo 4º, inciso V, asseverava que o cancelamento ocorreria a partir do registro do quinto descumprimento, de modo automático, sem a previsão de acompanhamento psicossocial.

O necessário acompanhamento da família pelos técnicos do CRAS é requisito para o cancelamento do benefício previsto na atual Portaria. Demonstra-se assim o interesse do Poder Público em não aprofundar a situação de risco social em que se encontra a família, preferindo-se o cumprimento das condicionalidades à exclusão do sistema de proteção social.

A alteração dos critérios de aplicação das penalidades se mostrou adequada, pois a medida extrema de cancelamento do benefício deve ser acompanhada por assistentes sociais que, em contato com a família, podem suspender os efeitos gradativos das sanções, se verificarem existir justo motivo para o descumprimento.

Segundo informações obtidas da Coordenadoria de Gestão de Benefícios em São Paulo, a modalidade de descumprimento mais comum é a baixa frequência escolar. Assim, o justo motivo pode ser até o descumprimento da condicionalidade de educação, que deve ser analisada a cada caso, a exemplo do filho maior de 16 anos que trabalha e ajuda na renda familiar, e que fica impossibilitado de frequentar a escola, caso em que a família não pode ser penalizada com a cessação do benefício.

A deficiência física de locomoção do beneficiário¹⁵ é outro motivo que pode ocasionar o descumprimento da condicionalidade de educação, porém é

15 O artigo 3º da Lei n. 10.836/2004 impõe a frequência escolar de 85% aos menores de 16 anos e 75% para os filhos entre 16 e 17 anos. Trata-se de diferenciação legal necessária, pois os menores entre 16 e 17

classificada como justo motivo, segundo o órgão municipal. Há também casos em que o estabelecimento escolar (técnico, estadual ou privado) não atualiza os dados de frequência de seus alunos, gerando o bloqueio do benefício.

Não concordamos com a aplicação da penalidade, uma vez que a falta de informações sobre a frequência escolar é ocasionada pela omissão do estabelecimento de ensino, e não por culpa do beneficiário. O descumprimento de condicionalidades ocorre em maior número na área da educação do que na da saúde.

O artigo 5º da Portaria GM/MDS n. 251/2012 estipula que o acompanhamento por serviços socioassistenciais será priorizado para famílias com maior número de suspensões. Nesse mesmo sentido a Resolução CIT n. 7, de 10 de setembro de 2009, cujo artigo 20, parágrafo único, menciona que as famílias com suspensão do benefício por dois meses terão tal atendimento priorizado, com assistência individual, inclusive.

De fato, trata-se de famílias que tiveram os benefícios suspensos e que podem se encontrar em extrema vulnerabilidade. Em relação aos demais beneficiários que sofrerem punições mais brandas, ou seja, de advertência e bloqueio, o atendimento terá preferencialmente caráter coletivo, por meio de reuniões socioeducativas.

Todavia, o acompanhamento psicossocial individualizado deve ocorrer desde a primeira infração, evitando-se assim o subsequente bloqueio e a suspensão temporária do benefício para famílias que podem se encontrar em situação de grande vulnerabilidade, para as quais a mera retenção dos valores significaria prejuízo irreparável à sua subsistência.

Em observância à proteção das famílias com maior vulnerabilidade, o Município de São Paulo publicou o Decreto n. 53.029, de 16 de março de 2012, aplicável aos CRAS, que prevê o atendimento preventivo das famílias em situação de alta vulnerabilidade.

Tal preceito deve ter a seguinte interpretação: no território paulistano, todas as medidas restritivas de concessão do Bolsa Família devem ser necessariamente acompanhadas pelos serviços do CRAS, que verificarão se as famílias que descumprem as condicionalidades se encontram em risco social.

anos, se empregados, poderão ter maiores empecilhos para ir à escola, enquanto aos menores de 16 anos, deve-se privilegiar o acesso ao ensino fundamental.

O artigo 8º da Portaria GM/MDS n. 251/2012 ressalta que situações de força maior, caso fortuito, inexistência ou precariedade na prestação dos serviços de educação e saúde, ou outros motivos sociais, não são considerados para efeito de descumprimento das condicionalidades.

Há possibilidade de restrição à concessão do Bolsa-Família por irregularidades administrativas, como inexistência de saque do benefício, não atualização do cadastro, dados de frequência escolar desatualizados, casos que podem gerar bloqueio do recebimento. Cabe ao Município fiscalizar e sancionar essas irregularidades.

A União, por meio do Ministério do Desenvolvimento Social, é responsável pela aplicação das penas pelo não cumprimento das condicionalidades, sendo que a suspensão somente pode ser aplicada nessa hipótese. Se à União cabe aplicar a medida extrema da suspensão, os Municípios recebem e analisam os recursos administrativos e, em caso de deferimento, os agentes municipais podem desbloquear os valores atrasados e restabelecer o benefício.

As normas de não cumprimento da Assistência Social não possuem caráter necessariamente punitivo, embora a reprimenda seja aplicada subsidiariamente. Charles-Albert Morand¹⁶ ensina que o Estado incitador por meio das políticas públicas visa a atingir diversas finalidades de interesse geral, como a luta contra o desemprego e o analfabetismo, e que a negociação e a persuasão só são possíveis graças à sanção que se encontra por trás da ação pública.

Sobre as normas no direito social, François Ewald¹⁷ sublinha que:

O direito social não se obriga a sancionar rigorosamente aquilo que infringe as suas próprias leis. Por um lado, porque os seus enunciados não obedecem à partilha binária do permitido e do proibido; e em seguida porque ele se caracteriza por uma gestão flexível da coerção, a qual ele se adapta, por assim dizer, a quantidade dos fins perseguidos e as situações de sua aplicação.

O interesse geral é o cumprimento das condicionalidades da saúde e da educação como meios de interromper o ciclo de gerações futuras em extrema vulnerabilidade, pois de fato o interesse primário

16 MORAND, op. cit., p. 71 e 160.

17 EWALD, op. cit., p. 95.

nas condicionalidades é incitar o beneficiário a usufruir serviços básicos essenciais, ou seja, direcionar comportamentos à consecução de direitos sociais mínimos.

O interesse secundário da norma é a interrupção do benefício assistencial, seja por irregularidades administrativas ou descumprimento e, conseqüentemente, visando à boa gestão dos recursos públicos, evitando-se fraudes.

A execução das condicionalidades serve também de alerta ao próprio Poder Público em prestar serviços públicos mais eficientes nas áreas de saúde e de educação ou em serviços conexos, pois quantas crianças e adolescentes em zonas rurais mais distantes dos grandes centros urbanos deixam de ir às escolas ou aos hospitais pela ausência de ônibus escolares ou transporte público eficiente?

A Resolução CIT n. 7, de 10 de setembro de 2009, em seu artigo 11, parágrafo único, estipula que o Município, o Estado e a União em conjunto devem sanar as lacunas existentes na prestação do serviço público, quando o descumprimento das condicionalidades decorre de entraves ocasionados pela omissão pública de prestação adequada.

A complementariedade da renda do Bolsa Família supre necessidades imediatas de consumo e de alimentação do grupo familiar, que tem a discricionariedade dela dispor, e possui efeito imediato, emergencial. A sanção do direito social não tem como escopo imediato a repressão aos indivíduos que descumprirem lei, mas incitar comportamentos que beneficiem o indivíduo e a sociedade como um todo.

3 A PERSECUÇÃO DA IGUALDADE MATERIAL COMO OBJETIVO DO BOLSA FAMÍLIA

Nas políticas públicas, o Poder Executivo pode modificar as regras de identificação dos beneficiários, levando em consideração as transformações sociais. Os programas visam a assistir determinadas categorias de pessoas, elencadas com critérios objetivos, devendo o Poder Público pautar-se na impessoalidade, ao realizar o favorecimento de determinado grupo entre os existentes.

O Bolsa Família elencou como beneficiários dos programas famílias em condições de vulnerabilidade social e em extrema miserabilidade.

A ministra Cármen Lúcia¹⁸, no julgamento da Reclamação n. 3.805/SP, definiu juridicamente o conceito de extrema pobreza.

A ministra do STF valeu-se do pensamento da professora francesa Florence Tourette¹⁹, para quem o conceito jurídico de extrema pobreza é a marca de inferioridade em relação a um padrão considerado como normal e de dependência em relação a terceiros. Trata-se de um estado de exclusão que implica a assistência de terceiros para superá-la. A miserabilidade é sobretudo relacionada e embasada na humilhação e na privação.

O artigo 2º da Lei n. 10.836/2004 menciona os pobres e extremamente pobres como beneficiários; por sua vez, o artigo 16 do referido diploma legal atribui ao Poder Executivo o ajustamento, por meio de regulamentos, da renda familiar per capita para a identificação de famílias em extrema pobreza.

O artigo 7º da Portaria GM/MDS n. 341/2008, ao especificar os possíveis beneficiários, prioriza alguns grupos em situação de maior vulnerabilidade: quilombolas, indígenas e beneficiários de programas sociais em extinção.

O Bolsa Escola (Lei n. 10.219/2001) e o Bolsa Alimentação (MP n. 2.206-1/2001) são exemplos de programas que foram posteriormente extintos com a criação e implementação do Bolsa Família. O Bolsa Escola era vinculado a condicionantes da educação, enquanto o Bolsa Alimentação da área da saúde; o Bolsa Família englobou tanto os requisitos dos benefícios citados, como os seus beneficiários.

Os quilombolas e os indígenas foram mencionados na referida Portaria como categorias prioritárias devido às condições de extrema dificuldade econômica em que a maioria deles se encontra nos dias atuais. Eles habitam regiões de difícil acesso, com serviço público essencial inexistente ou precário, e distantes dos grandes centros urbanos.

A situação de extrema vulnerabilidade dos quilombolas também foi levada em conta na concessão da tarifa social de energia elétrica prevista

18 STF – Rcl n. 3.805/SP, Plenário, rel. Min. Cármen Lúcia, j. 09/10/2006, DJ, de 18.10.2006. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14779123/reclamacao-rcl-3805-sp-stf>>. Acesso em: 29 jul. 2015.

19 A relatora ministra Carmen Lúcia mencionou a citação da jurista francesa em seu original em língua francesa, tendo sido realizada a tradução literal neste artigo. Cito o original: “*la marque d’une infériorité par rapport à un état considéré comme normal et d’une dépendance par rapport aux autres. Elle est un état d’exclusion qui implique l’aide d’autrui pour s’en sortir. Elle est surtout relative et faite d’humiliation et de privation.*” (TOURETTE, Florence. *Extrême pauvreté et droits de l’homme*. Paris: LGDJ, 2001. p. 4).

no parágrafo 4º do artigo 1º da Lei n. 12.212/2010. Cumprida a condição da renda familiar no Programa Luz para Todos, os referidos usuários têm direito à gratuidade ou a tarifa mais vantajosa em relação aos demais usuários da tarifa social.

No Bolsa Família, o legislador aplicou o critério de renda familiar e elencou algumas classes de indivíduos, sem exclusão da regra geral, mas que prevalecem no atendimento a pessoas que podem se encontrar em situação precária. Especificamente no Município de São Paulo, os catadores de material reciclável e a população de rua são considerados também categorias preferenciais de atendimento e cadastramento.²⁰

O Poder Público, dentre as inúmeras categorias da sociedade que se encontram em situação de precariedade, elencou algumas, não extrapolando o critério objetivo e não transformando o Bolsa Família em um programa eleitoreiro e clientelista, em proveito de determinado governante.

As políticas públicas têm caráter provisório, com o objetivo de atuar e transformar a realidade social, escolhendo determinados grupos de beneficiários e utilizando-se de critérios objetivos para a sua identificação. A execução do programa caracteriza-se pelo cadastramento dos interessados que preencham os requisitos legais e sua ampliação a novos beneficiados ocorre segundo as possibilidades orçamentárias.

A igualdade formal entre os grupos deve ser restabelecida a partir do momento em que se atinge a igualdade material entre as categorias e, por consequência, a lei benéfica a determinado grupo deve ser extinta. O principal objetivo do Bolsa Família é a consecução da igualdade material na prestação dos serviços de saúde e de educação, como meios de erradicar a pobreza de modo sustentável e permanente.

O Programa Bolsa Família começou a ter vigência com a Medida Provisória n. 132, de 21 de outubro de 2003, que foi convertida na Lei n. 10.836,

20 No referido contato com o órgão municipal, foram apontadas algumas características e dificuldades específicas para o cumprimento das condicionalidades, segundo a categoria de indivíduos. Os quilombolas têm pouco representantes em São Paulo, enquanto que os indígenas, em algumas dessas comunidades, mudam constantemente de endereço, dificultando assim o acesso de seus filhos menores à escola. Em relação à população de rua, ela é muito heterogênea, pois é composta de indivíduos com distúrbios mentais, usuários frequentes de droga ou álcool, dentre outros. A complexidade dessa última categoria representa a maior barreira que os técnicos do CRAS enfrentam para cadastrá-los como beneficiários do Bolsa Família e orientá-los no cumprimento das condicionalidades.

de 9 de janeiro de 2004. O TCU publicou em 29 de setembro de 2004 acórdão²¹ em que atentava para o fato de que o Poder Público não havia ainda editado, até aquela data, ato normativo sobre o acompanhamento das condicionalidades do Bolsa Família, e que deveria implementá-lo imediatamente.

O monitoramento das condicionalidades ocorreu com a edição do Decreto n. 5.209/2004, de 17 de setembro de 2004, ou seja, alguns dias antes da publicação da orientação mencionada acima pelo TCU. Somente em 9 de novembro de 2005, a Portaria GM/MDS n. 551 estabeleceu os efeitos do descumprimento das condicionalidades.

Desde a instituição do Bolsa Família pela Medida Provisória n. 132, de 21 de outubro de 2003, até a edição da Portaria GM/MDS n. 551, de 9 de novembro de 2005, não houve aplicação das sanções pelo não cumprimento das condicionalidades, mas nem por isso os descumprimentos aumentaram, segundo dados do Relatório de Monitoramento do TCU²², publicado em junho de 2009. Tal fato deve ser entendido como conscientização da população sobre a essencialidade dos serviços de saúde e de educação.

O TCU, em auditoria operacional, no mencionado acórdão n. 1.496-36/04²³, recomendava várias medidas a serem tomadas pelo Poder Executivo na implantação e fiscalização das condicionalidades do Bolsa Família e uma delas era adotar o critério da carência nutricional para a concessão do Bolsa Família.

No posterior Relatório de Monitoramento de 2009, o TCU constatou, nos “itens 90 a 108”, que o critério nutricional não fora adotado, pois o Poder Público alegou a dificuldade em aplicá-lo a cada beneficiário. O Governo Federal também alegou a discricionariedade administrativa em determinar a categoria dos beneficiários a serem favorecidos.

Após a resposta do Poder Executivo, o TCU entendeu que após 10 anos do programa, a recomendação encontrava-se inviável, embora refutasse o entendimento do órgão executor de poder agir discricionariamente na

21 TCU - *Acórdão n. 1.496-36/04*. Plenário. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=41434f5244414f2d4c454741444f2d3435323837&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-LEGADO;DECISAO-LEGADO;RELACAO-LEGADO;ACORDAO-RELACAO-LEGADO;&highlight=&posicaoDocumento=0&numDocumento=1&totalDocumentos=1>>. Acesso em: 29 jul. 2015.

22 TCU/Seprog - Relatório de Monitoramento - Programa Bolsa Família - *TC nº 001.870/2009-7*. Disponível em: <http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/areas_atuacao/assistencia_social/relatorio%20do%20segundo%20%20monitoramento%20bolsa%20familia%20_0.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2015.

23 TCU - *Acórdão n. 1.496/2004*, Plenário, op. cit.

escolha das categorias. Para o TCU, a previsão do princípio da eficiência pela EC n. 19/1998 e a própria Emenda Constitucional mitigaram o princípio da discricionariedade administrativa.

Discordamos da posição do Tribunal de Contas, pois cabe ao Poder Executivo definir e implementar as políticas públicas, escolhendo objetivamente as categorias de indivíduos, cabendo aos órgãos fiscalizadores reprimir os desvios de dinheiro público e recomendar boas práticas para gestão pública. Se não demonstrados favoritismos na definição dos critérios legais, malversações do dinheiro público, o Poder Executivo pode escolher os beneficiários e em que segmento da sociedade pretende agir.

No “item 92” do Relatório de Monitoramento de 2009, o Governo Federal informou ao TCU que outras categorias também solicitaram a entrada no programa: os desabrigados de enchentes, de secas e de calamidades públicas; os meninos emasculados; as vítimas de hanseníase; e os doentes crônicos. Segundo ainda o Poder Executivo, tais indivíduos poderiam ser atendidos preferencialmente em outros programas, pois a meta do Bolsa Família era o atendimento de grupos de famílias em situação de pobreza.

As referidas categorias de indivíduos podem usufruir do Bolsa Família se preenchidos os critérios de miserabilidade definidos no regulamento, mas não pelas suas condições específicas.

O Poder Público tem o livre arbítrio de escolher o grupo de indivíduos em que almeja atuar, mesmo que para isso não atenda especificamente às outras classes de pessoas que também se encontram em situação de dificuldade.

Os diversos programas de políticas públicas podem ter a mesma categoria de indivíduos, como os quilombolas, que podem usufruir tanto do Bolsa Família com o do programa Luz para Todos, mas nada impede que determinada política pública favoreça uma única categoria. As políticas públicas comunicam-se entre si, como o Pronatec, que visa a qualificar, oferecendo cursos técnicos profissionalizantes pelo “Sistema S”, sendo que muitos dos seus beneficiários também são do Bolsa Família.

Em relação à duração das políticas públicas, Maria Paula Dallari Bucci²⁴ afirma que a duração das políticas públicas não deve ser contada

24 BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva 2013. p. 143-144.

necessariamente em dias ou semanas, mas na realização de certos acontecimentos: “Mas o tempo, nesse sentido (como, aliás, na vida) não significa o transcurso de dias ou semanas, mas as mudanças de estado associadas à ocorrência de determinados fatos.”

O preenchimento das condições de renda ou de subgrupos não é condição suficiente para ter direito adquirido ao Programa Bolsa Família, pois os interessados devem ser cadastrados no CadÚnico²⁵, segundo o princípio de autodeclaração dos dados, levando em consideração a renda dos últimos doze meses. O Ministério do Desenvolvimento Social, por sua vez, escolherá os novos beneficiários do programa segundo o número de pessoas a ser atingido em cada Município.

O patamar de beneficiários para cada Município é medida necessária para atender diferentes localidades, principalmente regiões rurais de difícil acesso, e impedir que o benefício assistencial seja utilizado para fins eleitoreiros, privilegiando somente localidades ou Estados cujos governantes sejam aliados do Governo Federal, em detrimento dos demais potenciais usuários.

A respeito da importância em se fixar um patamar para cada Município, Diogo Coutinho²⁶ ensina que:

No PBF há tetos municipais (quotas) que limitam a quantidade de beneficiários que cada cidade pode ter. A ideia de impor essas quotas está ligada à tentativa de evitar o risco de os Municípios cadastrarem pessoas que não deveriam (porque não precisam) receber o benefício. As cotas municipais são importantes porque elas impedem que prefeitos e outras autoridades públicas, por razões políticas, registrem pessoas indiscriminada ou fraudulentamente. Eles criaram, assim, incentivos para que tais autoridades registrassem somente os que necessitam do benefício.

O Bolsa Família não é um programa estável de usuários, pois há sempre novos beneficiários e a saída de outros que deixaram de preencher o requisito financeiro ou tiveram os seus benefícios cancelados.

25 Os inscritos no CadÚnico são heterogêneos, pois são indivíduos interessados em vários programas, como Bolsa-Família, isenção de taxas em concursos públicos, tarifa social de energia, “Minha Casa Minha Vida” etc.

26 COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas sociais brasileiras: um estudo sobre o Programa Bolsa Família. In: SCHAPIRO, Mario Gomes; TRUKEK, David M. (Orgs.). *Direito e desenvolvimento, um diálogo entre os Brics*. São Paulo, Saraiva, 2012. p. 99-100.

Na medida que o Programa Bolsa Família avança, encontram-se dificuldades físicas para entrar em contato e cadastrar novos usuários. Os Municípios firmam contrato com a União para a concessão do benefício em seus territórios e a União, por sua vez, por meio do Ministério do Desenvolvimento Social, repassa dinheiro aos Municípios para a manutenção e melhorias no sistema, segundo critérios de desempenho de cada cidade, medidos pelo IGD-M.

Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento²⁷, em 2010 o Município de São Paulo era a cidade que apresentava maior número de famílias em situação de vulnerabilidade e que ainda não tinham sido cadastradas, em um total de 155.165.

Para chegar a esses novos usuários, além dos CRAS já existentes, utilizou-se o serviço móvel de atendimento²⁸, para ir ao encontro e cadastrar os munícipes em situação de grande vulnerabilidade, em bairros mais afastados da cidade de São Paulo.

Acerca da necessidade dos próprios interessados conhecerem o programa, Maria Paula Dallari Bucci comenta²⁹ que entre as questões estruturantes da ação governamental, estão em saber quem são os beneficiários, a escala, os seus custos, o tempo de desenvolvimento da ação governamental e se os beneficiários estão suficientemente informados de seus benefícios.

As penalidades aplicadas, a retenção de valores e a suspensão do benefício são discriminadas nos extratos bancários fornecidos pela Caixa Econômica Federal. Assim, além das cartas enviadas pelos órgãos públicos, as informações nos extratos bancários discriminam as penalidades e avisam o beneficiário sobre a necessidade de entrar em contato com o gestor municipal para recorrer da decisão e regularizar o benefício.

27 GÁRCIA, Roseli; PAULA, Rogéria de. *MDS destina R\$ 4 milhões para cadastramento da população pobre na cidade de São Paulo*. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2010/janeiro/copy_of_mds-destina-r-4-milhoes-para-cadastramento-da-populacao-pobre-na-cidade-de-sao-paulo>. Acesso em: 29 jul. 2015.

28 SÃO PAULO (Cidade). Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social. *Programa Bolsa Família*. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/gestao_de_beneficios/bolsa_familia/i/index.php?p=2007>. Acesso em: 29 jul. 2015.

29 BUCCI, op. cit., p. 134-135.

Trata-se de importante instrumento de publicidade aos beneficiários, dando-lhes ciência das sanções aplicadas pela Administração Pública, bem como das vias recursais para o exercício do contraditório e ampla defesa.

4 CONCLUSÃO

Decorridos mais de dez anos de execução do Programa Bolsa Família, a pobreza e a extrema pobreza diminuíram significativamente. Entre os anos de 2000 e 2010, a miserabilidade caiu em 40% na zona rural, segundo dados do IPEA.³⁰

O Bolsa Família caracteriza-se pelos seus fins imediatos de amenizar a situação de carência de renda do núcleo familiar e mediatos de inserção em uma vida digna, fornecendo aos beneficiários serviços públicos essenciais de saúde e de educação, com o objetivo de romper o ciclo de pobreza a gerações futuras.

Nesse sentido, a socióloga Amélia Cohn³¹ comenta que um dos objetivos do Bolsa Família é a transformação na realidade dos beneficiários “que de objetos do programa transformam-se em sujeitos que reivindicam os seus direitos”.

Dentre os indivíduos em pobreza absoluta e pobreza, o Poder Público elencou classes prioritárias para atendimento no Bolsa Família, respeitando-se o critério objetivo e priorizando grupos, e não determinados indivíduos. O ente público possui discricionariedade para elencá-los, pois a política pública tem como objetivo promover transformações sociais, promovendo a igualdade material entre setores específicos da sociedade.

Em relação às demandas judiciais, o Bolsa Família é bem menos requisitado do que o benefício de prestação continuada, circunstância que pode ser explicada pelos seguintes fatores: maior temporariedade de permanência dos beneficiários no segundo programa; normas em constante

30 JANUZZI, Paulo de Martino; PINTO, Alexandre Rodrigues. Bolsa Família e seus impactos nas condições de vida da população brasileira: uma síntese dos principais achados da pesquisa de avaliação de impacto do Bolsa Família. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Cap. 10, Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2013. p. 181-182.

31 COHN, Amélia. Desafios de uma trajetória de êxito: dez anos do PBF. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Cap. 28, Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2013. p. 463.

alteração e infralegais para se adequar à realidade social no primeiro programa; e cadastro que não gera direito adquirido ao Bolsa Família.

O benefício de prestação continuada é marcado por critérios bem delineados em nível constitucional quanto ao valor do benefício, aos beneficiados e à renda a ser concedida, que é bem superior à do Bolsa Família.

As sanções do Bolsa Família têm como principal objetivo a incitação de condutas, “o resgate de indivíduos” que deixaram de cumprir as condicionalidades. O cancelamento do benefício pode aumentar a vulnerabilidade social da família que já se encontrava em dificuldades para cumprir as metas de saúde e de educação, e o desligamento do programa tende a aumentar significativamente o risco social.

A atual Portaria GM/MDS n. 251/2012 representou enorme avanço na proteção de famílias em vulnerabilidade social, ao determinar o seu acompanhamento por agentes do CRAS, antes de cancelar o benefício assistencial. Tal previsão não existia na legislação anterior, pois a simples reiteração contínua de descumprimento em um determinado espaço de tempo ocasionava inevitavelmente o cancelamento da percepção do Bolsa Família.

Segundo a atual Portaria, o acompanhamento individual por agentes especializados é priorizado para as famílias que tiveram o benefício suspenso, mas deveria ocorrer em todos os casos de descumprimento, pois desde a aplicação da advertência, o beneficiário pode já se encontrar em situação de risco social.

O Bolsa Família foi inovador ao transferir renda condicionada ao cumprimento de obrigações na saúde e na educação, em proveito do próprio indivíduo. O benefício visa em um primeiro momento a amenizar a extrema precariedade material e, em um segundo momento, a inseri-lo em uma vida digna de sujeito de direitos, tendo como meta a igualdade material a curto e a longo prazo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério Público Federal NAOP5. *Ata da Vigésima Sessão Ordinária de dezembro de 2014*. [...]. 3 Procuradoria da República no Município de Pau dos Ferros-RN n. 1.28.300.000140/2014-71. Disponível em: <http://www.prr5.mpf.br/NAOP5/Ata_so_20_2014-12-11.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Reclamação n. 3.805/SP*, Plenário, rel. Min. Cármen Lúcia, j. 09/10/2006, DJ, de 18.10.2006. Disponível em: <<http://>

stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14779123/reclamacao-rcl-3805-sp-stf>.
Acesso em: 29 jul. 2015.

_____. *Reclamação n. 4.374/PE*, Plenário, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 18/04/2013, DJe, de 04/09/2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4439489>>. Acesso em: 29 jul. 2015.

_____. *Recurso Extraordinário com repercussão geral 631.240/MG*, Plenário, rel. min. Roberto Barroso, j. 03/09/2014, DJe, de 07/11/2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciarepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=3966199&numeroProcesso=631240&classeProcesso=RE&numeroTema=350>>. Acesso em: 29 jul. 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 1.496-36/04 – Plenário*. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=41434f5244414f2d4c454741444f2d3435323837&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-LEGADO;DECISAO-LEGADO;RELACAO-LEGADO;ACORDAO-RELACAO-LEGADO;&highlight=&posicaoDocumento=0&numDocumento=1&totalDocumentos=1>>. Acesso em: 29 jul. 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog). *Relatório de Monitoramento - Programa Bolsa Família*. Processo n. 001.870/2009-7. Disponível em: <http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/areas_atuacao/assistencia_social/relatorio%20do%20segundo%20%20monitoramento%20bolsa%20familia%20_0.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2015.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-48.

_____. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva 2013.

CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_10anos.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2015.

COHN, Amélia. Desafios de uma trajetória de êxito: dez anos do PBF. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Instituto de Pesquisa

Econômica Aplicada (IPEA), 2013. Cap. 28, p. 453-466. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_10anos.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2015.

COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas sociais brasileiras: um estudo sobre o Programa Bolsa Família. In: SCHAPIRO, Mario Gomes; TRUKEK, David M. (Orgs.). *Direito e desenvolvimento, um diálogo entre os Brics*. São Paulo, Saraiva, 2012. p. 73-122.

GARCIA, Roseli; PAULA, Rogéria de. *MDS destina R\$ 4 milhões para cadastramento da população pobre na cidade de São Paulo*. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2010/janeiro/copy_of_mds-destina-r-4-milhoes-para-cadastramento-da-populacao-pobre-na-cidade-de-sao-paulo>. Acesso em: 29 jul. 2015.

GAY, Laurence. *Les "droits-créances" constitutionnels*. Bruxelles: Bruylant, 2007.

JANUZZI, Paulo de Martino; PINTO, Alexandro Rodrigues. Bolsa Família e seus impactos nas condições de vida da população brasileira: uma síntese dos principais achados da pesquisa de avaliação de impacto do Bolsa Família. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2013. Cap. 10, p. 179-192. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_10anos.pdf> Acesso em: 29 jul. 2015.

MACEDO JUNIOR, Ronaldo Porto. *Ensaios de teoria do direito*. São Paulo: Saraiva, 2013.

MORAND, Charles-Albert. *Le droit néo-moderne des politiques publiques*. Paris: LGDJ, 1999.

SÃO PAULO (Cidade). Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social. *Programa Bolsa Família*. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/gestao_de_beneficios/bolsa_familia/index.php?p=2007>. Acesso em: 29 jul. 2015.