



**POLÍTICA PÚBLICA ASSISTENCIAL EM PERÍODO
ELEITORAL: O CASO DE CARMO DO PARANAÍBA-MG**

TELSON LUÍS CAVALCANTE FERREIRA

BRASÍLIA – DF

2012

TELSON LUÍS CAVALCANTE FERREIRA

**POLÍTICA PÚBLICA ASSISTENCIAL EM PERÍODO
ELEITORAL: O CASO DE CARMO DO PARANAÍBA-MG**

Dissertação apresentada ao Centro Universitário Euro-Americano, como parte das exigências do Programa de Mestrado em Ciência Política, para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Professor Doutor Delmo de Oliveira Arguelhes

BRASÍLIA – DF

2012

F512s Ferreira, Telson Luís Cavalcante.

Política pública assistencial em período eleitoral: O Caso de Carmo do Paranaíba – MG.

183 f.

Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Centro Universitário – UNIEURO

Departamento de Ciência Política, 2012

1. Cidadania, Eleitoral; 2. Política; 3. Pública; 4. Assistencial. 5. Carmo Paranaíba.

I- Arguelhes, Delmo de Oliveira. II. Título. Política Pública Assistencial em período eleitoral:
O caso de Carmo do Paranaíba-MG

TELSON LUÍS CAVALCANTE FERREIRA

**POLÍTICA PÚBLICA ASSISTENCIAL EM PERÍODO
ELEITORAL: O CASO DE CARMO DO PARANAÍBA-MG**

Dissertação apresentada ao Centro Universitário Euro-Americano, como parte das exigências do Programa de Mestrado em Ciência Política, para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Professor Doutor Delmo de Oliveira Arguelhes

Aprovado em ____/____/2013

Prof. Dr. Delmo Arguelhes
Orientador

Prof. Dr. ____
Membro da Banca Examinadora

Prof. Dr. ____
Membro da Banca Examinadora

Prof. Dr. ____
Membro da Banca Examinadora

Dedico este trabalho aos meus amados pais, que sempre serviram de fonte de sabedoria, orientação pessoal e profissional, exemplos de ética e garra.

Às minhas queridas irmãs que compartilharam comigo minha linda infância, como também, me concederam sobrinhos maravilhosos.

Dedico esse trabalho, em especial, à minha esposa pela ajuda constante e rotineira, além de ser meu porto seguro e fonte inesgotável de carinho e amor.

RESUMO

Política Pública Assistencial em Período Eleitoral: O Caso de Carmo do Paranaíba-MG busca analisar a criação e implementação de programas sociais pelo Poder Público, sob a ótica da legislação eleitoral que considera alguns casos condutas vedadas. Na espécie, o Prefeito e candidato à reeleição do Município de Carmo do Paranaíba, nas eleições de 2008, foi cassado pela Justiça Eleitoral exatamente por ter prometido e utilizado um programa assistencial para captar ilicitamente votos dos eleitores necessitados. O presente trabalho acadêmico pesquisou e se encontra embasado nos documentos constantes no processo eleitoral que tramitou na Zona Eleitoral local, que culminou na cassação do mandato do Prefeito eleito. É objeto de estudo o paralelo entre a necessidade e importância da execução de políticas públicas que buscam garantir e fomentar os direitos básicos do cidadão (Cidadania), e, por outro lado, a necessidade de respeito à liberdade de escolha do eleitor de seus governantes (Democracia), sem interferências eleitoreiras.

Palavras-chave: Cidadania, Eleitoral, Política, Pública, Assistencial, Carmo do Paranaíba.

ABSTRACT

Public Assistance Policy in Election Period: The Carmo do Paranaíba-MG case analyzes the creation and implementation of social programs by the Government from the perspective of electoral legislation that considers some cases sealed ducts. In this case, the Mayor and candidate for reelection in the city of Carmo do Paranaíba, in the 2008 elections, was impeached by the Electoral Court exactly because he promised an assistance program and used to illegally capture the votes of poor voters. This research and scholarly work is grounded in the documents listed in the electoral process that was processed in Local Electoral Area, culminating in forfeiture of office of elected Mayor. The object of this study is the parallel between the importance of implementation of public policies that seek to ensure and promote the basic rights of the citizen, and, secondly, the importance in respecting the voters to choose their governants, without any interference.

Keywords: Citizenship, Elections, Politics, Public Assistance, Carmo do Paranaíba.

LISTAS DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI – Ação Direita de Inconstitucionalidade
AIJE – Ação de Investigação Judicial Eleitoral
CC – Código Civil
CE – Código Eleitoral
CF – Constituição Federal
CP – Código Penal
CPC – Código de Processo Civil
CPP – Código de Processo Penal
DJ – Diário da Justiça
LC – Lei Complementar
MI – Mandado de Injunção
MP – Ministério Público
MPE- Ministério Público Eleitoral
MS – Mandado de Segurança
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
PGE – Procuradoria Geral Eleitoral
PGR – Procuradoria Geral da República
RE – Recurso Extraordinário
RESP – Recurso Especial Eleitoral
RES – Resolução
STF – Supremo Tribunal Federal
STJ – Superior Tribunal De Justiça
TRE – Tribunal Regional Eleitoral
TSE – Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. POLÍTICAS PÚBLICAS E CIDADANIA	
1.1.Considerações iniciais sobre política	18
1.2.Definição de política pública	22
1.3.Políticas públicas assistenciais e sociais	30
1.4.Cidadania	35
1.5.Eleições e período eleitoral	41
1.5.1.Conceito e breve histórico das eleições no Brasil	41
1.5.2. Avanço da Justiça e interferência do Poder Judiciário nas eleições	44
1.6. Período Eleitoral	52
2. O CASO DE CARMO DO PARANAÍBA	
2.1.Características do Município de Carmo do Paranaíba	56
2.2.Denúncia de utilização de programa social em campanha eleitoral	57
2.3.Repercussão na mídia nacional da ocorrência de captação ilícita de sufrágio ..	62
2.4. Versão da defesa, coletas de provas e julgamento da representação eleitoral pela Justiça Eleitoral de Carmo do Paranaíba	64
2.5 . Recursos das partes para os Tribunais	76
2.6.Cumprimento da decisão judicial e efeitos políticos	84
3. POLÍTICAS PÚBLICAS ASSISTENCIAIS EM PERÍODO ELEITORAL	
REFERÊNCIAS	87
ANEXOS	91

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho acadêmico *Política Pública Assistencial em Período Eleitoral: O Caso de Carmo do Paranaíba-MG* trata especificamente de uma questão sensível entre a necessidade de criação e implementação de políticas públicas sociais que buscam melhorar a qualidade de vida do cidadão em contrapartida com a imperatividade imposta pela Constituição Federal e Legislação Eleitoral que veda a utilização de programas assistenciais com o intuito de tolher a liberdade de escolha do eleitorado.

Serão objetos de estudo as políticas públicas assistências criadas sobre a concepção de ação governamental tendente a garantir direitos e condições dignas aos cidadãos de forma justa, indiscriminada, equânime, não contributiva, que busquem atender as necessidades básicas dos indivíduos como a seguridade social, saúde, previdência, moradia e outros direitos elementares.

Tais políticas públicas essenciais possuem público alvo exatamente a população mais carente economicamente e a massa da sociedade desprovida de informações e educação básica, que são indiscutivelmente a classe mais propícia a sofrer influências externas na formação de sua consciência eleitoral.

Iremos discutir a existência ou não de vedação à utilização das políticas públicas por parte dos candidatos, especificamente, no período eleitoral, prazo compreendido e definido por lei aonde está peremptoriamente proibida a prática de condutas vedadas tendentes a influenciar e mitigar a liberdade soberana do eleitor, no extremo exercício da sua cidadania política.

Utilizaremos como paradigma no sentido de avaliar a conduta perpetrada pelo candidato e a visão dada pela Justiça Eleitoral sobre a matéria, o caso ocorrido na Cidade Mineira de Carmo do Paranaíba, ocorrido durante as eleições municipais de 2008, aonde o candidato vencedor das eleições, então Prefeito e candidato à reeleição, acabou sendo cassado pelo Poder Judiciário exatamente por ter utilizado um suposto programa assistencial com fins eleitoreiros.

O processo judicial iniciou-se na Zona Eleitoral de Carmo do Paranaíba-MG e tramitou até a mais alta Corte Eleitoral do país, ou seja, o Tribunal Superior Eleitoral, tendo em todas as instâncias sido mantida a sentença do juiz que determinou a saída do Prefeito eleito do cargo pelo cometimento de captação ilícita de sufrágio.

Diante do apresentado, resta claro que a justificativa e o interesse pela escolha do tema encontra guarida na importância do assunto, na escassez e, principalmente, no ineditismo, posto que os doutrinadores que estudam políticas públicas e direito eleitoral não enfrentam a matéria sobre o prisma do confronto existente entre garantias constitucionais, a saber: direitos básicos (Cidadania) e liberdade de escolha (Democracia).

Para a Ciência Política o trabalho contribuiu para o esclarecimento de questões específicas tratadas no campo da Justiça Eleitoral como as condutas vedadas aos administradores no período eleitoral. Tal esclarecimento repercute diretamente na seara dos direitos de Cidadania, posto que, na prática, prejudica consideravelmente a instituição de políticas públicas.

O assunto além de ser complexo sob a ótica prática, apresenta relevância social, administrativa, política, econômica, cultural e jurídica.

A importância social que justifica a escolha do tema se encontra no fato de que as políticas públicas assistenciais são inegavelmente um grande avanço e um verdadeiro marco do Governo Federal. Nos últimos governos, a problemática da assistência social está sendo combatida contundentemente pela criação e implementação de inúmeros programas sociais tendentes a conceder benefícios aos necessitados, combater a miséria e a fome, mitigar a mortalidade infantil, erradicar a pobreza, garantir moradia digna, conceder uma melhor distribuição de renda, todas são ações sociais objetivando melhorar a qualidade de vida de milhões de brasileiros.

A relevância do assunto apresenta contornos administrativos no momento que os governantes necessitam ter pleno conhecimento das regras e vedações existentes para não prejudicar a população necessitada com o receio de criar uma política pública necessária ou, por outro lado, transgredir a norma e ser cassado pela Justiça Eleitoral diante da incorreta ou desconhecimento da prática proibida. Ressalte-se, por oportuno, a existência dos princípios

constitucionais administrativos que garantem a continuidade e impessoalidade da Administração, sendo, portanto, extremamente importante a não interrupção dos serviços prestados pelo Poder Público.

O viés político partidário assume forte relevância desde a propositura de um projeto de lei pelo Poder Legislativo até a execução do programa social pelo Poder Executivo, em todos os níveis da Federação. Os partidos políticos, indistintamente, sonham em conseguir verba para instituir uma política pública que beneficie certa parcela da sociedade, pois é óbvio o interesses dos políticos em obterem ganhos eleitorais com as benesses concedidas à população. Como prova, podemos citar as calorosas discussões em plenário, as fortes disputas internas entre os partidos políticos para conseguir verbas necessárias e o grande número de projetos de lei que versam sobre políticas públicas.

De outra feita, é incontestado que os programas sociais e assistenciais implementados pelos governos Federais, Distrital, Estaduais e Municipais movimentam bilhões de reais por ano em todo o país. Logo, é de suma importância para todos saber se a destinação dessa grandiosa verba está atingindo realmente sua finalidade precípua, que é a melhoria da qualidade de vida do cidadão, se está sendo flagrantemente desviada para enriquecimento ilícito ou sendo utilizada para captar votos dos eleitores.

Outro ponto que justifica o presente trabalho é a questão cultural. Infelizmente, a massa da população brasileira não goza de informações básicas sobre sua cidadania eleitoral e ainda continua com práticas parecidas com o antigo coronelismo, ou seja, votam sobre pressão sem saber que o voto é secreto. Assim, percebe-se a necessidade de conscientização do eleitorado para evitar a perpetuação de pessoas que só querem o poder.

Por fim, justifica-se a escolha do tema pelo fato de que o trabalho em testilha versa sobre questões jurídicas constitucionais essencialmente sensíveis. De um lado, nos deparamos com o exercício e o fomento dos direitos básicos do cidadão através da execução dos programas sociais, e, por outro, a latente necessidade de se garantir o exercício pleno do direito de escolha dos governantes, liberdade crucial para a legitimidade da Democracia. Logo, está em jogo dois princípios constitucionais caros: *CIDADANIA E DEMOCRACIA*.

Frise-se, pela pertinência, que o Supremo Tribunal Federal denomina tal situação de confronto aparente de princípios constitucionais.

Infelizmente, a doutrina eleitoralista diante da dinâmica da matéria e do pouco interesse pelo assunto é escassa. A legislação eleitoral é antiga e muitas das normas são editadas periodicamente pelo TSE. Tais motivos acabam por inibir a produção acadêmica de livros e artigos sobre o tema.

O trabalho em comento apresenta como objetivo geral compreender os fundamentos e motivos da criação de programas assistenciais tendo em vista as necessidades do cidadão, de modo a propiciar a direitos básicos, levando-se em consideração a legalidade e constitucionalidade do programa partindo da real intenção do projeto, em especial, examinar as proibições e vedações da legislação eleitoral em relação aos inúmeros projetos sociais que são criados com o flagrante intuito de angariar votos no período eleitoral.

Ademais, são objetivos específicos identificar os motivos que legitimam ou não a implementação e execução de programas assistenciais, considerando a existência de lei eleitoral que veda a utilização do programa com intuito eleitoral, levando em consideração a jurisprudência dos Tribunais Regionais Eleitorais e do TSE.

Fazer uma análise do caso de Carmo do Paranaíba-MG em relação ao programa denominado “Quarentinha” e um estudo com outros programas sociais já existentes no país, de modo a propiciar o exame comparativo acerca do desrespeito ou não na Legislação Eleitoral, que veda expressamente a utilização de programas sociais para obtenção ilícita de votos.

Será objetivo também, comparar a jurisprudência dos tribunais no sentido de identificar quais são os motivos legais que acarretam a proibição aos administradores de desenvolverem as ações assistenciais, sem a preocupação de incorrer na conduta vedada.

É indiscutível que a entrega de dinheiro aos mais necessitados acarreta imediatamente um paliativo ao estado indigno de pobreza, além de que concede renda muitas vezes a quem não possui absolutamente nada.

Por outro lado, partindo da premissa que a Administração Pública é ininterrupta e impessoal, os programas sociais não devem sofrer paralisação nos anos eleitorais exclusivamente pela possibilidade dos governantes desvirtuarem os objetivos da política pública anteriormente adotada.

A problemática que se busca esclarecer com a presente pesquisa é saber: quais são os critérios legais que permitem a criação ou execução de programa assistencial no período das eleições sem que haja a caracterização de conduta vedada que enseja a cassação do diploma ou mandato do candidato?

Tal indagação será analisada com base no caso ocorrido no Município de Carmo do Paranaíba-MG, nas eleições de 2008, aonde o Prefeito eleito não assumiu o cargo exatamente por ter utilizado ilicitamente um programa social para obter ganhos eleitorais.

Por se tratar de um tema bastante atual e pouco explorado pela comunidade acadêmica, analisaremos as opiniões externadas sobre o tema para que sirvam de fontes de informações no intuito de solucionarmos a problemática do trabalho.

Para alcançarmos os objetivos pretendidos, utilizaremos a metodologia do estudo de casos, baseado nos ensinamentos de Robert K. Yin, Ph.D., que é Presidente da COSMO, corporação que utiliza pesquisa aplicada em empresas de ciência social. Robert Yin realizou vários projetos vitoriosos para agências de governo, fundações privadas, e outros setores empresariais. É autor de inúmeros livros e artigos sobre aplicações de pesquisa de estudo de caso.

A metodologia escolhida de análise de caso se deu pela possibilidade de investigação da pesquisa levando-se em consideração um evento real e que se assemelha com o assunto que se pretende descobrir.

Transcreva-se, por oportuno, a definição dada por Schramm:

a essência de um estudo de caso é tentar esclarecer uma decisão ou um conjunto de decisões: o motivo pelo qual foram tomadas, como foram implementadas e com quais resultados.(Schramm, 1971).

Na espécie, o estudo de caso como estratégia de pesquisa compreende a análise do processo eleitoral nº 284/2008, que tramitou na Zona Eleitoral 76º, e serviu para retirar abordagens e coletas específicas de dados que acarretaram em uma verdadeira base empírica e prática do tema.

O trabalho científico em testilha utilizará como base teórica os ensinamentos de Hans-Georg Gadamer, eminente estudioso e conceituado doutrinador no campo da hermenêutica.

A obra intitulada “Compreender Gadamer” de autoria de Chris Lawn será utilizada e servirá de base para a análise da hermenêutica filosófica. O livro concede informações claras sobre temas centrais da filosofia sobre a ótica dos relatos e opiniões de Gadamer acerca da hermenêutica como forma de interpretação.

Também servirá de fonte o artigo confeccionado por Vinícius Silva Bonfim, chamado de “Hermenêutica Jurídica - GADAMER E A EXPERIÊNCIA HERMENÊUTICA”, que versa sobre a difícil missão de utilizar a hermenêutica para solucionar e interpretar as coisas fenomênicas partindo de uma premissa ideológica.

Transcreva-se, por oportuno, o resumo do referido artigo científico, *verbis*:

Visa demonstrar a importância da experiência hermenêutica para Hans-Georg Gadamer, na busca pela autonomia do indivíduo, enquanto ser lançado no mundo. Demonstra que o cerne da teoria de Gadamer é explicar como escapar do círculo fechado das opiniões prévias e que a proposta é manter um constante interpretar até que os conceitos prévios, ao longo da comunicação, sejam substituídos por outros conceitos novos, mais adequados (2010, p.76)

Outro artigo científico interessante é “A hermenêutica jurídica de Gadamer” escrito por Ana Maria D`Ávila Lopes e contribuirá principalmente no embasamento da análise da interpretação das decisões judiciais que analisam a ilicitude ou não da conduta vedada, segundo a hermenêutica de Gadamer.

Outro pilar do trabalho, será o grande mestre da Política – Bobbio, pois versa com propriedade sobre a concepção de política em sua obra *Dicionário de Política*. Veja-se:

I. O SIGNIFICADO CLÁSSICO E MODERNO DE POLÍTICA. — Derivado do adjetivo originado de pólis (politikós), que significa tudo o que se refere à cidade e, conseqüentemente, o que é urbano, civil, público, e até mesmo sociável e social, o termo Política se expandiu graças à influência da grande obra de Aristóteles, intitulada Política, que deve ser considerada como o primeiro tratado sobre a natureza, funções e divisão do Estado, e sobre as várias formas de Governo, com a significação mais comum de arte ou ciência do Governo, isto é, de reflexão, não importa se com intenções meramente descritivas ou também normativas, dois aspectos dificilmente discrimináveis, sobre as coisas da cidade. Ocorreu assim desde a origem uma transposição de significado, do conjunto das coisas qualificadas de um certo modo pelo adjetivo "político", para a forma de saber mais ou menos organizado sobre esse mesmo conjunto de coisas: uma transposição não diversa daquela que deu origem a termos como física, estética, ética e, por último, cibernética. O termo Política foi usado durante séculos para designar principalmente obras dedicadas ao estudo daquela esfera de atividades humanas que se refere de algum modo às coisas do Estado: Política methodice digesta, só para apresentar um exemplo célebre, é o título da obra com que Johannes Althusius (1603) expôs uma das teorias da consociatio publica (o Estado no sentido moderno da palavra), abrangente em seu seio várias formas de consociationes menores. Na época moderna, o termo perdeu seu significado original, substituído pouco a pouco por outras expressões como "ciência do Estado", "doutrina do Estado", "ciência política", "filosofia política", etc, passando a ser comumente usado para indicar a atividade ou conjunto de atividades que, de alguma maneira, têm como termo de referência a pólis, ou seja, o Estado.
(1998 , p.954)

Outrossim, como os Programas Sociais objetivam garantir direitos básicos ao cidadão em respeito ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, é relevante examinarmos e levarmos em consideração o conceito de Cidadania defendido por Dalmo Dallari, que assim define:

A cidadania expressa um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo. Quem não tem cidadania está marginalizado ou excluído da vida social e da tomada de decisões, ficando numa posição de inferioridade dentro do grupo social. (1998,p.14)

Por outro lado, quando o trabalho se reportar as condutas vedadas é importante deixar claro que as ações proibidas aos agentes políticos estão definidas na Lei nº 9.504/97, mais especificamente, no art. 73. Condutas essas que podem acarretar desde a aplicação de multas até a cassação do diploma do político.

Podemos citar os seguintes eleitoralistas que escreveram algo sobre o assunto: Francisco de Assis Vieira Sanseverino; Marcos Ramayana; Roberval Rocha Ferreira Filho; Tito Costa; Henrique Melo e José Jairo Gomes, dentre outros.

À título exemplificativo, transcrevam-se as palavras do eminente eleitoralista José Jairo Gomes:

Tem-se salientado a unicidade do conceito de abuso de poder, conquanto sua concretização possa dar-se a partir de diferentes situações ocorridas na realidade fenomênica, apresentando, ainda, diversidade de efeitos na esfera jurídica. Conforme lição clássica, trata-se de mau uso de poder detido pelo agente, que desborda do que é comum e da normalidade.

Caracteriza-se o abuso de poder político pela exploração da máquina administrativa ou de recursos estatais em proveito de candidatura, ainda que aparentemente haja benefício à população. Distingue-se do abuso de poder econômico, porquanto neste se encontra ausente a atuação de agente estatal. (2010, p.523)

Assim, com base em tais referenciais teóricos, buscar-se-á, com a futura pesquisa, responder a problemática posta no tema, utilizando-se todo o arcabouço doutrinário, jurisprudencial e legal pátrio, no afã de esclarecer para a comunidade a possibilidade ou não de utilização de programas assistenciais em período eleitoral.

CAPÍTULO 1 - POLÍTICAS PÚBLICAS E CIDADANIA

1.1 Considerações iniciais sobre política

O homem é um ser em constante evolução tendente a viver em sociedade. A necessidade de pertencer a um determinado grupo social é inerente a natureza humana, diante das características e peculiaridades da humanidade que convergem para a socialização. Existem várias concepções acerca do conceito de ser humano.

A primeira delas leva em consideração o homem em relação a Deus. A própria Bíblia no livro de Genesis quando afirma “façamos o Homem à nossa imagem e semelhança” (Gen. I, 26), ressalta o caráter divino da existência humana. Tal concepção não será objeto de nosso estudo.

Uma segunda definição é a mais importante para o presente trabalho parte da ótica da antropologia filosófica que considera o ser humano em detrimento aos demais seres vivos. Segundo defende Rachels (2006, p. 132), Kant sustentava que o ser humano era especial, diante da existência de características específicas como a dignidade e a racionalidade.

De acordo com Kant, os seres humanos diferenciam dos demais animais da natureza pelos valores inerentes aos seres humanos. Os homens gozam de sabedoria que lhes proporcionam tomar decisões, firmar objetivos e agir com a razão, diferentemente dos seres irracionais.

Por outro lado, John Locke define pessoa como “um ser pensante, inteligente, dotado de razão e reflexão, e que pode considerar-se a si mesmo como um eu, ou seja, como o mesmo ser pensante, em diferentes tempos e lugares”, destacando a capacidade de “reconhecer-se a si mesmo, agora, como o mesmo eu que era antes; e que essa ação passada foi executada pelo mesmo eu que reflete, agora, sobre ela, no presente” (LOCKE, 1986, p. 318, apud FERREIRA, 2005).

Desde o nascimento da humanidade, a vida social é marcada pela constante e ininterrupta luta pelos bens materiais ou simplesmente essenciais, em decorrência da eclética concepção humana de vida.

Os anseios dos indivíduos são os mais diversos possíveis. As circunstâncias pessoais, culturais e sociais influenciam nos sentimentos complexos do homem. A citar amor, ódio, desejos, medos e felicidades como valores subjetivos e intrínsecos a cada ser.

O individualismo que prevalecia no período do Estado Liberal foi substituído pela socialização em face da latente necessidade de se preservar a boa convivência entre os indivíduos. Ao falar sobre individualismo, não podemos deixar de ressaltar a Revolução Francesa, ocorrida em 1784, como um grande marco da evolução social.

A Revolução Francesa é considerada uma das maiores revoluções de toda a humanidade. O conjunto de acontecimentos iniciado pela convocação dos Estados Gerais e a queda da Bastilha até o golpe de Estado de Napoleão Bonaparte modificaram contundentemente o cenário político e social da França.

Segundo os especialistas, a Revolução Francesa iniciou à Idade Contemporânea, aboliu a servidão e os direitos feudais, como também, consolidou os princípios universais da Liberdade, Igualdade e Fraternidade. O lema *Liberté, Egalité, Fraternité*, ou seja, *Liberdade, Igualdade e Fraternidade* defendia que:

- a) A Liberdade garantia aos homens o direito de serem livres, posto se tratar de um direito eminentemente natural;
- b) A Igualdade assegurava o mesmo tratamento legal para todos, indistintamente;
- c) Já a Fraternidade buscava auxiliar os povos na busca pelo bem comum e fomentar a solidariedade social entre todos.

Os movimentos e acontecimentos históricos mundiais foram consolidando a certeza de que o homem é um ser social que vive em grupos de indivíduos em prol de um universo comum, em que pese cada pessoa ser um próprio mundo.

Vale a pena suscitar a célebre frase de Aristóteles que afirma categoricamente que “o homem é um animal social”. Tal afirmação é fruto da concepção de que a união entre os

homens é natural, posto que o ser humano é carente e precisa de coisas e outras pessoas para se satisfazer.

Segundo Aristóteles, existem dois tipos de espécies: as gregárias (*koinonia*) e as solitárias (*monodika*). Que por sua vez se subdividem em *politika* (propensas a socializar) e *sporadika* (que optam por uma vida solitária). Os homens fazem parte do grupo das *politikas*, diante da índole da natureza humana de sociabilidade.

Paulatinamente, as famílias foram aumentando e formando grupos cada vez maiores e, diante da necessidade de proteção contra invasores, dificuldades geográficas, melhores locais para habitar, os indivíduos foram se unindo em pequenas comunidades, através de um processo denominado de sinecismo.

A partir desse agrupamento de grupos e conglomeração de pessoas em um determinado território, deu-se o surgimento das primeiras “Cidades”. Os gregos chamavam as Cidades de “*Polis*” que surgiram a partir do século VIII a.C., na Ásia Menor.

Em qualquer comunidade, desde as mais simples aldeias da Antiguidade até o maior centro urbano da atualidade, as normas comportamentais precisam existir e serem cumpridas para garantir o bem-estar da comunidade.

Na Antiguidade, cada grupo de pessoas cultivava e caçava seus alimentos, como também fabricava suas próprias roupas e ferramentas. Tudo era mais simples pela inexistência de poder entre as pessoas.

No entanto, com união de grupos e indivíduos em um mesmo território foram surgindo os líderes que passaram a ditar as normas e fiscalizar o seu cumprimento no afã de garantir a razoável convivência entre as pessoas.

Em face do surgimento desse poder natural de liderança das comunidades, nasceu a palavra “política”. Originária do Grego *Pólis/politikós*, tudo que se refere à cidade, urbano, civil, público, social. Na Grécia, a política era entendida como a vida pública dos cidadãos em detrimento da vida privada do indivíduo. Era tida como a verdadeira arte de administrar a coisa pública com ações sociais.

Na obra intitulada *Ética a Nicômacos* (1992, 1094a e 1094b), Aristóteles aduz que a ciência política estabelece o que deve ser feito ou não, já que a finalidade da política deve sempre buscar a felicidade do homem. Assim, a expressão política significa o mesmo que ética e moral, levando-se em consideração a ótica individual da ação e do caráter.

No entanto, Aristóteles no texto denominado *Política* (1985, 1253a-1280b) deu conotação diversa ao considerar que o ser humano é um animal social que fala. Tratando a vida e a felicidade do homem condicionada ao ambiente, costumes, instituições e normas comportamentais. Segundo Aristóteles, sozinho o homem é frágil e não é autossuficiente, sendo, pois, extremamente natural que ele busque a socialização em comunidade.

Em ambas as definições traçadas por Aristóteles, percebe-se que os significados se complementam, uma vez que a política inicialmente deve descobrir o caminho para a felicidade e depois consolidar as ações e o caminho para seu alcance.

É inconcebível falar de política sem invocar as contundentes lições de Bobbio presentes na sua famosa obra *Dicionário de Política*, que explica minuciosamente o tema. Veja-se o seguinte trecho:

I. O SIGNIFICADO CLÁSSICO E MODERNO DE POLÍTICA. — Derivado do adjetivo originado de pólis (politikós), que significa tudo o que se refere à cidade e, conseqüentemente, o que é urbano, civil, público, e até mesmo sociável e social, o termo Política se expandiu graças à influência da grande obra de Aristóteles, intitulada *Política*, que deve ser considerada como o primeiro tratado sobre a natureza, funções e divisão do Estado, e sobre as várias formas de Governo, com a significação mais comum de arte ou ciência do Governo, isto é, de reflexão, não importa se com intenções meramente descritivas ou também normativas, dois aspectos dificilmente discrimináveis, sobre as coisas da cidade. Ocorreu assim desde a origem uma transposição de significado, do conjunto das coisas qualificadas de um certo modo pelo adjetivo "político", para a forma de saber mais ou menos organizado sobre esse mesmo conjunto de coisas: uma transposição não diversa daquela que deu origem a termos como física, estética, ética e, por último, cibernética. O termo Política foi usado durante séculos para designar principalmente obras dedicadas ao estudo daquela esfera de atividades humanas que se refere de algum modo às coisas do Estado: Política methodice digesta, só para apresentar um exemplo célebre, é o título da obra com que Johannes Althusius (1603) expôs uma das teorias da consociatio publica (o Estado no sentido moderno da palavra), abrangente em seu seio várias formas de consociationes menores. Na época moderna, o termo perdeu seu significado original, substituído pouco a pouco por outras expressões como "ciência do Estado", "doutrina do Estado", "ciência política", "filosofia política", etc, passando a ser comumente usado para indicar a atividade ou conjunto de atividades que, de alguma maneira, têm como termo de referência a pólis, ou seja, o Estado.

Dessa atividade a pólis é, por vezes, o sujeito, quando referidos à esfera da Política atos como o ordenar ou proibir alguma coisa com efeitos vinculadores para todos os membros de um determinado grupo social, o exercício de um domínio exclusivo sobre um determinado território, o legislar através de normas válidas erga omnes, o tirar e transferir recursos de um setor da sociedade para outros, etc; outras vezes ela é objeto, quando são referidas à esfera da Política ações como a conquista, a manutenção, a defesa, a ampliação, o robustecimento, a derrubada, a destruição do poder estatal, etc Prova disso é que obras que continuam a tradição do tratado aristotélico se intitulam no século XIX Filosofia do direito (Hegel, 1821), Sistema da ciência do Estado (Lorenz von Stein, 1852-1856), Elementos de ciência política (Mosca, 1896), Doutrina geral do Estado (Georg Jellinek, 1900). Conserva parcialmente a significação tradicional a pequena obra de Croce, Elementos de política (1925), onde Política mantém o significado de reflexão sobre a atividade política, equivalendo, por isso, a "elementos de filosofia política". Uma prova mais recente é a que se pode deduzir do uso enraizado nas línguas mais difundidas de chamar história das doutrinas ou das idéias políticas ou, mais genericamente, história do pensamento político à história que, se houvesse permanecido invariável o significado transmitido pelos clássicos, teria de se chamar história da Política, por analogia com outras expressões, como história da física, ou da estética, ou da ética: uso também aceito por Croce que, na pequena obra citada, intitula Para a história da filosofia da política o capítulo dedicado a um breve excursus histórico pelas políticas modernas. (1998 , p.954)

Na prática, o termo *política* é associado a várias concepções e inúmeras definições. No trato social associa-se a cortesia ou urbanidade, que se identifica com a habilidade no trato interpessoal. Por outro lado, detém significado também pejorativo ao ser associado pela massa da sociedade como maquiavelismo no comportamento e nas ações realizadas, divorciadas de meios éticos e moralmente exigidos pela sociedade. Na visão de José Jairo Gomes:

Modernamente, consolidou-se a ligação de “política” com “governo”. Assim, o termo é associado ao que concerne à polis, ao Estado, ao governo, à arte ou ciência de governar, de administrar a res pública, de influenciar o governo ou o processo de tomadas de decisões. Nesse sentido, o sociólogo inglês Giddens (2005, 342, 573) assevera que política é o meio pelo qual o poder é utilizado e contestado para influenciar a natureza e o conteúdo das atividades governamentais. Assinala que a “esfera ‘política’ inclui as atividades daqueles que estão no governo, mas também as ações e interesses concorrentes de muitos outros grupos e indivíduos”. (2010, p. 2-3)

É certo que atualmente existem várias definições e conceitos para a palavra política. Porém, será objeto do presente trabalho a concepção voltada para o cenário referente a atividade política governamental que abrange a atuação do Poder na direção da coisa pública.

1.2 Definição de política pública

O estudo das políticas públicas começou a ser disciplinado na década de 1950, com o surgimento das *policy sciences*, que nasceram para ajudar no diagnóstico e no tratamento de

problemas públicos. As políticas públicas assim, podem ser analisadas a partir do aspecto do conteúdo, temporal, espacial, de atores e comportamental.

A falta de teorização desse tema é uma crítica comum à análise da política pública ou *policy analysis*, mas perfeitamente explicável se levarmos em consideração o interesse de conhecimento próprio, que é a teoria e a prática política.

A seguir, serão apresentados alguns conceitos da análise da política pública: *policy*, *politics* e *polity*, arena política, ciclo da política pública, os quais possuem importância tanto para a compreensão de políticas públicas quanto para a estruturação de um processo de pesquisa, que vise à realização de estudos de caso, como é o do presente trabalho.

De acordo com os questionamentos da ciência política, há três dimensões da política, cuja ilustração tem adotado na ciência política o emprego dos conceitos em inglês de *polity* para denominar as instituições políticas, *politics* para os processos políticos e, por fim, *policy* para os conteúdos da política.

A *policy* refere-se aos conteúdos concretos, à configuração dos programas políticos, aos problemas e conteúdo material das decisões políticas. São as interações das diferentes instituições e grupos do executivo, do legislativo como da sociedade na origem e na implementação de uma determinada política pública.

O sentido da palavra “política” que mais expressa a relação com orientações para a decisão política e a ação é o termo *policy*. É a esse termo que se vincula o termo “políticas públicas”, pois estas tratam do conteúdo concreto e simbólico de decisões políticas e do processo de construção e atuação dessas decisões. Assim, política pública seria uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. É uma orientação à atividade ou à passividade de alguém; as atividades ou passividades decorrentes dessa orientação também fazem parte dessa política pública; uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante.

Para analisar uma política pública, os problemas sociais são de grande importância, sobretudo enquanto são fatores dos processos de conflito e de coalizão na vida político-administrativa. Na realidade política das democracias mais consolidadas, os atores dessa política costumam rivalizar-se, mas acabam criando laços internos de solidariedade, o que lhes possibilita defender e agir contra os outros atores considerados concorrentes.

Na disputa pelos recursos financeiros surgem, então, relações de cumplicidade setorial, tendo como objetivo comum a obtenção de um montante maior de recursos para a sua respectiva área política. Na atual conjuntura brasileira, essas disputas entre a “equipe econômica” e a presidência tornam-se particularmente acirradas, ocasionando certa incapacidade de ação, comprometendo a governabilidade.

Essa dificuldade na capacidade de conduzir reformas detectadas como indispensáveis não se restringe, todavia, ao âmbito do poder executivo, reproduzindo-se também no processo legislativo, quando frequentemente observa-se a sobreposição das lealdades partidárias e organizacionais por lealdades políticas, mediante o *logrolling* ou barganha política.

É por isso que a arena política em que se desenvolve uma política pública parte do pressuposto de que as reações e expectativas das pessoas afetadas por medidas políticas antecipam o processo político de decisão e de implementação da política pública a ser implementada. Os custos e ganhos que as pessoas esperam de tais medidas tornam-se decisivos para a configuração do processo político, e, portanto os conflitos e os consensos dentro das diversas áreas da política podem ser distinguidos de acordo com seu caráter distributivo, redistributivo, regulatório ou constitutivo.

Também é de fundamental importância ter-se em conta o caráter dinâmico e a complexidade temporal dos processos político-administrativos, pois podem ocasionar modificações substanciais nas arenas políticas setoriais e, portanto, no processo de elaboração e implementação das políticas.

Tendo em mente esses aspectos que permeiam o estudo de políticas públicas, Maria das Graças Rua (2008, p. 15), autora de renome no assunto, define Políticas Públicas como “‘outputs’, resultantes da atividade política (*politics*): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores”.

Nesse sentido, uma política pública se diferencia de uma decisão política porque geralmente envolve mais do que uma decisão, requerendo diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. As decisões políticas, ao revés, correspondem a uma escolha de alternativas conforme as preferências dos atos envolvidos em maior ou menor grau.

Para a autora, dentro de uma teoria sistêmica, as políticas públicas são um produto da atividade política (*output*), vista como o produto de um sistema, como a resposta de um sistema político às forças que o afetam, conhecidas como inputs, ou “entradas”. O sistema político seria o conjunto de estruturas e processos que exerce as funções oficiais de alocar valores para a sociedade. Sendo os outputs destinações oficiais de valores do sistema; as quais constituem as políticas públicas. Isso pode ser observado melhor no seguinte trecho:

As políticas públicas envolvem, portanto, atividade política. Para usar a linguagem de Easton, resultam do processamento, pelo sistema político, dos inputs originários do meio ambiente e, frequentemente, de withinputs (demandas originadas no interior do próprio sistema político). (2008, p.35)

A dimensão “pública” da política é dada não pelo tamanho da parcela da sociedade sobre o qual incidem, mas pelo seu caráter “imperativo”, ou seja, o fato de que são decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público. Assim, o termo público, associado à política, não se refere exclusivamente à ação do Estado, mas à coisa pública, ou seja, àquilo que é de todos, o que nos permite dizer que há políticas públicas que podem ser implementadas por atores não estatais, como são aquelas levadas à efeito por organizações não governamentais.

Por oportuno, leve-se em conta o que diz Potyara Pereira:

Política pública não é sinônimo de política estatal. A palavra “pública”, que acompanha a palavra “política”, não tem identificação exclusiva com o Estado, mas sim com o que em latim se expressa como *res publica*, isto é, coisa de todos, e, por isso, algo que compromete simultaneamente, o Estado e a sociedade. É, em outras palavras, ação pública, na qual, além do Estado, a sociedade se faz presente, ganhando representatividade, poder de decisão e condições de exercer o controle sobre a sua própria reprodução e sobre os atos e decisões do governo e do mercado. (2002, p. 55)

Portanto, a política é “pública” porque é de todos.

A análise do que seja um problema público e a intenção de enfrentá-lo aflora nos atores políticos envolvidos com o tema (os *policymakers*, ou protagonistas da política, os *policytakers*, ou os destinatários da diretriz, os analistas de políticas públicas, a mídia, os cidadãos em geral). Assim, o fato de uma organização privada elaborar uma política pública não descaracteriza esta última como pública, pois uma pluralidade de atores protagoniza o enfrentamento dos problemas públicos, os quais não obrigatoriamente são atores estatais, em que pese o Estado moderno ser o ator de destaque em relação a outros atores, por deter o monopólio do uso da força legítima, que lhe dá superioridade objetiva em relação aos demais, além de controlar a maior parte dos recursos nacionais.

As redes de atores que se formam em torno de políticas específicas, podem ser consideradas como antagônicas ao tipo de hierarquia, pois características particulares dos problemas políticos são uma estrutura horizontal de competências, numa densidade e num controle mútuo comparativamente intenso.

Os atores dessa política são sempre aqueles quem tem alguma coisa em jogo na política em questão, quem pode ganhar ou perder com tal política, quem tem seus interesses diretamente afetados pelas decisões e ações que compõem a política em questão. De acordo com sua influência na política pública eles podem ser públicos e privados, burocratas, políticos, empresários, trabalhadores, a mídia. Assim, a maior parte da atividade política dos governos se destina à tentativa de satisfazer as demandas que lhe são dirigidas pelos autos sociais ou formuladas pelos próprios agentes do sistema político, ao mesmo tempo em que articulam o apoio necessário e recebem algo em troca (geralmente, o voto).

A escolha de qual solução deve ser empregada para a resolução de determinado problema vai depender da preferência dos atores que entram em confronto, pois é a partir daí que se formam alianças e as arenas de políticas públicas.

É por isso que chamamos de políticas governamentais as elaboradas e estabelecidas por atores governamentais (poderes Legislativo, Executivo e Judiciário), constituindo o subgrupo mais importante das políticas públicas. Essas últimas vão além das políticas governamentais na medida em que o governo, com sua estrutura administrativa, não é a única instituição a promover as políticas públicas, cuja essência é o problema público.

O que define, então, se uma política é ou não pública é sua intenção de responder a um problema público, e não se o tomador de decisão tem personalidade estatal. O nível de operacionalização dessa diretriz estratégica não é critério para reconhecimento de uma política pública, pois excluiria da análise os problemas públicos municipais, regionais, estaduais e intraorganizacionais, de modo que não são somente as macro diretrizes estratégicas que configuram uma política como pública.

Porém, não é qualquer problema público que gera uma política pública. Para que um estado de coisas se transforme em problema político e torne-se um item prioritário na agenda política, gerando a implementação de uma política pública é necessário que apresente pelo menos uma das seguintes características: a) mobilize ação política, seja ela coletiva de grandes ou pequenos grupos dotados de fortes recursos de poder, seja ela ação de atores individuais; b) constitua uma situação de crise, de modo que o ônus de resolvê-la seja menor que o de não resolvê-la; c) constitua situações de vantagens a serem obtidas com a solução do problema, passando a ser um input, ou seja, incluindo-se na agenda governamental.

Assim, o problema público hábil a originar uma política pública é aquele consistente na diferença entre a situação atual e uma situação possível de ser alcançada com a resolução ou redução do problema, devendo, para tanto, ter implicações para uma quantidade ou qualidade considerável de pessoas, sendo, pois, relevante para a coletividade.

As políticas públicas podem ser instrumentalizadas através de projetos, leis, campanhas publicitárias, decisões judiciais, entre outros, e podem ter finalidade regulatória, distributiva, constitutiva e redistributiva.

David Easton, citado por Leonardo Secchi, entendia as políticas públicas como um produto do processo político que transforma *inputs* (demandas e apoios) em *outputs* (decisões e ações). Já Theodore J. Lowi propôs uma reviravolta na relação causal entre política (*politics*) e políticas públicas (*public policies*), ao afirmar que “*policies determine politics*”, ou seja, que as políticas públicas determinam a dinâmica política, pois, a depender do tipo de política pública que está em jogo, a estruturação dos conflitos, as coalizões e o equilíbrio podem se modificar.

Com base nisso, segundo a tipologia de Lowi, o elemento básico para analisar uma política pública é o seu conteúdo, pois ele determinará o processo político. Assim, podem-se definir quatro tipos de políticas públicas:

- a) Políticas regulatórias, quando estabelecerem padrões de comportamento, de serviços ou de produtos. O padrão pode ser pluralista ou elitista, em que um determinado grupo consegue organizar-se e fazer com que as políticas sigam seus interesses.
- b) Políticas distributivas, quando gerem benefícios concentrados para alguns atores e custos difusos para a sociedade, que é quem pagará o preço. Essas costumam se desenvolver numa arena onde predomina a barganha política, o troca-troca de apoio (*logrolling*).
- c) Políticas redistributivas, quando concedam benefícios concentrados a algumas categorias de atores, implicando custos concentrados sobre outra categoria de atores, como é o caso das cotas raciais para universidades, políticas de benefícios sociais ao trabalhador, as quais recebem esse nome de redistributivas pela expectativa de contrapor interesses de dois grupos de elite antagônicos, um que luta pela efetivação da política, e outro que luta para que ela seja descartada. Elas se caracterizam por um conflito muito maior e são mais difíceis de serem implementadas que as distributivas.
- d) Políticas constitutivas, quando definem competências, regras de disputas políticas, tais como as regras do sistema político-eleitoral. Os usuários dessas políticas costumam não se interessar por ela, pois elas provocam conflitos apenas entre os entes e atores diretamente interessados (como os partidos políticos).

Já James Quinn Wilson formulou sua tipologia adotando critérios da distribuição dos custos e benefícios da política pública na sociedade. Segundo ele, as políticas clientelistas são aquelas em que os benefícios são concentrados em grupos específicos e os custos difusos na coletividade (políticas distributivas de Lowi). Já as políticas de grupos de interesses são aquelas em que benefícios e custos se concentram sobre certas categorias (são as políticas redistributivas de Lowi). As políticas empreendedoras, por fim, são as que trazem benefícios coletivos e custos concentrados em certa categoria e as majoritárias são aquelas em que custos e benefícios são distribuídos pela coletividade.

Seja qual for a classificação adotada, em todos os casos as políticas públicas passam necessariamente por um ciclo que vai desde a identificação do problema, passando pela

formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção.

As várias fases da política pública correspondem a uma sequência de elementos do processo político. O clientelismo, o populismo ou o patrimonialismo que podem influenciar na definição das políticas públicas podem desconfigurar e descaracterizar os arranjos institucionais formais, significando que é preciso analisar as instituições no sentido de saber se elas realmente exercem um papel importante e decisivo nos processos de formação de vontade e de decisão.

O fluxo dos problemas é dependente da atenção do público, enquanto o fluxo das soluções depende da atuação de empreendedores de políticas públicas, pessoas que querem ver a política implementada. O fluxo da política varia de acordo com certas ocasiões e eventos, tais como a aprovação do orçamento público, reeleições ou substituição de membros do poder.

É a convergência desses fluxos que cria a oportunidade para lançamento de soluções e, situações políticas favoráveis. E daí são muitos os exemplos de soluções apoiadas por empreendedores de políticas públicas que foram colocadas em prática, tais como programas de renda mínima, sistemas de avaliação dos ensinos médios e superior.

As regras do jogo são variáveis que condicionam o jogo político e as estratégias dos atores políticos. Pela capacidade de influenciar as ações dos atores políticos as instituições (conjunto de práticas sociais que moldam as interações entre indivíduos e coletividade) influenciam o processo político determinando quem pode ou não participar de uma tomada de decisão, alterando as percepções dos atores sobre seus próprios interesses, condicionando as possibilidades de pressão, coalizões, etc.

Visto isso, nesse jogo político os atores relevantes em um processo de política pública são aqueles que têm capacidade de influenciar, direta ou indiretamente o conteúdo e os resultados da política pública. Nesse contexto, os principais atores da política pública são os políticos, seja porque têm legitimidade para agir em nome de seus representados, seja porque possuem autoridade de tomada de decisão. Assim, eles representam seus próprios interesses, como os de seu partido político, os interesses de grupos de pressão e da própria sociedade, os

quais, não raro, são conflitantes. Seja em qual for a situação, serão sempre beneficiados ou prejudicados eleitoralmente pelo desempenho das políticas públicas, considerando a capacidade da coletividade de controlar e responsabilizar o agente por suas ações.

Assim, os políticos se preocupam em apresentar soluções para problemas que lhe proporcionem também visibilidade, que lhe gere ganhos de imagem, retardando ou praticando algumas ações públicas para épocas eleitoralmente favoráveis, congelando ações incertas, criando com sua retórica ações mais favoráveis ao seu desempenho eleitoral. É este o contexto que favorece o surgimento das políticas públicas clientelistas e assistencialistas por parte dos governantes.

Todavia, esse mesmo processo político, essas mesmas eleições podem viabilizar transferências de renda e riqueza que estavam associadas com perdas sociais. Os legisladores são agentes que buscam majorar suas chances eleitorais e, assim, se disporão a ceder às ações de grupos privados, afinal, alienar seus eleitores pode não ser a melhor opção para esses políticos. Da parte dos agentes públicos, eles podem encontrar oportunidades excepcionais a serem exploradas em benefício próprio e de seus aglomerados partidários. É por isso que, na época das eleições, a questão da estabilidade das escolhas públicas é desconsiderada por questões eleitorais.

O envolvimento dos cidadãos nas escolhas públicas pode ser definido pelo impacto que elas causarão na realidade socioeconômica e pelo uso do voto e de outros instrumentos de sua participação na sociedade. Algumas estratégias disponibilizadas aos cidadãos tem seu uso restrito a certas épocas, como é a época eleitoral, e daí caberá ao cidadão revelarem-se como um ator cooperador, que se preocupa com o futuro da sociedade, ou egoísta, quando pondera mais os ganhos individuais, presentes, próprios, já que a credibilidade das regras das escolhas públicas e a racionalidade dos políticos no período eleitoral são ditadas por sua sobrevivência eleitoral.

1.3 Políticas públicas assistenciais e sociais

Historicamente, a questão social no Brasil só passou a ser tratada como política pública de responsabilidade do Estado recentemente. Comparando com o cenário mundial, a evolução das políticas públicas sociais em nosso país se deu da mesma forma como ocorreu com o

capitalismo, ou seja, tardio, dependente e periférico, pois o Estado demorou a assumir suas responsabilidades sociais e econômicas em comparação com países capitalistas.

O livro intitulado *Da avaliação de programas sociais à Constituição de políticas públicas: a área da criança e do adolescente* menciona a situação inicial da estrutura brasileira até o movimento de redemocratização da concepção de políticas sociais, através da necessidade de descentralização de competências. Veja-se, pela pertinência o seguinte trecho:

Na sua estruturação inicial, a política social brasileira como política de Estado foi marcada por dois períodos autoritários: o de Vargas, a partir de 1930, e o da ditadura militar, a partir de 1964. Em ambos se configuraram políticas públicas sociais centralizadas, de âmbito nacional, como um forte marco regulatório e normativo. Nos períodos de redemocratização política, foram promovidos movimentos de descentralização da política social, acompanhando o processo federativo brasileiro, no sentido de atribuir às unidades da Federação tarefas sociais, sobretudo nas áreas de saúde, educação e assistência social. (2008, p. 19)

Nos anos 1960, o Governo Federal constituiu o sistema nacional que englobava as diversas áreas da política social, nas relações de trabalho, na previdência social, na saúde pública e na assistência social, através de agências espalhadas por todo o território nacional. Foi realmente um avanço que vale a pena registrar.

Outro ponto histórico da evolução da política social que não se pode deixar de ressaltar é o forte crescimento da assistência social filantrópica ocorrida nas décadas de 1970 e 1980 no Brasil. O assistencialismo filantrópico desempenhado pela própria sociedade civil organizada assumiu contornos importantíssimos no cenário do crescimento das políticas públicas.

Essa atividade filantrópica exercida por indivíduos ou por grupos sociais fez fortalecer, inclusive, um viés político-eleitoral, uma vez que muitas pessoas que estavam à frente desses projetos passaram a deter forte ganho eleitoral diante dos serviços prestados à comunidade e ajuda concedida aos necessitados. Virando muitas das assistências sociais uma verdadeira moeda de troca eleitoral.

A promulgação da Constituição Federal Brasileira de 1988 é um marco de profundas modificações no campo social e da cidadania. A Constituição Cidadã inova bastante em aspectos essenciais na descentralização político-administrativa, pois alterou o regramento centralizador já que distribuiu competências entre os entes federativos. Houve indiscutivelmente uma descentralização da responsabilidade e de competências entre o Poder

Central (União), Poder Regional (Estados) e Poder Local (Municípios). Tal descentralização acarretou em uma maior participação, inclusive, da sociedade civil organizada no processo de controle social.

Feitas tais considerações evolutivas acerca da matéria, cumpre-se, agora, diferenciar políticas sociais de políticas de assistência social. Apesar de parecer sinônimos, mas os termos apresentam fortes diferenças.

As políticas sociais são ações governamentais executadas através de programas que garantem direitos e condições dignas aos cidadãos de forma indiscriminada, justa e equânime. Podemos exemplificar como políticas sociais o exercício da cidadania por meio de direitos na educação, saúde, trabalho, assistência social, habitação, previdência social, justiça e meio ambiente.

Segundo Vieira (1992, p. 22), “a política social é uma maneira de expressar as relações sociais cujas raízes se localizam no mundo da produção.”

Já a assistência social é uma política de seguridade social não contributiva que busca atender as necessidades básicas do indivíduo mediante ações desempenhadas pelo poder público e pela própria sociedade.

A Carta Magna introduziu um novo conceito de seguridade social abarcando a saúde, previdência e assistência social, sendo, um verdadeiro avanço e trouxe uma garantia maior ao cidadão na execução de políticas públicas que versem sobre a matéria.

Outro avanço em prol da assistência social foi a edição da Lei Orgânica nº 8.742, de 07/12/93, que introduziu no cenário jurídico novas ideias, mais especificamente, substituiu a concepção anterior de que assistência social era uma caridade ou benesse concedida pelo Estado em uma relação de clientelismo, passando a vigorar a concepção de que se trata de um serviço outorgado aos cidadãos que necessitam receber determinado direito para seguir sua vida de uma forma digna e progressista.

É fato que a Lei Orgânica da Assistência Social inovou profundamente na forma de ver as políticas públicas assistências, pois, repita-se, tradicionalmente a assistência social era vista e comparada a caridade concedida pela igreja que ajudava os pobre e necessitados.

Infelizmente, a assistência sempre possuiu uma conotação para os progressistas como uma atividade e não como uma política pública de Estado. Era considerada necessária, no entanto, não detinha uma índole transformadora da classe social. Muitos consideravam uma prática inócua sem efeitos concretos no sentido de realmente enfrentar a os problemas sociais como a péssima distribuição de renda, desigualdades sociais e fortalecimento das classes pobres.

A Lei Orgânica da Assistência Social traz novidade ao conferir à assistência social o status de política pública como direito do cidadão e dever do Estado, como também, passou a garantir a universalização dos direitos sociais por, inclusive, estabelecer o conceito de mínimos sociais.

A positivação acarretada pela LOAS buscou também superar a idéia de assistencialismo e afirmação da assistência social como verdadeira política pública. O art. 1º da LOAS define assistência social como “direito do cidadão e dever do Estado, é política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade para garantir o atendimento às necessidades básicas”. Por sua vez, nas palavras de Mota o exercício dos direitos sociais “é sempre condicionado por processos sociais reais e que não estão subordinados aos estatutos legais, mas às relações de força entre as classes” (1995, p. 143).

Nesse sentir, o embasamento legal é apenas a conquista inicial de uma grande e constante batalha no sentido de efetivação e execução das políticas públicas sociais. A criação de “mínimos sociais” pela LOAS fez restabelecer a comparação com a noção dada pelos ideais neoliberais que sustentam a mitigação da responsabilidade pública com as questões e desigualdades sociais. Sobre o assunto, Vieira aduz que:

países desenvolvidos asseguram mínimos sociais porque sabem que esta é uma forma de conter o processo de aprofundamento da miséria. A miséria não gera consciência e solidariedade, mas gera mais miséria, irracionalismo, violência e individualismo exacerbado. Ela não cria consciência da miséria, e sim miséria da consciência. (1998, p. 19)

Já Aldaíza Sposati afirma que:

(...) a noção de mínimos sociais não é antagônica ao suposto neoliberal da seletividade e focalismo. Mas é sem dúvida alguma ao princípio liberal que entende o enfrentamento dos riscos (sociais e econômicos) como de responsabilidade individual e não social (...). Propor mínimos sociais é estabelecer o patamar de cobertura de riscos e de garantias que uma sociedade quer garantir a todos os seus cidadãos. Trata-se de definir o padrão societário de civilidade. Neste sentido ele é universal e incompatível com a seletividade ou focalismo. (1997, p. 10)

Ainda segundo Sposati (1997, p.13), “estabelecer mínimos sociais é mais que um ato jurídico ou um ato formal, pois exige a constituição de um outro estatuto de responsabilidade pública e social”.

A intenção do legislador ao criar o mínimo social não foi estabelecer uma concepção minimalista como sustentam alguns, pelo contrário, o objetivo maior foi garantir ao cidadão detentor de direitos na pior das hipóteses um padrão básico que assegure dignidade humana, sobrevivência, condições de trabalho e atendimento aos anseios básicos do ser humano.

Para que assistência social desenvolvida pelas políticas públicas surtam os efeitos desejados, faz necessário que ocorra a descentralização do poder entre o Governo e a coletividade local. Muitos defendem que a melhor solução para a implementação de uma política pública social é a municipalização, entendida como o processo para alcançar a população alvo através de outorga do poder aos municípios, ou melhor, municipalizar é transferir a competência para executar os serviços e encargos diretamente aos municípios. Descentralizando, desburocratizando e aumentando a participação democrática do poder.

Atualmente, o Governo Federal possui inúmeros programas sociais em plena execução que buscam a inclusão social. A citar: *Bolsa Família*; *Brasil sem Miséria*; *Brasil Carinhoso*; *Minha Casa Minha Vida*, entre outros.

O *Bolsa Família* destina-se a conceder renda mínima aos brasileiros que vivem em situação de pobreza com o intuito garantir alimentação digna. Baseado na transferência de renda e busca combater à pobreza. O valor concedido varia entre R\$ 32,00 e R\$ 306,00 por família com renda inferior a R\$ 140,00.

Outro programa social que merece destaque é o *Minha Casa Minha Vida*, que foi instituído para atender famílias que não possuem casa própria. A família terá direito a taxas de juros diferenciados e subsídio na compra do imóvel residencial.

Já o recente programa social criado pela Presidente Dilma, denominado *Brasil Carinhoso* garantirá aos pobres com crianças entre 0-6 anos que vivem com renda mínima de R\$ 70,00 por pessoa ampliação de vagas nas creches, suplemento alimentar e cobertura de programas de saúde, tudo com o intuito de assegurar o direito à educação básica e alimentação para possibilitar o aprendizado.

1.4 Cidadania

Hodiernamente, a cidadania está vinculada ao conceito de vida em sociedade. Da mesma forma como ocorreu com o surgimento da política, o significado de cidadania é originário do desenvolvimento das antigas cidades gregas, entre os séculos VIII e VII a.C. A partir de então, a concepção de cidadania passou a ser associada ao exercício da política, como atividade voltada ao bem comum.

Os tempos foram passando e em face da dinâmica da vida em sociedade, o conceito de cidadania foi evoluindo levando em consideração as mudanças socioeconômicas ocorridas em cada época. A política local adotada pelos povos era o grande elemento que direcionava e amoldava o exercício da cidadania pelo indivíduo como célula de uma sociedade organizada e soberana.

Nesse sentido, cumpre-se relatar mesmo que de uma forma objetiva e sumária a evolução e variações desse conceito, sempre adotando as relações humanas como o desenvolvimento social, moral e jurídico da fase conceitual, uma vez que desde o século XVIII o mundo passou a ter novas visões sobre a economia, a sociedade, a política que acarretou um verdadeiro marco, inclusive, na forma de pensar do homem.

O binômio social *versus* político orienta a relação existente entre a cidadania moderna e o desenvolvimento do capitalismo contemporâneo, que é flagrantemente levado em consideração pelos estudiosos no assunto, conforme demonstraremos abaixo.

Descobrir o nascimento da cidadania não é uma missão muito fácil. No entanto, sabe-se que seu surgimento é fruto da relação estreita com a política, que por sua vez decorreu da necessidade de coordenar e liderar os comportamentos dos indivíduos organizados em sociedade.

A urbanização ocorrida inicialmente nas polis gregas fomentou o relacionamento entre as pessoas que passaram a conviver em um mesmo território. As relações interpessoais necessitavam frequentemente da intervenção de uma pessoa politizada e que gozasse de respeitabilidade para dirimir os problemas e enaltecer o direito de cada um.

O crescimento da técnica, da economia, potencializou as relações entre o poder e a sociedade, já que com a urbanização as cidades passaram a ter forte influência na vida dos indivíduos.

Na Grécia, as mudanças foram substanciais em todos os níveis da sociedade, da economia e da política. O poder inaugural é o aristocrático que considerava o direito do cidadão local um direito natural. Já para os estrangeiros o que sobrava era a atividade mercantil, pois não gozavam do direito de fazer política.

Em um segundo momento, o poder começou a ser melhor distribuído entre os cidadãos e passou-se a aceitar estrangeiros que detinham certa condição econômica privilegiada como cidadãos e foi abolida a escravidão por dívidas. No entanto, fatores de ordem social e política ainda imperavam no sentido de centralizar o poder. Como exemplo é o monopólio para o exercício do cargo de magistrado e políticos.

Em que pese a ocorrência dessas mudanças estruturais na sociedade que começou a ser dividida em classes sociais, as circunstâncias territoriais, sociais e políticas ainda eram preponderantes na conceituação de cidadania.

Em Roma, a sociedade escravista continuava sendo dominada pelos patrícios que eram possuidores da cidadania e dos direitos políticos, logo, não era diferente.

Já na Idade Média, pode-se ressaltar a existência de dois momentos distintos no que tange a concepção de cidadania:

a) No período seguinte à queda do Império Romano (século V) houve flagrante perda do significado de cidadania, como visto na Antiguidade. As constantes invasões vividas na Europa pelos bárbaros e romanos influenciaram a conotação dada a cidadania, pois o viés político foi mitigado por preocupações de outras naturezas como exemplo o plano religioso (ARENDDT, 1995, p. 43). Formou-se uma nova organização social composta pela nobreza, clero e camponeses. Transcrevam-se as pertinentes palavras de Marc Bloch, que questiona exatamente a origem natural da cidadania: “Ninguém pensava que este (o povo) tivesse que ser consultado, directamente ou por intermédio dos seus eleitos. Não tinha ele como seus representantes naturais, segundo o plano divino, os poderosos e os ricos?” (1982, p. 450)

b) O segundo momento foi o denominado de Baixa Idade Média, no qual o renascimento das cidades fomentada pela urbanização ensejou a formação dos Estados Nacionais que por consequência ressurgiu a noção clássica de cidadania ligada a concessão de direitos políticos. Com o fortalecimento crescente da burguesia mercantil e enaltecimento das relações interpessoais fruto da interação social, a cidadania voltou a ser importante principalmente para proteger as pessoas e garantir o bem comum das arbitrariedades cometidas pelos detentores de poderes.

O Iluminismo e a formação dos Estados nacionais desencadearam mudanças no cenário sociopolítico, corroboradas pela consolidação da burguesia como classe economicamente forte fez surgir a necessidade de uma nova dialética social. Foi um período de revoluções sociais, transformações políticas, desenvolvimento da ciência, busca pela liberdade de pensamento e igualdade entre os indivíduos.

Com a contundente ascensão desses ideais, reformas religiosas e fortalecimento do capitalismo, a bandeira maior do povo era a instituição de uma sociedade mais justa comprometida com progresso social. Como de fato a burguesia ainda não tinha alcançado o poder, em que pese deter o poderio econômico, o ideal iluminista-liberal foi defendido arduamente em prol de uma nova racionalidade.

Tais fatos serviram indubitavelmente para a adequação do conceito de cidadania às realidades vividas da época. Capitaneado pelos filósofos modernos Locke e Rousseau, o

espírito renovador de igualdade e liberdade passou a ditar os parâmetros de uma cidadania liberal, que num segundo momento serviu de substrato básico para as revoluções burguesas ocorridas nos séculos XVII e XVIII.

Os ideais iluministas refletiam os pensamentos políticos da época, que influenciaram os movimentos revolucionistas de independência na América e Revoluções Inglesa e Francesa. Passou-se a ressaltar os direitos civis, políticos e sociais da população, em especial, por parte da burguesia que objetivava se consolidar também como voz política.

Cyro de Barros Rezende Filho e Isnard de Albuquerque Neto, no artigo intitulado *A Evolução do Conceito de Cidadania*, enaltecem a relação do conceito de cidadania às modificações estruturais da sociedade ocorridas no decorrer dos anos. Veja-se:

Vimos, até aqui, como o conceito de cidadania percorreu mais de dois mil e quinhentos anos de história, vinculando-se cada vez mais às mudanças nas estruturas sociais. Contudo, é impossível não notar o quanto avanços nos campos da técnica e da política provocaram na sociedade impactos tão radicais em tão pouco tempo, influenciando indiretamente os direitos e deveres dos cidadãos. Sobretudo nos séculos XIX e XX, esses progressos transferiram para a esfera da cidadania toda uma gama de desajustes oriundos do sistema de classes. (2009, p.65)

É necessário entender a visão dos séculos anteriores para que os conceitos contemporâneos sejam analisados e percebidos como resultado de uma grande soma de circunstâncias e fatores.

Para facilitar a compreensão do que seja cidadania, faz-se importante também fazer uma transgressão histórica a luz dos entendimentos dos grandes pensadores: Aristóteles, Hobbes e Marshall.

A visão de Aristóteles de cidadania se confunde perfeitamente com os preceitos gregos sobre o tema. Visava a felicidade humana diante de uma comunidade politicamente organizada, constituída pelo exercício da cidadania. Segundo Aristóteles, seria uma condição para a participação política na administração da polis. Na prática, poucos indivíduos se contradiziam ao interesse da sociedade ateniense, formando-se quase um conceito jurídico de quem era cidadão ou não, posto que para ser cidadão detentor de direitos era necessário obter também responsabilidades e obrigações perante a sociedade. para ser detentor de direitos.

Já a perspectiva hobbesiana foi firmada com base na teoria do contrato social que ressaltava a origem do Estado como obrigação decorrente de acordo entre vontades. Assim, Hobbes defende uma hierarquia vertical para justificar o conceito de cidadania segundo o qual os indivíduos ao depositar no rei a fonte da legislação e da proteção social, através do contrato social, todos passam a deter os mesmos direitos e obrigações perante o Estado. Hobbes conclui que se trata de uma forma de evitar a prevalência do *homo homini lupus* (o homem é lobo do homem), já que o Estado assume a responsabilidade de gerir a coisa pública e de manter a ordem social, no afã de um progresso racional.

Por sua vez, tendo com base o contexto histórico inglês, T. H. Marshall, em sua famosa obra *Cidadania, Classe Social e Status*, subdividiu cidadania em três dimensões: direitos civis, políticos e sociais.

Naquela época, os direitos civis estavam presentes na liberdade individual e igualdade formal perante a lei; os direitos políticos encontravam guarida na liberdade de reunião e de associação em organizações sindicais e políticas; já em relação aos direitos sociais, a cidadania era enaltecida pelas garantias relacionadas ao trabalho, à saúde, à educação, em resumo, ligadas ao bem-estar social.

Frise-se, pela pertinência, que essa forma sustentada por Marshall versava sobre a realidade inglesa, pois nenhum país conseguiu seguir integralmente a sistemática britânica. Logo, a ideia formulada por Marshall limita-se à típica realidade inglesa.

Todos os anos de evolução comprovam que o conceito de cidadania sofreu mutações em decorrência das constantes lutas por direitos civis, sociais, econômicos e garantias constitucionais, ou seja, não se limitou exclusivamente ao critério político, posto que se relacionou com uma série de deveres da sociedade para com o cidadão.

Com a Revolução Francesa as teorias são consolidadas e passam a possuir status jurídico. O documento mais importante é a *Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão*, de 1789, que trata dos direitos naturais dos homens, até então considerados inexistentes.

Atualmente, podemos invocar várias concepções que levam em consideração circunstâncias e direitos distintos para explicar o termo cidadania.

As ciências sociais tratam a cidadania como o próprio direito à vida digna em todos os sentidos, englobando os direitos fundamentais, políticos, civis e sociais, posto que o cidadão é detentor de direitos naturais que devem ser respeitados e garantidos pelo Estado. Tal índole se assemelha bastante com os direitos humanos, porém, os direitos de cidadania são gênero e os direitos humanos espécies, segundo sentido amplo do termo.

Por outro lado, partindo-se de uma concepção jurídica, segundo o ilustre constitucionalista Alexandre de Moraes, “a cidadania representa um status e apresenta-se simultaneamente como objeto e um direito fundamental das pessoas” (2006, p. 16).

Já na dicção de José Afonso da Silva a cidadania “qualifica os participantes da vida do Estado, é atributo das pessoas integradas na sociedade estatal, atributo político decorrente do direito de participar no governo e direito de ser ouvido pela representação política” (2005, p. 345-346). Na mesma oportunidade define cidadão no direito brasileiro como sendo “o indivíduo que seja titular dos direitos políticos de votar e ser votado e suas consequências.”

Diante das conceituações jurídicas acima, percebe-se que o véis político se encontra muito atrelado a essência do termo. É fato que o sentido estrito nos leva ao núcleo conceitual denominado por muitos como sendo a cidadania eleitoral, que enaltece a capacidade ativa do eleitor em votar e a capacidade passiva que permite o cidadão ser votado.

O doutrinador eleitoral – José Jairo Gomes conceitua o cidadão como sendo o detentor de direitos políticos, e completa:

Trata-se do nacional admitido a participar da vida política da vida do País, seja escolhendo os governantes, seja sendo escolhido para ocupar cargos políticos-eletivos. Conforme averba Silva (2006, p. 347), “a cidadania se adquire com a obtenção da qualidade de eleitor, que documentalente se manifesta na posse do título de eleitor válido”. (2010, p. 40)

Thales Tácito e Camila Albuquerque sintetizam como sendo

(...) o direito público subjetivo de natureza política que confere ao cidadão a capacidade eleitoral ativa (de eleger outrem – direito de votar- alistabilidade) e capacidade eleitoral passiva (de ser eleito- elegibilidade), bem como o direito de participar do governo e sujeitar-se à filiação, à organização partidária e aos procedimentos criminais e cíveis (inclusive regras de votação, apuração etc.) e, em

especial, à preparação, regulamentação, organização e apuração das eleições. (2011, p. 67)

No Brasil, o status de cidadão confere também a capacidade de exercer direitos e legitimidades específicas, a exemplificar: a) propor ação popular; b) exercer determinados cargos públicos, dentre outras.

Cumpra-se fazer essa contextualização e distinção entre as concepções atuais de cidadania exatamente pelo fato de que utilizaremos no nosso trabalho, na maioria das vezes, não apenas a índole estritamente eleitoral, que exige o título de eleitor para considerar a pessoa detentor de direitos, mas, principalmente, a vertente conceitual que considera cidadão todas as pessoas que vivem em um determinado território sob o manto de direitos e obrigações perante a sociedade e o Estado.

1.5 Eleições e período eleitoral

1.5.1 Conceito e breve histórico das eleições no Brasil

Os países que adotam a democracia como sistema de governo defendem que o poder deve ser exercido pelo povo, diretamente ou por meio de seus representantes, uma vez que, o termo democracia é originária do grego que conjuga *demos* (povo) mais *cratos* (poder). Podendo existir num sistema presidencialista ou parlamentarista, monárquico ou republicano.

Por sua vez, as democracias podem ser subdivididas em democracia direta (na hipótese de atuação direta do povo na escolha de determinado assunto) e a democracia representativa (quando o povo, detentor do poder, expressa sua vontade por meio de representantes eleitos).

Atualmente, a Constituição Brasileira, no parágrafo único do art. 1º, assevera que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

Nesse sentir, percebe-se que adotamos um sistema misto no qual em alguns casos (plebiscito, referendo e iniciativa popular), o cidadão decide diretamente ou exerce o poder democrático sem a necessidade de intervenção de terceiros, no entanto, a grande parcela do

poder da nação brasileira é exercida por representantes devidamente eleitos pela sociedade, que agem legitimamente em nome de todos.

Essa transferência de poder mediante a escolha dos representantes é possível graças à realização de eleições, definida como sendo um processo de escolha de indivíduos para exercerem o poder soberano, concedido mediante voto, no mister de representar os interesses da nação.

As eleições na forma que detemos hoje foi fruto de inúmeras circunstâncias, revoluções e evoluções jurídicas no Brasil. Assim, vale a pena ressaltar os seguintes marcos históricos que nos dará uma concepção conceitual, como também, uma certeza de que a democracia é um sistema que valoriza e enaltece a vontade popular.

De início, cumpre-se frisar que durante o período colonial, o Brasil seguia completamente as ordens originárias de Portugal. Tendo ocorrido a primeira eleição na colônia em 1532, objetivando escolher o Conselho Municipal da Vila de São Vicente (SP). O crescimento da colônia brasileira e os anseios populares foram fatores primordiais para a participação de brasileiros nas decisões da Corte.

Já em 1821, houve as eleições para escolher quem seriam os deputados brasileiros na Corte de Lisboa. Tal eleição durou inúmeros meses diante da grande quantidade de burocracia e formalidades.

Ainda no Império, a política e a religião estavam intimamente relacionadas, fato é que muitas eleições eram realizadas dentro de igrejas e obrigatória prévia cerimônia religiosa antes do início das votações. Com a edição da Lei Saraiva em 1881, foi inaugurada a realização das primeiras votações diretas e o desmembramento entre religião e política ocorreu com a edição da Constituição de 1891.

Entre os anos de 1889 e 1930, denominado de República Velha, os coronéis que controlavam o eleitorado local detinha o poder de fiscalizar a votação e a apuração dos votos, o que configurava um verdadeiro monopólio do poder, uma vez que ninguém ousava descumprir as ordens e vontades dos coronéis. Tal fato gerou a chamada “política dos

governadores” que consistia em o apoio dos coronéis locais ao líder regional na campanha de Governo e, sucessivamente, na campanha presidencial.

Com a Revolução de 1930, imbuído pelo sentimento de moralizar o processo eleitoral, o governo provisório instituiu uma comissão com o intuito de fazer uma verdadeira reforma eleitoral e, em 1932, nasceu o primeiro Código Eleitoral do Brasil.

O Código Eleitoral criou a Justiça Eleitoral que passou a deter competência e responsabilidade sobre as eleições, a citar: o alistamento eleitoral, organização das mesas de votação, apuração dos votos, além de proclamar os eleitos e conceder os diplomas. Foi instituído o voto secreto, o voto feminino, partidos políticos e o sistema eleitoral proporcional.

Já em 1935, no Governo de Getúlio Vargas, o segundo Código Eleitoral foi editado, só que na ditadura compreendida entre 1937 e 1945 tudo mudou. A Justiça Eleitoral foi extinta, as eleições livres foram destituídas, os partidos políticos foram dizimados, passando-se a estabelecer eleições indiretas para o cargo de Presidente da República com mandato de 6 anos.

Por sua vez, com a deposição do Presidente João Goulart em 1964, o governo militar modificou o sistema e regras eleitoral no sentido de proteger e atender seus interesses. Pode-se citar como exemplo a decretação de eleições indiretas para Presidência, Governadores e Prefeitos, houve mudança do prazo dos mandatos, cassou direitos políticos de muitos cidadãos que eram contra as mudanças, inventaram o voto vinculado aonde o eleitor só poderia votar em candidatos do mesmo partido político, dentre outras inúmeras barbaridades.

O famoso Ato Institucional nº 5, em 13/12/1968, dentre outras providencias ampliou os poderes da Presidência da República, como também, concedeu poderes para o fechamento do Congresso Nacional.

Apenas em 1978 com a Emenda Constitucional nº 11 houve a revogação dos atos institucionais editados pelo governo militar. Em 1980, a Emenda Constitucional nº 15 restabeleceu as eleições diretas para Governador e Senador, em um momento de redemocratização das eleições.

Outro marco importante para as eleições foi a edição da Lei nº 6.767/79, que extinguiu o partido que sustentava o regime militar, denominado de Arena, e trouxe à tona o princípio do pluripartidarismo que pregava a possibilidade de criação de vários partidos políticos cada um com sua ideologia.

Após a eleição indireta de cinco presidentes na era militar, a sociedade brasileira, cansada do sistema eleitoral vigente e ávida por mudanças no sentido de redemocratizar as eleições, mobilizou-se nas grandes cidades do País e elegeu o primeiro Presidente civil durante o período militar, através de um colégio eleitoral e mediante ainda o sistema indireto. No entanto, o vencedor Tancredo Neves faleceu antes de assumir o cargo de Presidente e o seu vice, José Sarney, iniciou o mandato presidencial em 1985.

No ano de 1988, nasce a Constituição Cidadã Brasileira que é aclamada pelos Congressistas e pelo povo como o maior marco democrático da história brasileira. Novas regras eleitorais foram estabelecidas como o voto obrigatório para os maiores de 18 anos e facultativos para maiores de 70 anos e jovens entre 16-18 anos.

Na democracia atual, a primeira eleição direta de um Presidente da República ocorreu em 1989, que elegeu o alagoano Fernando Collor de Melo e desde então os brasileiros comparecem periodicamente para escolher os seus governantes, sob o manto dos princípios constitucionais democráticos vigentes.

Hoje, a concepção de eleição apresenta uma conotação intimamente ligada ao exercício do sufrágio como direito do cidadão de exercer sua cidadania mediante a escolha de seus governantes, o que coroa a democracia moderna que vivenciamos.

1.5.2 Avanço da Justiça e interferência do Poder Judiciário nas eleições

O homem por sua natureza é um ser social que vive e deve respeitar as diretrizes, costumes e normas instituídas pela sociedade. No entanto, não são raros os conflitos entre os indivíduos em seu habitat, pelo contrário, os tempos demonstram que os litígios são cada vez mais frequentes.

É cediço que existem várias formas de solucionar os conflitos e litígios existentes entre cidadãos, entre pessoas e empresas, ou até mesmo entre particulares e o Estado. Claro que o ideal seria que as próprias partes em conflitos resolvessem amigavelmente a contenda, porém existem casos impossíveis disso acontecer.

Nesse contexto, atua o Poder Judiciário como interventor representante da sociedade e do Estado objetivando aplicar a lei e, precipuamente, dar a cada um o que lhe pertence, sempre buscando a solução pacífica dos conflitos, como preconiza o princípio da República presente no art. 4º, VII, da Constituição Federal.

São características do Poder Judiciário: a) independência; b) imparcialidade; c) inércia (precisa ser provocado); d) suas decisões são definitivas; e) subsidiárias (deve atuar apenas após a impossibilidade de autocomposição); f) coercitivas; g) imperativas, dentre outras.

É fato de fácil constatação que atualmente a atividade jurisdicional está sendo bem mais requisitada e utilizada por todos. Essa expansão contundente da ação judicial pode ser analisada considerando vários motivos:

- a) O nascimento e consolidação de constituições democráticas, em especial as europeias que romperam com as constituições autoritárias e centralizadoras;
- b) O fenômeno da positivação de direitos, em especial, os direitos de índole coletiva e difusa que protegem grande parte dos indivíduos, até então desabrigados e órfãos de direitos;
- c) A criação e o fortalecimento da Magistratura, do Ministério Público e da Advocacia, que passaram a ter força e respeito perante a sociedade, como também voz nos enfrentamentos e debates com o Estado;
- d) Com a Constituição de 1988, o Judiciário passou de órgão meramente técnico para também exercer um poder político que interfere diretamente na vida das pessoas, em um efeito claro de redemocratização;
- e) Ações vitoriosas no combate à corrupção e à criminalidade passaram a ser paradigmas e exemplos, que sem sombra de dúvidas fomentaram as denúncias de crimes que antes muitas vezes eram desprezados;

- f) A transparência e publicidade dos julgamentos (TV Justiça e internet) serviram para que a sociedade cobrasse atitudes enérgicas e firmes no combate a corrupção e vigiasse a atuação dos magistrados sobre temas específicos ou de interesse de todos;
- g) Outro importante motivo do franco crescimento das demandas judiciais foi exatamente o efeito concreto e a efetividade das decisões judiciais. Impõe-se citar como paradigma o julgamento realizado pelo STF, no MI nº 712/PA de relatoria do Min. Eros Grau, que serviu de marco na jurisprudência da Suprema Corte, pois concedeu efeitos concretos ao Mandado de Injunção e aplicou o direito à espécie ao reconhecer como legítimo o direito de greve, mesmo existindo mora do Congresso Nacional no que tange a edição de lei.

Assim, com o aumento da atuação do poder judiciário muitos doutrinadores, operadores do direito, parlamentares e governantes criticam ferozmente a atividade do Estado-Juiz por extrapolar suas funções típicas ao adentrar no mérito de determinadas matérias afetas aos outros poderes. O que em tese estaria gerando um conflito de competências, interesses e mitigando a harmonia entre os poderes constituídos, em face do constante ativismo judicial.

O ativismo judicial é a atividade desenvolvida pelo poder Judiciário relacionada a uma atuação mais ativa e ampla no que tange a efetivação dos direitos individuais e naturais independentemente da existência de formalidades, obstáculos e leis sobre o assunto.

Alguns doutrinadores sustentam que o ativismo realizado pela Justiça é uma forma mais eficaz, uma atitude proativa na maneira de interpretar e aplicar a Constituição Federal, mesmo que verse sobre matéria e assunto que deveria ser tratado pelos demais poderes do Estado, em uma verdadeira inafastabilidade de apreciação do Poder Judiciário.

Segundo defende Cappelletti:

De um lado, existe o gigantismo do Poder Legislativo, chamado a intervir ou a “interferir” em esferas sempre maiores de assuntos e de atividade; de outro lado, há o conseqüente gigantismo do ramo administrativo, profunda e potencialmente repressivo.

As sociedades mais sãs esforçaram-se e se esforçam por encontrar a cura desses desenvolvimentos, potencialmente patológicos. (...) Basta notar que, também para o judiciário, tais desenvolvimentos comportam conseqüências importantes, sobretudo o aumento da sua função e responsabilidades. Pelo fato de que o ‘terceiro poder’ não pode simplesmente ignorar as profundas transformações do mundo real, impôs-se novo e grande desafio aos juízes. A justiça constitucional, especialmente na forma

do controle judiciário da legitimidade constitucional das leis, constitui um aspecto dessa nova responsabilidade. (1993,p.52)

Quando o cidadão se socorre ao Estado-Juiz é exatamente porque não existe alternativa para alcançar, proteger, salvaguardar o direito em questão, logo, impõe-se a interferência ampla e eficaz do Poder Judiciário, segundo os que defendem incondicionalmente o ativismo judicial.

Na prática, essa atitude ativa desenvolvida no seio de uma decisão judicial é decorrente da inércia do Poder Legislativo ou paralisia do Poder Executivo que se omitem em relação a concretização de um direito individual ou social assegurado na Constituição Federal. Muitas vezes essa paralisia dos supostos poderes competentes se dá pelo desinteresse político ou até mesmo pela falta de prioridades na implementação do direito latente e de interesse da sociedade.

É fato incontestado que não são raras as vezes que pleitos da sociedade ficam emperrados na burocracia e não saem do papel em face de ausência de interesse político, sem falar do lobby prejudicial de empresas ou grupos interessados, cabendo ao Judiciário muitas vezes ter que se manifestar e decidir nessas hipóteses de vácuo legislativo e inércia administrativa para substituir e por algumas vezes até adentrar no mérito do ato no intuito de concretizá-lo.

Essa ação é muito criticada especialmente por constitucionalistas e administrativistas por entenderem que se trata de matéria *interna corporis* e o desrespeito acarreta violação do princípio sensível da separação de poderes insculpido na Constituição Federal.

A ação ativista pode ser percebida em diversas ocasiões, podemos enumerar as seguintes: a) utilização direta da constituição para situações inexistentes no texto constitucional, inclusive, sem o pronunciamento do legislador; b) na declaração de inconstitucionalidade de normas feitas pelo legislador, sem a extrema necessidade de violação literal e expressa da Carta Magna; c) a imposição de ações a serem realizadas pelo Poder Público, mesmo se tratando de políticas públicas inexistentes ou ineficazes, dentre outras diversas hipóteses.

Acerca da origem e evolução do ativismo judicial, anotem-se as seguintes palavras do eminente constitucionalista Luís Roberto Barroso:

As origens do ativismo judicial remontam à jurisprudência norte-americana. Registre-se que o ativismo foi, em um primeiro momento, de natureza conservadora. Foi na atuação proativa da Suprema Corte que os setores mais reacionários encontraram amparo para a segregação racial (*Dred Scott v. Sanford*, 1857) e para a invalidação das leis sociais em geral (*Era Lochner*, 1905-1937), culminando no confronto entre o Presidente Roosevelt e a Corte, com a mudança da orientação jurisprudencial contrária ao intervencionismo estatal (*West Coast v. Parrish*, 1937). A situação se inverteu completamente a partir da década de 50, quando a Suprema Corte, sob a presidência de Warren (1953-1969) e nos 6 primeiros anos da Corte Burger (até 1973), produziu jurisprudência progressista em matéria de direitos fundamentais, sobretudo envolvendo negros (*Brown v. Board of Education*, 1954), acusados em processo criminal (*Miranda v. Arizona*, 1966) e mulheres (*Richardson v. Frontiero*, 1973), assim como no tocante ao direito de privacidade (*Griswold v. Connecticut*, 1965) e de interrupção da gestação (*Roe v. Wade*, 1973). (2008, p. 5)

Uma distinção que se faz mister realizar é entre o termo Judicialização e o Ativismo Judicial. Muitos confundem as duas expressões como também frequentemente percebemos que são tratadas como sinônimas, no entanto não são.

A judicialização é um termo que faz referência ao encaminhamento do litígio ou até a pretensão nos casos de jurisdição voluntária à apreciação do Poder Judiciário, ou seja, é o exercício do direito de ação constitucionalmente garantido.

Judicializar a questão nada mais é do que abrir mão das vias administrativas e amigáveis para se socorrer da intervenção do Poder Judiciário para apreciar a demanda posta.

Enquanto que o ativismo judicial, conforme já esclarecido, é a atuação da Justiça de maneira ativa e eficaz sem a preocupação de invadir competência de outro poder, sempre almejando a eficiência da tutela jurisdicional.

Cumpra-se enaltecer que muitos juristas criticam essa atuação sem limites e sem parâmetros legais, posto que o ativismo pode gerar conflitos entre os poderes e principalmente grande risco de carecer de legitimidade democrática e de politização da Justiça. Neste sentido Lenio Luiz Streck faz uma pertinente ressalva:

Não se pode confundir, entretanto, a adequada/necessária intervenção da jurisdição constitucional com a possibilidade de decisionismos por parte de juízes e tribunais. Seria antidemocrático. Com efeito, defender um certo grau de dirigismo constitucional e um nível determinado de exigência de intervenção da justiça constitucional não pode significar que os tribunais assenhem da Constituição. (2007, p.141)

Outrossim, Gisele Cittadino afirma que:

Não se pode negar que as Constituições das democracias contemporâneas exigem uma interpretação construtiva das normas e dos princípios que as integram, e, neste sentido, as decisões dos tribunais – especialmente em face de conflitos entre direitos fundamentais – têm necessariamente o caráter de “decisões de princípio”. No entanto, a despeito do fato da dimensão inevitavelmente “criativa” da interpretação constitucional – dimensão presente em qualquer processo hermenêutico, o que, por isso mesmo, não coloca em risco, a lógica da separação dos poderes –, os tribunais constitucionais, ainda que recorram a argumentos que ultrapassem o direito escrito, devem proferir “decisões corretas” e não se envolver na tarefa de “criação do direito”, a partir de valores preferencialmente aceitos. (2004, p.108)

O conceituado doutrinador Rogério Medeiros Garcia Lima, da mesma forma, também frisa a importância de se respeitar os limites criativos dos juízes sem, no entanto, engessar seu pensamento principiológico:

O juiz não pode ser arvorar em legislador. Já escrevia Carlos Maximiliano (1988, p. 71) que a “ditadura judiciária não é menos nociva que a do Executivo, nem do que a onipotência parlamentar.” Quando se fala, destarte, no papel político da magistratura, fala-se na defesa da vigência do ordenamento jurídico, pela justa aplicação dos princípios e normas que o integram. É sobretudo no ordenamento constitucional, e sempre fundamentadamente, que os juízes vão buscar os elementos para construir uma decisão justa (2002, p. 107)

Segundo Cappelletti:

O que realmente faz o juiz ser juiz e um tribunal um tribunal não é a sua falta de criatividade (e assim a sua passividade no plano substancial), mas sim (a sua passividade no plano processual, vale dizer) a) a conexão da sua atividade decisória com os “*cases and controversies*” e, por isso, com as partes de tais casos concretos, e b) a atitude de imparcialidade do juiz, que não deve ser chamado para decidir *in re sua*, deve assegurar o direito das partes a serem ouvidas (*fair hearing*), (...) e deve ter, de sua vez, grau suficiente de independência em relação às pressões externas e especialmente àquelas provenientes dos “poderes políticos”. (1993, p. 74)

Muitos países e estudiosos analisam a correta atuação do judiciário, seus limites e excessos. Podemos exemplificar alguns casos de ativismo judicial ocorridos pelos quatro cantos do mundo que comprovam que essa prática não é exclusiva do Brasil, como também, o Poder Judiciário exerce papel decisivo e interfere na vida da população de outros países do globo terrestre.

Nos Estados Unidos, a eleição presidencial de 2000 concorrida entre Bush e Gore foi decidida pela Suprema Corte Americana em processo que analisou a contagem dos votos da eleição. No Canadá, a mais alta Corte do país foi provocada para decidir sobre a constitucionalidade dos testes realizados pelos EUA em seu território. Em Israel, o Poder

Judiciário local analisou a compatibilidade e constitucionalidade da construção de um muro na fronteira com o território palestino.

Já na Turquia, o Tribunal teve que decidir sobre a preservação do estado laico no país para evitar o avanço do fundamentalismo islâmico. Outro exemplo foi na Coreia, onde a Corte Constitucional decidiu pelo retorno ao poder de um presidente que perdeu o mandato por impeachment.

Por fim, citem-se os casos dos planos econômicos adotados pela Hungria e Argentina que precisaram da interferência dos respectivos Tribunais Supremos para confirmar a sua validade.

Especificamente, em relação à interferência do Poder Judiciário no processo eleitoral, muitas são as críticas assacadas pelos juristas que não concordam com a atuação da Justiça Eleitoral no resultado das urnas. Podemos invocar os seguintes questionamentos: Existe democracia quando a vontade do eleitor é substituída pela intervenção da Justiça Eleitoral? Ou melhor, é legítima a democracia representativa quando a vontade popular é substituída por decisões judiciais?

Para os que defendem a soberania do voto, a interferência da Justiça Eleitoral é totalmente indevida e desvirtua toda a essência da democracia, posto que não reflete a real intenção do povo.

Por outro lado, é importante destacar que em um Estado Democrático de Direito é fundamental que as regras e leis estabelecidas devem ser obrigatoriamente respeitadas, sob pena também de malferimento da democracia. Logo, é peremptoriamente necessário que os candidatos e partidos políticos respeitem as leis eleitorais para sejam coroados com a vitória, ou seja, não basta vencer nas urnas, é necessário também que não ocorra nenhuma compra de voto, conduta vedada e/ou abuso de poder político ou econômico, que interferem na liberdade de escolha.

Uma das características da democracia representativa é a responsabilização dos eleitores com as atividades estatais e políticas públicas a serem desempenhadas, pois, por óbvio, a

escolha dos seus governantes irá influenciar sobremaneira na atuação estatal que será desenvolvida pelo vencedor do certame eleitoral.

José Jairo Gomes defende o Estado de Direito diante da importância das eleições, ao assentar que:

O ser um Estado de Direito implica que as estruturas estatais devem pautar-se pelos critérios do Direito, e não pelos da força, prepotência ou do arbítrio. (...)

Por outro lado, o ser um Estado Democrático significa que os cidadãos dele participam, sendo seus artífices e destinatários principais de suas emanações. Significa, pois, que o governo é formado pelos cidadãos, os quais são escolhidos livremente pelo voto direto e universal. Assim, os próprios cidadãos são os responsáveis pela formulação e execução das políticas públicas. (2010, p. 36)

É fato concreto que nos últimos anos a Justiça Eleitoral Brasileira, por meio dos seus mais diversos órgãos (Juízes Eleitorais, Tribunais Regionais Eleitorais e Tribunal Superior Eleitoral), vem coibindo a transgressão da legislação eleitoral por parte dos candidatos e partidos políticos. Como exemplo podemos citar as inúmeras decisões que indeferiram registros de candidatura com base na Lei da Ficha Limpa, como também, as cassações de mandatos eletivos de Vereadores até Governadores de Estados ocorridas nas últimas eleições.

Por oportuno, frise-se a digna frase proferida pelo eminente Ministro Carlos Ayres Britto, então Presidente do TSE, quando do julgamento do processo que cassou o Governador do Estado da Paraíba: “Não basta ganhar uma eleição, tem que ganhar limpamente com respeito às normas legais e constitucionais. Somos acusados de promover o terceiro turno, mas democracia tem regras a serem observadas”.

Tal fato acarretou a certeza de que o Poder Judiciário está atento às regras eleitorais, e, caso ocorra violação, o candidato eleito pode ter vencido as eleições, mas pode não tomar posse no cargo ou se tomar pode ser cassado. Acabou a sensação de impunidade.

Veremos mais adiante no estudo de caso que a atuação da Justiça Eleitoral está sendo enérgica no sentido de coibir contundentemente o desrespeito às leis eleitorais, ao argumento de prevalência do Estado Democrático de Direito.

1.6 Período Eleitoral

O presente item busca identificar qual o lapso temporal proibitivo para a criação e execução de políticas públicas assistenciais, sob a ótica da legislação de regência. Nesse sentir, é de suma importância para a delimitação do campo temporal a concepção de processo eleitoral e, principalmente, qual a definição dada pela lei, doutrina e jurisprudência acerca do termo período eleitoral.

Para tanto, impõe-se destacar que não é uma tarefa muito fácil definir “Processo Eleitoral”. Em 2010, todos vivenciamos um grande e fervoroso embate que dividiu os Ministros da Suprema Corte Brasileira acerca do tema. O STF ao enfrentar o assunto no julgamento da ADI nº 3345, que tratava do princípio da anualidade para a aplicação da Lei da Ficha Limpa, teve grandes dificuldades em pontificar, principalmente, o termo inicial e o conceito de processo eleitoral para decidir se a Lei da Ficha Limpa iria valer ou não para as eleições de 2010.

Como essa recente e latente discussão travada no STF não é importante para o presente trabalho não enfrentaremos o assunto, uma vez que utilizaremos o conceito em sentido amplo de processo eleitoral, para, a partir daí, definirmos qual o lapso temporal que a legislação eleitoral proíbe a exploração de políticas públicas.

José Jairo Gomes define processo eleitoral em sentido amplo da seguinte maneira:

significa a complexa relação que se instaura entre candidatos, partidos políticos, coligações, Justiça Eleitoral, Ministério Público e cidadãos com vistas à concretização do sacrossanto direito de sufrágio e escolha dos ocupantes dos cargos público-eletivos em disputa. O procedimento, aqui, reflete o intrincado caminho que se percorre para a realização das eleições, desde a realização das convenções pelas agremiações políticas até a diplomação dos eleitos. Em geral, quando se fala em processo eleitoral, é a este sentido que se quer aludir. (2010, p. 195)

Na esteira da definição acima, o eleitoralista Marcos Ramayana, em sua obra de Direito Eleitoral, divide o processo eleitoral em fases levando em consideração as etapas existentes desde o alistamento eleitoral até a diplomação dos eleitos, conforme se transcreve:

FASES DO PROCESSO ELEITORAL

1. Alistamento eleitoral.
2. Convenções nacionais, estaduais ou municipais para a escolha de pré-candidatos (art. 8º da Lei nº 9.504/97).

3. Pedido de registro de candidatura (art. 11 da lei nº 9.504/97).
4. Propaganda política eleitoral (art. 36 da Lei nº 9.504/97).
5. Votação.
6. Apuração.
7. Proclamação dos eleitos.
8. Diplomação. (2006, p. 79)

É de conhecimento de todos que de dois em dois anos realizamos eleições em nosso país, com o fim de eleger nossos governantes para o mandato de 4 anos ou 8 anos, no caso de Senador da República. Uma eleição é chamada de geral ou nacional e a outra local ou municipal.

Ocorre que, como vimos acima, eleição é um processo complexo que se inicia muito antes do dia de votação. O TSE como órgão responsável pela administração e execução do certame necessita utilizar seu Poder Regulamentar exatamente para possibilitar a execução de todas as leis e disciplinar os atos preparatórios dessa tão grandiosa festa da cidadania.

Logo, sempre antes de cada eleição o colendo Tribunal Superior Eleitoral edita resolução específica para fixar o calendário eleitoral com as vedações legais e devidos prazos a serem respeitados, haja vista que a legislação eleitoral fixa inúmeros marcos proibitivos a depender da natureza da vedação. Pode-se citar como exemplo:

- A) O prazo de um ano antes da eleição:
 - a) Para os partidos políticos registrarem seus estatutos perante o TSE (art. 4º, Lei nº 9.504/97);
 - b) Prazo fatal para os candidatos mudarem seus domicílios eleitorais (art. 9º, da LE);
- B) 1º de janeiro do ano das eleições:
 - a) Início da obrigatoriedade de registro no TSE das pesquisas de opinião pública relativa às eleições;
 - b) Proibição de distribuição gratuita de bens e serviços pela Administração Pública;
- C) 180 dias antes do pleito:
 - a) Último dia para o órgão de direção nacional do partido político publicar as normas de escolha e substituição de candidatos e formação de coligações (art. 7º, §1º, da LE);

- b) Data a partir da qual, até a posse dos eleitos, é vedado aos agentes públicos realizar revisão ou aumento de remuneração de servidores públicos (art. 73, VIII, da LE);
- D) 151 dias antes das eleições:
 - a) Último dia para o eleitor requerer inscrição eleitoral ou transferência de domicílio (art. 91, da LE);
 - b) Prazo fatal para a alteração de residência no título do eleitor;
- E) No dia 5 de julho do ano das eleições:
 - a) Último dia para os partidos políticos apresentarem pedido de registro de candidatura (art. 11, caput, da LE);
- F) Três meses antes:
 - a) Data a partir da qual são vedadas aos agentes públicos em campanha realizar inúmeras atividades, sob as penas da lei;
- G) Cinco dias antes:
 - a) Até 48 horas antes, nenhum eleitor poderá ser preso ou detido, salvo em flagrante delito ou em virtude de sentença criminal (art. 236, CE);

Com base nos exemplos acima, pode-se ter uma noção de que a lei eleitoral fixa prazos distintos para cada exigência ou proibição, onde todos refletem a norma legal ou resoluções do TSE.

No caso em apreço, o que nos interessa é saber qual o período referido pela norma que proíbe a instituição ou execução de políticas públicas. A Lei nº 11.300/06, denominada de "minirreforma eleitoral", acrescentou o § 10 ao artigo 73 da Lei nº 9.504 (Lei das Eleições), aumentando o rol das condutas vedadas aos agentes públicos em ano eleitoral. Veja-se o teor da referida norma:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.

No mesmo sentido foi o que assentou a recente Resolução do colendo Tribunal Superior Eleitoral nº 23.341, que fixou o dia primeiro de janeiro de 2012:

Data a partir da qual fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da administração pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público Eleitoral poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa (Lei nº 9.504/1997, art.73, § 10).

Data a partir da qual ficam vedados os programas sociais executados por entidade nominalmente vinculada a candidato ou por esse mantida, ainda que autorizados em lei ou em execução orçamentária no exercício anterior (Lei nº 9.504/1997, art. 73, § 11).

Assim, a Resolução é clara ao fixar que a partir de 1º de janeiro de 2012 está vedada a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios pela Administração Pública, salvo nas situações de calamidade pública, estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, com o devido acompanhamento o Ministério Público.

O intento do legislador foi o de afastar a utilização da máquina pública como meio de comprometer a igualdade de armas e oportunidades entre os concorrentes ao cargo, matéria que será examinada no momento oportuno.

Ante as considerações realizadas, não resta dúvidas que o período eleitoral que será levado à efeito para se analisar a possibilidade ou não da criação de políticas sociais ou continuidade da atividade administrativa será o período compreendido a partir do primeiro dia do ano das eleições até o dia da votação, com base no texto legal e na Resolução do próprio Egrégio Tribunal Superior Eleitoral.

CAPÍTULO 2- O CASO DE CARMO DO PARANAÍBA

2.1. Características do Município de Carmo do Paranaíba

O Município de Carmo do Paranaíba é um dos 853 municípios do Estado de Minas Gerais. De acordo com o censo realizado pelo IBGE em 2010, possui uma população de aproximadamente 30 mil habitantes, e, conta com uma extensão territorial de 1.307,119 km².

Está localizado há 362 km da capital mineira- Belo Horizonte, limitando-se com as Cidades de Patos de Minas, Rio Paranaíba, Tiros, Lagoa Formosa, Serra do Salitre e Arapuã. A BR-354 liga Carmo do Paranaíba à Belo Horizonte e no sentido inverso contém saída para o Triângulo Mineiro e São Paulo.

O antigo distrito de Nossa Senhora do Carmo, criado em 1824, passou a se chamar Carmo do Paranaíba em 1876, e, em 1887, emancipou-se e se transformou em Cidade. Sua economia é intimamente ligada à agropecuária, posto que goza de terras ricas e produtivas. A agricultura é a principal fonte de renda do município, em especial, o cultivo do café. É uma região conhecida nacionalmente por produzir um excelente café, inclusive, tipo exportação. Também merece destaque a produção resultante da pecuária de corte e vacas leiteiras, que produzem carne, queijos e derivados de alto padrão de qualidade.

A política é um traço muito forte do Município. Historicamente, os embates entre os partidos políticos são contundentes e acirrados, principalmente, pela antiga disputa existente entre os partidos extintos MDP e a ARENA. Hoje, o acirramento eleitoral ainda permanece entre o PMDB e antigo PFL (DEM).

Outro fato que contribui flagrantemente para a disputa eleitoral é a realidade de que a Administração Municipal é a maior empregadora local, onde muitas famílias são refém das políticas e cargos públicos municipais. O que acarreta sem sombra de dúvidas dependência econômica da população ao Poder Público, grande mal que, infelizmente, ainda assola muitos dos municípios do interior do Brasil.

É notório o gosto da população Carmense pela política partidária, como também, a dependência econômica dos indivíduos perante a Administração Municipal, que ensejam um

sentimento de paixão e guerra nos cidadãos em período eleitoral, posto que, enquanto uns defendem arduamente as cores do seu partido político por questões eminentemente ideológicas, outros não querem perder de forma alguma as benesses concedidas pelo Poder.

2.2. Denúncia de utilização de programa social em campanha eleitoral

Nas eleições municipais de 2008, quatro chapas concorreram ao cargo de Prefeito de Carmo do Paranaíba-MG, as seguintes:

- 1- João Braz (DEM) ;
- 2- Ajax Barcelos (PMDB);
- 3- Erardo Oliveira (PSB); e
- 4- Haroldo Ferreira (PR).

O então Prefeito Municipal – Sr. João Braz de Queiroz e candidato à reeleição foi declarado vencedor do pleito pela Justiça Eleitoral por ter obtido a maioria dos votos, conforme dados extraídos do Tribunal Superior Eleitoral:

Candidatos	Votos	Percentual
JOÃO BRAZ	9.173	52,68
AJAX BARCELOS	8.013	46,02
EVERARDO OLIVEIRA	65	0,37
HAROLDO MARQUES	161	0,92

Historicamente, as eleições de Carmo do Paranaíba sempre foram complicadas e permeadas de corrupção eleitoral. Infelizmente, o tempo foi passando e a típica compra de votos (dar dinheiro em troca do voto) foi sendo aprimorada pelos inimigos do regime democrático de direito, culminando na infeliz elaboração de técnicas mais dissimuladas para a captação ilícita de sufrágio na Cidade interiorana de Carmo do Paranaíba.

Após as eleições, mais precisamente no dia 21 de outubro de 2008, o Sr. AJAX BARCELOS, candidato derrotado e segundo lugar no certame, apresentou NOTÍCIA CRIME ELEITORAL perante o MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL DA COMARCA comunicando a ocorrência de diversas irregularidades no pleito e, em especial, uma verdadeira enxurrada de compras de votos realizada pelo então Prefeito e candidato à reeleição Sr. JOÃO BRAZ, inclusive com vídeos que comprovavam os fatos denunciados.

A denúncia formulada pelo Sr. Ajax Barcelos era grave e alegava que:

No dia 02/10/2008, por volta das 14:00 hs, os Srs. César Vínicius e Alex Fernando perceberam uma movimentação estranha dentro de uma casinha popular e começaram a gravar toda a cena.

O vídeo que acompanha a presente representação demonstra claramente a presença de várias pessoas entrando e saindo de um casebre popular, onde moram o Sr. João Batista da Silva e a Sra. Maria Helena da Silva, localizada na rua Manoel de Oliveira Godim, nº 157.

De plano, algumas pessoas são identificadas pelos autores da gravação, pois são pessoas bastante conhecidas no Município por serem professoras e diretoras de várias escolas da Cidade.

Em seguida, vislumbra-se a presença da Sra. Maria Geralda aguardando a chegada do motoqueiro, chamado Doimar Geraldo de Castro, onde o mesmo entrega algo para a diretora, que em seguida volta para o interior da casa, provavelmente para distribuir a encomenda recebida para os presentes.

Em certo instante, percebe-se que a diretora sai e vai pegar algo em seu carro para, também, entregar para as pessoas que se encontram no interior da casa.

Então, eminente Promotor de Justiça, pergunta-se: **O que é que várias diretoras de escola públicas estão fazendo em uma casinha popular com inúmeras pessoas pobres? O que será que elas estão entregando ou pedido a essas pessoas humildes em período eleitoral?**

Os fatos denotam indícios de captação ilícita de sufrágio, que sem sombra de dúvida merecem ser investigados pela Justiça Eleitoral.

Em suma, de acordo com o denunciante o Prefeito estava utilizando as professoras e diretoras de escolas públicas para visitar os moradores pobres ao pretexto de divulgação de um programa social para prometer dinheiro em troca do voto.

Indignado com a contundente compra de votos realizada pelo candidato vencedor das eleições, o Sr. Ajax Barcelos cobra providências e afirma em suas razões que:

(...) a Justiça Eleitoral adquire suma importância para a democracia brasileira, a partir do momento que atua como guardião do processo eleitoral, zelando pela direção, vigilância e organização dos atos concernentes ao exercício do sufrágio, no anseio que a vontade geral seja manifesta, sem fraude, nem violência, em estrita harmonia com as leis que não de ser interpretadas e aplicadas, no interesse do bem comum e com a perspectiva de realização dos valores da democracia.

O maior desafio da Justiça Eleitoral é resguardar a consciência eleitoral, ou seja, a livre formação da vontade do eleitor e, finalmente, a efetiva, célere e eficaz punição daqueles que desrespeitarem as regras do processo eleitoral, como, de fato, ocorreu no caso em apreço.

Desse modo, é imprescindível expurgar do processo eleitoral os influxos dos abusos e desvios de poder que possam macular o pleito eleitoral, no que pese à normalidade e legitimidade das eleições. Isso, com reflexo no sufrágio dos cidadãos, na lisura da conquista do mandato popular, no provimento dos cargos eletivos, e, assim, na representatividade política da nação.

É imperioso que a Justiça Eleitoral presida com veemência, independência e imparcialidade e eficiência os prélios cívicos, e o faça destemidamente, dando efetividade à lei. Haja vista que, o medo é algo que impõe ao indivíduo, às pessoas, e, não às instituições. As instituições não têm medo. A Justiça Eleitoral não deve hesitar em punir aqueles que desvirtuam o processo eleitoral, não pode ser conivente com a desonestidade daqueles que querem tirar proveito das dificuldades e desigualdades econômico-sociais brasileiras, para chegarem ao poder. Há de se combater os abusos, os desvios, a fraude e a corrupção do cenário eleitoral brasileiro.

O denunciante exterioriza uma problemática que infelizmente assola também boa parte da população nacional que é a miserabilidade do indivíduo que acaba favorecendo a venda/troca da sua liberdade de escolha que em tese deveria ser totalmente livre de influências. Veja-se:

A pobreza e suas implicações na vida de dois terços da população brasileira acabam por falsear os resultados eleitorais, na medida em que abrem espaço para que haja a comercialização da liberdade de escolha de seus representantes. A imensa parcela da população brasileira que vive em condições miseráveis e vende seus votos podem decidir uma eleição e agravar o quadro de miséria de nosso país, de sorte que, é muito interessante para os “consumidores” de votos manter a ignorância política de um "exército eleitoral de reserva" sob a égide do abuso de poder econômico e a captação ilícita de sufrágio.

Ao final, o denunciante pleiteia o seguinte:

Ante o exposto, o denunciante requerer que Vossa Excelência, na qualidade de “*dominus lite*” (art. 129, I, da Constituição Federal), tome todas as medidas legais, no sentido de promover a devida investigação judicial eleitoral, na forma do art. 22 da Lei Complementar nº64/90, ante a forte presença de indícios do cometimento de conduta vedada ou captação ilícita de sufrágio por parte dos representados.

Diante da gravidade dos fatos, o representante do Ministério Público Eleitoral da Zona de Carmo do Paranaíba – DR. MARCUS VINÍCIUS RIBEIRO CUNHA determinou imediatamente a abertura de investigação eleitoral para apurar detidamente todos os fatos denunciados.

O competente procedimento investigatório eleitoral autuado sob o nº 04/2008, realizou a intimação e oitiva de inúmeras pessoas vítimas destas promessas de vantagens pessoais em troca de voto, tendo todas as pessoas ouvidas pelo MPE confirmado o fato de que na véspera das eleições municipais foram visitadas por funcionários da prefeitura municipal, os quais lhes cadastraram no Programa Pró-Família, denominado *Quarentinha*, que prometia a entrega de R\$ 40,00 mensais na hipótese de vitória do então Prefeito.

Consta nos autos do inquérito presidido pelo Ministério Público que as vítimas ouvidas também afirmaram que no momento do cadastramento, os cabos eleitorais entregavam material de campanha exatamente com informações sobre o Programa Pró-

Família (Quarentinha), como também era feito pedido explícito de voto no Prefeito da época. Como se não bastasse, restou comprovado que no ato da visita as professoras aproveitavam para pegar todos os dados das pessoas carentes e de seus familiares no intuito de coibir os eleitores e ao mesmo tempo passar a ideia de que estavam cadastrando para o programa social.

Após a conclusão do procedimento investigativo nº 04/2008, em 28/11/2008, o Ministério Público Eleitoral ingressou com REPRESENTAÇÃO ELEITORAL perante a 76ª Zona Eleitoral de Minas Gerais, com base na Lei Complementar nº 75/93, Lei nº9.504/97, Lei Complementar nº 64/90 e na Resolução nº 22.718 do TSE, contra os Srs. João Braz de Queiroz e José Caetano de Almeida Neto, respectivamente, candidatos ao cargo de Prefeito e Vice-Prefeito de Carmo do Paranaíba nas eleições de 2008.

O MPE aduz nas suas razões argumentativas que as diretoras de escolas públicas confirmaram verbalmente em seus depoimentos que as visitas eram realizadas em horário funcional, que faziam o cadastramento das pessoas carentes, como também entregaram inúmeros materiais de campanha aos eleitores acerca do referido programa assistencial Quarentinha.

Ademais, o Ministério Público Eleitoral juntou aos autos da denúncia áudio que consta a conversa do Sr. Cid Lúcio dos Santos Souza com a esposa do Prefeito – Sra. Maria da Glória Braz de Queiroz que atesta claramente a intenção em angariar votos com o programa social. Transcreva-se, por oportuno, a transcrição realizada pelo perito, constante nos autos, do diálogo gravado e as afirmações da mulher do candidato:

Eu não tô fazendo nada a não ser isso aqui ó: que é aquilo do pró-família, ó, entendeu?

(...) Pró-família ... vou te... tá. Olha aqui, isso aqui você não sabe o quanto nós [precisamos]. Se você pegar alguma família é ... que precisa... que te ... que não tem casa, que mora numa casa ruim demais, que tá aguardando a casa, que tem idoso, que tem criança... Você pode pôr o nome. E fala: Olha, eu vou pegar seu nome, seu endereço, vou passar pra uma pessoa que vai te cadastrar. Você não vai falar meu nome, e põe o endereço e o telefone que depois a gente liga, pra poder levar o [remédio lá], viu? Tá? Os que precisar (...)

Segundo o Ministério Público local:

Observa-se, tristemente, a utilização das mazelas alheias como oportunidade para captar votos de forma ilícita, conforme a própria esposa do primeiro representado explica, claramente, em sua conversa com Cid Lúcio dos Santos, a qual foi transcrita por perito particular.

Consta das investigações que para algumas vítimas era dito que o cartão de recebimento dos R\$ 40,00 (quarenta reais) mensais chegaria em breve, caso os representados vencessem as eleições, enquanto para outras vítimas era dito que a simples apresentação do panfleto de campanha do Pró-Família na sede da prefeitura municipal, após as eleições, no caso de vitória dos representados era suficiente para o recebimento da vantagem patrimonial prometida (termos de audiência em anexos), o que choca, ainda mais, o aproveitamento da carência dos eleitores para a captação ilícita de sufrágio.

Por fim, requisitado o documento em que constam as pessoas e famílias cadastradas pelos servidores públicos municipais para o programa Pró-Família (Quarentinha), ainda inexistente, a Prefeitura Municipal, por meio de envelope da Secretaria de Educação, encaminhou ao Ministério Público Eleitoral uma listagem com 62 (sessenta e duas) famílias já cadastradas, sendo que algumas pessoas listadas foram ouvidas perante o Parquet e confirmaram a promessa de R\$ 40,00 (quarenta reais) mensais caso os representados vencessem as eleições, os pedidos de voto para os representados, a entrega de material de campanha e a realização do cadastro individualizado durante o período eleitoral.

Outrossim, consta que o cadastramento atingiu muitas famílias, tendo sido realizado nos bairros mais pobres da cidade, ou seja, bairro Morro Grande Niterói, Alvorada, Santa Cruz e Paranaíba, conforme relatos dos próprios servidores públicos municipais. (fls.07)

Importante ressaltar que todos esses fatos foram investigados pelo Ministério Público antes do ingresso da representação eleitoral, inclusive, através de interrogatórios dos envolvidos, requisição de documentos aos órgãos competentes, realização de perícias particulares, e com base nos vídeos e áudios constantes no processo.

Na visão do Ministério Público, autor da ação eleitoral, era indiscutível o conhecimento e consentimento dos candidatos a Prefeito (João Braz) e Vice-Prefeito (José Caetano) da condutas ilícitas praticadas pelos servidores municipais. Eles se reuniam em órgãos da administração na presença de Secretárias do Município e aos comandos da

primeira-dama e cadastraram milhares de moradores de 05 bairros da Cidade, tudo com intuito de captar votos para as eleições.

Nesse contexto, o Dr. Marcus Vinícius Ribeiro Cunha – Promotor Eleitoral invocou o verbete do art. 41-A da Lei nº 9.504/97 para justificar sua demanda e destacou a ilicitude da conduta que tolhe a liberdade de escolha. Leiam-se as seguintes passagens da representação eleitoral:

A promessa, doação ou entrega de vantagens a eleitor, com o indisfarçável objetivo – explicitado ou não – de obter dele o voto nas eleições, caracteriza a corrupção eleitoral descrita na Lei das Eleições como “captação ilícita de sufrágio” (art. 41-A, da Lei n. 9.504/97, repetido pelo art. 66 da Resolução-TSE n. 22.710/08), na medida em que viola a liberdade de escolha dos eleitores, viciando-lhes a vontade substancial e criando uma preferência artificial pelos representados, somente manifestada em razão do recebimento de benesse.

(...) sabendo-se que o bem jurídico protegido pelo tipo infracional do art. 41-A é a liberdade de escolha dos eleitores, não há que se falar em exigência de potencialidade lesiva da conduta (apesar de existente), daí que as sanções correspondentes (multa pecuniária e cassação do registro ou diploma) são aplicáveis mesmo quando for corrompido um único eleitor.

Na parte final da ação eleitoral, o Ministério Público requereu o recebimento e processamento da ação com a devida instrução processual, e, no mérito, pleiteou a cassação do registro ou do diploma do Prefeito e Vice-Prefeito eleitos, como também, a condenação ao pagamento de multa no valor de R\$ 1.064,10 até R\$ 53.205,00.

2.3. Repercussão na mídia nacional da ocorrência de captação ilícita de sufrágio

A Rede Bandeirantes tomou conhecimento da gravidade dos fatos ocorridos em Carmo do Paranaíba e produziu uma longa reportagem acerca da lisura das eleições municipais do ano de 2008 em todo o Brasil. A matéria foi produzida e dirigida pelo jornalista Fábio Panuzzio da TV Bandeirantes, tendo ido para o ar nos dias 02,03 e 04 de dezembro de 2008.

O vídeo da reportagem segue em anexo ao presente trabalho acadêmico e mostra a problemática que assola as eleições em todo o país que é a compra explícita de votos, que contamina a lisura e legitimidade do resultado das eleições. A reportagem afirma que nas

eleições de 2004, 254 prefeitos foram cassados pela Justiça Eleitoral justamente pela prática de corrupção ou compras de votos.

Outro problema tratado na reportagem é a grande quantidade de processos que tramitam por todo o Brasil que objetivam cassar os prefeitos e vereadores eleitos. O acúmulo de processos acaba por contribuir para a impunidade dos malfeitores da lei eleitoral. A carência de estrutura física, funcionários capacitados e juízes eleitorais acarretam uma péssima prestação jurisdicional, como também, longa tramitação dos feitos, aonde muitas vezes o mandato acaba e o processo não chega ao seu final.

A matéria divulgada pela Rede Bandeirantes, deu como exemplo o caso de Carmo do Paranaíba como um Município Brasileiro que provavelmente teria um Prefeito cassado pela Justiça Eleitoral diante da gravidade das denúncias. Segundo o repórter a oposição liderou todas as pesquisas antes das eleições só que quando as urnas foram abertas o candidato à reeleição foi o vitorioso.

Ademais, frisa que antes mesmo das eleições já eram muitas as denúncias que relatavam o cometimento de captação ilícita de votos e utilização da máquina pública com fins eleitorais. O Prefeito João Braz foi entrevistado e afirmou que as eleições de 2008 foram uma das mais limpas que ele participou.

O Promotor da Comarca afirma na entrevista que as reuniões que planejavam fazer o cadastramento dos eleitores no programa social foram realizadas dentro da própria Secretaria Municipal, com a participação de todas as professoras e diretoras de escolas públicas. O Juiz Eleitoral invocou Rui Barbosa e afirmou que a justiça tardia não é justiça.

O programa “Quarentinha” foi o foco da matéria. Segundo o repórter a doação de aproximadamente R\$ 2.000,00 no decorrer do mandato seria a principal promessa de campanha do atual Prefeito.

A reportagem da Band interrogou eleitores e mostrou gravações telefônicas da própria esposa do Prefeito que reconhece que estava comprando votos. Outra gravação divulgada mostra que o Prefeito prometeu entregar 500 tijolos a uma eleitora para conclusão de sua obra.

É fato que o processo eleitoral contra os candidatos já havia sido interposto antes da divulgação da matéria jornalística, porém, basta a simples verificação da movimentação processual para se atestar que a ação sofreu fortes influências em face da visibilidade nacional e pressão popular para a solução da causa.

2.4. Versão da Defesa, Coleta de provas e julgamento da representação eleitoral pela Justiça Eleitoral de Carmo do Paranaíba-MG

O Juiz Eleitoral da 76ª Zona ao receber a representação intentada pelo Ministério Público Eleitoral determinou a imediata intimação dos Srs. João Braz de Queiroz e José Caetano de Almeida Neto para apresentação de defesa em face dos fatos imputados pelo denunciante.

Em sede de defesa prévia, protocolada no dia 17 de novembro de 2008, o denunciado então Prefeito da Cidade de Carmo do Paranaíba - João Braz de Queiroz sustentou que se tratava de uma inverdade os fatos narrados na denúncia, creditando toda responsabilidade pela mentira ao partido político do PMDB, liderado pelos perdedores das eleições que querem a todo custo aviltar o processo eleitoral que foi transparente e cujo resultado refletiu a real vontade popular.

Em relação à denúncia de utilização de programa social para captar votos, os advogados do candidato eleito sustentaram na defesa apresentada em juízo que:

o projeto “quarentinha” não existe, já que simplesmente está exposto nas propostas e programas de governo futuro, não havendo, inclusive lei que o autorize, e qualquer aliado do Prefeito, e Diretoras de escolas municipais, realizaram qualquer cadastramento para um programa que ainda vai existir, se aprovado pelos legisladores municipais.

Quanto a visitas de Diretoras de escolas municipais e professoras a várias residências, em vários locais da cidade, deveram-se ao cadastramento de alunos para o Projeto Segundo Tempo, promovido pelo Estado de Minas Gerais.

Tal Projeto é dirigido a famílias carentes, e objetiva uma maior atenção a alunos faltosos às escolas, reforço escolar, alimentação e reintegração social das crianças.

Não é verdade que as profissionais da educação tenham realizado as visitas por interesse político e que tenham ido às residências pedir apoio eleitoral e distribuir “santinhos” do candidato, sendo uma declaração falsa de quem a forneceu –

naturalmente como ocorreu em todas as outras acusações, por malícia, corrupção e influência do candidato derrotado. (fls.146)

Ao final, o Sr. João Braz requereu ao Juiz Eleitoral a improcedência da denúncia formulada pelo Ministério Público e o arquivamento do processo, ao argumento de que as eleições ocorreram de forma limpa, lícita e que a diferença em relação ao segundo colocado ultrapassou 1.100 votos.

O Juiz da Zona Eleitoral – Dr. Walney Alves Diniz recebeu a denúncia por considerar que os fatos narrados pelo Ministério Público eram graves e determinou que fossem realizadas perícias nas gravações de vídeo e áudio constantes no processo. No mesmo despacho, o magistrado designou audiência para o dia 11/12/2008, às 08 horas, com o intuito de possibilitar às partes produzirem provas das suas alegações em juízo.

Várias pessoas foram ouvidas pela Justiça Eleitoral em audiência e confirmaram os depoimentos prestados perante o Ministério Público, tal fato levou o Promotor – Dr. Marcus Vinícius a dispensar e requerer a retirada dos vídeos e áudios juntados ao processo, posto que prejudicariam o andamento da denúncia em decorrência da necessidade de perícia oficial ainda a ser realizada. O Juiz acolheu o pedido e concedeu às partes prazo para apresentação de alegações finais.

O primeiro a prestar suas alegações foi o Sr. Ajax Barcelos segundo colocado nas eleições. Sustentou, primeiramente, que a Justiça Eleitoral adquire suma importância para a democracia brasileira, a partir do momento que atua como guardião do processo eleitoral, zelando pela direção, vigilância e organização dos atos concernentes ao exercício do sufrágio, no anseio que a vontade geral seja manifesta, sem fraude, nem violência, em estrita harmonia com as leis que não de ser interpretadas e aplicadas, no interesse do bem comum e com a perspectiva de realização dos valores da democracia. O maior desafio da Justiça Eleitoral é resguardar a consciência eleitoral, ou seja, a livre formação da vontade do eleitor e, finalmente, a efetiva, célere e eficaz punição daqueles que desrespeitarem as regras do processo eleitoral.

O candidato pelo partido do PMDB – Sr. Ajax Barcelos sustentou ainda que, com base na prova produzida, inclusive, com a confissão do próprio Prefeito, resta indiscutível que

houve compra de votos e pratica de conduta vedada parte do Sr. João Braz – candidato do DEM, pelos seguintes motivos:

1) a conduta tipificada consistiu em inserir-se em um dos verbos núcleos do tipo, qual seja, prometer; 2) as pessoas destinadas eram eleitores específicos e determinados; 3) o objetivo indiscutivelmente era a obtenção do voto; 4) o objeto da promessa era a entrega de dinheiro; e, por fim, 5) as condutas foram realizadas por pessoas diretamente ligadas a sua campanha (cabos eleitorais), diretoras e professoras públicas, bem como a esposa do candidato a Prefeito, Primeira Dama. Portanto, tudo desenvolvido e consubstanciado com a anuência, concordância, e comando do Prefeito, candidato à reeleição.

Frise-se, douto magistrado, **que o representado é réu confesso, pois confirmou a existência e realização das visitas nas casas dos eleitores em período eleitoral, o cadastro era feito sem nenhum critério objetivo prefixado, o que dava azo ao direcionamento das visitas, e ratificou que não existia lei específica nem dotação orçamentária própria.** (fls.)

Realmente, o próprio Prefeito eleito –Sr. João Braz reconheceu em juízo a utilização do programa assistencial denominado de “Quarentinha”. Transcreva-se o seguinte trecho de seu depoimento que comprova o fato:

[...] que tal projeto foi programa de campanha eleitoral e sequer foi aprovado na Câmara, [...] que esse cadastramento do Quarentinha será efetuado em 2009, após aprovação da Câmara Municipal; [...] (depoimento prestado no MPE-fls. 148 e 149)

“[...] que sabia que este programa precisaria ser previamente aprovado pela Câmara Municipal; [...] que desde essa época o representado sabia que antes das eleições seria feito um pré-cadastramento; [...] que até o dia 19 de agosto, salvo engano, Maria da Glória, que é a esposa do depoente, na qualidade de Secretária Municipal da Ação Social, esteve informada da implantação do programa [...] que após a campanha havia a esperança de que o programa viesse a ser aprovada após as eleições [...].” (fl. 455 – depoimento prestado na justiça)

O denunciante ressalta também, com o fim de provar a promessa eleitoral realizada pelo representado, através de entrega de material de campanha, como também, solicitação expressa de voto, sob pena, no caso de derrota, de não receberem o benefício pecuniário, vários depoimentos prestados pelas testemunhas que comprovam a utilização do programa social para angariar votos. Vejam-se:

MÁRCIA DE MOURA COUTINHO GONTIJO (desempenha função de confiança na administração pública municipal): “[...] diante da magnitude do projeto social, resolveram promover um cadastramento prévio de famílias carentes para que pudesse começar a distribuição do valor assistencial em fevereiro de 2009; que em janeiro de 2009 este projeto ainda precisa ser aprovado na Câmara Municipal. Que as pessoas responsáveis por promover este cadastramento prévio de pessoas carentes eram todas as diretoras de escolas municipais e coordenadoras de creches municipais; que a entrega do material de campanha de João Braz de Queiroz nas visitas de cadastramento prévio foi orientação da declarante às diretoras e coordenadoras de creches municipais; que o secretário de ação social (Eustáquio Nilton da Costa) e o prefeito municipal (João Braz de Queiroz) tinham conhecimento do trabalho que estava sendo desenvolvido do programa pró-família [...]” (fl. 97 – destacamos)

MARIA HELENA DA SILVA: “[...] que Janáina esteve [sic], uma diretora da escola, esteve na sua casa, antes das eleições e lhe falou de um programa da Prefeitura Municipal onde a depoente ganharia R\$ 40,00 (quarenta reais) e que tal vantagem só seria ganha se a depoente votasse no candidato João Braz [...]” (fl. 442 - destacamos).

CELUTA DAS DORES: “[...] que antes das eleições foi procurada na casa da depoente PR uma mulher, a qual a depoente não sabe dizer quem é, nem o que faz, a qual disse que se votasse no candidato João Braz ia ganhar R\$ 40,00 (quarenta reais) mensais [...] que sabe dizer que outras pessoas que moram na mesma rua da depoente também receberam a visita desta mesma mulher divulgando a mesma proposta [...]” (fl. 443 – destacamos)

RENILDA MARIA PEREIRA: “[...] que já havia recebido anteriormente, na sua caixa de correspondência, um folheto de propaganda do programa “Quarentinha” [...] que tal pessoa lhe disse que aquele programa era do então prefeito e que se o mesmo não ganhasse a depoente não receberia os R\$ 40,00 (quarenta reais) [...]” (fl. 444 – destacamos)

GEZELLI MARIA LEAL SILVA: “[...] que juntamente com as explicações sobre o programa “Pró-família”, as cadastradoras também entregavam ‘santinhos’ do candidato João Braz, que estas cadastradoras também pediram voto em favor do candidato João Braz e também do candidato subtenente Vaz [...] que a cadastradora disse que se o candidato João Braz ganhasse as eleições a depoente receberia os R\$ 40,00 (quarenta reais) mensais [...]” (fl. 447 – destacamos)

Acrescentem-se às provas testemunhais, a existência nos autos do processo em análise, às fls. 101-103, de prova documental que comprova o cadastramento de futuros eleitores beneficiados com a vitória do candidato/representado. Tendo, inclusive, sido prometido pelos

cabos eleitorais que as pessoas poderiam ir pegar o dinheiro na própria prefeitura, bastando para tanto a posse do folheto do programa. Como prova, observe-se o que exaltou a testemunha – Sra. ANA LÚCIA MARTINS:

[...] “que sua filha disse que a depoente estava cadastrada no programa e que bastava procurar a prefeitura de posse do folheto de fls. 43; (...) que sua filha disse que as mulheres disseram que se o João Braz ganhasse era pra levar este folheto de fls. 143 até a prefeitura; (...) que não procurou a prefeitura com o folheto após as eleições porque o candidato João Braz ainda “não assumiu”; [...]

Ajax Barcelos conclui suas alegações requerendo a total procedência da representação ingressada pelo Ministério Público, no sentido de cassar o registro e o diploma do Prefeito eleito, diante da latente transgressão da lei eleitoral que proíbe a utilização de programa social em período eleitoral para captar votos.

Com o intuito de respeitar o princípio do contraditório, impõe-se agora exaltar os argumentos de fato e jurídicos defendidos pelo Sr. João Braz, constantes na sua peça processual apresentada por seus advogados em juízo que objetivavam mitigar os depoimentos prestados a seu desfavor.

Primeiramente, aduz que a desistência por parte do autor da denúncia da utilização dos vídeos e áudios deveria acarretar também a retirada dos autos de todos os depoimentos prestados que foram direta ou indiretamente derivados das provas ilícitas, desse modo, seria inadmissível como prova o depoimento da testemunha Maria Helena da Silva.

Como o Sra. Celuta das Dores que prestou declarações afirmando os fatos denunciados não é sequer eleitora no Município de Carmo do Paranaíba, suas palavras não dão o condão de configurar captação ilícita de sufrágio. Invoca para tanto o entendimento do TSE proferido no RESPE nº 21.248/SC, 08.08.2003, relatado pelo Ministro Fernando Neves, que diz: *“a proibição de captação de sufrágio visa resguardar a livre vontade do eleitor.*

Em relação ao depoimento da Sra. Renilda Maria Pereira a defesa afirma que na verdade o pedido de votos foi para o subtenente Vaz, candidato ao cargo de vereador, e não para o João Braz, o que retiraria a possibilidade de caracterização do ilícito. No mesmo sentido, foi o depoimento prestado pela Ana Lúcia Martins, que:

segundo a qual “sua filha também não disse que as cadastradoras pediram voto em favor de alguém” e que “não recebeu nenhuma vantagem em relação à visita daquelas cadastradoras” e para Carla Bernardes de Oliveira para quem “não houve pedido de voto.” (fls. 524)

O Prefeito candidato à reeleição assevera peremptoriamente que as provas e condições dos autos não ensejam a configuração do art. 41-A da Lei 9.504/97, conforme sustentado pelo Ministério Público. Para tanto, diz que o candidato não responde objetivamente por todo e qualquer ato praticado por agentes públicos sob o seu comando, ainda mais quando a responsabilidade pelo cadastramento foi da Sra. Márcia de Moura Coutinho Gontijo, que afirmou categoricamente perante o promotor que o material de campanha distribuído nas visitas de cadastramento prévio foi ordem da própria declarante às diretoras e coordenadoras de creches municipais.

Tal tese busca elidir a responsabilidade do denunciado, já que na visão da defesa não houve participação direta, consentimento, nem menos ciência prévia dos acontecimentos por parte do Sr. João Braz que poderia acarretar em sua responsabilidade. Invoca o entendimento jurisprudencial do TSE que preza:

(...) A jurisprudência do TSE é no sentido de que resulta caracterizada a captação de sufrágio quando o beneficiário anui às condutas abusivas e ilícitas capituladas no art. 41-A da Lei nº 9.504/97. (TSE. AC nº 21.264, de 2.09.2004, Min. Carlos Velloso)

(...) Art. 41-A da Lei nº 9.504/97. Autoria. Precedente. Provimento do apelo. Cassada a liminar. Indeferida a cautelar. Caracteriza-se a captação de sufrágio prevista no art. 41-A da Lei nº 9.504/97 quando o candidato pratica as condutas abusivas e ilícitas ali capituladas, ou delas participa, ou a elas anui explicitamente. (TSE. AC nº 1.229, Min. Ellen Gracie)

2.2 O TSE entende que, para a caracterização da captação de sufrágio, é indispensável a prova de participação direta ou indireta dos representados, permitindo-se até que o seja na forma de explícita anuência da conduta objeto da investigação, não bastando, para a configuração, o proveito eleitoral que com os fatos tenham auferido, ou a presunção de que desses tivessem ciência. A ausência de prova de participação dos candidatos na conduta investigada afasta a aplicação do art. 41-A da Lei nº 9.504/97” (TSE. RESPE nº 21.327/MG. Min. Ellen Gracie. DJU 31.08.2006)

Nesse ponto, vale a pena transcrever os seguintes trechos da defesa que sustenta:

11. De fato, não pode o Prefeito Municipal ser responsabilizado pelo eventual desvirtuamento que alguns funcionários públicos tenham feito de visitas de caráter social inseridas em suas funções e a respeito das quais não se poderia presumir a ciência do Chefe do Poder Executivo.

12. Como informado ao Ministério Público, o ora defendente não teve conhecimento sobre a entrega de santinhos por tais profissionais durante as visitas, o que também foi esclarecido a esse douto Juízo no depoimento pessoal.

13. E mais: se o fato era do conhecimento anterior de Ajax Barcelos, - porque o mesmo e seus correligionários - que se ocuparam da realização de gravações clandestinas e de outros expedientes eticamente reprováveis - não os alegaram antes da realização do pleito e de sua derrota nas urnas ??? (fls. 527)

14. Mas mesmo tal discussão é irrelevante : não há contrariedade ao art. 41-A diante da inexistência de pedido condicionante de voto a quem quer que seja como condição para o eventual cadastramento, podendo o ora defendente afirmar que fato dessa natureza jamais ocorreu com seu conhecimento, sendo evidente a impossibilidade de responsabilização por fato de terceiro. (fls. 528)

Na parte final das alegações, o réu aduz que não houve pedido condicionante de voto. O fato não caracteriza compra de votos, pois existem relatos de pessoas que foram cadastradas e em momento algum foi feito pedido expresso de voto. Frisa que ninguém deixou de ser cadastrado no programa social em razão de sua opinião política, já que até os eleitores adversários e correligionários tiveram idêntico tratamento.

Com base nesses argumentos, o Sr. João Braz requer a improcedência da denúncia e de todos os pedidos formulados pelo Ministério Público Eleitoral.

Após a apresentação de alegações finais por todas as partes, conforme acima esmiuçado, o processo seguiu para o gabinete do Juiz Eleitoral para prolação de sentença, uma vez que foi respeitado todos os procedimentos legais na tramitação, em especial, o devido processo legal e a ampla defesa.

No dia 07 de janeiro de 2008, o Dr. Walney A. Diniz - Juiz Eleitoral da 76ª Zona do Estado de Minas Gerais assinou a sentença determinando a nulidade dos diplomas concedidos ao Prefeito e Vice-Prefeito, Sr. João Braz e Sr. José Caetano Neto, respectivamente.

Trata-se de uma decisão de 23 laudas com fortes e contundentes argumentos, aonde o juiz examinou detidamente todas as provas dos autos e não mediu esforços para fundamentar suas razões com base nos depoimentos colhidos em juízo, na doutrina pátria e na jurisprudência majoritária.

Para fins de ilustração, cumpre-se transcrever os principais argumentos utilizados pelo magistrado para cassar o mandato dos representados, decisão indiscutivelmente forte diante do princípio democrático da soberania popular.

Iniciemos pela citação da ementa da sentença que sintetiza o teor da decisão:

EMENTA: Representação – Art. 41-A, Lei nº 9.504/97 – Captação ilícita de votos – Programa social de governo – Irregularidade formal na implantação – Divulgação individual – Período de campanha eleitoral – Pedido de voto – Distribuição de material de propaganda – Conduta caracterizada – Lisura eleitoral – Princípio da razoabilidade – Provas suficientes – Pedido procedente. (fls. 547)

Extraiam-se os seguintes trechos do corpo da decisão judicial que serve de paradigma para a análise de caso em estudo:

Pelos relatos das testemunhas que depuseram em Juízo, vê-se sem grande esforço que concomitantemente ao cadastro referente ao suposto programa social a ser implantado, eram distribuídos material de propaganda eleitoral e ainda foram feitos pedidos de votos para os representados.

“que confirma o seu depoimento de fls. 45/46; que juntamente com as explicações sobre o programa “pró-família”, as cadastradoras também entregavam “santinhos” do candidato João Braz e também do candidato subtenente Vaz; que nunca havia ouvido falar deste “ programa família”. (...) que a cadastradora disse que se o candidato João Braz ganhasse as eleições a depoente receberia os R\$ 40,00 (quarenta reais) mensais; (...) que não foi dito que passaria posteriormente uma assistente social para pegar mais dados sobre a família; que ao final das três visitas entendeu que estavam cadastrado no programa; (...) que a depoente não foi instruída por ninguém para depor neste feito; que Silas Rezende não procurou a depoente;” (GEZELLI MARIA LEAL SILVA)

“que confirma o seu depoimento de fls. 49; que não havia recebido em casa o folheto de fls. 143 a não ser no dia da visita; que a depoente não estava no dia das visitas, as quais foram recebidas pela sua filha; que a sua filha disse

que a depoente estava cadastrada no programa e que bastava procurar a prefeitura de posse do folheto de fls. 143; que sua filha não disse que as cadastradoras deixaram material de propaganda eleitoral; (...) que sua filha disse as mulheres disseram que se João Braz de Queiroz ganhasse era para levar este folheto de fls. 143 até a prefeitura; que tem dois filhos, um com sete e outro com onze anos, os quais estudam em escola pública (...) que em relação ao documento mencionado às fls. 49 quer esclarecer que trouxe ao MP o referido documento que é o de fls. 143; que não procurou a prefeitura com o folheto após as eleições porque o candidato João Braz ainda não assumiu (ANA LÚCIA MARTINS)

Que não estava em casa quando seu filho de quatorze anos recebeu a visita de uma mulher que se dizia cadastradora e que de início perguntou em que a depoente votava, sendo que seu filho disse que a depoente e seu esposo votaram no PFL; que seu filho disse que então seu nome foi cadastrado no programa “Quarentinha” e a pessoa deixou ali um folheto igual ao de fls. 143; que seu filho não mencionou se houve pedido de votos (...) que “toda a sua vida foi de PFL”; que na porta da sua casa havia também um adesivo do PFL e por isso acreditava que não houve pedido de votos.(SILÉZIA SILVA)

Segundo a convicção do juiz sentenciante, as professoras, diretoras de escolas públicas e servidores da prefeitura abordavam os eleitores, em especial, as pessoas carentes que viviam em bairros pobres da Cidade com o fim de prometer a entrega de R\$ 40,00 consistente em um programa social em troca do apoio político nas eleições de 2008.

Na esteira dos depoimentos acima transcritos, o magistrado ressalta inúmeros testemunhos que corroboram a tese do Ministério Público que configuravam um verdadeiro batalhão de pessoas cometendo condutas vedadas pela legislação eleitoral.

Especificamente em relação ao argumento sustentado pelo defesa de que se tratava exclusivamente de uma proposta de campanha, a sentença consigna expressamente que:

A promessa de que a família seria incluída no programa não se limitou a um anúncio genérico de programa de governo, pois a idéia passada aos eleitores naquela ocasião era claramente a de que somente receberiam o benefício social, o qual consistia em valor pecuniário, caso votassem nos representados, revestindo-se esta conduta de verdadeiro apelo eleitoral de compras de votos.

O fim especial visado pelos representados ressalta evidente dos depoimentos: o anúncio do cadastramento no programa social tinha o claro objetivo de alcançar

votos para o candidato, ideal reforçado mediante a entrega de material de propaganda e pedido verbal de votos.

Contudo, exatamente aqui é mister proceder a análise de um – aspecto particular do caso: o programa não foi regularmente instituído, eis que não havia autorização legal para tanto, assim como os Edis sequer tinham conhecimento deste programa e não havia também previsão orçamentária específica para tal fim. (fls.557)

Cumpre-se enaltecer as circunstâncias tratadas pelo magistrado sentenciante nas passagens acima, haja vista que o suposto programa social que foi objeto de promessa sequer existia no mundo jurídico, pois apenas por meio de lei é que pode ser criado um programa social, por outro lado, não havia dotação orçamentária para sua execução, sendo, portanto, um verdadeiro estelionato eleitoral.

Segue o juiz:

Toda a tratativa referente a tal programa, entabulada entre o representado João Braz e a Diretora do CRAS, sendo esta última sua mentora e executora, não ficou registrada em nenhum lugar.

Em verdade, formalmente, não havia nada de registro físico sobre dito programa, a não ser, segundo a tese da defesa, a mera intenção política expressa em reuniões realizadas em setores específicos do Governo Municipal (Secretaria de Ação Social, capitaneada então pela esposa do representado João Braz e Secretaria da Educação).

Às fls. 558 dos autos, a decisão invoca o art. 73 da Lei nº 9.504/97, que preconiza claramente que:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.

Em seguida o juiz discorre sobre as circunstâncias específicas do projeto indigitado:

Ora, o programa de que estamos a tratar, o pró-família, como já visto e até mesmo alçado ao nível de fato incontroverso nestes autos, não tinha existência jurídica.

E mais: se a lei proíbe a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública em ano eleitoral, exceto nos casos que menciona, certamente que a simples promessa de tal distribuição também implica em burla à lei eleitoral. Caso contrário, aberta estaria a porta para a fraude: bastaria prometer os benefícios no segundo semestre do ano eleitoral, para cumprimento no ano seguinte, quando então o candidato já estaria eleito, sem que tal programa estivesse previamente autorizado em lei e sem prévia previsão orçamentária.

Logo, estas peculiaridades desqualificam o anúncio do programa social – pró-família – como mera promessa de campanha, uma vez que os cadastradores (diretoras de escolas e creches) prometiam a inclusão da família em dito programa, com a promessa de receberem R\$ 40,00 mensais, vinculando tal benefício à eleição do representado João Braz, mediante a entrega de material de campanha no momento do cadastramento, isto tudo poucas semanas antes das eleições e, principalmente, sem que esta conduta estivesse sujeita à fiscalização de quem que seja, do MPE ou dos Edis.

Tratava-se em verdade de um artifício para influir na volição de eleitores carentes e de poucas luzes. (fls.558)

O juiz eleitoral faz pertinentes comentários acerca da problemática existente na hipótese de candidatos à reeleição pelo simples fato de gozarem de todos os benefícios da máquina pública. Sendo muito difícil separar a pessoa do administrador do candidato à reeleição.

Discorre no corpo da decisão que todas as ações dos governantes candidatos devem ser claras e transparentes para que não haja dúvidas acerca das condutas vedadas pelo período eleitoral. A sentença expõe as lições do ilustre doutrinador Edson Rezende Castro que examina especificamente a questão da utilização de programas sociais com fins eleitorais. Senão, veja-se:

O que se veda é o uso promocional desses programas, a associação deles com a candidatura. É comum o pedido de voto a determinados candidatos durante a distribuição dos bens, como também forte campanha publicitária para convencer os eleitores de que determinado candidato é o “pai do programa”. Aí está a

possibilidade de afetar a igualdade de oportunidades entre os candidatos, porquanto aquele que não está na Administração não tem igual artifício. (fls.559)

Segundo a sentença a conduta perpetrada pelas diretoras de escolas e creches, verdadeiras autoridades para as pessoas carentes, prometendo a inclusão em program social para perceber uma renda mensal, concomitantemente, com o pedido expreso de votos configura violação à liberdade de escolha do eleitor, pois inegavelmente influencia o exercício da cidadania política. De regra, a massa da população carente não apenas economicamente, mas também de informações, é facilmente convencida a votar naquelas pessoas que prometem benefícios.

Outro fato que convenceu o juiz de que o Prefeito deveria ser cassado foi a pressa demonstrada em agilizar a divulgação do programa antes das eleições, através da pseudo cadastramento de beneficiados com o projeto.

Por todos esses motivos e com base no artigo nº 222 do Código Eleitoral, o juiz decidiu anular todos os votos concedidos ao candidato João Braz, por força expressa da lei.

Art. 222. É também anulável a votação, quando viciada de falsidade, fraude, coação, uso de meios de que trata o art. 237, ou emprego de processo de propaganda ou captação de sufrágio vedado por lei.

Como na espécie a chapa vencedora obteve 52,68% dos votos válidos, e com a anulação, o juiz decidiu que havia novas eleições diante da ilegitimidade da posse do segundo colocado já que mais da metade dos votos foram considerados nulos. Para justificar seu entendimento de marcar novas eleições, invocou o regramento do art. 224 do Código Eleitoral Brasileiro que assenta:

Art. 224. Se a nulidade atingir a mais de metade dos votos do País nas eleições presidenciais, do Estado nas eleições federais e estaduais ou do município nas eleições municipais, julgar-se-ão prejudicados as demais votações e o Tribunal marcará dia para nova eleição dentro do prazo de 20 (vinte) a 40 (quarenta) dias.

Em resumo, a sentença proferida julgou procedentes os pedidos formulados pelo Ministério Público Eleitoral, no sentido de reconhecer a ocorrência de captação ilícita de sufrágio por parte do Prefeito eleito. Como consequência, foi decretada a perda do mandato

eletivo do Prefeito e Vice-Prefeito, condenando, ainda, ao pagamento de multa no valor de R\$ 5.000,00 .

Por força do art. 224 do CE, foi determinada a realização de novas eleições no Município e, nesse ínterim, o Governo Municipal será exercido pelo Presidente da Câmara Municipal.

2.5. Recursos das partes para os Tribunais

Inconformados com a sentença condenatória que determinou o afastamento imediato do Prefeito e Vice-Prefeito dos cargos, ambos ingressaram com pedido de liminar perante o Tribunal Regional Eleitoral no sentido de que a sentença fosse suspensa até o julgamento por parte do Tribunal. O Juiz Antonio Romanelli, relator da medida cautelar, deferiu o pedido solicitado pelas partes no sentido de atribuir efeito suspensivo à sentença até o julgamento de recurso por parte do Tribunal Regional Eleitoral.

Na prática, o que ocorreu foi que o Tribunal manteve o Prefeito cassado, uma vez que a sentença proferida pelo Juiz de Carmo do Paranaíba tinha determinado o afastamento imediato do cargo e posse do Presidente da Câmara.

Em seguida, o Prefeito e Vice-Prefeito cassados ingressaram com o competente recurso especial eleitoral para processamento e julgamento agora pelo Tribunal Regional Eleitoral, com sede em Belo Horizonte, alegando, em suma, que:

Em que pese o registro inicial na sentença de que “ sobre a conduta apontada na inicial vejo a redação do art. 41-A da Lei nº 9.504/97 e entendo que elas se subsumem ao tipo legal descrito”, ao único argumento de que “ no art. 73, inciso IV consta a oferta propriamente dita, mas no art. 41-A a referência é à promessa, que foi o que ocorreu efetivamente, e logo, o enquadramento correto, até por força do princípio da especialidade, é nesse último dispositivo mencionado”, **toda a fundamentação do ilustre sentenciante refere-se efetivamente à prática de conduta vedada prevista no art. 73 e não à captação ilícita de sufrágio definida no art. 41-A.** (fls.606)

Os recorrentes sustentam preliminarmente a diferença entre a configuração de conduta vedada e da captação ilícita de sufrágio com o objetivo de desqualificar a prática cometida. Para tanto, invoca vários julgados do TSE.

No mérito, os recorrentes defendem que os depoimentos foram tomados unilateralmente perante o Ministério Público, logo, não apresentavam a lisura de uma prova produzida em juízo que respeita o contraditório. Acrescentam que não existe previsão constitucional para a realização de inquérito presidido pelo Ministério Público e contestam que a desistência da utilização dos vídeos deveria ter acarretado também a desconsideração de todos os depoimentos prestados com base nessa prova, que segundo eles é ilícita.

Mais adiante nas razões recursais, percebe-se que os recorrentes buscam desqualificar os testemunhos trazendo à baila palavras proferidas em juízo que, em tese, comprovariam a falta de responsabilidade dos candidatos. Leia-se a seguinte passagem:

28. Como informado ao Ministério Público, o primeiro recorrente não teve conhecimento sobre a entrega de santinhos por tais profissionais durante as visitas, o que também foi esclarecido no seu depoimento pessoal, afirmando “que também não acompanhou o trabalho de pré-cadastramento das diretoras e coordenadoras; (...) que não sabia que as diretoras e coordenadoras de creche estavam distribuindo material de campanha durante o cadastramento; que o representado não pediu que tais pessoas distribuíssem material de campanha durante aquela pré-avaliação; que não sabe quem orientou as cadastradoras a distribuírem os materiais de campanha”. (fls. 612)

Ademais, os recorrentes continuam arduamente afirmando que:

43. Ninguém deixou de ser cadastrado em razão de sua opinião política; eleitores adversários e correligionários tiveram idêntico tratamento, afastando a alegação de captação ilícita de sufrágio.

44. De resto, afastada, por absurda, a imputação de captação ilícita de sufrágio, os pedidos são improcedentes diante da evidente ausência de potencialidade lesiva, mesmo porque a “normalidade e legitimidade do processo eleitoral” (art. 14, §9º, CF) não foram atingidas, uma vez que os fatos não têm o condão de modificar o quadro eleitoral no município e a margem de votos que decidiu o pleito: no caso, os ora recorrentes obtiveram uma vitória extraordinária, superando Ajax Barcelos pela histórica margem de 1.160 votos.

Diante de todos esses argumentos, os candidatos cassados requerem que o Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais julgue provido o recurso, no sentido de reformar a sentença que reconheceu a captação ilícita de sufrágio, e, por óbvio, que possam administrar o Município pelo mandato outorgado pelo povo carmense.

Por sua vez, registre-se que o segundo colocado nas eleições Sr. Ajax Barcelos também recorreu da sentença do juiz, sendo que, exclusivamente, no tocante à realização de novas eleições, pois, segundo o recorrente, no caso de nulidade dos votos do primeiro colocado, quem deveria assumir era o segundo colocado nas eleições. Vejamos os argumentos trazidos aos autos:

No caso em apreço, a r. sentença, no seu dispositivo, declarou nulos os diplomas dos citados representados, com a conseqüente perda do mandato eletivo outorgado. Dessa forma, *mutatis mutandi*, o Egrégio Tribunal Superior Eleitoral, em casos de cassação do mandato eletivo de chefe do executivo municipal, tem, reiteradamente, determinado a diplomação e posse e da chapa segundo colocada:

“Ação de impugnação de mandato eletivo. Corrupção.

Caracteriza corrupção a promessa de, caso os candidatos se elejam, assegurar a permanência de pessoas em cargos na Prefeitura Municipal, certamente em troca de votos ou de apoio político-eleitoral.

Reconhecidas a potencialidade e a gravidade da conduta, devem ser cassados os mandatos do Prefeito e do Vice-Prefeito, com a posse da chapa segunda colocada.

Recurso especial, em parte, conhecido e, nessa parte, provido.” (RESPE 28396/PR, Relator ARNALDO VERSIANI LEITE SOARES, DJ 26/02/2008, Página 05 – destacamos)

(...)

Ademais, o Egrégio Tribunal Superior Eleitoral, por meio da Consulta nº 1657/PI, já proferiu entendimento no sentido que há apenas um tipo de voto nulo: aquele que o eleitor anula seu voto, trata-se do voto e do eleitor apolítico, hipótese divergente da dos autos em comento. Nesse contexto, hialino que, *in casu*, não se trata de cabimento de novas eleições municipais, devendo a chapa segundo colocada assumir a administração municipal.

Adicione-se que a chapa segundo colocada apenas não se sagrou vitoriosa nas urnas devido à conduta lastimável dos representados, não podendo a vontade popular ser violada em razão de condutas de terceiros. (fls. 600-601)

Após o recebimento dos recursos das partes, os autos foram encaminhados pelo Dr. Walney Diniz – Juiz Eleitoral da Cidade de Carmo do Paranaíba para processamento e

juízo por parte do Colendo Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. Tendo a Douta Procuradoria Regional Eleitoral emitido parecer pelo desprovisionamento do recurso apresentado pelos candidatos cassados, e, pela procedência do recurso interposto pelo segundo colocado, com base, em síntese, nos seguintes motivos:

Quanto ao mérito, a prova produzida é robusta e inconcussa no sentido de que foram praticados os fatos narrados.

Cinco testemunhas (fls. 442, 443, 444,447 e 448) confirmaram que receberam visitas em sua casa, recebendo pedido de votos para os representados e a promessa de que, caso eles fossem eleitos, elas receberiam R\$ 40,00 mensais pro meio de um programa social.

Portanto, restou demonstrada a compra de votos por parte dos representados. (fls. 825)

O Pleno do Egrégio Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, em sessão ocorrida no dia 28/05/2009, ao analisar os recursos interpostos pelos partes, entendeu que existiam provas suficientes que demonstravam a ilicitude da atividade desenvolvida pelos candidatos eleitos, logo, a cassação deveria ser mantida na íntegra.

Em relação ao recurso apresentado pelo Sr. Ajax Barcelos que se insurgia contra a realização de novas eleições, o Tribunal não analisou os argumentos diante da existência de uma questão formal, ou seja, como o MP não recorreu, o assistente do MPE não pode recorrer sozinho. O acórdão ficou assim proferido:

Recursos Eleitorais. Representação. Captação ilícita de sufrágio. Art. 41-A da Lei n. 9.504/97. Procedência. Eleições 2008.

1º Recurso. Não é cabível a interposição de recurso pela parte assistente sem que o assistido tenha manifestado seu interesse em recorrer. Precedentes do TSE.

Recurso não conhecido.

2º Recurso.

Agravos retidos:

Indeferimento do pedido de inquirição de testemunhas por carta precatória. Princípio da celeridade. Necessidade da oitiva não comprovada. Agravo não provido.

Depoimento pessoal do representado. Possibilidade de o Juiz determinar de ofício o depoimento pessoal, embora não previsto no art. 22 da LC nº 64/90.

Agravo não provido.

Desentranhamento das mídias de áudio/vídeo. Prova produzida pelo autor. Não há qualquer interesse do representado em ver apreciados documentos que ele mesmo diz serem falsos e que, além disso, foram produzidos pela parte contrária com o fim de demonstrar ilicitudes por ele cometidas. A não ser, é claro, o interesse de tumultuar e atrasar o processo. Ausência de prejuízo para o representado.

Agravo não provido.

Mérito.

Cadastramento de eleitores em programa social, durante período eleitoral, prometendo doação de quarenta reais mensais, caso o atual Prefeito fosse reeleito. Prova testemunhal coesa. Configuração de captação ilícita de sufrágio. Execução imediata. Exercício das funções de Chefia do Executivo pelo Presidente da Câmara até realização de novas eleições.

Recurso a que se nega provimento. (TRE- RE nº 6942 – Rel. Antonio Romanelli – DJEMG 09/06/2009)

Com o julgamento por parte do TRE-MG, o juiz relator do processo determinou à Secretaria Judiciária do Tribunal que providenciasse imediatamente projeto de resolução no sentido de realizar novas eleições no Município de Carmo do Paranaíba. Enquanto as novas eleições não fossem realizadas o Município seria administrado pelo Presidente da Câmara dos Vereadores, já que a liminar antes deferida pelo TRE-MG foi revogada.

Da mesma forma que ocorreu após a sentença de primeiro grau, as partes também não ficaram satisfeitas com a decisão tomada pelo Tribunal e interpuseram recurso especial por julgamento pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Ajax Barcelos reiterou o mesmo pedido formulado e pleiteou a reforma do acórdão no sentido da desnecessidade de realização de novas eleições, já que quem deveria tomar posse era o segundo colocado. Invocou diversos julgamentos do próprio TSE.

Em sentido totalmente inverso, os recorrentes cassados interpõem recurso especial por entenderem que o acórdão violou os arts. 41-A e 73, inc. IV, ambos da Lei nº9.504/97 e contrariedade ao art. 275,I e II, do Código Eleitoral.

Sustentam em seus arrazoados que: a) o fato narrado na denúncia e apreciado no acórdão não configura captação ilícita de sufrágio, mas conduta vedada aos agentes públicos em campanha eleitoral; b) afastada a idoneidade da única prova concreta para que fala sobre a anuência dos candidatos, resta descaracterizada a prática proibida; c) não existem nos autos prova de que o pedido de votos foi condicionante, na verdade se revela simples promessa de campanha, dentre outros argumentos.

Em 14/04/2010, o Ministro Relator – eminente Ministro Aldir Passarinho ao proferir despacho monocrático no Recurso Especial Eleitoral nº 35.932/MG foi claro e contundente ao

afirmar que realmente existiu a compra de votos. Para fins ilustrativos, consignem-se as razões abaixo:

Quanto à alegada falta de interesse de agir pelo fato de a ação teoricamente ter sido proposta com esteio no art. 73 da Lei nº 9.504/97, não merece guarida.

Conforme trecho destacado do v. acórdão regional, a descrição dos fatos narrados permitem ao julgador qualificá-los como captação ilícita de sufrágio. Não há elementos no v. acórdão regional que denotem a prática de conduta vedada a agentes públicos em campanha (art. 73 da Lei nº 9.504/97).

Rever esse fundamento, implicaria o revolvimento do conjunto fático-probatório dos autos, inviável em sede de recurso especial eleitoral a teor das Súmulas nos 7/STJ e 279/STF.

De mais a mais, o e. TRE/MG condenou os recorrentes exclusivamente com fundamento no art. 41-A da Lei das Eleições.

Rejeito a alegação.

(...)

Quanto ao mérito, os recorrentes negam a ocorrência

da captação ilícita de sufrágio, assim descrita pelo e. TRE mineiro (fls. 944-948):

As testemunhas ouvidas em juízo confirmam a presença de pessoas incumbidas de cadastrar moradores dos bairros mais carentes do Município de Carmo do Paranaíba em programa social denominado "Quarentinha" , no qual esses moradores receberiam quarenta reais mensais, caso o Prefeito João Braz de Queiroz fosse reeleito.

Somente este fato - doação de quantia em dinheiro caso eleito o candidato - já configura, por si, a captação ilícita de sufrágio, prescrita no art. 41-A da Lei nº 9.504 de 1997.

Trata-se, ao meu ver, de verdadeiro ardil, buscando inculcar, no pensamento daqueles eleitores mais humildes, a idéia de que somente com a reeleição do representado aquelas pessoas receberiam quarenta reais a mais no orçamento mensal.

[...]

Verifica-se que as próprias testemunhas arroladas pelo representado alegam ter recebido material de campanha durante a visita das cadastradoras do Programa Quarentinha, vinculando a imagem do candidato ao recebimento da verba de R\$ 40,00. Acreditam, ainda, que só não houve o pedido expresso de votos porque, a priori, informaram ser eleitores de outro partido político.

Depoimento do representado João Braz de Queiroz. "que sabia que este programa precisaria ser previamente aprovado pela Câmara Municipal; que a finalidade do pré-cadastramento era levar subsídios até a Câmara com relação à população que seria atendida pelo programa; (...) que sabia que teria que ser feito um pré-cadastramento, sendo que o depoente tinha pressa para agilizar este programa; que aproximadamente em julho ou agosto a coordenadora do CRAS conversou com Maria da Glória sobre o programa Pró-Família, sendo que o depoente foi consultado e autorizou a implantação do programa, sendo que não sabia exatamente o dia do início da pré-avaliação mas sabia que teria que ser feito um trabalho deste tipo; (...) que desde essa época o representado sabia que antes das eleições seria feito um pré-cadastramento; (...) que até o dia 19 de agosto, salvo engano, Maria da Glória, que é esposa do depoente, na qualidade de Secretária Municipal da Ação Social, esteve informada da implantação do programa, uma vez que o CRAS é subordinado a esta

secretaria; que durante a campanha o representado participou de várias reuniões, algumas em casas (...)".

Ora, sabendo um Prefeito Municipal ser necessária a aprovação da Câmara Municipal para implantação de um programa social, e, não tendo tal programa sido objeto de análise pela Câmara, mostra-se totalmente eleitoreiro o propósito de sua divulgação às vésperas do pleito.

Ademais, como bem asseverado na sentença primeva, "a promessa de que a família seria incluída no programa não se limitou a um anúncio genérico de programa de governo, pois a idéia passada aos eleitores naquela ocasião era claramente a de que somente receberiam o benefício social, o qual consistia em valor pecuniário, caso votassem nos representados, revestindo-se esta conduta de verdadeiro apelo eleitoral de compra de votos" .

Some-se a isso a pressa assumida pelo então Prefeito para a elaboração de um pré-cadastramento, tendo ciência que tal cadastramento seria feito antes das eleições.

Como alegado no depoimento pessoal do representado João Braz, a Sra. Maria da Glória, sua esposa, era a responsável pela Secretaria Municipal da Ação Social, à qual o CRAS, órgão responsável pelo pré-cadastramento efetuado, é subordinado. É notória, portanto, a ciência do então Prefeito sobre a forma como seria implementada a campanha, tendo sido realizadas várias reuniões com a sua participação. (g. n.)

A conclusão regional está correta. A compra de votos está bem delineada no v. acórdão atacado.

Vejam os.

A captação ilícita de sufrágio pressupõe a ocorrência simultânea em cada uma das hipóteses: a) a prática de uma das condutas típicas dispostas no art. 41-A da Lei nº 9.504/97; b) o fim específico de obter o voto do eleitor; c) a participação do candidato beneficiário na prática do ato ou a anuência.

A partir do conteúdo fático-probatório delimitado pelo

v. acórdão regional, notadamente os excertos transcritos e nos depoimentos colacionados no julgado, não vejo como chegar à conclusão diversa do e. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais.

De acordo com a base fática do v. acórdão regional, houve o cadastramento de eleitores em programa social, durante período eleitoral, prometendo doação de quarenta reais mensais, caso o então prefeito (primeiro recorrente) fosse reeleito.

Assim, todas as hipóteses da norma estão bem esquadrihadas no v. acórdão recorrido.

Vejam os: houve promessa de doação de bem (quarenta reais mensais) a eleitores (conduta típica), acompanhada de pedido de votos, consubstanciado na vinculação do recebimento da benesse à reeleição dos agravantes (a fim de obter voto), situação esta que o então prefeito, candidato à reeleição comprovadamente tinha ciência (participação ou anuência do candidato).

Logo, a conduta amolda-se à previsão do art. 41-A da Lei nº 9.504/97.

Por fim, registro que esta c. Corte, recentemente, considerou, em sede de agravo regimental, que os mesmos fatos debatidos nestes autos configuraram captação ilícita de sufrágio e abuso de poder econômico, confirmando a cassação do diploma dos ora recorrentes. Confira-se: AgR-AI nº 11.708/MG, Rel. Min. Felix Fischer, j. 18.3.2010, ainda pendente de publicação.

Com essas considerações, nego seguimento ao recurso especial eleitoral, nos termos do art. 36, § 6º, do RI-TSE.

Publique-se. Intimações necessárias.

Brasília, 14 de abril de 2010.

MINISTRO ALDIR PASSARINHO JUNIOR (fls.1075-1089)

Contra a decisão acima transcrita, os recorrentes ainda ingressaram com Agravo Regimental no afã de reformar a sentença condenatória. Ocorre que o Plenário do TSE manteve na íntegra o despacho proferido pelo relator. Pela objetividade, veja-se apenas a ementa da decisão:

AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. ABUSO DE PODER ECONÔMICO ENTRELAÇADO COM ABUSO DE PODER POLÍTICO. AIME. POSSIBILIDADE. CORRUPÇÃO. POTENCIALIDADE. COMPROVAÇÃO. SÚMULAS Nos 7/STJ E 279/STF. NÃO PROVIMENTO.

1. A via aclaratória não se presta à rediscussão dos fundamentos do acórdão recorrido. Os embargos de declaração utilizados para esse fim ultrapassam os limites delineados pelo art. 535, I e II, do Código de Processo Civil c.c. o art. 275 do Código Eleitoral.
2. Na espécie, não há falar em violação ao art. 275 do Código Eleitoral pelo e. Tribunal de origem uma vez que, à conta de omissão, suscitou-se a existência de supostas particularidades do caso concreto, que inexistiram, após criterioso exame das razões recursais e do acórdão regional.
3. O abuso de poder econômico entrelaçado com o abuso de poder político pode ser objeto de Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME), porquanto abusa do poder econômico o candidato que despense recursos patrimoniais, públicos ou privados, dos quais detém o controle ou a gestão em contexto revelador de desbordamento ou excesso no emprego desses recursos em seu favorecimento eleitoral. Precedentes: REspe nº 28.581/MG, de minha relatoria, DJe de 23.9.2008; REspe nº 28.040/BA, Rel. Min. Ayres Britto, DJ de 1º.7.2008.
4. No caso, os agravantes utilizaram-se do trabalho de servidores públicos municipais e de cabos eleitorais, que visitaram residências de famílias carentes, cadastrando-as e prometendo-lhes a doação de quarenta reais mensais, caso os agravantes sagraassem-se vencedores no pleito de 2008.
5. A reiteração do compromisso de doação de dinheiro, feita individualmente a diversos eleitores, não significa que a promessa seja genérica. Pelo contrário, torna a conduta ainda mais grave, na medida em que não implica apenas desrespeito à vontade do eleitor (captação ilícita de sufrágio), mas também tende a afetar a normalidade e a legitimidade das eleições (abuso de poder econômico).
6. A jurisprudência desta c. Corte é no sentido de que o exame da potencialidade não se vincula ao resultado quantitativo das eleições (RCED nº 698/TO, de minha relatoria, DJe de 12.8.2009). De todo modo, o e. Tribunal a quo reconheceu existir elementos suficientes para a caracterização não só da captação ilícita de sufrágio, mas também do abuso de poder econômico, que influenciou a vontade popular, avaliando, implicitamente, a diferença de votos entre os candidatos.
7. Para chegar à conclusão diversa do v. acórdão regional, haveria a necessidade de revolver o conteúdo fático-probatório dos autos, procedimento inviável neste recurso especial eleitoral em virtude das Súmulas nos 7/STJ e 279/STF.
8. Agravo regimental não provido. (fls. 1156)

Depois de ter percorrido, em sede de recurso, todas as instâncias possíveis em face da interposição de recursos, o processo finalmente transitou em julgado e foi devolvido para a Zona Eleitoral de Carmo do Paranaíba-MG.

2.6. Cumprimento da decisão judicial e efeitos políticos

O processo eleitoral nº 284/2008 que serviu de base para nosso estudo passou quase três anos tramitando perante o Poder Judiciário. Registre-se, por oportuno, que as causas da Justiça Eleitoral, em tese, são bem mais rápidas, diante dos procedimentos e prazos processuais mais céleres, posto que o bem jurídico tutelado influencia diretamente no exercício da democracia.

Na espécie, em que pese a sentença de primeiro grau ter determinado a imediata cassação dos diplomas e, conseqüentemente, perda do mandato dos candidatos pela captação ilícita de sufrágio, o TRE-MG concedeu liminar a favor dos denunciados até o julgamento por parte do Tribunal, tal fato acarretou a demora no cumprimento do comando sentencial.

A Justiça Eleitoral entendeu que era caso de realização de novas eleições pelo fato de que como mais da metade dos votos foram anulados pela decisão, o pleito foi maculado e não apenas os votos concedidos ao Sr. João Braz, motivo pelo qual se impõe a realização de novas eleições, conforme preza o art. 224 do CE.

Outro fato que prejudicou a rápida realização das novas eleições no Município foi a demora do Tribunal Regional em confeccionar a resolução que marca o dia e todos os procedimentos para o pleito, pois compete a Justiça Eleitoral programar, planejar e executar os atos preparatórios das eleições.

As eleições suplementares foram realizadas no dia 26 de julho de 2009, concorrendo ao cargo de Prefeito os Srs. Ajax Barcelos (PMDB), o Sr. Helder Boaventura (DEM) apoiado pelo Prefeito cassado João Braz e o candidato pelo Partido dos Trabalhadores Sr. Júlio Contijo.

A situação ganhou novamente as eleições e será administrada pelo período 2009-2012 por Helder Boaventura que recebeu 50,85% dos votos. Já Ajax Barcelos ficou de novo em segundo lugar no pleito.

Como a nova eleição foi vencida por um aliado político do Prefeito cassado, que, inclusive, pediu votos e subiu no palanque na campanha eleitoral, resta claro que a decisão da Justiça Eleitoral que considerou a promessa de programa social ilícita não influenciou a vontade do eleitorado em eleger um candidato da situação.

CAPÍTULO 3 – POLÍTICAS PÚBLICAS ASSISTENCIAIS NO PERÍODO ELEITORAL

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Suely Souza de; SOARES, Laura Tavares; POUGY, Lilia Guimarães; *et. al.* *Da avaliação de programas sociais à constituição de políticas públicas: a área da criança e do adolescente*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008.

ANDRADE, Luís Aureliano G. de. “Avaliação Político-Institucional do Poder Legislativo”. *Revista do Legislativo*. Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Nº 15. Julho-set. 1996.

ARENDT, Hannah. *A condição humana*. 7. Ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.

AVRITZER, L. “Teoria democrática e deliberação pública”. *Lua Nova*. Nº 50. Cedec, São Paulo, 2000.

_____. “Reforma política e participação no Brasil”. In: AVRITZER, L; ANASTASIA, F. (Orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, v.1. p.1-271.

BENEVIDES, M. V. M. *A cidadania ativa*. Referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 1991.

BLOCH, Marc. *A sociedade feudal*. Lisboa: Edições 70, 1982.

BOBBIO, Norberto. *Dicionário de política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

_____, *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Org. Michelangelo Bovero. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. 1ª ed. 11ª reimpr. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988.

_____. *Lei nº 4.737*, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. DOU em 19/07/1965.

_____. *Decreto nº 7.492*, de 2 de junho de 2011. Institui o Plano Brasil Sem Miséria. DOU 03/06/2011.

_____. *Lei nº 10.836*, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. DOU de 12/01/2004.

_____. *Site oficial do Programa Brasil sem Miséria*. Disponível em: <<http://www.brasilsemiseria.gov.br/conheca-o-plano/>>

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social (MDS/SNAS). *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília, novembro de 2004. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/nob.asp>>.

BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara A. P. (orgs.). *Política social e democracia*. São Paulo: Cortez, 2002.

BRITO, Álvaro de Azevedo Alves. “Sucintas abstrações sobre a cidadania à luz de Aristóteles, Hobbes, Weber e Marshall”. *Jus Navigandi*. Teresina, ano 17, n. 3147, 12 fev. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/21042>>. Acesso em: 22 out. 2012.

CÂNDIDO, Joel J. *Direito eleitoral brasileiro*. 10ª ed. rev., atual. e ampl. Bauru: Edipro, 2002.

CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil – o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

COSTA, Tito. *Recursos em matéria eleitoral*. 4 ed. ver., atual e ampl. de acordo com a Constituição de 1988. São Paulo: RT, 1992.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1989.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Direitos humanos e cidadania*. São Paulo: Moderna, 1998.

DECOMAIN, Pedro Roberto. *Eleições: comentários à Lei n. 9.504/97*. 2ª Ed. São Paulo: Dialética, 2004.

EASTON, David (Org.). *Modalidades de análise política*. Rio de Janeiro. Zahar. 1970.

FERREIRA, Sandro de Souza. “O conceito de pessoa e sua extensão a animais não humanos”. *Revista Controvérsia*. V.1 n° 2, jul-dez 2005. Disponível em <<http://www.controversia.unisinos.br/index.php?a=49&e=2&s=9>>. Acessado em 22/04/2010.

GOHN, M. G. *Conselhos gestores e participação política*. São Paulo: Cortez, 2001.

GRAZIA de G; TORRES R.A.C. *Experiência de Orçamento Participativo no Brasil: período de 1997 a 2000*. São Paulo: Editora Vozes, 2003.

HEDMANN, F. & SALM, J. F. *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos*. São Paulo: Cia das Letras. 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 14ª ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2002.

MONTEIRO, Jorge Vianna. *Como funciona o governo: escolhas públicas na democracia representativa*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 20 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MOTA, Ana Elizabete. “A seguridade social em tempo de crise”. In: _____. *Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e assistência social brasileira nos anos 80 e 90*. São Paulo: Cortez, 1995. p. 117-157.

RAICHELIS, R. *Esfera pública e Conselhos de Assistência Social – caminhos da construção democrática*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2000.

RIBEIRO, Fávila. *Abuso de poder no direito eleitoral*. 2. Ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

RUA, Maria das Graças; CARVALHO, Maria Izabel Valladão (orgs.). *O estudo da política: tópicos selecionados*. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SPOSATI, Aldaíza. “Mínimos sociais e seguridade: uma revolução da consciência da cidadania”. *Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, Ano XVIII, n.º 55, p. 9-38, novembro de 1997.

_____. “Desafios para fazer avançar a política de Assistência Social no Brasil”. *Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, Ano XXII, n.º 68, p. 54-82, novembro de 2001;

_____. “Políticas sociais nos governos petistas”. *Conferência Nacional de Prefeitos, Vices e Secretários Municipais do PT*. Brasília, 9 de julho de 1999. Mimeog.

VAZ, A.C.N. “Repensando a participação política: uma análise do estado da arte à luz da problemática da representação política nos Conselhos Gestores”. *Revista do Observatório do Milênio*. Belo Horizonte, v. 1, n.º2, 2009, p.56-80.

VIEIRA, Evaldo. *Democracia e política social*. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1992.

_____. Evaldo. “O Estado e a sociedade civil perante o ECA e a LOAS”. *Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, Ano XIX, n.º 56, p. 9-22, março de 1998.

ANEXOS:

- 1- SENTENÇA PROFERIDA PELA JUSTIÇA DE CARMO DO PARANAÍBA QUE CASSOU O MANDATO DO PREFEITO ELEITO;

- 2- DEGRAVAÇÃO DA MATÉRIA JORNALISTA DIVULGADA PELA TV BANDEIRANTES SOBRE A COMPRAS DE VOTOS NAS ELEIÇÕES DE 2008.