



Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro
Secretaria Judiciária - Coordenadoria de Gestão da Informação
Escola Judiciária Eleitoral

REVISTA DE JURISPRUDÊNCIA

n.2
Setembro 2011
Rio de Janeiro

Revista de Jurisprudência	Rio de Janeiro	n. 2	p. 1-560	set. 2011
---------------------------	----------------	------	----------	-----------

Centros assistencialistas, abuso de poder econômico e Democracia: o necessário enfoque

Silvana Batini¹

Assim, quando derdes esmola, não trombeteis, como fazem os hipócritas nas sinagogas e nas ruas, para serem louvados pelos homens. Digo-vos, em verdade, que eles já receberam sua recompensa. - *Quando derdes esmola, não saiba a vossa mão esquerda o que faz a vossa mão direita*; - a fim de que a esmola fique em segredo... - (S. MATEUS, cap. VI, vv. 1 a 4)

O assistencialismo político, em suas diversas vertentes, vem se mostrando como marca insistente nas práticas eleitoreiras, ao longo da história do Brasil. No Estado do Rio de Janeiro, a partir da década de 90 do século XX, a iniciativa assumiu contornos muito precisos na forma dos chamados centros sociais, mantidos por políticos e candidatos em geral, desafiando uma visão crítica dos operadores do direito eleitoral.

O desafio de se enquadrar esta modalidade de captação de votos como abusiva e ilegal esteve no centro das atenções do Ministério Público Eleitoral do Rio de Janeiro nas eleições de 2010, culminando na propositura de diversas ações de investigação eleitoral por abuso de poder econômico e captação ilícita de sufrágio.

Já de algum tempo que a comunidade jurídica vem se ocupando do tema das instituições pretensamente filantrópicas, vinculadas a políticos. A proliferação de tais práticas acaba por conduzir, inexoravelmente, a toda a gama de ilícitos eleitorais, desde a propaganda irregular, captação ilícita de sufrágio, captação e emprego indevidos de recursos de campanha, condutas vedadas e abuso de poder econômico.

De fato, o fenômeno do assistencialismo político é observado e

¹ Silvana Batini César Góes. Procuradora Regional da República - Atuou como Procuradora Regional Eleitoral de 2008 a 2010 - Mestre em Direito Público pela PUC Rio - Doutora em Direito Constitucional pela PUC Rio

estudado por diversos ângulos das ciências sociais, como prática arraigada na cultura política do país, com características peculiares a cada região. Traço comum a todas as iniciativas, respeitadas as diferenças no *modus operandi*, são a exploração da miséria, a construção da liderança política em torno da suposta generosidade e benevolência, o cultivo da dependência e da subserviência, e os efeitos deletérios do atraso e da manutenção dos estados de carência.

No estado do Rio de Janeiro o assistencialismo político assumiu contornos específicos na proliferação dos chamados centros sociais. Trata-se de estruturas físicas localizadas em comunidades pobres, mantidas ou geridas por políticos com ou sem mandato, onde são prestados serviços de natureza diversa, desde cursos profissionalizantes básicos, como manicure e corte de cabelo, até atividades de lazer, incluindo a terceira idade, passando com frequência pela oferta de serviços na área de saúde. Há centro sociais, como no presente caso, que, além de possuírem uma estrutura muito bem aparelhada, com gabinetes odontológicos e consultórios médicos, oferecem ambulâncias para o transporte de pacientes. Na maioria deles, há grande quantidade de remédios que já foram e que ainda seriam distribuídos à população.

Em geral, por se tratar de estruturas sem forma definida (a maioria não tem CNPJ ou qualquer inserção formal) não sofrem nenhuma espécie de fiscalização, seja nas iniciativas na área de educação, seja naquelas voltadas à área de saúde.

Também no âmbito eleitoral, apesar de umbilicalmente ligadas à vida política de seus mantenedores, e de serem a grande fonte de seus votos, sempre passaram ao largo do controle da justiça eleitoral. Pior. A atividade nitidamente eleitoreira, travestida de projeto social, sempre se prestou a subtrair da justiça eleitoral a análise dos verdadeiros custos que uma campanha eleitoral que se vale deste expediente tem. Os custos financeiros dos centros sociais mantidos por políticos jamais integram as prestações de contas destes candidatos, fortes na suposta independência das esferas.

A alegada independência entre campanha eleitoral e projeto assistencial desenvolvido por político não se sustenta. O político que constrói sua base eleitoral sobre o assistencialismo precisa começar a ser fiscalizado pela justiça eleitoral tomando-se em conta esta plataforma. Sob pena de se patrocinar o abuso, alijando-se da vida política todos os demais que não tenham condições ou não queiram compactuar com a prática anacrônica.

Refletir sobre os contornos jurídico-eleitorais dos chamados centros sociais pressupõe responder a perguntas básicas: a) filantropia e política são ideias compatíveis ? b) a manutenção de centros sociais por parte de políticos e mandatários é sempre legítima? É útil? c) a manutenção destes centros sociais em ano eleitoral é lícita? d) a manutenção de centros sociais vinculados a candidatos configura abuso de poder econômico apto a desequilibrar os pleitos?

A primeira pergunta foi respondida de forma categórica pelo Ministro Ayres Brito no julgamento do Recurso contra Expedição de Diploma nº 665/RS²

“Também acompanho o relator, mas não posso deixar de mencionar que fica muito difícil fazer filantropia e ser candidato a cargo político-eletivo. A linha divisória entre a assistência social - que é legítima - e o assistencialismo político - que é ilegítimo - fica muito tênue. A solidariedade é um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. Está no inciso I do art. 3º da Constituição Federal. Então, em princípio, atuar no campo da assistência social - que, por definição, significa socorrer os necessitados, os mais carentes economicamente - é comportamento digno de elogio. Mas, quando o mantenedor de instituição de assistência social é militante político, é candidato contumaz, causa-me espécie” . (g.n.)

Sem muito esforço é possível concluir sobre as consequências negativas para o cenário político que trazem estas práticas assistencialistas, o que se faz de forma até intuitiva. Não se pode negar que a prática sedimentada em nosso país e, particularmente em nosso estado, de políticos que mantêm prestação de serviços diversos nos seus redutos eleitorais é altamente lucrativa, do ponto de vista eleitoreiro.

O retorno na forma de votos e fidelidade política dos chamados centros sociais pode ser facilmente aferido a partir da análise dos mapas eleitorais, sendo nítida a concentração de votos em favor dos instituidores destes centros, nas localidades onde funcionam. A pretensa “liberalidade” destes políticos alcança, via de regra, uma população absolutamente carente de serviços básicos por parte do estado e, diante da perspectiva de se ver atendida, ainda que precariamente, prefere o elogio da prática à crítica elementar que dela deveria decorrer.

A maioria dos serviços oferecidos nos centros sociais integra o rol

²Íntegra do Acórdão transcrita no Informativo de Jurisprudência do TSE nº 11/2009, DJ de 01.04.2009

de ofertas que deveriam constar das políticas públicas: assistência à saúde, cursos profissionalizantes, opções de lazer, práticas de integração da terceira idade, entre outros. A omissão do estado cria demandas urgentes e o eleitor, beneficiário circunstancial do centro, perde a perspectiva de que, do ponto de vista republicano, estes bens não deveriam ser oferecidos na forma de caridade do político, mas sim fazer parte das políticas públicas a serem buscadas e implantadas por estes políticos.

O fenômeno acaba por provocar algumas consequências graves. De um lado, a dispendiosa manutenção destes centros cria grave distorção na apresentação dos candidatos, na medida em que privilegia o poder econômico, o que, por si só traz prejuízo à isonomia do pleito. Mas não é só: a vinculação entre voto e “liberalidade” ou “generosidade” do político, em estratégias puramente assistencialistas, cria estados mentais no eleitorado que passa a acreditar, como de fato acontece, que os benefícios prestados naqueles centros não são direitos seus, mas fruto de caridade e benevolência de alguns.

O esvaziamento da noção de direitos, alguns de natureza fundamental, aliado à exploração da miséria e das carências da população alimentam um círculo vicioso perverso que aprofunda a desigualdade e fere o princípio democrático, já que interfere com o senso da cidadania. O eleitor beneficiado com a graciosidade do político se sente devedor deste, sem atentar para a armadilha perversa que este sistema cria.

É que diante das omissões do poder público, o político que mantém centros sociais se apresenta como salvador e protetor, mas *o faz em nome próprio*.

Se a exploração eleitoreira das carências da população é rentável, qual será o interesse do político, uma vez alçado ao poder, em lutar para reverter o quadro de carência, se a manutenção deste quadro de necessidade é fundamental para a construção de seu curral eleitoral?

Miséria e pobreza passam a ser dividendos políticos, e como tal, deverão ser mantidas. Está gerado o paradoxo.

São diversos os dispositivos legais que enfrentam a questão do assistencialismo político, e da leitura integrada destes dispositivos, é nítido o caráter ilícito da prática.

Neste sentido, veja-se o artigo 24 da Lei 9504/97:

Art. 24. É vedado, a partido e candidato, receber direta ou indiretamente doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de:

(...)

V - entidade de utilidade pública;

(...)

VIII - entidades beneficentes e religiosas; (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)
(grifo nosso)

O artigo 25 da mesma Lei, também dispõe:

Art 25. O partido que descumprir as normas referentes à arrecadação e aplicação de recursos fixadas nesta Lei perderá o direito ao recebimento da quota do Fundo Partidário do ano seguinte, **sem prejuízo de responderem os candidatos beneficiados por abuso do poder econômico.** (grifo nosso)

As estruturas da matriz e das unidades/sedes (prédio, materiais e funcionários) são regularmente utilizadas para fomentar a campanha política do instituidor, caracterizando-se como doação de bens e serviços estimáveis em dinheiro, o que configura o abuso apontado na lei.

Por outro lado, o artigo 23, § 5º da lei 9504/97, assim prevê: “Ficam vedadas quaisquer doações em dinheiro, bem como de troféus, prêmios, ajudas de qualquer espécie feitas por candidato, entre o registro e a eleição, a pessoas físicas ou jurídicas”.

Ao contrário do que possa indicar a apressada leitura deste dispositivo, a proibição de distribuição gratuita de bens não se restringe ao período eleitoral no sentido estrito (entre o registro e a eleição). Desde que a prática assistencialista se veja vinculada à pretensão eleitoral, e esta se viabiliza pelo registro, é possível caracterizar-se o abuso.

O mesmo sentido deflui das proibições o inserta no § 11º do art. 73 da Lei 9504/97, a saber: “Nos anos eleitorais, os programas sociais de que trata o § 10 não poderão ser executados por entidade nominalmente vinculada a candidato ou por esse mantida.”

O dispositivo faz referência a programas sociais mencionados no

parágrafo anterior. Este por sua vez, define os programas sociais que estão vedados, e define o período em que estão vedados. Está proibida a execução de programas sociais que impliquem a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, durante todo o ano em que se realizar eleição.

Não se diga que a proibição dos programas sociais se restringe à administração pública. A lei não faz esta restrição. Nem mesmo a topologia do dispositivo vincula a proibição à atividade dos agentes públicos. Ainda que originariamente o dispositivo se destinasse a coibir exclusivamente atos abusivos dos agentes públicos, as sucessivas alterações na legislação descaracterizaram este rigor formal. Tanto é que há no capítulo referido da lei, dispositivos notoriamente destinados a quem não é servidor público, como é o caso do § 11. De toda sorte, uma leitura sistemática que prestigie a teleologia da lei, alcançará o desiderato ora proposto.

Por outro lado, a Lei Complementar nº 64/90 visa assegurar a legitimidade e a legalidade de condições aos postulantes, determinando sanção severa da violação aos dispositivos e imputando a pena de cassação do registro e declaração de inelegibilidade. Pune, portanto, todos os atos que possam importar em abuso e desvios com a potencialidade de influir nos resultados das eleições.

A finalidade desse preceito é bastante clara, qual seja, impedir que candidatos se utilizem de meios duvidosos, como entidades aparentemente filantrópicas, com o intuito de se autopromoverem perante os eleitores.

Não se pretende aqui combater a caridade, a filantropia, ou mesmo a solidariedade que, como se sabe, é valor da nossa república. Nem se desconsidera aqui que a realidade é dura com o pobre neste país e que a população não está obrigada a recusar um serviço que lhe é oferecido gratuitamente quando o estado, que deveria fazê-lo, se omite.

Mas a visão da justiça eleitoral precisa transcender o aspecto puramente pragmático para reconhecer que a supressão das lacunas do estado, na forma de atuação voluntária e graciosa, deve ser reservada àqueles que estão fora da vida pública, desvinculando-se, de vez, o assistencialismo da política, sob pena de se acentuar o paradoxo acima descrito.