

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA, SOCIOLOGIA E POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA



Dissertação

Os Limites da *accountability*:
a cassação da candidatura à reeleição do Prefeito
de Rio Grande (RS) e as eleições de 2004

Marlene José Machado

Pelotas, 2013

Marlene José Machado

Os Limites da *accountability*:
a cassação da candidatura à reeleição do Prefeito
de Rio Grande (RS) e as eleições de 2004

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, do Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, da Universidade Federal de Pelotas, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Alvaro Augusto de Borba Barreto

Pelotas, 2013

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação:
Bibliotecária Maria Fernanda Monte Borges – CRB-10/1011

M149c Machado, Marlene José

Os limites da accountability : a cassação da candidatura à reeleição do Prefeito de Rio Grande (RS) e as eleições de 2004 / Marlene José Machado ; orientador Alvaro Augusto de Borba Barreto. – Pelotas, 2013.

118 f.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Instituto de Sociologia, Filosofia e Política. Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Universidade Federal de Pelotas, 2013.

1. Política 2. Eleição 3. Candidatura 4. Accountability
5. Cassação I. Barreto, Alvaro Augusto de Borba (orient.)
II. Título.

CDD 324.6

Banca examinadora

Alvaro Augusto de Borba Barreto (Orientador)

Bianca de Freitas Linhares (UFPel)

Naiara Dal Molin (UFPel)

Rosangela Marione Schulz (UFPel)

Dedicatória

In Memoriam aos meus pais, Ramiro José Machado e Aida Loureiro Machado, por sempre terem acreditado na minha capacidade.

Agradecimento

Ao Prof. Alvaro Augusto de Borba Barreto, que orientou esse trabalho de pesquisa com competência e retidão, atributos esses somados ao profissionalismo e à sabedoria que lhe são peculiares, fizeram com que, em meio as suas inúmeras atribuições, sempre estivesse presente me transmitindo a tranquilidade que eu não sabia mais onde buscar para concluir esse trabalho.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Pelotas: Beatriz Ana Loner, William Hector Gómez Soto, Pedro Robertt, Léo Peixoto Rodrigues.

À professora Rosangela Marione Schulz, do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política.

Aos demais professores e funcionários do Instituto de Filosofia, Sociologia e Política da Universidade Federal de Pelotas, que, de uma forma outra, participaram dessa caminhada.

À Alexandra Moran, pelo pontapé inicial, pelo incentivo diário, e principalmente por jamais ter me deixado retroceder nesta caminhada.

Aos meus colegas da turma 2011, em especial à minha amiga Marlisa Fico, que nesses dois anos de convivência intensa solidificamos nossas relações de carinho e amizade.

Ao professor Paulo Sérgio Mansija Pinto, pelo seu incentivo, por acreditar que eu seria capaz desde o instante da seleção.

À amiga Maria Teresa Fernandes Corrêa, pelas conversas antagônicas sempre bem vindas e esclarecedoras.

À amiga Neusa Marina Freitas, que terminada essa etapa nesse trabalho, provavelmente encontre algumas respostas para suas perguntas.

À minha sempre presente cusca Rhuna, com seus afagos consoladores.

Aos demais amigos que de alguma forma torceram por mim.

“Quando você pensa que sabe todas as respostas,
vem a vida e muda todas as perguntas.”

Luís Fernando Veríssimo

Resumo

MACHADO, Marlene José. **Os Limites da *accountability*: a cassação da candidatura à reeleição do Prefeito de Rio Grande (RS) e as eleições de 2004.** 2013. 118f. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Universidade Federal de Pelotas, Pelotas.

A dissertação tem como objeto a eleição de 2004 no município de Rio Grande (RS), mais especificamente a cassação da candidatura à reeleição do prefeito Fábio Branco pela Justiça Eleitoral, a substituição dele às vésperas da votação pelo primo, Janir Branco, e a eleição deste com mais de 75% dos votos válidos. Tais fatos são analisados a partir dos limites e impasses da *accountability*, pois, ao mesmo tempo em que os mecanismos de controle operaram eficientemente e garantiram a lisura do pleito, a população, ao exercer a responsabilização eleitoral, não só desconheceu essas medidas, como as repudiou, pois consagrou o candidato apresentado em substituição ao prefeito cassado. O esforço analítico é o de explorar as diferentes dimensões dessa contradição e as razões pelas quais a cidadania riograndina rejeitou as decisões da justiça e procurou afirmar a sua vontade soberana.

Palavras-chave: eleição – candidatura – controle – *accountability*

Abstract

The present dissertation focuses the 2004 election in the municipality of Rio Grande (RS), specifically the repealing of candidacy for re-election of Mayor Fábio Branco by the Electoral Court, his replacement on the eve of the election by his cousin, Janir Branco, and Janir's election of over 75% of the valid votes. These facts are analyzed from the limits and dilemmas of accountability, because at the same time that the controlling mechanisms operated efficiently and ensured the smoothness of the election, the people, by exercising the electoral accountability, not only disowned these measures, as repudiated as consecrated the nominee to replace the mayor impeached. The analytical effort is to explore the different dimensions of this contradiction and the reasons why the people of Rio Grande rejected the decisions of justice and sought to assert its sovereign will.

Key-words: election – candidature – control – accountability

Lista de Tabelas

Tabela 1	Resultado da eleição para prefeito de Rio Grande em 2000	24
Tabela 2	Resultado da eleição para prefeito de Rio Grande em 2004	37
Tabela 3	Resultado da eleição para prefeito de Rio Grande em 2008	38

Lista de Abreviaturas e Siglas

Art.	Artigo
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
DEM	Democratas
ESEB	Estudo Eleitoral Brasileiro
FURG	Fundação Universidade do Rio Grande
HGPE	Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral
MP	Ministério Público
MPE	Ministério Público Estadual
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP	Partido Progressista
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade

PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unidos
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTC	Partido Trabalhista Cristão
PV	Partido Verde
RS	Rio Grande do Sul
STF	Supremo Tribunal Federal
TAC	Termo de ajuste de conduta
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TRE-RS	Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
ZE	Zona Eleitoral

Sumário

Introdução	12
Capítulo 1 A Cassação de Fábio Branco e o pleito de 2004	22
1.1 O Cenário eleitoral de 2004	23
1.2 A Cassação da candidatura do Prefeito	27
1.3 A Substituição do candidato e o resultado do pleito	34
1.4 A Base jurídica para a cassação	40
1.5 A Ação na justiça comum	46
Capítulo 2 <i>Accountability</i>: responsabilização e responsividade dos agentes políticos	57
2.1 O Conceito	57
2.2 A Classificação proposta por O'Donnell	64
2.3 As Críticas ao modelo de O'Donnell	72
2.4 O Controle dos agentes públicos no Brasil pós-1988	75
Capítulo 3 Os Impasses da <i>accountability</i>: quando fiscalização e responsabilização convivem com absolvição eleitoral	84
3.1 A Fundamentação da contradição	85
3.2 Clareza sobre quem responsabilizar	91
3.3 A Confiança e a trajetória dos Branco	102
Conclusão	111
Referências	115

Introdução

A dissertação discute os limites e os impasses da *accountability* ou dos mecanismos de responsabilização de agentes políticos. E o faz a partir de uma situação específica, ocorrida no município de Rio Grande (RS), nas eleições de 2004: o prefeito, candidato à reeleição, teve a candidatura cassada pela Justiça Eleitoral por causa do descumprimento de uma série de normas que buscam disciplinar e garantir a lisura do pleito; um candidato substituto foi apresentado a poucos dias da votação, o primo do prefeito, então deputado estadual, que sem realizar propriamente a campanha política, foi eleito com aproximadamente 75% dos votos válidos.

A dissertação identifica nesse processo uma contradição: os mecanismos de *accountability* operaram como o esperado, mas não encontraram eco na vontade popular que, ao exercer outro mecanismo de responsabilização por excelência, o voto, consagrou simbolicamente a candidatura cassada. O esforço analítico é o de explorar as diferentes dimensões dessa contradição e as razões pelas quais a cidadania riograndina rejeitou as decisões da justiça e procurou afirmar a sua vontade soberana.

Porém, antes de ingressar nas discussões acadêmicas propriamente ditas, gostaria de relatar como cheguei a esse trabalho, pois essa trajetória caracteriza, não só o meu projeto recente de vida, como revela o quão a Universidade e esse Programa de Pós-Graduação em particular ampliam, qualificam e sofisticam a visão sobre o “nosso mundo”.

Sou nascida em Rio Grande e sempre morei nesta cidade, com poucos e curtos períodos de ausência. No entanto, nos últimos 16 anos (1997-2012), o município viveu um período político muito particular. Para melhor entendê-lo fui buscar compreensão em parâmetros que o senso comum não conseguia mais me

explicar. Só então, dentro de um novo olhar pude entender o porquê de alguns fatos historicamente acontecerem da forma que acontecem e ter uma interpretação mais profunda deles.

A cidade de Rio Grande foi protagonista de situações peculiares desde a sua fundação: é a mais antiga do estado e, pela sua posição geográfica estratégica, sempre foi alvo de relevantes interesses no contexto político nacional; grande parte dessa importância deve-se ao porto que movimentava a economia local e a coloca em destaque no cenário regional, assim como, atualmente, a chegada do polo naval, que incrementou a economia e mudou de forma radical o perfil local.

Porém, pelas mesmas razões, nos anos da ditadura civil-militar, foi considerada Área de Segurança Nacional. A cidade teve interventores nomeados, um inclusive era general do exército (General Armando Cattani, nomeado interventor em abril de 1964), tendo o município neste período vivido talvez seu mais obscuro momento no que tange às liberdades de expressão. De outra banda, porém, acontecia sua inclusão em alguns setores da economia, visto que a cidade era berço natal do então expoente do regime civil-militar, o general Golbery do Couto e Silva. Logo, houve por parte do governo a desapropriação de uma área próxima à barra, a criação de uma zona para futuras instalações industriais que foi chamada de Superporto, o que trouxe como consequência a melhora do acesso rodoviário e a possibilidade da instalação de terminais portuários.

Nos anos 1970, com o decréscimo da economia resultante da decadência do setor da pesca, os investimentos estatais no porto não foram suficientes para erguer a economia do Rio Grande. O porto não conseguiu transformar-se em um corredor de exportação conforme o desenho pretendido.

Com a redemocratização dos anos 1980, em visível declínio econômico e padecendo de perda da influência política, a cidade possuía insignificante representação política na esfera estadual, demonstrava evidências da militarização sofrida, possuindo dois partidos de relevância, PMDB e PDS, tal qual durante o regime militar (Arena e MDB).

Durante a década de 1990, a população passou a pautar suas escolhas para o Legislativo e Executivo por meio do voto personalista, no qual a influência da mídia pareceu determinar o sucesso do candidato no pleito. A maioria dos candidatos que possuía programas nas rádios locais foi eleita. No fim da década, em 1996, ocorre o ápice da personalização do voto, quando foi eleito o ex-vereador Wilson Mattos

Branco, o que deu início à manutenção do PMDB no poder por 16 anos (PINTO, 2009, p.25).

É a partir do momento que se instaurou a “dinastia Branco” ou a “Família Branco”, pseudônimo do governo municipal, adotado em função dos governos sucessivos de: Wilson (1997-2000), Fábio (2001-2004), Janir (2005-2008) e novamente Fábio Branco (2009-2012). Wilson, que faleceu no exercício do cargo, é pai de Janir e tio de Fábio. Eles se sucederam no cargo de prefeito até sofrerem a derrota eleitoral de 2012, ocasião em que Fábio, candidato à reeleição e ao terceiro mandato, perdeu para Alexandre Lindenmeyer (PT).

Foi nesse período que surgiu meu interesse em entender o que acontecia politicamente em Rio Grande, visto que esse lapso temporal foi marcado por diversos acontecimentos que tumultuaram o cenário político da cidade, sem, contudo, impedir a permanência dos Branco à frente da prefeitura.

Wilson Mattos Branco governou de maneira ímpar, falava a linguagem do povo e abriu, segundo ele, as portas da Prefeitura para o povo. Sua figura de homem simples, associada à representação de pescadores, pois vinha de um sindicato da pesca, numa cidade onde esta atividade era um dos carros chefes da economia, além de estar simbolicamente muito ligada à origem e à história do município, fizeram-no triunfar na vida e na carreira política.

Seu governo foi marcado por transformações administrativas intensas e o começo de governos de coalizão. Quando estava no auge da campanha para reeleição, momento em que iria realmente se verificar a *accountability vertical*, sofreu um acidente vascular cerebral que ceifou sua vida, ao mesmo tempo em que deu início à larga permanência da família no poder.

Meu envolvimento com o tema do trabalho passa a ser mais efetivo a partir da eleição de Fábio Branco, a qual ocorreu em clima de comoção pela morte do prefeito Wilson. Na realidade, hoje, após o término da pesquisa, meu olhar de observadora se volta para outro fato, que não é aquele que impulsionou o começo da pesquisa. Parece-me mais claro que, independentemente de quem fosse o escolhido para dar continuidade ao processo que havia se instaurado, ele só poderia ser da forma que ocorreu: era necessário um consanguíneo para que a população atendesse o apelo proposto. Como o filho de Wilson, Janir, era inelegível naquele momento, a escolha recaiu sobre o sobrinho, Fábio. Mas o mais definitivo era garantir a continuidade familiar.

A partir do governo Fábio Branco, pela sua característica de governar, é que passei a dedicar especial atenção ao contexto vivido na cidade. Observei que, diferentemente do governo de seu tio Wilson, Fábio era despreparado, não tinha trato com seus adversários políticos. No entanto, essa característica parecia lhe somar prestígio, pois em um curto espaço de tempo o então prefeito tinha, talvez em nome da herança política recebida, seguidores que lhe devotavam apreço total.

Ocorre que, por conta da euforia de ganhar a eleição sem ter passado político, agora a cidade clamava por seus feitos. O prefeito então foi se tornando o mandatário mais polêmico do município dos últimos anos, não respeitando alguns limites institucionais básicos, o que lhe custou a perda do mandato e da candidatura à reeleição.

Meu contato com o ex-prefeito acontecia na condição de servidora pública do município e era extremamente fragmentado. O prefeito, talvez pelo seu despreparo político, lidava com seus adversários de forma ímpar. Houve em Rio Grande durante seu governo um número significativo de servidores que foram submetidos a acompanhamento psicológico devido às perseguições sofridas, dado esse obtido em conversa informal com a advogada do sindicato dos professores que destacou ser durante aquele governo que ocorreu o maior número de ações impetradas por dano e assédio moral.

É interessante que se relate que o ex-prefeito Fábio Branco exercia sobre seus seguidores um domínio quase mágico. As pessoas, em nome de sua fidelidade de forma personalíssima, faziam atrocidades, cometiam erros funcionais visíveis tudo em nome da manutenção da proposta que acreditavam. Esse fato se materializa nas prisões decretadas pelo MP no final de seu mandato, no qual funcionários de carreira foram presos graças às condutas vedadas que cometeram.

Cassado pela Justiça Eleitoral em 2004, Fábio conseguiu que o primo, Janir, fosse eleito com votação recorde e, quatro anos depois, retornou ao poder, novamente com ampla votação popular.

Na metade de 2010, com vistas a tentar entender com mais profundidade e para além do senso comum essa situação ocorrida em Rio Grande, fiz minha inscrição como aluna especial do Mestrado de Ciências Sociais da Universidade Federal de Pelotas. Havia vagas para a participação do programa na condição de aluno especial nas cadeiras de “Classe, Cultura e Identidade” e “Estado e Sistema Político Brasileiro”, tendo cursado tais disciplinas no então semestre em andamento.

Acredito que tal decisão foi o marco inaugural da minha trajetória acadêmica, visto que, a partir dessa incursão, passei a redesenhar minhas perspectivas. Para situar o leitor no contexto, é preciso relatar que a decisão de retornar à sala de aula, agora na condição de aluna, foi uma mistura de determinação e de busca pela resposta das diversas perguntas que constantemente me afligiam à época, as quais eram referentes aos fenômenos que ocorriam na cidade de Rio Grande.

Essa incursão me levou a descobrir novos horizontes e a ampliar minhas perspectivas de conhecimento. Logo depois, fui aprovada na seleção de mestrado da turma de 2011 como aluna regular. Tinha como proposta inicial de pesquisa o estudo da relação do poder judiciário com o executivo em Rio Grande, a partir da análise das ações do Ministério Público.

No dia da entrevista da seleção entendi que era exatamente esse o caminho escolhido que me daria às respostas que buscava, embora talvez não do modo como inicialmente pensava. Isso ocorreu quando um professor da banca me questionou: por que eu queria falar desse assunto e se havia certo ranço na proposta ou era um interesse científico genuíno. Percebi que finalmente minhas dúvidas teriam outras respostas e minha escolha pelas Ciências Sociais provavelmente estaria me dando outro enfoque, além daquele que eu possuía, pois sou oriunda do curso de direito, que tem uma visão positivista dos fatos.

Comecei o mestrado ao ter aulas pela parte da tarde durante dois dias. Nessa época, em acordo com meu chefe imediato, inverti o turno e passei a trabalhar pela manhã nesses dias, como forma de viabilizar a presença em Pelotas. Isso porque, além de residir em Rio Grande, realizei os créditos sem me afastar das funções de servidora pública municipal e de professora universitária naquela cidade.

Além da inenarrável sensação que é voltar à sala de aula como aluna, agora com 50 anos, o retorno aos bancos escolares foi algo doloroso e prazeroso. A dor logo passou, aos poucos me ajustei, ainda que com dificuldades, aos prazos, trabalhos, reuniões, leituras e mais leituras que preenchem os dias na construção de um novo conhecimento.

Agora as coisas aconteciam. E um novo olhar se redesenhava. Havia um impulso muito grande para a continuidade. No entanto, o conteúdo absorvido fazia com que o andar se desse num rumo um pouco diferente da proposta inicial, perguntas havia muitas, mas agora também várias respostas.

Os créditos já haviam sido cumpridos e meu contato começava a ficar mais próximo do meu orientador. Eu já tinha sido aluna na condição de especial do professor Alvaro Barreto, tendo inclusive nascido aí minha admiração e escolha pela sua área de pesquisa. Mas foi só quando passei a frequentar a orientação específica para a construção do projeto de qualificação e, posteriormente, a dissertação que ora finda, é que percebi o quanto ainda tenho que caminhar para, quem sabe, um dia transmitir de forma segura o que meu orientador durante esse período transmitiu para mim. E tenho certeza que foi seu olhar inquiridor o fator preponderante na busca pela resposta ou, melhor, no eterno questionamento sem resposta, mas com a certeza da percepção do contexto.

Nossas tratativas iniciais se davam em torno do problema de pesquisa. Como já dito, inicialmente meu problema de pesquisa pretendia analisar a relação do poder executivo com o judiciário através das ações impetradas pelo Ministério Público, e por esse viés perceber se o MP cumpria seu papel. Com o tempo, essa resposta foi ficando por demais óbvia e a mudança de foco do problema foi aos poucos ocorrendo. Era evidente que o MP tinha cumprido seu papel de fiscal da lei na cidade de Rio Grande, pois o prefeito foi cassado e perdeu o mandato. O fato de a família continuar no poder, embora tendo a justiça cumprido seu papel de investigar e de apurar irregularidades, isso era outra situação, a qual merecia ser analisada.

Meu orientador cautelosamente me reconduziu para outra realidade, com sua experiência percebendo que eu não chegaria a lugar nenhum. O episódio da qualificação também foi muito importante para demonstrar e para consolidar a percepção de que a proposta original enfrentaria diversas dificuldades, a principal delas a indefinição daquilo que pretendia ser analisado ou a complexidade inerente à problemática. O foco se voltou, então, a um conjunto circunscrito de episódios, todos relacionados à eleição de 2004, qual seja, as já referidas cassação da candidatura do prefeito e eleição consagradora do substituto dele, o primo Janir Branco.

Foi então que, por sua orientação, fui buscar um dos elementos da pesquisa nos processos existentes que são o fundamento de campo do meu trabalho. Até eu entender exatamente como as coisas deveriam andar, penei. Lia tudo que aparecia e parecia que nada daquilo iria me servir. Agora, eu já tinha uma luz no fundo túnel: precisava reunir todos os elementos referentes à cassação e perda mandato que

faziam parte de um processo.

Preliminarmente, fiz uma pesquisa no site do Tribunal de Justiça, a fim de obter número dos processos e localização deles. Os processos tramitavam na Justiça estadual e na justiça eleitoral. Em um primeiro momento tive dificuldades no foro de Rio Grande, pois me foi dito por escrito da impossibilidade de pesquisar esse material pela falta de funcionários. Aquele dia, confesso, foi um balde de água fria na proposta, mas não desisti. Segui pesquisando e vi que o processo tinha sido enviado para Porto Alegre em grau de recurso. Dirigi-me ao foro central na capital e durante dois dias consegui copiar o processo, que totalizava quatro volumes num total de 856 folhas, fora os despachos.

Bem, agora de posse do material me dediquei à leitura e a um contato mais próximo com as circunstâncias da cassação da candidatura do prefeito Fábio Branco. Para minha surpresa, finda essa fase, passei a ter uma nova concepção do que tinha ocorrido na cidade. A análise do processo me conduziu à verdade formal dos fatos, tudo o que foi comentado na época estava descrito segundo a vontade dos atores envolvidos.

O processo em seus quatro volumes, ofereceu material rico para buscar respostas às mais variadas perguntas, porém não foi suficiente. Houve também a pesquisa em jornais da época, a fim de perceber as posições adotadas no contexto, assim como pesquisas nas Atas da Câmara Municipal.

Com relação à busca dos jornais da época, é interessante relatar que a biblioteca pública da cidade do Rio Grande conta com acervo histórico significativo por ser a cidade mais antiga do estado. A biblioteca funciona em prédio tombado pelo patrimônio histórico, tendo todo um ritual para que se possa realizar pesquisa. Foi extremamente importante essa parte da coleta de dados, pois ajudou a perceber de que forma a imprensa escrita lidou com os fatos: alguns noticiaram em primeira página e outros de forma tímida.

Agora, a análise começava a tomar forma: já havia a percepção, por mais vaga que fosse, do que na realidade esses sintomas indicavam. Minhas visitas ao meu orientador e conversas se tornaram mais frequentes, ainda não conseguia enxergar com meus próprios olhos, havia necessidade de um olhar mais apurado e, aos poucos, fomos construindo com base nesses elementos e outros por ele indicados a presente pesquisa que ora finda.

Esse material foi o suporte do meu trabalho, mas ainda era preciso base teórico-analítica para interpretar aquele conjunto de fatos, ter um fio condutor para alçar voo para além dos acontecimentos e construir uma reflexão mais aprofundada, crítica em relação a tudo o que ocorreu e capaz de lançar mais luzes à realidade política local. Essa base acabou girando em torno da categoria *accountability*, a qual pareceu a mais interessante e a mais profícua para o desenvolvimento da investigação.

O esforço foi o de apreender o conceito, as várias interpretações e compreensões trazidas pelos autores. Guillermo O'Donnell foi o guia principal, pela importância que exerce nesse campo, mas para o acesso de intérpretes, trabalhos de autores como: Arato (2002), Miguel (2005), Melo (2007) e Rebello (2009) foram muito úteis, mas é preciso destacar a tese de Mota (2009), que foi um facilitador significativo para entender os termos dessa discussão.

Passada essa etapa, o desafio era o de aplicar as questões suscitadas pelo conceito de *accountability* ao fenômeno empírico cujas diferentes fontes e versões haviam sido anteriormente coletadas. Não foi fácil essa tarefa, pois ela exige uma habilidade que ainda não domino totalmente, uma capacidade de análise e de redação acadêmica que apenas recentemente tento desenvolver, ao mesmo tempo em que procuro amenizar a força da formação jurídica que possuo e seu modo peculiar de expressão.

Duas dissertações defendidas neste programa de pós-graduação ajudaram nessa tarefa, pois traziam informações e reflexões sobre a realidade específica de Rio Grande e relativas ao período que eu estudava. Refiro-me aos trabalhos de Pinto (2009) e de Carvalho (2013), o primeiro colega na mesma instituição de ensino universitário, o segundo colega de turma no mestrado. Ambos, talvez não por coincidência, orientados pelo meu orientador.

Aos poucos foi se lapidando outra visão acerca dos fatos que se sucederam. Foi se desenvolvendo a percepção de que o cenário analisado indicava claramente a existência de *accountability*, visto que os controles se manifestaram de forma transparente, a partir do momento em que as instituições (MP, no caso) passam a exercê-las e o judiciário pune os culpados pela infringência da lei, instituindo-se aqui a *accountability horizontal*. Em contrapartida, o caminho tomado pela *accountability vertical* foi outro, pois o povo exerceu sua soberania e ignorou a regra escrita que pune, reintegrou ao poder através do voto os mesmos mandatários que haviam sido

depósitos quando elegem o primo do ex-prefeito para o passo municipal.

Peculiaridades do sistema político brasileiro, a vantagem estratégica de um governo bem avaliado, a facilidade da identificação entre Fábio e Janir – e destes com Wilson -, além das circunstâncias associadas ao fenômeno da formação da dinastia Branco em Rio Grande. Todas essas questões ajudam a explicar, no entendimento da dissertação, como pretendo expor na sequência, porque a população local fez essa escolha e rejeitou a decisão judicial.

Então, havia o material coletado e agora analisado juntamente com as leituras realizadas a pesquisa tomou a forma final. É importante registrar novamente duas peculiaridades desse processo que já ficaram evidentes, mas não custa destacar.

A primeira é que o resultado da dissertação é muito diferente daquele presente na proposta inicial. A experiência de cursar o Mestrado foi única e especial, modificou radicalmente a ideia original, notadamente porque aprendi que ela era inviável, precária e limitada, e a partir daí pude construir uma análise e atingir um resultado que considero mais qualificado, aprofundado e prazeroso do que aquele pensado inicialmente.

A segunda é que, por mais duro, difícil e desgastante que esse processo de mudança, de transformação e de crescimento que passei nessa trajetória no Mestrado tenha sido, já estou com certa saudade das noites mal dormidas, dos finais de semana pela metade, pois tenho a sensação de ter feito o questionamento pelo caminho certo.

Assim, o presente trabalho de pesquisa está dividido em três capítulos que pretendem abordar e analisar o fenômeno político ocorrido na cidade do Rio Grande, no contexto da eleição de 2004.

O primeiro capítulo busca reconstruir os fatos e a consequência desses fatos: narra a cassação de Fábio Branco desde a origem, a substituição por Janir Branco, bem como os desdobramentos jurídicos até a presente data, quando o processo não está encerrado, pois a decisão judicial ainda é de primeira instância. Trabalhou principalmente com o processo judicial, notícias de jornais e as atas da Câmara.

O segundo é aquele em que a teoria da *accountability* é apresentada, discutida e operacionalizada. Foi realizado notadamente por meio de revisão de literatura.

O capítulo derradeiro é o que tenta promover a análise dos fatos ocorridos em Rio Grande e apresentados no capítulo 1 ao agregar os elementos interpretativos trazidos pelo capítulo 2. É o mais analítico dos três e onde os impasses dos mecanismos de *accountability*, as peculiaridades do processo político de Rio Grande e o domínio da Família Branco no município são discutidos de modo mais aprofundado.

Capítulo 1

A Cassação de Fábio Branco e o pleito de 2004

Este capítulo tem característica essencialmente descritiva: ele apresenta o processo que redundou na cassação do registro da candidatura do prefeito Fábio Branco, de Rio Grande (RS), à reeleição no pleito de 2004, e a consequente apresentação de Janir Branco como candidato governista. Para além dos episódios que redundaram na consagrada vitória de Janir, apesar de ter sido oficializado como concorrente praticamente às vésperas da votação, o texto acompanha os desdobramentos na justiça comum das denúncias contra Fábio Branco, o que ocorre por meio de uma Ação de Improbidade Administrativa, cuja sentença ainda de primeira instância foi definida no início de 2013.

Para a montagem do capítulo foram utilizadas basicamente quatro fontes: (1) as notícias veiculadas pela imprensa, notadamente nos jornais Diário Popular e Agora; (2) os debates ocorridos na Câmara Municipal entre os vereadores pró e contra a chamada Família Branco; (3) a própria legislação e alguns de seus comentadores; e, finalmente, e mais importante de todas, (4) o processo por improbidade administrativa que corre contra Fábio Branco, um alentado calhamaço de textos, depoimentos e documentos, com quatro volumes. Essas fontes serviram para construir a cronologia dos fatos e a cadeia de ações que culminaram na retirada da disputa eleitoral do candidato favorito à vitória em Rio Grande.

O capítulo se estrutura em cinco seções. A primeira, mais curta e de caráter quase introdutório, apresenta as circunstâncias em que Fábio Branco se tornou prefeito e o clima em que se realizou a disputa de 2004. Essas peculiaridades serão retomadas no capítulo 3, quando se pretende discutir mais detalhadamente os fenômenos associados às eleições de Fábio e de Janir Branco. A segunda seção é a

que narra a cassação propriamente dita, enquanto a terceira se centra na substituição de Fábio pelo primo e no resultado do pleito de 2004. Por fim, as duas seções seguintes arrolam elementos jurídicos que basearam os episódios. Na quarta, o foco fica nos fundamentos e nas características no âmbito da Justiça Eleitoral, enquanto a quinta enfoca os desdobramentos, ainda em andamento, na Justiça comum dos fatos que redundaram na perda do mandato do então prefeito.

1.1 O Cenário eleitoral de 2004

Fábio Branco (PMDB) foi eleito prefeito de Rio Grande em primeiro de outubro de 2000, tendo obtido 51.667 votos, correspondentes à maioria absoluta dos votos válidos, 50,4%. Ele concorreu pela coligação “Rio Grande para todos”, formada por PTB e por PL, e tinha como candidato a vice, Juarez Torronteguy, então presidente do diretório municipal do PMDB.

Esse resultado não deixa de ser surpreendente, pois até alguns meses antes do pleito, Fábio, que não tinha trajetória política anterior, jamais havia disputado qualquer cargo eletivo, preparava-se para debutar como concorrente a vereador. No entanto, a morte do tio, Wilson Branco, candidato à reeleição para a prefeitura, abriu as portas para a candidatura dele. Na esteira da comoção popular que se seguiu ao falecimento inesperado do prefeito, favorito à vitória, ele conseguiu o cargo com relativa facilidade e com uma campanha eleitoral mais curta do que a dos adversários¹.

Além de Alexandre Lindenmeyer, segundo colocado, que obteve pouco mais da metade da votação do vencedor (28.086 ou 27,39%), e que concorria por uma coligação de esquerda, formada por PSTU, PCB e PCdoB, liderada pelo PT, também disputaram o pleito: Flávio Santos, do PSDB; Renato Peixoto, da coligação PFL-PPB; Jorge Kalil, do PDT; e Prof. Eurípides, da aliança PPS-PSB. Todos, assim como Fábio Branco, eram nomes sem experiência política ampla.

¹ As circunstâncias da candidatura de Fábio Branco serão apresentadas e analisadas no capítulo 3.

Tabela 1 - Resultado da eleição para prefeito de Rio Grande em 2000

Coligação	Candidato	Votos	% votos válidos
PMDB-PTB-PL	Fábio Branco	51.677	50,40
PT-PSTU-PCB-PCdoB	Alexandre Lindenmeyer	28.086	27,39
PSDB	Flávio Santos	14.197	13,85
PFL-PPB	Renato Peixoto	4.018	3,92
PDT	Jorge Kalil	2.414	2,35
PPS-PSB	Prof. Eurípedes	2.139	2,09
Total		102.531	100

Fonte: TRE-RS

Em termos políticos, o governo de Fábio Branco deu continuidade e ampliou a articulação com os partidos aliados, com os possíveis aliados e até mesmo com antigos adversários que fora iniciada pelo governo anterior, a revelar habilidade para negociação e a formação de coalizões de apoio, conforme o relato a seguir:

a receita para tal foi a mesma adotada no governo anterior: contemplar os aliados eleitorais e granjear o apoio de parlamentares e de partidos que não se identificavam como oposição e estavam dispostos a negociar, para isso se servindo da distribuição de cargos na administração, negociação de cargos na Mesa Diretora e o oferecimento de acesso preferencial à máquina pública. Destaca-se, porém, que o cenário político em que Fábio Branco exerceu o seu primeiro governo não era totalmente idêntico ao do tio: primeiro, ele chegou ao poder com uma consagração eleitoral para a qual a morte inesperada de Wilson Branco contribuiu enormemente; obteve mais apoios do que o do tio já na formação da coligação, ao receber a adesão do PTB; encontrou uma base governista na Câmara mais robusta, embora ainda minoritária; reforçou ainda mais essa base ao longo da legislatura, com a migração de vereadores para o PMDB e o fortalecimento do acordo com o PSDB. Aliás, o acordo com o PSDB vai se sacramentar na próxima disputa para a Prefeitura, quando o ex-adversário nos pleitos de 2000 e de 2004, não vai apresentar candidato e cerrar fileiras em torno de PMDB/Família Branco (CARVALHO, 2013, p.99).

Por outro lado, o êxito na costura das alianças política não se repetiu na relação com a justiça. Ao longo de seu governo, ele teve de responder a diversas ações. A administração anterior, a do seu tio Wilson, já respondia por ações de improbidade, as quais envolviam a empresa de transporte coletivo Noiva do Mar e Benfica, que alegadamente gozava de privilégios e se mantinha como a única empresa que exercia o serviço concedido. Por um longo período a Prefeitura não demonstrou interesse em realizar licitação nesse setor e, quando finalmente a promoveu, a mesma empresa foi vitoriosa. Também sofreu ações coletivas na questão da empresa Vega Sopave, responsável pelo recolhimento de lixo no

município, e por problemas nos contratos de licitação².

Apesar dessas dificuldades, ele não sofreu condenação que o impedisse de pleitear a reeleição e, ao aproximar-se o período eleitoral de 2004, começou a trabalhar na campanha. O esforço foi o de consolidar em uma coligação os apoios que o governo havia costurado desde a eleição de 1996, ainda com Wilson Branco. Assim, de três partidos em 2000, ele apresentou a coligação “Avança Rio Grande”³, que reunia seis partidos: PMDB, PTB e PL, que reafirmaram a aliança, mais PPS, PP e PSDB, que se agregaram ao grupo. Desses, o apoio do PSDB era o mais significativo, pois esta legenda havia eleito o prefeito em 1992, ficara em segundo lugar em 1996, quando foi derrotada por cerca de cinco mil votos por Wilson Branco, e pleiteara novamente o poder em 2000, quando obtivera o terceiro lugar. O candidato a vice de Fábio Branco era mais uma vez Juarez Torronteguy, o que garantia uma chapa inteiramente formada pelo PMDB.

Além do prefeito, concorriam: Luiz Francisco Spotorno, da Frente Popular (PT-PSB-PCdoB), e Professor Philomena, do PV, que teve o apoio do PFL. Registre-se a importante redução na quantidade de competidores: de seis em 2000, eram apenas três em 2004.

O principal adversário era a Frente Popular, que tentava retornar ao poder no município. Na realidade, o PT havia eleito o prefeito apenas em uma oportunidade, em 1988, na segunda eleição direta desde a década de 1960⁴, por meio do promotor de justiça Paulo Fernando Vidal. No entanto, a experiência de governar Rio Grande foi muito curta para a legenda, pois seis meses após tomar posse Vidal rompeu com o PT, ficou até quase o final do mandato sem partido e, depois, filiou-se ao PSDB.

² O governo de Wilson Branco também foi julgado e condenado pelo não fechamento das contas da Prefeitura em 2008, sendo que os valores decorrentes dessas declarações (600 mil reais) foram pagos pelo espólio da família Branco (CÂMARA MUNICIPAL DE RIO GRANDE. Ata 7.613, 07 dez. 2004).

³ Carvalho (2013, p.100, nota 1) destaca que a denominação utilizada em 1996 e em 2000, quando Wilson e Fábio se elegeram, “Rio Grande para todos”, foi substituída por esta e especula que simbolicamente o desejo por ela suscitado já havia se cumprido, razão pela qual o novo nome procurava enfatizar a continuidade das melhorias, ou seja, que o município que se tornou de todos agora avançaria.

⁴ Em razão do caráter estratégico de seu porto, Rio Grande foi considerado área de segurança nacional durante a ditadura militar, o que implicou a não eleição direta do prefeito, e sim a nomeação por autoridade superior. A escolha popular do Prefeito foi retomada em 1985. O prefeito eleito naquela oportunidade, Rubens Emil Correa (PDS), havia ocupado o mesmo cargo por indicação da ditadura militar.

Na condição de principal força de oposição a Fábio Branco, a Frente Popular, insistia em denunciar os desmandos do prefeito, valendo-se de panfletos para informar a população do que ocorreria e que não era divulgado. Constantemente trazia à cena a questão do transporte público, cujo atendimento era concentrado por única empresa (Noiva do Mar/Benfica). Denunciava também a questão da terceirização do recolhimento do lixo, situação na qual tinha privilégios a empresa Vega Sopave Rio Grande Ambiental.

Com relação aos medicamentos, a denúncia dos panfletos alertava que estes faltavam nos postos de saúde, mas que eram distribuídos pelo Secretário da pasta através das rádios. O procedimento era o seguinte: as pessoas ligavam para as rádios para reclamar a necessidade, e o Secretário solicitava que fossem no gabinete dele para que a demanda fosse atendida, em uma prática particularista e com todas as características associadas ao clientelismo. Nessa prática, o então secretário, de forma pessoal, conduzia as solicitações atendendo algumas e manifestamente fazendo uso da máquina pública para proveito pessoal.

A oposição apresentou essas denúncias e destacou que as rádios não divulgavam esse conteúdo. Era incisiva e veemente a oposição em suas denúncias, trazendo ingredientes apimentados que rechearam o panorama político da cidade. Alertavam para o fato de que quando colocavam um panfleto na rua tinham o cuidado de guardar a documentação. Na questão da terceirização dos serviços de segurança, por exemplo, já havia até sido solicitada uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), bloqueada pela bancada governista, majoritária no legislativo local. Em resposta, a coligação “Avança Rio Grande” entrou com ação judicial tentando recolher o panfleto. Foi sem êxito a tentativa, pois a justiça negou a liminar.

Esses fatos, todavia, mostram o clima em que essa disputa se desenvolvia e ajudam a entender como se construiu a trajetória que culminou com a cassação da candidatura de Fábio Branco. Ao longo da campanha, o prefeito não deu a devida atenção à lei eleitoral que estabelece limites para os candidatos referentes ao uso da máquina pública, como será relatado a seguir, e ofereceu a oportunidade que uma oposição atenta e mobilizada necessitava para atingir a candidatura governista e favorita à vitória.

1.2 A Cassação da candidatura do Prefeito

O processo de cassação da candidatura do prefeito sustentado pelo Ministério Público se baseou em dois fatos, os quais originaram o oferecimento das três representações para investigação judicial eleitoral.

O primeiro deles se deu a partir da representação movida pela coligação da Frente Popular contra o município, segundo a qual havia propaganda irregular no site oficial da Prefeitura Municipal de Rio Grande. Essa propaganda estava atingindo de forma maciça todo servidor público, assim como qualquer usuário na condição de contribuinte ou não que precisasse fazer uso do site oficial para qualquer finalidade. O conteúdo considerado abusivo figurava em um *link*, denominado “Plano de Governo”, no qual na introdução constava a frase de Fábio Branco: “é um comprometimento MEU^[5], dar continuidade ao trabalho de Wilson Mattos Branco, dando ênfase ao seu sistema de trabalho, de parcerias, de Prefeitura aberta. O povo é que vai comandar a Prefeitura, como já comandou nos últimos três anos e meio”. Dando seguimento, sob o título INFRAESTRUTURA E HABITAÇÃO, MEIO AMBIENTE E SANEAMENTO BÁSICO, AÇÃO SOCIAL, SAÚDE E EDUCAÇÃO estavam listadas obras, projetos e serviços concretizados e/ou em execução, constando, ao lado de cada item a logomarca da Prefeitura com carimbo de “CUMPRIDO, 2004” ou “EM ANDAMENTO”.

A representação da Frente Popular foi protocolada sob o nº 452/04, datada de 21 de julho de 2004, sendo a Procuradoria Jurídica do município notificada através do mandado nº 315/142-04. Esta apresentou defesa dois dias depois, na qual afirmou que o texto objetivava dar cumprimento aos princípios constitucionais da eficiência e da publicidade, conforme dispõe a Constituição Federal. Além disso, juntou documentos e requereu a improcedência da representação.

Porém, no mesmo dia 23 de julho, o Ministério Público considerou que o “plano de governo” no site oficial da prefeitura caracterizava propaganda institucional e pessoal em desacordo com o disposto no art. 73, inciso VI alínea “b” da Lei 9.504/97. Por essa razão, acolheu a representação ajuizada pela coligação da Frente Popular, sob o número de processo 583/033-04 da 163ª ZE/RS.

⁵ A palavra, assim como os textos seguintes, constava na página em maiúsculas, por isso foi assim reproduzido.

Assim, em 25 de julho de 2004 foi prolatada a sentença da 163ª Zona Eleitoral, a qual caracterizou o uso indevido do site da prefeitura. A juíza eleitoral acatou a regra da proibição de propaganda institucional nos três meses que antecedem à eleição, julgou parcialmente procedente a representação e determinou que a Prefeitura Municipal retirasse imediatamente de sua página na internet o *link* “Plano de Governo”.

A partir dessa decisão, e para que fosse possibilitada a cassação do registro do candidato Fábio Branco e aplicada multa, foi interposta outra representação por parte da Frente Popular, protocolada esta sob o nº 470/04, de 27 de julho, que originou o processo nº 584/034-04. A Procuradoria Jurídica do município foi notificada pelo mandado nº 324/151-04 e no dia 29 de julho houve a contestação, protocolada sob o nº 477/04. Com esse fundamento, cumpridas as formalidades legais, o Ministério Público Eleitoral pediu que fosse declarada a inelegibilidade do requerido e cassado registro da candidatura (MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO Sul. Inquérito Civil Público 00852.00069/2004).

O segundo fato ocorreu no período compreendido entre os dias 27 e 30 de julho de 2004, quando, novamente por intermédio do site da Prefeitura Municipal de Rio Grande, o prefeito veiculou propaganda institucional e pessoal por meio de uma notícia, intitulada “Prefeitura renova frota de ambulâncias e destina uma para resgate”. É importante que se ressalve que abaixo da fotografia das ambulâncias constava o seguinte texto:

a Prefeitura Municipal do Rio Grande continua investindo forte na área da saúde. Com recursos próprios, o Executivo acaba de fazer importantes investimentos na renovação da frota de ambulâncias. Foram adquiridas pela Secretaria Municipal de Saúde três viaturas de marca Ford Courier, zero quilômetro, através de licitação no valor total de R\$96.000,00 e reformada uma ambulância de marca Sprinter, transformada em veículo de resgate exigindo investimento de mais de R\$10.000,00. Os veículos novos foram mostrados à população na terça feira 27. Pela manhã, ficaram expostos frente à Prefeitura, na parte da tarde desfilaram pela cidade (MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO Sul. Inquérito Civil Público 00852.00069/2004).

Foi justamente a notícia, mais o referido desfile, que configuraram uma terceira representação, recepcionada positivamente pelo MP e que originou o processo nº 585/04. Na tarde do dia 27 de julho, foi promovida uma carreata por diversas ruas da cidade com a utilização de quatro ambulâncias, recentemente adquiridas pela Prefeitura Municipal. Nessa ocasião, os veículos percorreram por

mais de uma hora, com sirenes e luzes ligadas, a área central e os bairros da cidade, desrespeitando, inclusive, sinais de trânsito (MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO Sul. Inquérito Civil Público 00852.00069/2004, f.20). Uma das ambulâncias, inclusive, tinha como condutor o secretário municipal de saúde, Ari Morris Féris.

Alguns dias depois, em 31 de julho, o juízo monocrático considerou procedente a representação e condenou Fábio Branco e a coligação “Avança Rio Grande”. No dia seguinte, a coligação ofereceu defesa no processo de nº 585/035/04, assim como a Procuradoria Jurídica do município requerendo *in fine* a total improcedência do pedido de representação proposto. Após análise, em dois de agosto, o Ministério Público opinou que as manifestações das defesas apresentadas não mereciam prosperar, mantendo o recebimento da representação parcialmente procedente.

Foi julgada parcialmente procedente a representação que pedia a condenação de Fábio Branco e da coligação “Avança Rio Grande”. Além de considerar procedente a acusação no caso da carreta das ambulâncias de realização de propaganda com as publicações constantes no site, a juíza Tatiana Golbert afirmou haver também desvio de finalidade. Essas condutas, como forma de garantia das relações institucionais, caracterizam os chamados atos de improbidade administrativa e se acham previstas na Lei 8.429, de junho de 1992, no seu artigo 11.

Em despacho de 16 páginas, então, a juíza da 163ª Zona Eleitoral cassou o registro da candidatura do prefeito de Rio Grande, tendo sua decisão como fundamento legal a denúncia oferecida pelo MP caracterizado como abuso de autoridade e de poder político (DIÁRIO POPULAR, 24 ago. 2004, p.13). Além de cassar a candidatura, a Justiça decidiu por tornar Fábio Branco inelegível por três anos, determinou que fosse retirada em 24 horas a propaganda política veiculada no site da Prefeitura e ainda fixou multa no valor de R\$10.641.

A determinação da Justiça, em especial a cassação da candidatura à reeleição do prefeito, alterou a perspectiva do processo eleitoral que, apesar de acirrado, corria com normalidade. Assim, a manchete do Diário Popular anunciava: “justiça cassa registro da candidatura de Fábio Branco” (DIÁRIO POPULAR, 24 ago. 2004). O jornal Agora, o principal do município, trouxe no mesmo dia, com manchete de capa e reportagem à página 3, a informação sobre os fundamentos que

embasaram a Justiça Estadual a cassar a candidatura do então prefeito (AGORA. 24 ago. 2004). Enfatiza essa fonte que a juíza considerou correto o entendimento do MP de que houve abuso de autoridade e de poder político, fatos esses que, uma vez constatados, ferem os princípios da igualdade de tratamento entre os candidatos. Já no caso da carreata, a Justiça entendeu que o erário público foi atingido, embora de forma mínima (no trajeto houve consumo de combustível).

Dessa decisão o candidato e então prefeito teve três dias para interpor recurso, podendo este ser feito junto ao Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul (TRE-RS) e ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE). A assessoria jurídica da coligação “Avança Rio Grande” informava estar convicta da reforma da sentença junto ao TRE-RS, com a alegação de que Fábio Branco não tinha conhecimento do que estava sendo veiculado no site e muito menos da carreata de ambulâncias, não devendo, portanto, por isso responder (DIÁRIO POPULAR. 24 ago. 2004).

O advogado Rogério Cunha, ao ser questionado sobre um provável nome a substituir o prefeito na eleição, frisou que nem se cogitava essa possibilidade, a demonstrar a certeza da reversão dos fatos (DIÁRIO POPULAR. 24 ago. 2004). Alguns dias depois, quando a efetiva apresentação de recurso ao TRE-RS foi noticiada, a opinião era a mesma: o presidente do PMDB local, Paulo Pedra, disse que o partido não cogitava a possibilidade de perder Fábio Branco, até porque o processo judicial deveria se arrastar por dois ou três anos. Apesar disso, a reportagem citou eventuais substitutos, caso de Janir Branco e da esposa de Fábio, Luciane Compiani⁶. A resposta do dirigente do PMDB foi taxativa: “nem pensamos numa coisa dessas (perder o recurso), nosso candidato é Fábio Branco e vamos concorrer com ele” (DIÁRIO POPULAR. 27 ago. 2004).

O fato é que, a partir do final de agosto de 2004, quase às vésperas do pleito, que ocorreria no início de outubro, e até que ocorresse uma eventual reversão dessa decisão, o prefeito, candidato à reeleição, estava proscrito da disputa, o que causou forte impacto na sociedade local.

No que se refere à repercussão na esfera do poder legislativo, a pesquisa buscou elementos para sua análise nas atas da Câmara de Vereadores. Antes mesmo da decisão da justiça, na Ata nº 7.555, de 16 de agosto de 2004, há forte

⁶ Trata-se de outro nome sem experiência política até então, mas a referência a ela indica uma possibilidade ou uma estratégia política em andamento. Iniciou a carreira política em 2008, quando foi eleita vereadora com a segunda maior votação do município. Em 2012, foi reeleita.

resquício da reação causada no poder legislativo dos atos que envolviam o prefeito, referentes às ações de improbidade administrativa, uma relativa à empresa de transporte coletivo e outra à contratação sem licitação de um grupo de notáveis que estariam auditando a Secretaria da Fazenda. Relata ainda, o teor da mencionada ata que o prefeito, juntamente com seu ex-secretário de governo, o primo Janir Branco, filho de Wilson Branco, respondia por crime de sonegação de informações ao MP quando solicitado⁷ (CÂMARA MUNICIPAL DE RIO GRANDE. Ata 7.555, 16 ago. 2004).

Denota-se que a cassação da candidatura do prefeito Fábio Branco não se deu tão somente pelos indícios fortemente constatados no uso irregular da máquina pública. Somados a esses elementos, havia forte trabalho da oposição (PT) que, de forma incansável, trouxe à cena um quadro de denúncias também anteriormente relatadas. A Ata da Câmara relata problemas da Secretaria da Saúde na distribuição de medicamentos, situação essa omitida pela mídia, assim como os problemas decorrentes da terceirização do lixo, assuntos esses que eram “proibidos” de chegar ao conhecimento da população (CÂMARA MUNICIPAL DE RIO GRANDE. Ata 7.555, 16 ago. 2004).

É importante que se ressalve uma questão que envolveu a imprensa na época: houve o rompimento por parte da Prefeitura do contrato de prestação de serviços de publicação de editais, até então realizado pelo jornal Agora. Tal rompimento desagradou a direção do periódico e, desde aquele momento, passaram a ser vistas como manchete de capa notícias prejudiciais à prefeitura ou que davam margem a contestações e que anteriormente deixavam de ser publicadas.

Vale ressaltar a ata de nº 7.558, de 23 de agosto de 2004, na qual o vereador Júlio Martins (PCdoB) discorreu sobre a notícia da cassação pela Justiça Eleitoral da candidatura do prefeito. O vereador esclareceu que a denúncia foi feita por documentos coletados pelo MP, não sendo realizada por nenhum partido político. Como foi visto anteriormente, a declaração não é totalmente procedente, mas mostra o esforço da oposição para retirar o conteúdo partidário do evento. Na mesma oportunidade, o vereador teceu fortes comentários a respeito da conduta do

⁷ Fábio Branco foi condenado por esse crime com pena de privação de liberdade de um ano e dois meses. Foi impetrado habeas corpus junto a STF, sob o nº 88500/2004, o qual permitiu que ele concorresse e vencesse o pleito para prefeito de 2008 e fosse candidato à reeleição em 2012. Não fosse tal habeas corpus, ele seria inelegível em 2012, pois era “ficha suja”, ou seja, estaria impedido de concorrer em razão da Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar 135/2010).

prefeito como agente público, tais como: ações de improbidade que respondia e condenações que recebera, e salientou que o povo não ficava sabendo, devido em parte à imprensa estar sendo paga pela Prefeitura. Na continuidade, comenta

que certamente haveria recurso da decisão judicial nos dez dias seguintes tendo uma decisão do TRE com relação à cassação, dizendo que tal situação era própria de uma cidade onde quem manda não é mais o interesse público, mas o interesse de uma família, enfatizando que nem o partido é levado em consideração (CÂMARA MUNICIPAL DE RIO GRANDE. Ata 7.558, 23 ago. 2004).

Em outro pronunciamento, o vereador governista Júlio Cesar Pereira da Silva (PMDB) divergiu das declarações de Júlio Martins, ao dizer que eram imorais e antiéticas as colocações a respeito da família Branco. Destacou que Fabio Branco fazia o possível, mas não tinha como resolver todos os problemas, e finalizou com a fala: “a Justiça Eleitoral não decidirá as eleições, e sim a população, e se o prefeito Fábio não puder concorrer, o Deputado Estadual Janir Branco concorrerá” (CÂMARA MUNICIPAL DE RIO GRANDE. Ata 7.558, 23 ago. 2004)⁸. Como de fato concorreu, elegendo-se com a incrível marca de 75% dos votos válidos.

Importante que se traga o comentário do vereador Claudio Costa (PT), no qual discorreu sobre a ação do Ministério Público contra o prefeito. Ele destacou que há quatro anos denunciava irregularidades e que “o Poder Executivo pensa que pode tudo”. Na opinião dele, os vereadores de oposição, embora em desproporcional minoria, lutavam ferrenhamente, denunciando o corte de recursos para educação e a questão do transporte coletivo. Afirmavam que a Prefeitura vinha usando a máquina pública em período eleitoral, o que é proibido pela lei eleitoral (CÂMARA MUNICIPAL DE RIO GRANDE. Ata 7.558, 23 ago. 2004).

Nos dias seguintes, a temperatura subiu ainda mais e a Câmara de Vereadores tornou-se cenário de controvérsias acirradas que envolviam o episódio da cassação do prefeito. O vereador Júlio Martins (PCdoB) comentava constantemente na tribuna “que o PMDB deveria começar aquecer o reserva”, pois se tratava de crime eleitoral e o prefeito tinha se utilizado de bens públicos. Enfatizava que o Fábio Branco poderia mostrar suas obras, desde que não utilizasse o patrimônio público para tal fim. Ele também lamentava que o município de Rio Grande estivesse em sexto lugar em arrecadação, mas que os indicadores sociais

⁸ O conteúdo da declaração do vereador será objeto de discussão no capítulo 3, mas fica o registro da percepção sobre o fato que se apresentava desde o princípio de parte dos apoiadores do governo.

fossem piores do que os do município de Pelotas, que arrecadava muito menos. Por fim, destacou que a cassação era só o começo e que a “dinastia dos Branco” começava a ser desmascarada (CÂMARA MUNICIPAL DE RIO GRANDE. Ata 7.565, 01 set. 2004).

É interessante o teor da Ata nº 7.559, na qual o vereador Júlio Martins (PCdoB) tece comentário sobre o pronunciamento do vereador Júlio Cesar Pereira da Silva (PMDB) em relação ao prefeito. Este afirmara que Fábio Branco perderia os melhores anos de sua vida em prol da população, pronunciamento esse que, na visão do vereador da oposição, era mera demagogia, pois o prefeito recebia o equivalente a R\$9.750,00 pelo trabalho prestado. O vereador também contribuiu com sua opinião sobre o tema evocando que o período eleitoral propicia discussões junto à comunidade, e a coligação da Frente Popular realizava esses debates, atendendo aos anseios da população (CÂMARA MUNICIPAL DE RIO GRANDE. Ata 7.559, 24 ago. 2004).

Finalizou o debate o vereador Sandro Figueiredo de Oliveira (PMDB), no qual relata que alguns partidos uniram-se com o PMDB devido ao bom trabalho realizado na cidade de Rio Grande pelo prefeito Fábio. Disse, então, que a emoção é a magia da política e da vida. Ao que tudo indica esse desfecho da fala do vereador se deve ao debate entre os vereadores Júlio Cesar (PMDB) e Júlio Martins (PCdoB) que, no calor da discussão, afirmaram que quando as pessoas não tem razão apelam para emoção. Salientou, enfim, que sempre agiram com a razão e que jamais houve arrependimento (CÂMARA MUNICIPAL DE RIO GRANDE. Ata 7.559, 24 ago. 2004).

E assim transcorria a expectativa em torno da decisão que seria definitiva para o PDMB. Em 15 de setembro de 2004, o vereador Júlio Martins (PCdoB) comentava que o problema não era só a cassação da candidatura do prefeito, mas os outros processos pelos quais ele estava respondendo e que levariam a situação ao ápice. Embora sem decisão definitiva, destacou que no horário eleitoral de propaganda política o atual prefeito não tinha aparecido, somente o seu primo, o deputado Janir Branco, que, ao que tudo indicava, seria o escolhido para concorrer à disputa eleitoral (CÂMARA MUNICIPAL DE RIO GRANDE. Ata 7.572, 15 set. 2004).

1.3 A Substituição do candidato e o resultado do pleito

As dúvidas e as polêmicas quanto à manutenção da candidatura de Fábio Branco decorriam de perspectiva de que a decisão tomada em primeira instância fosse reformada pelo Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, como, aliás, já demonstravam declarações proferidas logo após a divulgação da sentença, referenciadas há algumas páginas. De fato, a coligação “Avança Rio Grande” havia interposto recurso e, enquanto a decisão não era tomada em Porto Alegre, persistia a expectativa do retorno de Fábio Branco. Por essa razão nenhuma ação concreta havia sido tomada com vistas a substituí-lo oficialmente, embora o nome de Janir Branco fosse tido como o sucessor, se realmente se tornasse impossível ao prefeito concorrer.

Para surpresa e desconforto da coligação “Avança Rio Grande”, em 28 de setembro, a apenas cinco dias da votação, o TRE-RS julgou os dois recursos (um apresentado pela coligação e o outro pelo prefeito) e manteve por unanimidade as decisões da Justiça Eleitoral de Rio Grande que condenavam o prefeito à cassação da candidatura e ao pagamento de multa. O TRE-RS apenas reduziu o valor desta: de 10 mil UFIRs (equivalente a R\$10.641,00) para 5 mil (R\$5.320,50) por causa da carreatas das ambulâncias adquiridas pela prefeitura. Os embargos declaratórios (recurso cabível para caso) foram negados pelo tribunal. A defesa informou que para essa ação não havia mais recurso possível no TRE-RS, devendo ser tentado novo recurso junto ao TSE (DIÁRIO POPULAR, 29 set. 2004).

É importante que se demonstre a gravidade da situação que envolvia o prefeito Fábio Branco em 2004, pois a Justiça Eleitoral, em sua sentença de primeiro grau, condenou-o, fundamentando sua decisão na evidência das provas. Essa decisão de primeira instância estava tão fortemente fundamentada e comprovada que o Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul negou por unanimidade (seis a zero) o recurso interposto.

Em paralelo a esses fatos, vale destacar que Fábio Branco também foi condenado a um ano e dois meses de reclusão, mas teve a pena substituída por duas restritivas de direito. Dessa decisão ele entrou com pedido de habeas corpus no STF em abril de 2006, solicitando a suspensão da execução da pena. O ministro Joaquim Barbosa inicialmente indeferiu a liminar, mas reviu a decisão em maio daquele ano, após recurso apresentado pela defesa de Branco. Tal condenação,

confirmada pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, deveu-se a outra ação, oriunda do fato de o prefeito retardar, omitir ou não fornecer por diversas vezes, ao longo dos anos de 2001 e de 2002, os dados requisitados pelo promotor Voltaire Michel, do Ministério Público, em uma investigação sobre contratos feitos pelo município. Conforme a decisão do Tribunal de Justiça, a investigação contrariava os interesses de Branco, principalmente quando procurava investigar atos que envolviam o município e uma empresa que havia financiado sua campanha política.

O revés no TRE-RS tornava de alto risco a manutenção da candidatura de Fábio Branco, pois um recurso ao TSE, embora possível, tornaria nulos todos os votos atribuídos a ele caso não fosse atendido. Apesar disso, o coordenador de campanha e candidato a vice, Juarez Torronteguy, não admitiu a possibilidade de substituição de Fábio ou, pelo menos, não o fez publicamente:

‘Nosso candidato continua sendo Fábio Branco; perdemos uma batalha, não a guerra’, afirmou o coordenador da campanha da coligação Avança Rio Grande, Juarez Torronteguy. Garantiu que está descartada a possibilidade de substituir a candidatura de Fábio pela do primo, deputado estadual Janir Branco. ‘Temos confiança na Justiça, que no final vai imperar a verdade’, concluiu (DIÁRIO POPULAR. 29 set. 2004).

Porém, diante da rejeição do recurso no TRE-RS, da proximidade das eleições (a serem realizadas em três de outubro), e do risco inerente a uma eventual reversão do TSE, um dia depois do julgamento em Porto Alegre, em 29 de setembro de 2004, ocorreu a renúncia de Fábio Branco. Ou melhor: embora ele tenha assim apresentado a situação, de fato não era mais candidato, visto que a candidatura havia sido cassada por decisão judicial, logo, a “renúncia” não foi à condição de concorrente, e sim a de alguém que poderia pleitear em instância superior a revisão da decisão judicial e conseqüentemente retornar à condição original. Em outros termos: ele renunciou à possibilidade de voltar a ser candidato e por isso se conformou em não ser concorrente no pleito.

Conforme reportagem do Diário Popular, ele saiu “visivelmente abalado, mas seguro e tranquilo no que dizia” e fez questão de declarar que “deixo de ser candidato com a consciência tranquila. [...] Apesar de estar preparado para continuar o trabalho na prefeitura, não tenho mágoas, apenas frustração” (DIÁRIO POPULAR. 30 set. 2004).

Alguns de seus correligionários, como o vereador José Claudino Alves Saraiva (PMDB), defendiam na tribuna que o prefeito havia renunciado por ser um homem de caráter, digno e responsável. Ele destacou que, desde o momento em que os representantes do PMDB souberam da decisão do Tribunal Regional Eleitoral, reuniram-se com os partidos da coligação para tratarem da substituição dos membros da majoritária, tendo em vista a “renúncia heroica” do prefeito Fábio Branco (CÂMARA MUNICIPAL DE RIO GRANDE. Ata 7.580, 29 set. 2004).

Tal como era amplamente especulado no município e demonstrado pela participação dele no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE) – e há referências a isso no discurso do vereador Julio Martins (PCdoB), citado anteriormente –, o candidato escolhido para substituir Fábio foi Janir Branco, primo do ex-prefeito e filho do falecido prefeito Wilson.

Na oportunidade, Janir era deputado estadual, eleito em 2002, com 38.074 votos, dos quais 32.391 obtidos em Rio Grande (CARVALHO, 2013, p.104), e líder do governo Germano Rigotto (PMDB) na Assembleia Legislativa. Antes dessa candidatura, assim como o primo Fábio em 2000, ele não tinha experiência eleitoral efetiva. Na avaliação de Carvalho (2013, p.104), a eleição de Janir

potencializou o processo de consolidação da hegemonia política do PMDB/Família Branco junto aos diversos atores políticos [...]. Afinal, os Brancos realmente eram uma família política, com mais de um nome a apresentar ao eleitorado para além do de Fábio, substituto circunstancial do tio, falecido inesperadamente. Neste sentido, quando novas circunstâncias fizeram com que Fábio não pudesse permanecer como candidato, a família possuía outros quadros a lançar, sem que isso causasse os mesmos problemas e impasses ocorridos por ocasião do falecimento de Wilson. Assim, Janir foi chamado a cumprir esse papel e a garantir a manutenção do poder da família em Rio Grande.

A indicação de Janir não escapou às críticas da oposição. O vereador Júlio Martins (PCdoB), além de afirmar que a cassação do registro do prefeito serviu para mostrar à “família Branco” que existem leis, e que ninguém está acima delas, argumentou que o que mais importava era manter a família no poder mesmo que o município perdesse seu único representante na Assembleia Legislativa, conduta contraditória, na visão do vereador oposicionista, pois caracterizaria uma perda para cidade.

Assim como o primo quatro anos antes, Janir Branco entrou na disputa muito depois de seus adversários. Pode-se argumentar que ele já ocupava o HGPE, realizava informalmente a campanha, pois era considerado o nome preferencial, caso Fábio Branco não reverteresse a cassação. Porém, o fato é que ele foi oficializado como candidato praticamente às vésperas da votação, realizada em três de outubro de 2004, pois o primo “jogou a toalha” no dia 29 de setembro. O nome e a foto de Janir, por exemplo, não figuravam na urna eletrônica, e sim os de Fábio, pois não houve tempo hábil para que a Justiça Eleitoral realizasse a mudança.

Tabela 2 - Resultado da eleição para prefeito de Rio Grande em 2004

Coligação	Candidato	Votos	% v. válidos
PMDB-PL-PTB-PSDB-PP-PPS	Janir Branco	83.047	75,69
PT-PCdoB-PSB	Luiz Francisco Spotorno	17.112	15,60
PFL-PV	Antônio Libório Philomena	9.566	8,71
Total		109.725	100

Fonte: TRE-RS

Apesar desses contratemplos, o recado que a população de Rio Grande deu nas urnas foi o de avalizar a permanência da Família Branco no governo municipal e de demonstrar a discordância com a cassação da candidatura do prefeito Fábio. Logo, Janir não teve dificuldade para vencer o pleito. Ao contrário, teve grande facilidade: obteve mais de 75% dos votos válidos e mais de quatro vezes o número absoluto de votos do segundo colocado, Luiz Spotorno (PT). Para Carvalho (2013, p.105), “a concorrência eleitoral praticamente desapareceu no quadro da disputa: a retirada ocorreu antes mesmo do pleito (de cinco e seis candidatos nos pleitos de 1996 e de 2000, houve apenas três em 2004) e se confirmou nas urnas, levando a oposição (liderada pelo PT) a um desempenho eleitoral muito baixo”.

Para este autor, dois fatores principais explicam tal acontecimento: a cassação de um prefeito bem avaliado, favorito à reeleição; e a substituição de Fábio por Janir, filho de Wilson Branco, o prefeito desaparecido inesperadamente em 2000, e que, assim como o pai, teve de se sacrificar para chegar à prefeitura. Wilson entregou a vida, e o herdeiro, um mandato de deputado estadual.

Janir não esqueceu o primo, apesar dos envolvimento deste com a Justiça. Logo após a eleição, o nome de Fábio já era cotado para integrar o novo governo, como relata o jornal Diário Popular:

o prefeito de Rio Grande, Fábio Branco (PMDB), não vai deixar a prefeitura, apesar de ter tido sua candidatura à reeleição cassada pelo Tribunal Regional Eleitoral (TRE) a cinco dias do pleito. O primo, deputado estadual Janir Branco (PMDB), foi o candidato substituto da coligação Avança Rio Grande (PMDB-PP-PTB-PL-PPS-PSDB) e venceu as eleições. Antes mesmo do resultado, já havia manifestado sua vontade em ter Fábio à frente da secretaria que escolhesse. Passadas as eleições, Fábio se diz à disposição para o cargo que Janir designar. 'Onde ele (Janir) achar que eu posso ajudar, estarei. Tem que se conversar, a construção do governo é um jogo de xadrez, tem que se movimentar as peças certas, já passei por isso', comentou Fábio, ao salientar sua vontade e compromisso de continuar os projetos que o PMDB, primeiro através do tio, Wilson Branco, depois com ele próprio, implantou na prefeitura (DIÁRIO POPULAR. 05 out. 2004).

Na gestão de Janir, Fábio passou a atuar na retaguarda, tendo sido nomeado secretário extraordinário do governo. E quatro anos depois, em 2008, Janir não concorreu à reeleição e deixou aberto o caminho para que Fábio fosse eleito para um segundo mandato como prefeito. Ele não repetiu a votação estrondosa de Janir, mas superou a votação que ele próprio havia obtido em 2000, quando chegou ao cargo pela primeira vez, e novamente rompeu a barreira de 50% dos votos válidos⁹.

Tabela 3 - Resultado da eleição para prefeito de Rio Grande em 2008

Coligação	Candidato	Votos	% v. válidos
PMDB-PR-PTB-PSDB-PP-PPS- PRB-PDT-PSB-PHS-PSC	Fábio Branco	60.471	53,56
PT-PCdoB-PTC	Dirceu Lopes	46.274	40,99
PV	Antônio Libório Philomena	4.856	4,30
DEM	Rubens Goldenberg	977	0,87
PSOL	Luiz Carlos Soares Pereira	316	0,28
Total		112.894	100

Fonte: TRE-RS

⁹ Fábio Branco também buscou a reeleição em 2012, mas dessa vez saiu derrotado das urnas, pois foi eleito prefeito Alexandre Lindenmeyer, do PT.

Porém, é importante destacar que, em 2004, o anúncio do nome de Fábio Branco como secretário causou uma série de transtornos. Em 29 de novembro de 2004, antes da posse de Janir, a vereadora Maria de Lourdes Lose (PT) discorreu no plenário da Câmara sobre a matéria publicada no dia 24 daquele mês, na coluna do jornal O Sul, de autoria da jornalista Vera Spolidoro, referente à condenação do Prefeito Fábio Branco, o qual cumpria pena na FURG (CÂMARA MUNICIPAL DE RIO GRANDE. Ata 7.608, 29 nov. 2004). Tal publicação havia originado protesto na tribuna da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul do ainda deputado estadual Janir Branco, mas já prefeito eleito do município, no qual chamou um promotor de justiça de desequilibrado, conforme nota no jornal Zero Hora, assinada pela jornalista Rosane Oliveira. Esta mencionou que, às vésperas de deixar a liderança do governo para assumir a Prefeitura de Rio Grande, o deputado Janir havia perdido a compostura com a jornalista Vera Spolidoro por ter sido questionado sobre a escolha de seu primo Fábio para uma das secretarias do município. Essa atitude do deputado resultou em nota de repúdio por parte do Sindicato dos Jornalistas do RS.

Alguns dias depois, ainda era tenso o clima político, embora o deputado Janir Branco já tivesse se retratado publicamente da manifestação citada acima. O fato foi comentado pela vereadora Maria de Lourdes Lose (PT), o que mereceu elogio de parte do vereador José Claudino Alves Saraiva (PMDB), o qual também fez questão de evidenciar que Janir era uma pessoa calma e equilibrada, mas que, como qualquer um quando “alfinetado”, reage e que a imprensa usa isso para vender jornal (CÂMARA MUNICIPAL DE RIO GRANDE. Ata 7.612, 06 dez. 2004).

Por outro lado, apesar de ter a candidatura cassada e se tornado inelegível no pleito de 2004, o que produziu efeitos imediatos, o episódio da condenação de Fábio Branco não se encerrou naquela oportunidade. Ainda restava pendente, no âmbito da Justiça Eleitoral, a multa a qual fora condenado. Assim, em 30 de dezembro de 2004, havendo transitado em julgado a decisão de primeiro grau e ocorrido a redução da multa de parte do TRE-RS, o Ministério Público solicitou a comprovação do recolhimento do valor.

Fábio Branco ainda se valeu de mais um recurso, recorrendo da imputação da multa que lhe foi aplicada. A decisão foi mantida e, insatisfeito com o resultado obtido, o agora ex-prefeito não efetuou o pagamento, tendo a multa sido inscrita em Dívida Ativa para cobrança pela Fazenda Nacional. Em 14 de outubro de 2005 os

autos foram remetidos à Fazenda Nacional para cobrança.

Em 11 de novembro de 2005 foi encaminhada a 163ª Zona Eleitoral o termo de inscrição de multa eleitoral e certidões da dívida ativa em nome de Fábio Oliveira Branco e a coligação “Avança Rio Grande”. Por fim, a multa foi paga de forma parcelada, conforme demonstram os autos do processo da justiça eleitoral.

1.4 A Base jurídica para a cassação

No âmbito jurídico, o conflito que redundou na cassação da candidatura do prefeito se estabeleceu através de duas vias legais. A primeira é a lei que regula a inelegibilidade, a qual obrigatoriamente necessita ser uma lei complementar e, para esse fim, serviu de aporte a Lei Complementar 64/90, que no artigo 22 trouxe à baila o episódio de forma cristalina, como será evidenciado a seguir. E, ainda, a Lei 9.504/97, que estabelece as normas para as eleições de maneira geral. Nessa perspectiva de dualidade da via jurídica se desenrolou o processo que teve por escopo a condenação, perda de mandato, inelegibilidade e a propositura da ação de improbidade administrativa ainda tramitando na justiça comum.

É importante principiar a apresentação pelo que dispõe a Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990:

Art. 19. As transgressões pertinentes à origem de valores pecuniários, abuso do poder econômico ou político, em detrimento da liberdade de voto, serão apuradas mediante investigações jurisdicionais realizadas pelo Corregedor-Geral e Corregedores Regionais Eleitorais.

Parágrafo Único. A apuração e a punição das transgressões mencionadas no caput desse artigo terão o objetivo de proteger a normalidade e a legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou do abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta, indireta e fundacional da União dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL. LC 64/90).

O caso em tela caracterizou que o representado praticou transgressões mencionadas na referida Lei Complementar notadamente no tocante a:

- a) propaganda vedada com utilização do site da Prefeitura Municipal;
- b) utilização de ambulâncias (veículos públicos) em carreatas para divulgação das novas aquisições levadas a efeito pelo representado.

Cumpra de plano referir que a legislação eleitoral é clara ao definir as condutas vedadas aos agentes públicos nos três meses que antecedem ao pleito. A publicidade dos atos administrativos fica restrita em prol do princípio da igualdade no pleito eleitoral.

A legislação eleitoral fundamenta-se e delimita-se pelo princípio da igualdade entre os candidatos. Nessa esteira, a posição do administrador público que opta por permanecer no exercício do mandato também deve sofrer as mesmas limitações, sendo o artigo 73 da Lei 9.504/97 claro ao elencar as condutas vedadas aos agentes públicos nos três meses que antecedem o pleito.

Nesse contexto, denota-se a inviabilidade de fazer prevalecer o princípio da publicidade dos atos administrativos, em período eleitoral, quando a própria legislação já antecipa as limitações. Nesse período somente podem ser veiculadas campanhas reconhecidamente necessárias e urgentes.

É perceptível que o legislador teve a intenção de efetivamente evitar que, no exercício da função pública, e em face dela, o candidato, mesmo que subliminarmente, utilize-se da máquina administrativa para realizar sua própria campanha eleitoral. É de se ressaltar que trouxe ainda o dispositivo que o MP faz uso como fundamento legal que está preceituado no art. 73, inciso VI, alínea “b” da Lei 9.504/97:

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:

[...]

VI – nos três meses que antecedem o pleito;

[...]

b) exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral.

Assim, a regra é a da vedação de propaganda institucional nos três meses que antecedem o pleito, mesmo que em caráter impessoal, com finalidade informativa ou educativa.

Observa-se pelo disposto que nenhuma das hipóteses aplica-se à veiculação em site da Prefeitura Municipal de panfleto eleitoral camuflado em Plano de Governo. Assim como à “notícia” de investimento na área de saúde pelo

executivo municipal, com ênfase às elevadas cifras investidas para aquisição de diversas ambulâncias, e exposição de fotografia destas estacionadas frente à Prefeitura com legenda: “a Prefeitura Municipal do Rio Grande continua investindo forte na área da saúde”, tal como relata o Inquérito Civil nº 00852.00069/2004.

Essa precaução do legislador se deve ao fato de que a internet, pela acessibilidade a inúmeras pessoas, já é compreendida pela Justiça Eleitoral nos mesmos termos da mídia impressa. Dessa forma, está expressamente vedada a veiculação de qualquer propaganda eleitoral, inclusive nos sites de provedores. Para essa finalidade preceituam os artigos 1º e 8º da Resolução 21.610 do Tribunal Superior Eleitoral:

Art. 1º. A propaganda eleitoral nas eleições municipais de 2004, ainda que realizada pela Internet ou por outros meios eletrônicos de comunicação, obedecerá ao disposto nesta instrução.

[...]

Art. 8º. Em páginas de provedores de serviço de acesso a Internet, não será admitida nenhum tipo de propaganda eleitoral, em nenhum período^[10].

Sobre esse enfoque, foi notório o descuido e o abuso de poder exercido pelo representante do poder Executivo. No afã de viabilizar sua reeleição, não mensurou meios para atingir o escopo de seu objetivo.

O caso em tela discorreu sobre representação por propaganda eleitoral na internet, tratando-se, pois, de importante inovação uma vez que sua regulamentação se dá pela Lei 12.034/09.

Esse tema, por ser novo, merece exame em suas variadas perspectivas. Primeira delas é a análise da internet como modalidade de propaganda eleitoral. Salientando que permite o início da realização de propaganda eleitoral na internet no mesmo período de outras modalidades, ou seja, após o dia 5 de julho.

A regulamentação da propaganda na internet se deu por intermédio do conteúdo do art. 57-B da referida lei, dispondo:

¹⁰ Utiliza-se uma decisão de 2004, pois é este o pleito em questão. Nas disputas subsequentes, como será mostrado a seguir, a Justiça Eleitoral definiu outras medidas referentes ao uso da internet para veicular propaganda política.

Formas de propaganda eleitoral na internet:

I – em sítio do candidato, com endereço eletrônico comunicado a Justiça Eleitoral e hospedado, direta ou indiretamente em provedor de serviço da internet estabelecido no país;

II – em sítio do partido ou da coligação, com endereço eletrônico comunicado a Justiça Eleitoral e hospedado, direta ou indiretamente em provedor de serviço da internet estabelecido no país;

III – por meio de mensagem eletrônica para endereços cadastrados gratuitamente pelo candidato, partido ou coligação;

IV – por meio de blogs, redes sociais, sítios de mensagens instantâneas e assemelhados, cujo conteúdo seja gerado ou editado por candidatos, partidos ou coligações ou de iniciativa de qualquer pessoa natural (BRASIL. LEI 12.034/09).

É plenamente identificável que a propaganda veiculada no site da prefeitura não se enquadrava em nenhum dos incisos do dispositivo acima, razão pela qual a representação proposta foi recebida.

Cabe lembrar que é vedada propaganda eleitoral paga na internet. O caput do art. 57 prevê ainda o §1º desse artigo veicular propaganda eleitoral na internet em sítios oficiais ou hospedados por órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. O disposto nesse artigo sujeita o responsável pela divulgação de propaganda quando comprovado seu prévio conhecimento a multa no valor de cinco a 30 mil reais. A lei fala, ainda, em atribuição indevida a terceiro. Neste caso, e sem prejuízo das demais sanções legais cabíveis, será punido com multa na mesma proporção acima.

A prova da autoria ou do prévio conhecimento do beneficiário, segundo artigo 40-B da Lei 9.504/97, acrescida da Lei 12.034/09, reproduz matéria regulamentada pelo TSE sobre representação. Isto porque o artigo 40-B prevê que a representação relativa à propaganda irregular deve ser instruída com prova da autoria ou do prévio conhecimento do beneficiário, caso este não seja por ela responsável.

No que tange à utilização de ambulâncias adquiridas pelo executivo municipal, a transgressão ocorreu sob dois aspectos. O primeiro referente à utilização de bem público, com flagrante desvio de finalidade. O segundo, à realização de propaganda institucional, a qual é vedada pelo art. 73 da Lei 9.504/97 (abuso do poder de autoridade). Ambos, hábeis a caracterizar o abuso de poder político, devidamente configurado na carreata realizada durante a tarde de uma quinta feira em diversas ruas da cidade (MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO Sul. Inquérito Civil Público 00852.00069/2004, f.26).

Assim, os fatos narrados e comprovados nos autos pela documentação demonstravam que eram extremamente graves, atentavam contra os princípios da moralidade da administração, feriam a igualdade de tratamento aos candidatos e a liberdade de voto, e caracterizavam abuso de poder político. Por isso, mereciam a aplicação de penalidades previstas no artigo 43 §8º da Resolução 21.610, de 2004, sem prejuízo de multa já cominadas em procedimentos específicos, inserindo-se agora na hipótese prevista no artigo 19 da já referida Lei complementar. Por fim, contempla o art. 74 da Lei 9.504/97 os seguintes fundamentos essenciais à solicitação emanada do Poder Judiciário:

Art. 74. Configura abuso de autoridade, para fins do disposto no artigo 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, a infringência do disposto no §1º do art. 37 da Constituição Federal, ficando responsável, se candidato, sujeito ao cancelamento do registro de candidatura.

Uma vez abordada a figura do abuso de poder, se faz necessária a passagem pela visão de alguns renomados doutrinadores do campo da ciência do direito. “Abuso de poder comete o administrador sempre que exorbita de suas funções, que faz mau uso do poder do qual se encontra investido, embora sob o disfarce da moralidade, o que redunde na arbitrariedade e compromete a liberdade de voto” (NIESS, 2000, p.199). Na mesma linha escreve Hely Lopes Meirelles:

o poder deve ser usado nos limites ditados pela lei, pela moral e pela finalidade administrativa. Fora disso opera-se o abuso. Esse abuso, segundo lição que nos vem dos pensadores franceses, é caracterizado pelo excesso ou desvio de poder. Verifica-se a primeira hipótese quando o detentor do poder vai além de sua atribuição, ou se excede no uso de suas faculdades administrativas; dá-se o desvio de poder quando a autoridade, praticando ato de sua competência, viola ideologicamente a lei, tendo por escopo objetivo por ela não perseguidos, dela servindo-se para satisfazer desejos que não se coadunam com o princípio da moralidade que deve reger o comportamento do administrador público (MEIRELLES apud NIESS, 2000, p.199-200).

No que tange aos procedimentos, a Lei 9.504/97 prevê ações eleitorais, denominadas de representações ou reclamações, relativas ao seu descumprimento de competência dos órgãos da Justiça Eleitoral.

Nesse sentido, é relevante que se informe quem possui legitimidade ativa para ajuizar representações. Esta é definida na Lei 9.504/97 no caput do art. 96 na seguinte ordem: candidatos, partidos e coligações. Parte da doutrina questiona a

legitimidade do Ministério Público, porém é entendimento do TSE e da jurisprudência ser o MP parte legítima, em face de suas atribuições constitucionais.

Salvo disposições em contrário da referida lei, reclamações com base no artigo 96, caput, e §§1º a 10 podem tratar de matérias previstas na própria Lei 9.504/97, como por exemplo: coligações, convenções para escolha de candidatos registro de candidatos em relação ao número de lugares a preencher, reserva de vagas para gênero, propaganda eleitoral em geral. Existem ainda outras ações eleitorais previstas em disposições específicas tais como: uso de recursos que não provenham de conta bancária específica (art. 22, §3º); arrecadação, captação e gastos ilícitos (art. 30-A); pedido de direito de resposta (art. 58); mesas receptoras (art. 63); condutas vedadas aos agentes públicos (art. 73) (BRASIL. LEI 9.504/90).

Somando-se a esses, dispõe ainda o art. 22 da Lei Complementar nº 64/90:

qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional relatando fatos e indicando provas, indícios, circunstâncias e pedir a abertura de investigação judicial para apurar o uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou partido político, obedecendo ao seguinte rito.

Oportuno registrar que, com base no princípio da independência das instâncias, os crimes eleitorais previstos na Lei 9.504/97 deverão ser objeto de Ação Pública Eleitoral, prevista nos art. 355 e seguinte do Código Eleitoral. Nos processos referentes à propaganda eleitoral, é recomendável adotar o mesmo procedimento quando há pedidos que seguem ritos diferentes, como por exemplo: se a parte postula ao mesmo tempo a suspensão da propaganda irregular, a aplicação de multa e o direito de resposta. Nesses casos, recomenda-se receber a representação somente em relação ao pedido de direito de resposta, porque submetida a rito mais célere e que necessita da pronta prestação jurisdicional. Quanto aos demais, determinar a intimação do representante para que promova procedimentos próprios em separado, se quiser (SANSEVERINO, 2010, p.197-198). Exatamente como aconteceu em Rio Grande, em que foi recebida a representação que solicitava suspensão da propaganda irregular por um rito, e a cassação por outro.

É preciso que se esclareça que se um Juiz Eleitoral receber notícia de alguma irregularidade cabe a ele fazer remessa da documentação ao Ministério Público Eleitoral. Caso a petição inicial não estiver subscrita por advogado,

determinar a intimação do representante para sanar a irregularidade ou, ainda, dar vista ao Ministério Público Eleitoral, para, se quiser, assumir o polo ativo da representação.

Igualmente, torna-se importante ressaltar que os prazos da Justiça Eleitoral são extremamente céleres, tendo em vista os danos que determinados atos podem causar ao processo eleitoral. Logo, prevê o art. 40-B que a responsabilidade do candidato estará demonstrada se este, intimado da existência de propaganda irregular, não providenciar, no prazo de 48 horas, sua retirada ou regularização. O artigo 96 §5º estabelece o prazo para defesa de apenas 48 horas, contados da notificação. Já o Ministério Público, tem prazo de 24 horas para emitir parecer (art.6º). Da Resolução, o juiz também tem prazo de 24 horas para decisão (art. 96, §7º). E a decisão é publicada em cartório entre as 10 horas e as 19 horas, salvo se o relator determinar sua realização fora desse horário independentemente da publicação em Secretaria, devendo ser certificado nos autos do processo.

O artigo 16 da Lei Complementar 64/90 prevê que os prazos são peremptórios e contínuos. Na prática, o tempo médio de tramitação das representações fica entre cinco dias e uma semana.

Foi por isso que tão rapidamente o prefeito teve o cargo e a candidatura cassados. Se os mesmos prazos existentes na justiça comum fossem seguidos, muito seguramente o pleito acontecesse sem que nada pudesse ser realizado.

1.5 A Ação na justiça comum

No entanto, ainda havia os desdobramentos dos episódios na chamada justiça comum, como será referenciado a seguir. Em paralelo à ação que era desenvolvida na Justiça Eleitoral, mas baseado nas mesmas denúncias contidas na investigação judicial eleitoral, o Ministério Público instaurou inquérito civil com vistas a apurar atos de improbidade administrativa e, assim, proteger interesses difusos, coletivos e individuais.

Esse ato legal teve seu início com a Portaria nº 69/2004, a qual tinha como objetivo investigar atos de improbidade administrativa eleitoral pelos investigados Fábio Branco e Ari Morris Féris (secretário de governo). E, assim, em cinco de agosto de 2004, o Ministério Público solicitou cópias do procedimento que motivou a

representação para dar início à investigação eleitoral contra o prefeito municipal. Em atendimento ao solicitado, ocorreu o envio da investigação eleitoral realizada pelas promotoras eleitorais Carla Souto Pedrotti e Susiane Bicca Mespaque Madruga (PODER JUDICIÁRIO DO RIO GRANDE DO SUL. Processo Cível 023/1.07.0003758-3).

Em 30 de dezembro de 2004, o Inquérito Civil nº00852.00069/2004, tendo em vista a declinação de atribuição, foi enviado para a Procuradoria de Justiça em Porto Alegre. Esta devolveu os autos à comarca de origem, sustentando que o foro privilegiado não mais se estendia a Fábio Branco e ao secretário, pois, nessa oportunidade, já não eram mais detentores dos cargos em questão.

O promotor especializado recebeu os autos do Inquérito Civil em 21 de março de 2006 e solicitou providências que foram conclusos para análise da viabilidade da Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa ou arquivamento.

Decorrido o prazo legal, em 18 de maio de 2007, o Ministério Público promoveu Ação Civil Pública de improbidade administrativa com fundamento no art.1º, inc. IV da Lei 7.347/85 e art. 17 da Lei 8.429/92, face ao procedimento eleitoral, versando sobre atos vedados aos candidatos durante período próximo às eleições.

O juízo recebeu a ação e mandou que fosse emendada a inicial com relação ao réu Ari Féris, ex-secretário municipal da saúde. Após as correções feitas pelo MP, deu seguimento à Ação de Improbidade contra os réus. A emenda foi recebida em 22 de abril de 2008.

A investigação realizada era recheada de fatos concretos e objetivos que não deixaram dúvidas quanto à sua existência, tanto que na época culminaram com a cassação e a perda de mandato de Fábio Branco. Assim, amparado legalmente pelos três fatos analisados e investigados pelo MP Eleitoral, a Ação Civil Pública tomava forma, havia sido realizada investigação eleitoral e essa pugnava pela cassação do registro, imposição de multa e suspensão de direitos.

É importante que se relate, a partir do recebimento da Ação de Improbidade em 17 de setembro de 2009 (PODER JUDICIÁRIO DO RIO GRANDE DO SUL. Processo Cível 023/1.07.0003758-3, f.559), que Fábio Branco, por seus advogados, entrou com várias medidas judiciais. Antes de relatar tais medidas, no entanto, cabe informar que nessa oportunidade Fábio Branco era novamente prefeito de Rio Grande, pois retornou ao cargo após ser eleito, em 2008, tendo tomado posse em

primeiro de janeiro de 2009.

Uma delas, chamada Agravo de Instrumento, foi apresentada sob o nº 70033761602/2009, na 22ª Câmara Cível. Nela a defesa tentava extinguir a Ação de Improbidade, sob a alegação de dupla punibilidade em razão de julgamento pela justiça eleitoral federal referente aos fatos que ali interessavam. Ou seja, Fábio Branco já havia sido punido com a perda do mandato e não caberia uma nova punição. Vale lembrar que o atingimento à moralidade administrativa, bem como outros princípios, como o de propaganda enganosa, são objeto da Lei de Improbidade Administrativa, assim como do art. 37 da Constituição Federal. A medida impetrada pelo Prefeito, no entanto, não foi provida.

Posteriormente, ainda inconformado, valeu-se de outra medida judicial, os chamados Embargos de Declaração, que também foram rejeitados. Esses sob o nº 70035450949/2010. Por fim, como medida derradeira para reversão do quadro, tentou a imposição de Recurso Especial sob o nº 70036736908/2010, sendo mais uma vez infrutífero (PODER JUDICIÁRIO DO RIO GRANDE DO SUL. Processo Cível 023/1.07.0003758-3).

Esgotada a via legal que pudesse reverter a Ação de Improbidade por parte de Fábio Branco, o MP da primeira promotoria de justiça especializada providenciou seguimento processual à ação. Nessa fase começa a produção de provas, onde são ouvidas as testemunhas e é realizado todo o aparato de que se vale o Judiciário fundamentado proferir uma sentença.

Assim, em 29 de março de 2012, foi aberta a audiência de instrução e julgamento, estando presentes os procuradores e os indiciados. O primeiro a ser ouvido foi Ari Moris Féris, secretário municipal da saúde na época, sendo questionado acerca de um depoimento dado em 17 de agosto de 2004, ou seja, oito anos após o fato. Exatamente nesse aspecto, a pesquisa detectou o quanto a morosidade do sistema pode tornar-se imprópria para o seguimento dos processos, pois, pelo teor dos depoimentos, é possível constatar que o tempo pode abrandar as situações.

Nesta fase, era possibilitado que os demandados arguissem fatos em sua defesa, e foi isso o que realmente ocorreu. Quando perguntado se desejava registrar algo em sua defesa, Féris alegou que a saída com as ambulâncias não tinha nenhuma conotação política, era para mostrar o trabalho para a população e o serviço que o município estava oferecendo a partir daquele momento. Por fim, fez

questão de afirmar que a saída das ambulâncias se deu por conta e risco dele, sem pedir autorização para o prefeito, logo, que a responsabilidade era exclusivamente dele, conforme já externado no depoimento em 2004 (PODER JUDICIÁRIO DO RIO GRANDE DO SUL. Processo Cível 023/1.07.0003758-3).

Essa, aliás, foi a versão que Fábio Branco e seu staff apresentaram para o episódio desde o primeiro momento e como já foi destacado em momento precedentes deste capítulo: não negar a realização da carreatá, o que seria impossível, mas retirar dela o conteúdo político e, principalmente, a responsabilidade do prefeito, que sequer era conhecedor do fato. A intenção era a de, dessa forma, eliminar qualquer condenação e, se isto fosse inviável, livrar Fábio Branco das punições associadas à condenação. A declaração é convergente com o que afirmara na época o advogado da coligação, Rogério Cunha:

quanto a uso das ambulâncias, salientou que não se caracteriza como propaganda institucional, que 'é o equivalente à inauguração de obras'. E explicou: 'É tradição no município apresentar os veículos à comunidade e o prefeito nem participou desse ato. Não foi o prefeito que mandou os veículos para a carreatá, ele nem tinha conhecimento', assegurou o advogado (DIÁRIO POPULAR. 24 ago. 2004).

Embora a estratégia não tenha funcionado perante a Justiça Eleitoral, ela continuou a ser sustentada, seja na Ação Civil Pública, como se percebe pelo relato de Férís, seja como a versão oficial do governo. Uma transcrição do texto de abertura de uma entrevista com Fábio Branco, realizada ainda em 2004, mostra o quanto essa versão havia sido incorporada à sociedade:

ele substituiu o tio, Wilson, falecido, como prefeito de Rio Grande, se tornou um dos fenômenos administrativos do estado e recuperou a pujança do município vizinho a Pelotas. Fábio Branco (PMDB) tinha a reeleição ganha até que o deslize de um secretário fez a candidatura parar no Tribunal Regional Eleitoral, que decidiu por unanimidade pela cassação (DIÁRIO POPULAR, 17 out. 2004, grifos da dissertação).

Nesse momento, é interessante que se relate a intervenção do Ministério Público no depoimento do ex-secretário. Este o questionou a respeito das ambulâncias estacionadas à frente da Prefeitura, da localização do gabinete do prefeito e sobre onde estava o prefeito. O ex-secretário disse não saber informar, uma vez que o prefeito viajava muito. Essas respostas fizeram com que o "feeling" do MP acabasse por tornar-se mais apurado, pois evasivas começavam a surgir

(PODER JUDICIÁRIO DO RIO GRANDE DO SUL. Processo Cível 023/1.07.0003758-3).

Seguindo a ordem dos depoimentos foi a vez de Fábio Branco manifestar-se sobre os fatos objeto da ação civil pública. Para isso foi mostrado o depoimento do prefeito à Justiça Eleitoral, dado em 2004, para que reconhecesse sua assinatura e depoimento, tendo o mesmo reconhecido.

Perguntado se gostaria de acrescentar alguma coisa em sua defesa o prefeito disse que não, pois o depoimento anterior traduzia o que ele pensava, e que ele não estava na Prefeitura naquele dia, havia chegado bem no fim da tarde. Nesse momento, o prefeito alega “que o fato faz tanto tempo que achava que até foi bom ler, para ver como realmente tinham ocorrido os fatos”.

Quando perguntando se ele se recordava onde estava nesse dia, a resposta foi evasiva, pois este disse apenas que normalmente estaria em alguma secretaria ou em outros locais. Concluiu o MP, então, que ele estava na cidade, no dia e no turno em que os fatos ocorreram.

A análise dos depoimentos passados oito anos, por outra face, parece mais esclarecedora em alguns pontos, como se verá adiante. Quando questionado pelo MP a respeito dos textos que foram veiculados no site, se saberia dizer quem os escreveu, se foi outra pessoa que os fez e sobre quem autorizou a publicação no site oficial da prefeitura, Fábio Branco deu respostas evasivas e fez questionamentos em vez de responder o que lhe era perguntado. Explicou que a Prefeitura trabalha com a internet e intranet e que, segundo sua definição, a segunda é mais interna, ou seja, só para servidores. A página (site oficial) é onde tem outros *links*, que é pública, para quem quiser acessar, explica o prefeito. Alegou que nunca havia aberto outro *link*, que somente usava a intranet, que é para servidor. No depoimento para a Justiça Eleitoral, ainda em 2004, o prefeito informara que em nenhum momento olhou o *link* “Plano de Governo”, porque não é curioso e porque seu tempo é escasso.

Ao que tudo indica essas respostas não mensuraram o efeito causado, pois o MP não costuma aceitar a evasiva como argumento de defesa. Fato esse que se confirma, haja vista que, em dado momento, o MP questionou conclusivamente a Fábio Branco se ele sabia quem escrevera o texto que estava no *link* “Plano de Governo” e se havia sido o próprio. Este respondeu que não. Nesse momento houve uma interrupção do juiz, que perguntou se seria o departamento de marketing. Fábio

Branco agarrou-se a essa inquirição e disse: “sim, é Marketing e os partidos, né?”.

E o depoimento seguiu tenso, com o Ministério Público a cada inquirição apertando mais o cerco. Em dado momento, quando perguntado a respeito do texto no site oficial respondeu que não sabia como estava lá na página, em visível contradição com a realidade dos fatos, pela análise dos autos do processo nº023/1.07.0003758-3.

Varias tentativas do Ministério Público para apurar a responsabilidade da propaganda veiculada no site restavam infrutíferas, pois a resposta era “eu não sei” ou era “obra da coligação” ou “setor de informática”. E assim transcorreu o depoimento do prefeito Fábio Branco que, em mais uma tentativa de furtar-se a responsabilidade dos fatos, atribuiu ao então secretário e um supervisor do setor de informática a responsabilidade pela divulgação no site da prefeitura, mencionando então os nomes de Néverton Moraes e de Antônio, respectivamente, secretário e supervisor (PODER JUDICIÁRIO DO RIO GRANDE DO SUL. Processo Cível 023/1.07.0003758-3).

O secretário Néverton Ribeiro Moraes foi ouvido no processo mencionado. Ele informou que: foi o setor de informática quem criou a página do município e é responsável por ela, sendo que apenas as notícias diárias ficavam a cargo da Gerência de Comunicação e Marketing; a página havia sido criada no ano de 2001; desde essa data existe o *link* “Plano de governo”, bem como que os carimbos virtuais constantes do *link* teriam sido colocados pelo setor de informática com o fim de dar transparência à administração. Informou, ainda, que o prefeito não participara da elaboração da página do Município de Rio Grande e que acreditava que o prefeito tenha visto os carimbos porque a página na intranet é igual para todos (PODER JUDICIÁRIO DO RIO GRANDE DO SUL. Processo Cível 023/1.07.0003758-3).

Percebe-se da análise dos depoimentos que os secretários fidelizaram seus depoimentos, tentando demonstrar que, em ambas as situações, carreata de ambulâncias e a publicidade veiculada na página, o prefeito não era sabedor e que, portanto, estava sendo penalizado por algo que não havia dado causa. Essa prática, além de protelatória, evidentemente dificulta que se conclua o processo com base nos acontecimentos reais. Há a necessidade de um filtro profundo para então garimpar o que realmente ocorreu. Ao mesmo tempo, é sabido que o processo só atinge seus objetivos quando possibilita a ampla defesa, garantida

constitucionalmente, o que permite ao acusado valer-se de todos os meios em direito admitidos para provar sua possível inocência com relação aos fatos que lhe são imputados.

Em dezembro de 2009, houve contestação escrita pela defesa do indiciado Ari Féris, negando qualquer prática de ato que culminasse com imputação de Ação de Improbidade e solicitando a improcedência do pedido. A defesa do réu Fábio Branco também se manifestou na mesma época, requerendo a juntada de cópia do Agravo interposto, a fim possibilitar a discussão que tinha ainda uma brecha que possibilitaria dilatar a discussão. O Agravo foi recebido para o MP apresentar contrarrazões. Importante que se ressalte que ele foi negado por unanimidade (PODER JUDICIÁRIO DO RIO GRANDE DO SUL. Processo Cível 023/1.07.0003758-3).

Assim, esgotadas as possibilidades recursais, a não ser a propositura de que sejam ouvidos por parte do MP os envolvidos na demanda, a Ação de Improbidade aguardava sentença. Esta, ainda de primeira instância, a cargo da juíza Maria da Glória Fresteiro Barbosa, foi declarada em 25 de fevereiro de 2013.

A primeira manifestação da juíza é de crítica ao Ministério Público. No entendimento dela, “a inicial não prima pela melhor técnica, beirando a inépcia, já que em sede de Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa, de caráter penaliforme, impõe-se exigência de peça descritiva, detalhada, a exemplo do que reclama o artigo 41 do Código de Processo Penal” (PODER JUDICIÁRIO DO RIO GRANDE DO SUL. Processo Cível 023/1.07.0003758-3. Sentença 42397/2013, p.5). Este é um sinal do que viria pela frente, como será indicado a seguir.

Para a juíza, nas ações de que são acusados Fábio Branco e o secretário da saúde, Ari Féris, embora pudesse ter ocorrido ação ímproba, não se trava de improbidade que tivesse causado prejuízo ao erário ou implicado enriquecimento ilícito, mas de ato de Improbidade Administrativa que atenta contra os princípios da administração pública. Por essa razão, as acusações não deveriam ser tipificadas nos artigos 9º e 10 da Lei nº 8.429/92, e sim daquelas descritas no artigo 11, caput e inciso I, do mesmo diploma legal (PODER JUDICIÁRIO DO RIO GRANDE DO SUL. Processo Cível 023/1.07.0003758-3. Sentença 42397/2013, p.6).

Na sequência, fixado o disposto legal aplicável, a sentença se dedica a verificar se as condutas em questão de fato atentam contra o dispositivo legal. Para isso, a juíza formula uma reflexão:

à subsunção da conduta ao artigo 11 basta, pois, que o agente tenha querido realizar a ação violadora dos Princípios da Administração Pública, pouco importando para que o fez. Em outras palavras, ainda que o agente não buscasse um fim especial com sua ação – como beneficiar outrem ou a si próprio, por exemplo –, haverá incorrido em improbidade pelo só fato de ter intencionalmente realizado o ato transgressor dos Princípios da Administração Pública e/ou os demais atos descritos nos incisos do dispositivo legal (PODER JUDICIÁRIO DO RIO GRANDE DO SUL. 3ª Processo Cível 023/1.07.0003758-3. Sentença 42397/2013, p.7).

Apesar desse enunciado, ao analisar as condutas dos dois réus, ela o faz de modo separado, novamente a indicar o rumo que a sentença iria seguir. No caso da publicação do material no site da prefeitura, ao se referir a Fábio Branco, o entendimento é de que, embora inegável a publicação daquele material,

inexiste nos autos prova de que o ex-prefeito Fábio Branco tenha de qualquer forma participado da publicação da matéria. Antes o contrário, o contexto probatório é forte no sentido da ausência de ligação do Chefe do Executivo com a notícia veiculada na internet. Veja-se, por exemplo, a certidão exarada pelo Gabinete de Imprensa da Prefeitura, atestando a inexistência de controle das notícias por parte do Prefeito (fl. 311), o que foi confirmado no depoimento prestado à Justiça Eleitoral pelo Secretário Municipal de Planejamento do Município (fl. 461) e no depoimento prestado nestes autos pelo Gerente de Comunicação e Marketing da Prefeitura (fls. 792/794) (PODER JUDICIÁRIO DO RIO GRANDE DO SUL. Processo Cível 023/1.07.0003758-3. Sentença 42397/2013, p.10).

Contudo, o entendimento da magistrada vai mais longe. Além de não ser possível responsabilizar o prefeito pela publicação, a própria divulgação do plano de governo e a declaração de cumprimento desse plano não constituiriam qualquer tipo de conduta ímproba:

Muito pelo contrário. As promessas de campanha, que, presume-se, levaram à eleição do candidato e refletem o desejo da maioria, são públicas e devem nortear as ações do governo, daí que antes de configurar infração, a divulgação e o relatório sobre o andamento das promessas constitui louvável ato de prestação de contas aos cidadãos, atendendo ademais ao Princípio da Publicidade previsto no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal (PODER JUDICIÁRIO DO RIO GRANDE DO SUL. Processo Cível 023/1.07.0003758-3. Sentença 42397/2013, p.14).

Quando o tema é o desfile das ambulâncias, o entendimento é o mesmo. A juíza destaca que não é possível ao prefeito, assoberbado com as diversas atividades atinentes ao cargo, controlar tudo o que é realizado no âmbito do poder público e as condutas dos subalternos. Logo, é impossível negar a realização do desfile, mas não é possível atestar automaticamente que, porque ele ocorreu, o

prefeito seja o proponente ou o responsável direto pela decisão de realizá-lo. Para a magistrada, a documentação e os depoimentos que acompanham o processo não demonstram a responsabilidade do prefeito, ao contrário, evidenciam que ele não era sabedor desse fato. Desse modo, ela acata a tese defendida pelo próprio prefeito e o secretário de saúde, e pondera que

só se poderia penalizar o requerido Fábio pelo desfile das ambulâncias por presunção e mediante a aplicação da teoria da responsabilidade civil objetiva, o que contudo é inviável, dada a imprescindibilidade da presença do dolo na caracterização da figura jurídica do ato de improbidade administrativa, como já fiz ver e como admite o próprio Ministério Público em seus memoriais (PODER JUDICIÁRIO DO RIO GRANDE DO SUL. Processo Cível 023/1.07.0003758-3. Sentença 42397/2013, p.13).

Porém, como o desfile foi realizado e a conduta foi atestada pela juíza como heterodoxa e discrepante do que usualmente ocorre no serviço público, era preciso condenar os responsáveis por tal conduta ímproba. A responsabilidade recaiu sobre o secretário da saúde, Ari Féris, como ele próprio fez questão de destacar em depoimento. Para a magistrada,

no claro intuito de destacar sua conquista pessoal e de alavancar a campanha à reeleição do então Prefeito Fábio Branco, promoveu o desfile das ambulâncias menos de três meses antes do pleito, em afronta ao disposto no artigo 73, incisos I e VI, alínea 'b', da Lei n.º 9.504/97, incorrendo, por conseguinte, em improbidade administrativa, nos precisos termos do §7º do mesmo dispositivo legal (PODER JUDICIÁRIO DO RIO GRANDE DO SUL. Processo Cível 023/1.07.0003758-3. Sentença 42397/2013, p.17).

A juíza pergunta retoricamente na sentença:

qual outro motivo haveria para um experiente Secretário de Saúde Municipal, por anos titular da pasta, promover, pela vez primeira e pessoalmente, ato tão ostensivo cerca de dois meses da eleição na qual o Prefeito cuja administração integrava era candidato a mais um mandato, senão o deliberado propósito de impactar o eleitorado, insuflando a conquista do governo que pretendia continuar no comando do Executivo no próximo quadriênio? (PODER JUDICIÁRIO DO RIO GRANDE DO SUL. Processo Cível 023/1.07.0003758-3. Sentença 42397/20130, p.16).

Constatada a responsabilidade de Ari Féris, ele foi condenado tão somente ao pagamento de multa correspondente ao valor da remuneração por ele recebida como secretário municipal no mês de julho de 2004, acrescida de correção monetária pelo IGP-M desde aquela data e de juros de 1% ao mês, a contar da

citação.

O mais impactante na sentença de primeira instância – portanto, passível de contestação por parte do Ministério Público em instâncias superiores, o que muito provavelmente vai ocorrer –, é que ela reconhece ato de improbidade administrativa somente no desfile das ambulâncias, enquanto considera normal e até desejável a divulgação tal como realizada do plano de governo no site da prefeitura¹¹. Igualmente, ela exime de responsabilidade o prefeito e pune (apenas com multa) o secretário, o que fazia parte da estratégia de defesa do próprio governo, como foi aqui destacado em várias oportunidades.

A sentença em tela se refere apenas à ação de improbidade administrativa. Aquela exarada pela Justiça Eleitoral versa sobre outros princípios, prazos e objetivos diversos e redundou na condenação do prefeito. Mas o mais impactante nessa sentença é que, ao seguir esse tom, ela reforça a percepção apresentada pela população no sentido de que a punição sofrida pelo então prefeito Fábio Branco na Justiça Eleitoral havia sido demasiada, indevida e injusta. Nesse sentido, ganha outro sentido o fato de a população rebelar-se contra a decisão da Justiça Eleitoral e reagir naquilo que lhe cabia, ou seja, afirmar o desejo de eleger Fábio Branco ao votar majoritariamente no indicado para substituí-lo.

* * *

O capítulo procurou apresentar os fatos que redundaram na cassação do mandato e da candidatura de Fábio Branco, e no lançamento de Janir Branco como candidato a prefeito, bem como os desdobramentos jurídicos e políticos de tal acontecimento, ocorrido às vésperas do pleito de 2004. Alguns desses desdobramentos, no entanto, ainda não se esgotaram, pois a Ação Civil Pública de improbidade administrativa contra Fábio Branco obteve até o momento tão somente sentença de primeira instância, apesar de ele já ter sido novamente eleito prefeito de Rio Grande e encerrado o novo mandato (2009-2012).

Tal descrição é necessária, embora dotada de um caráter marcadamente narrativo e com pouca análise mais detalhada dos significados de tais fatos, isso porque o primeiro desafio da dissertação é situar o cenário, a cronologia e a

¹¹ A magistrada não faz referência, mas ela o valoriza como mecanismo de *accountability* nos termos que serão discutidos no capítulo seguinte, ou seja, como meio de prestação de contas, monitoramento e fiscalização dos agentes públicos.

complexidade envolvida nesse processo, que tanto impacto teve sobre as eleições municipais de 2004. Os desafios seguintes, a serem enfrentados pelos próximos capítulos, são os de demonstrar a lógica presente na legislação eleitoral, a partir da qual a candidatura à reeleição de um prefeito favorito à vitória e com amplo apoio popular é cassada e, conseqüentemente, afastada da possibilidade de receber consagração popular, assim como a lógica presente no próprio eleitorado que, insatisfeito com a decisão jurídica, reafirma a sua vontade e consagra ampla e massivamente o nome indicado para substituir o prefeito.

Capítulo 2

Accountability: responsabilização e responsividade dos agentes políticos

Se o capítulo anterior narrou o conjunto de fatos e de episódios que redundou na cassação da candidatura do prefeito Fábio Branco e na substituição pelo primo Janir Branco, este procura focar de modo mais reflexivo e teórico os elementos que constituem tal processo. O caminho analítico seguido é aquele apresentado pela noção de *accountability*, especialmente por meio das contribuições de Guillermo O'Donnell.

O texto está organizado em quatro seções, tendo sido realizado basicamente a partir de revisão bibliográfica. A seção inicial busca dimensionar o conceito de *accountability*, em suas várias vertentes ou variações, o que foi promovido tendo a tese de Ana Carolina Mota (2006) como referencial. A seção dois descreve o modelo formulado por O'Donnell e que serviu de base para o debate sobre o tema, sendo alvo de várias críticas e comentários. As principais críticas e comentários são resenhados na seção três. Por fim, a seção quatro apresenta os principais mecanismos de controle “horizontal” existentes no atual modelo institucional brasileiro.

2.1 O Conceito

O comentário inicial, realizado antes mesmo de apresentar uma caracterização conceitual do termo, versa sobre o fato de que *accountability* é uma palavra que não possui uma tradução para o português, motivo pelo qual a maioria

dos autores prefere, simplesmente, utilizar o termo original inglês. Miguel (2005, p.27) chega a anotar que “é praticamente um lugar-comum observar que *accountability* não possui tradução precisa para o português (e para outras línguas neolatinas) e, daí, extrair conjecturas sobre a qualidade de nossas democracias em comparação com as anglo-saxãs”. Um dos primeiros artigos nacionais a abordar especificamente o tema parte dessa questão: “*accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português?” (CAMPOS, 1990), embora a tradução reclamada não seja propriamente a da palavra, e sim a dos procedimentos a que ela se refere.

Rebello (2009, p.11) lembra que, embora o termo seja aplicado a vários campos do saber, quando uma tradução para o português é realizada ou arriscada na Ciência Política, ela tem por referência o tema dos instrumentos de controle dos agentes públicos. A preferência tem recaído pela palavra “responsabilização”, entendida como a prestação de contas sobre aquilo que se faz ou se declara. Já Pontes (2009, p.37) cita “prestação de contas” ou “fiscalização”, embora afirme que *accountability* é um termo abrangente, que vai além da pura e simples prestação de contas pelos gestores da coisa pública. Miguel (2005, p.27), por sua vez, traz como referência “responsividade” (tradução de outra palavra inglesa, “*responsiveness*”), tido como um conceito que está muito próximo, mas pode ser distinguido do de *accountability*, isso porque “a responsividade refere-se à sensibilidade dos representantes à vontade dos representados; ou, dito de outra forma, à disposição dos governos de adotarem as políticas preferidas por seus governados” (MIGUEL, 2005, p.28)¹.

Mota (2006, p.36) concorda que talvez a palavra *accountability* não tenha uma tradução precisa para o português, mas argumenta ser possível traduzir o conceito. Contudo, a tarefa não é fácil, pois este também tem se mostrado confuso, impreciso ou pouco claro. E, nesse caso, não apenas no momento de verter em português, mas para a Ciência Política como um todo.

Um primeiro caminho nessa empreitada para compreender mais razoavelmente o conceito passa pelo significado original do termo. Em inglês, conforme Mota (2006, p.34), o substantivo *accountability* é definido por meio do adjetivo *accountable*. Logo, ele é a qualidade ou o estado de ser daquilo ou daquele

¹ Mota (2006) apresenta outra noção de responsividade, mais ligada à prestação de contas do agente público, o que será destaca a seguir.

que pode ser contado, anotado. “Uma pessoa *accountable* é aquela que tem atribuições e está sujeita a prestar contas do que faz. E é *accountable* em relação a alguém” (MOTA, 2006, p.35). De modo mais genérico, Campos (1990) afirma que a *accountability* representa a responsabilidade objetiva de uma pessoa ou organização responder perante outras pessoas ou organizações.

É importante destacar que a prestação de contas em questão não deve se confundir com aquela presente no sistema de delegação, conhecido como mandante-agente (*principal-agent*). O modelo foi inicialmente formulado no campo da administração, mas tem sido amplamente utilizado pela Ciência Política, pois envolve questões de controle hierárquico em contextos de assimetria de informações e conflito de interesses (AMORIM NETO; TAFNER, 2002):

ao contratar um agente, um mandante está sempre sob a incerteza de não saber se o agente escolherá ações que produzam os resultados por ele, mandante, esperados. Os agentes podem explorar a vantagem estratégica que sua posição lhe confere para promover seus próprios interesses em detrimento dos do mandante. [...] O relacionamento entre agente e mandante torna-se, assim, conflituoso por natureza. [...] Para Kiewiet e McCubbins (1991:27-34), há quatro técnicas de superação das perdas por agenciamento: o estabelecimento de contratos; mecanismos de seleção; mecanismos de monitoramento; e controles institucionais (AMORIM NETO; TAFNER, 2002, p.14-15).

Mota (2006, p.39) explica que *accountability* não se confunde com esse modelo, embora haja pontos semelhantes, porque quando há hierarquia, o poder disciplinar esgota a questão, visto que está contida na relação empregatícia: empregador e empregado têm direitos e deveres próprios, sendo que a condição de empregado é a de subordinação e de prestação de contas ao empregador. Desse modo, a *accountability* é muito mais ampla do que o modelo “principal-agent”, pois não circunscrita à noção de hierarquia, mas também muito mais específica, pois vinculada à gestão pública e ao regime democrático, como será indicado logo a seguir.

A *accountability* em questão se refere à política e envolve a gestão da coisa pública, por excelência. Nesse sentido, a sujeição a prestar contas do que se faz é pensada como especialmente vinculada ao regime democrático, pois, como argumenta Mota (2006, p.29), é possível que haja mais controle sobre a administração pública em uma ditadura, tendo em vista a centralização do poder, mas não é desse tipo de controle que a noção de *accountability* trata, pois na

ditadura o próprio mecanismo de controle, a própria ditadura, não é controlada. Logo, o mero controle dos agentes públicos não se confunde com o controle dos agentes públicos a fim de informar a cidadania.

Na visão de Miguel (2005, p.27-28), *accountability*,

diz respeito à capacidade que os constituintes têm de impor sanções aos governantes, notadamente reconduzindo ao cargo aqueles que se desincumbem bem de sua missão e destituindo os que possuem desempenho insatisfatório^[2]. Inclui a prestação de contas dos detentores de mandato e o veredicto popular sobre essa prestação de contas. É algo que depende de mecanismos institucionais, sobretudo da existência de eleições competitivas periódicas, e que é exercido pelo povo.

Para Pontes (2009, p.37), ela é “uma forma de controle social, de sujeição do poder público a estruturas formais e institucionalizadas de constrangimento de suas ações à frente da gestão pública, tornando-o obrigado a prestar contas e a tornar transparente a sua administração”.

Na ordem democrática, o controle da administração pública é uma dimensão crucial, envolve diferentes níveis e arranjos institucionais de representação política e de delegação de funções e poderes. O controle deve ser entendido como uma das exigências normativas associadas ao funcionamento da democracia representativa e de sua burocracia pública. O consenso é que se espera que nas democracias a conduta dos agentes públicos e os resultados de suas políticas sejam passíveis de verificação e de sanção permanentes. Nesse contexto, torna-se claro que os políticos eleitos, os dirigentes da alta administração e os burocratas ficam sujeitos a mecanismos de controle.

Arantes et al. (2010, p.109) explicam o mecanismo de funcionamento desses controles a partir de quatro questões: primeiro, por que o controle dos governantes é necessário em uma ordem democrática? Quem é controlado? Como se controla? O que é controlado?

O primeiro desses questionamentos é respondido pelo fato de que os ideais democráticos correspondem a regras e instituições políticas, tais como as eleições, por meio das quais se concretiza o princípio da soberania popular, razão pela qual diferentes tipos de controles institucionais podem ser acionados durante o exercício

² Esta parte da conceituação apresentada pelo autor indica que ele a concebe como aquilo que ficou conhecido por *accountability vertical*, sem enfatizar a chamada dimensão horizontal. Essa distinção será destacada em breve.

dos mandatos, controles esses que buscam efetivar a prestação de contas ou a responsabilização política dos governantes, afinal, todos agem em nome do povo, o verdadeiro soberano (ARANTES et al., 2010, p.110).

O segundo questionamento, como decorrência do primeiro, indica que todo e qualquer agente público é controlável. O terceiro pode ser entendido pela própria noção de *accountability*, pensada como uma série de meios e mecanismos de controle sobre os agentes públicos, a qual será descrita na continuidade do texto em questão. Por fim, o quarto questionamento, o de mais difícil resposta para os autores, indica toda e qualquer ação dos agentes públicos na condição de agentes do soberano (ARANTES et al., 2010).

Outra maneira de compreender o significado do conceito implica apreender as circunstâncias em que ele ganha sentido. Para responder o primeiro questionamento, então, “por que o controle dos governantes é necessário em uma ordem democrática?”, é valiosa uma breve passagem pela teoria democrática, especificamente a teoria da democracia representativa, uma vez que o controle é um ato ou um momento político central de um ciclo mais amplo da representação política, significa dizer que o momento eleitoral é apenas o começo do processo democrático, devendo ter continuidade durante o mandato. “Essa seria a forma de assegurar que os representantes, quando em seus cargos, pautem suas condutas pelo melhor interesse dos seus representados” (ARANTES et al., 2010, p.110).

Para Mota (2006, p.12),

a necessidade de que os agentes públicos, entendidos no sentido amplo da palavra, prestem contas de seus atos aos cidadãos, só surge e faz sentido no contexto de uma democracia representativa contemporânea, ou melhor, em uma república pautada pelo princípio da igualdade intrínseca. Isso porque para que os agentes públicos prestem contas de suas atividades aos cidadãos, é necessário que representantes e representados sejam idealmente considerados como possuidores de um patamar mínimo de igualdade no nível do conhecimento e da informação.

Nossas democracias são, portanto, democracias representativas haja vista a impossibilidade da democracia direta nas sociedades contemporâneas. Vale observar que a expressão representativa encerra uma contradição, trata-se de um governo do povo no qual o povo não estará presente no processo de tomada de decisões. Para Miguel (2005), a construção de uma ordem democrática, qualquer que seja ela, coloca uma série de desafios, a relação entre as preferências

individuais e uma hipotética “vontade coletiva”, isso é como permitir a livre expressão dos interesses em conflito e, ainda assim, manter uma unidade mínima, sem a qual nenhuma sociedade pode existir.

Esses desafios que estão presentes inclusive em situações de democracia direta. Ocorre, porém, que a necessidade de representação de representação política coloca um novo e gigantesco conjunto de problemas. Três são os problemas fundamentais ligados entre si:

a) a separação entre governantes e governados, isto é, o fato de que as decisões políticas são tomadas de fato por um pequeno grupo e não pela massa dos que serão submetidos a elas;

b) a formação de uma elite política distanciada da massa da população, como consequência da especialização funcional. O princípio da rotação crucial nas democracias da Antiguidade – governar e ser governado alternadamente – não se aplica uma vez que o grupo governante tende a exercer o poder;

c) a ruptura dos vínculos entre a vontade dos representados e a vontade dos representantes, o que se deve ao fato de que os governantes tendem a possuir características sociais distintas dos governados.

Conforme Miguel (2005), a resposta que às instituições democráticas tendem a dar para os três problemas é a mesma: *accountability*. Em outros termos, a noção de *accountability* decorre da adoção do sufrágio universal e da concepção de cidadania vinculada à participação efetiva e ampla dos indivíduos na gestão da coisa pública, sendo possível, assim, delimitá-la no tempo como posterior ao século XVIII.

É também subjacente à noção de *accountability* um modelo de representação que reconheça que o representante, o agente público, deve agir sempre em nome do interesse dos representados, os quais são vistos como atores capazes de discernir o que lhes interessa. Logo, quando este contraria tais interesses, deve explicar aos representados as razões e motivações porque age desse modo.

Na exposição de Mota (2006, p.15-16)

o representantes, uma vez incorporado no organismo estatal, exerce funções típicas da administração pública, dispondo de poderes que lhe possibilitam agir com supremacia sobre o particular, tendo em vista, que persegue interesse público. Tais poderes devem ser praticados de acordo com rígidos parâmetros legais para evitar tanto o abuso de poder quanto o desvio de finalidades públicas, de modo que o poder não seja exercido arbitrariamente. No caso em que a lei determina como a administração pública deve agir sem deixar opções, [...] diz-se que o ato é vinculado. Há casos, entretanto, em que a lei não regula todos os aspectos e todas as possibilidades de ação da administração pública. Neste caso, o administrador pode optar entre várias soluções, diz-se então que o poder da administração é discricionário. [...] Será no campo da discricionariedade, em que é possível maior elasticidade na ação e a escolha tem como base critérios com um traço de subjetividade que a ação política terá que ser mais controlada.

Assim, por um lado, o representante é livre para agir conforme o seu julgamento e aquilo que ele supõe ser o interesse público e a norma legal possibilita, pois a perspectiva de mandato imperativo não se sustenta na noção de representação política moderna, e as próprias características da lei tornam inevitável que ele tenha margem para agir discricionariamente. Mas, por outro lado, torna-se igualmente inevitável que os representados tenham a possibilidade de monitorar o agir do representante, apreciar as decisões tomadas e, se for o caso, puni-lo.

Essa possibilidade de um exercício de responsabilização é a *accountability*, com o que se pode responder a terceira das perguntas formuladas por Arantes et al. Ela promete um grau razoavelmente alto de controle do povo sobre os detentores do poder político de uma forma exequível em sociedades populosas, extensas, complexas e especializadas como as contemporâneas, pondera Miguel (2005, p.28). Como afirma o mesmo autor (2005, p.29), ela é uma espécie de “termo médio” entre dois tipos de representação: o mandato livre, tomado como autorização, e o mandato imperativo, tomado unicamente como expressão das vontades determinadas dos constituintes (representados). Assim, o representante idealmente deve decidir como achar melhor, calcado no que supõe ser o interesse público, porém “esse vínculo hipotético é resgatável a qualquer momento, já que o mandatário deve estar pronto para responder aos questionamentos do público.”

E surgem como requisitos para que esse processo possa se desenvolver: a obrigação de o agente público dar ampla publicidade aos atos que praticar e a liberdade de expressão dos cidadãos. O acesso à informação é imprescindível para que os cidadãos formem sua própria opinião política, o que torna imperativo aos governos a publicidade de seus atos. Já a liberdade de expressão é “um contrapeso

à ausência de direito de instrução. Os cidadãos não podem instruir o voto de seus representantes, mas podem tornar a sua vontade conhecida por aqueles que tomam as decisões finais” (MOTA, 2006, p.22). Logo,

considerando-se que na realidade os cidadãos não governam através de seus representantes (dimensão fática), mas que os representantes, quando atuam, devem fazê-lo segundo o interesse público (dimensão normativa), é necessário existir imposições legais institucionais para assegurar tal conexão. Este elemento-chave consiste na *accountability* (instrumento de adequação fática) expressa em todos os mecanismos institucionais previstos que pretendem estabelecer tal ligação, possibilitando que os cidadãos requisitem dos representantes esclarecimentos sobre decisões discricionárias, com previsões sancionatórias para o caso de não fazê-lo (sanção estrito senso) caso seja apurado algum dano (responsabilidade) (MOTA, 2006, p.25).

Durante muito tempo as reflexões políticas tomaram a manifestação do eleitor como o mecanismo de *accountability* por excelência, ao punir ou recompensar os governantes. Porém, a complexificação da gestão pública, o crescimento da burocracia e os impasses envolvidos nas decisões tomadas pelos governantes mostraram que a responsabilização pelo voto não satisfazia nem esgotava os mecanismos de responsabilização política. Assim, *accountability* deveria ser pensada como a punição ou premiação nas urnas, realizada a cada período eleitoral, mas também precisaria envolver o monitoramento do próprio mandato e ser pensada, então, como permanente. A formalização teórica dessa percepção será apresentada por Guillermo O’Donnell.

2.2 A Classificação proposta por O’Donnell

A temática da *accountability* ganhou destaque e cresceu em importância a partir dos trabalhos de O’Donnell, publicados nos anos 1990, mais especificamente a partir da distinção por ele apresentada entre *accountability horizontal* e *accountability vertical*. Ela apareceu pela primeira vez no texto “Democracia delegativa”, cuja versão inicial foi publicada em 1991³. Embora ainda não apresentasse a sofisticação que assumiria posteriormente, tal distinção já estava delimitada de modo bem claro naquela oportunidade:

³ A versão definitiva do texto saiu alguns anos depois, em 1994, em inglês, na revista “Journal of democracy”.

nas democracias consolidadas, a *accountability* opera não só, nem tanto, 'verticalmente' em relação àqueles que elegeram o ocupante de um cargo público (exceto, retrospectivamente, na época das eleições), mas 'horizontalmente', em relação a uma rede de poderes relativamente autônomos (isto é, outras instituições) que têm a capacidade de questionar, e eventualmente punir, maneiras 'impróprias' de o ocupante do cargo em questão cumprir suas responsabilidades (O'DONNELL, 1991, p.32).

Em textos posteriores, o autor se dedicou a ampliar e a aprofundar tal distinção. Assim, a *accountability vertical* compreende fundamentalmente os processos eleitorais:

por meio de eleições razoavelmente livres e justas, os cidadãos podem punir ou premiar um mandatário votando a seu favor ou contra ele ou os candidatos que apoie na eleição seguinte. Também por definição, as liberdades de opinião e de associação, assim como o acesso a variadas fontes de informação, permitem articular reivindicações e mesmo denúncias de atos de autoridades públicas. Isso é possível graças à existência de uma mídia razoavelmente livre, também exigida pela definição de poliarquia (O'DONNELL, 1998, p.28).

O processo eleitoral em questão depende da criação de regras que tornem mais fidedigna a relação entre representantes e representados, havendo necessidade de constituir adequados instrumentos de *accountability* para a realização do sufrágio popular. Destacam-se: a escolha do sistema eleitoral, peça fundamental para garantir a representação mais justa possível da vontade do eleitorado; órgãos independentes que preservem a lisura do pleito; o estabelecimento de regras de financiamento de campanha que evitem o abuso do poder econômico e delimitem uma situação de relativa igualdade entre os concorrentes, além de assegurar a transparência dos gastos eleitorais. E, finalmente, mecanismos para estimular a disseminação das informações e do debate sobre as alternativas colocadas à população, a fim de que o cidadão possa se informar sobre os interesses vinculados aos partidos e candidatos, e com essas informações efetuar suas escolhas e controlar os eleitos (ARANTES et al., 2010).

Já a *accountability horizontal* consiste na existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal de, e estão de fato dispostas e capacitadas para, empreender ações que vão desde o monitoramento de rotina quanto à imposição de sanções legais criminais ou o *impeachment*, em relação a ações ou omissões ilegais realizadas por outras instituições do Estado (O'DONNELL, 1998, p.40). O autor complementa que tais organizações estatais devem possuir não só a autoridade

legal para proceder desta forma, mas também autonomia suficiente em relação àquelas que deve fiscalizar (O'DONNELL, 1998, p.42). Ele também destaca que elas não devem atuar de forma isolada: “a *accountability* horizontal efetiva não é o produto de agências isoladas mas de *redes de agências* que têm em seu cume, porque é ali que o sistema constitucional ‘se fecha’ mediante decisões últimas, tribunais (incluindo os mais elevados) comprometidos com essa *accountability*” (O'DONNELL, 1998, p.43).

No entendimento do autor, a existência de *accountability vertical* implica que os regimes são democráticos, isto é, que os cidadãos podem exercer seu direito de participar na eleição de quem os governará por certo período, e podem organizar-se para expressar livremente suas opiniões e demandas. Porém, a debilidade da *accountability horizontal* implica que o componente liberal e republicano de muitas poliarquias novas são frágeis.

Nesse sentido, o que há de novo na proposição de O'Donnell é o destaque à necessidade da *accountability horizontal*, a ênfase à responsabilização durante o exercício do poder obtido por meio das urnas, pois a dimensão vertical (eleitoral) poderia ser garantida mais facilmente, a partir do momento em que os países adotassem eleições livres e limpas.

Assim, é de se ponderar que a democratização do poder público deve ir além do voto, pois este, por si só, não consegue garantir o controle completo dos governantes, como os episódios de Rio Grande bem o demonstram. As eleições não contêm nenhum instrumento que obrigue os políticos a cumprir suas promessas de campanha, e a avaliação do desempenho desses só pode ocorrer nas votações seguintes. Por isso, é necessário constituir instrumentos de fiscalização e de participação do cidadão nas decisões de caráter coletivo tomadas pelos eleitos durante o exercício de seus mandatos.

A origem da ênfase à necessidade de o aparato estatal estar atento à fiscalização e à responsabilização dos agentes públicos como garantia da efetivação da própria poliarquia – o que não pode ser obtido simplesmente mediante os elementos democráticos, e sim necessita das tradições liberal e republicana – deve-se à preocupação de O'Donnell quanto ao advento de um novo tipo de democracia nos países latino-americanos então recém saídos das ditaduras. Ele a chamou de “delegativa”, pois a vitória nas urnas, em eleições livres e limpas, estava sendo vista e praticada nesses países como uma autorização plena ao governante para realizar

o que fosse preciso, do modo que achasse melhor, com vistas a superar a crise social e política. Não importava, nesse caso, que isso significasse a hipertrofia do poder do próprio governante em relação a outros setores do Estado ou à própria sociedade. O problema nessas democracias delegativas seria a ausência de mecanismos eficientes de *accountability horizontal*, pois a *vertical* estava plenamente garantida (O'DONNELL, 1991).

Este foi só o mote para o desenvolvimento da distinção, pois para consolidá-la o autor tinha fundamentações teóricas consistentes, de modo a fazer dela um paradigma válido para qualquer poliarquia. Conforme Mota (2006, p.31-32)

quando o autor cunhou os termos, o fez em um contexto teórico amplo, segundo o qual as atuais poliarquias constituiriam a síntese, complexa e instável, de três tradições teóricas, democrática, liberal e republicana, somadas ao Estado. Seu ponto de partida era o de que estas tradições não eram mutuamente exclusivas, mas que convergiram nas instituições e práticas das modernas poliarquias. Para O'Donnell, o direito dos cidadãos escolherem quem os governa e de expressar suas opiniões e demandas consubstanciam os componentes democráticos principais. A ideia de que há direitos que não podem ser usurpados por nenhum poder, incluindo o Estado, constitui o componente liberal. O componente republicano está contido na ideia de que o exercício do serviço público é uma atividade enobrecedora que implica na sujeição à lei e no serviço devotado ao interesse público, ainda que às expensas de sacrifícios de interesses privados dos agentes públicos. O'Donnell observou que o elemento democrático das poliarquias já era assegurado por intermédio das eleições realizadas, mas identificou graus fracos dos componentes liberal e republicano.

O'Donnell (1998, p.49-50) ainda se arrisca a indicar o que se pode fazer para realizar ou possibilitar o bom desenvolvimento da *accountability horizontal*. Ele lista algumas medidas, tais como: (1) garantir aos partidos de oposição que alcançaram um nível razoável de apoio eleitoral um papel importante, se não principal, na direção das organizações estatais encarregadas de investigar supostos casos de corrupção; (2) manutenção de agências de controle e de prevenção altamente profissionalizadas e recursos suficientes para serem independentes dos executivos; (3) contar com um corpo judicial altamente profissionalizado, com orçamento próprio e razoável, alto grau de autonomia e de independência em relação ao executivo e ao legislativo; (4) informação confiável e adequada, garantida por uma mídia diversificada e independente.

Em texto seguinte o autor foi mais específico ao listar as instituições intraestatais importantes para a efetivação da *accountability horizontal*. Assim, distinguiu dois tipos de organismos: aqueles que chamou de “de balanço”, exercidos por cada um dos três poderes clássicos (executivo, legislativo e judiciário), reconhecidos na teoria política como os de *checks and balances*; e os que chamou de “de atribuição”, tidos como várias instituições (ombudsmen, controladorias, auditorias, conselhos de Estado) legalmente encarregadas de supervisionar, prevenir, promover sanção ou iniciar ações sobre omissões presumivelmente ilegais cometidas por instituições estatais ou agentes públicos (O’DONNELL, 2007, p.124-125).

Por outro lado, fez questão de destacar que as “de atribuição” são as que constituem o instrumento de *accountability horizontal* por excelência, pois as de balanço sofrem muitas limitações,

tienden a actuar de manera reactiva y, por lo tanto, intermitentemente frente a presuntas transgresiones de otras instituciones estatales. Una segunda limitación es que las acciones tendientes a la AH [*accountability horizontal*] de las instituciones de balance tienden a ser muy dramáticas. Estas acciones suelen crear conflictos altamente visibles y costosos entre las supremas instituciones estatales. [...] En tercer lugar, los actores en estos conflictos son a menudo percibidos como motivados por razones partidarias, lo que contribuye al agravamiento y dificultades para solucionar el conflicto dado (O’DONNELL, 2007, p.125).

As “de atribuição”, ao contrário, foram criadas especialmente para enfrentar os riscos de transgressão e de corrupção no âmbito estatal, razão pela qual podem ser proativas e contínuas em sua atividade, podem agir eficazmente de modo preventivo no controle, de ações de modo a evitar o mal que buscam combater, além de poderem adotar critérios profissionais, e não político-partidários nessas atividades (O’DONNELL, 2007, p.125-126).

O autor também frisa que as instituições “de atribuição” não devem ser criadas para substituir as “de balanço”, e sim para agir em conjunto com elas ou ao lado delas, como reforço, na busca da responsabilização dos agentes públicos e da efetivação da *accountability horizontal* (O’DONNELL, 2007, p.126).

Uma terceira modalidade foi proposta posteriormente por Peruzzotti e Smulovitz chamada de *accountability social*. Na verdade, constituiria uma modalidade da *vertical*, mas de origem não eleitoral. Ela seria um mecanismo de controle baseado nas ações de um amplo espectro de associações e de movimentos

sociais, mais a mídia. As ações desses atores visam a monitorar o comportamento dos agentes públicos, expor e denunciar atos ilegais destes e ativar as ações dos mecanismos horizontais de controle.

Essa modalidade ganhou o apoio do próprio O'Donnell, que a considerou um conceito muito útil, pois, em concordância com Peruzzotti e Smulovitz, afirmou ser incorreto limitar o conceito de *accountability vertical* às eleições. Como anota o autor:

este concepto mejora y elabora provechosamente mis observaciones originales sobre la importante de las interrelaciones entre las dimensiones horizontal y vertical de la accountability. Por un lado, una sociedad alerta y razonablemente bien organizada y medios que no se inhiiben de señalar casos de transgresión y corrupción proporcionan información crucial, apoyos y incentivos políticos para las dificultosas batallas que las instituciones de AH [*accountability horizontal*] pueden tener que emprender contra poderosos transgresores y/o corruptos. Por otro lado, la percepción de la disponibilidad de este tipo de institución horizontal para emprender esas batallas puede alentar el emprendimiento de acciones de accountability social vertical (O'DONNELL, 2007, p.128-129).

Apesar do entusiasmo de O'Donnell, a proposta mereceu críticas contundentes de parte de Mainwaring e de Miguel (2005, p.27, nota 4). Para este, faltam às instituições que a praticam e ao próprio modelo a capacidade de aplicação de sanções legais, pois suas advertências e denúncias ganham efetividade apenas quando sensibilizam algum dos poderes constituídos, em especial o Judiciário (*accountability horizontal*) ou o eleitorado (*accountability vertical*). Para Mainwaring, a inclusão da mídia e de ONGs que monitoram agentes públicos como *accountability* tornam o conceito inutilmente amplo e elástico, embora não negue a importância do trabalho por elas realizado. Portanto, para o brasileiro, “somente dois tipos de atores podem exercer a *accountability* política: os eleitores, quando reelegem seus candidatos, ao exercerem a *accountability* eleitoral; e os órgãos estatais, quando formalmente encarregados de monitorar e sancionar os agentes públicos e as burocracias, exercendo a *accountability* intraestatal” (MOTA, 2006, p.50).

Outra modalidade de apresentação da mesma teoria figura na proposição de Arantes et al. (2010). Os autores distinguem três formas de *accountability* democrática e claramente as vinculam à proposição de O'Donnell. O processo eleitoral seria a “clássica” *accountability vertical*, enquanto a horizontal se desdobraria em controle institucional durante o mandato mais as regras estatais intertemporais, aquelas pelas quais “o poder governamental é limitado em seu

escopo de atuação, a fim de garantir os direitos dos indivíduos e da coletividade que não podem simplesmente ser alterados pelo governo de ocasião” (ARANTES et al., 2010, p.113). A reprodução de um quadro apresentado pelos autores resume e esclarece com mais propriedade essas formas de *accountability* democrática por eles projetadas.

Formas de <i>accountability</i>	Instrumentos político-institucionais	Precondições
Processo eleitoral	<p>Sistema eleitoral e partidário</p> <p>Debates e formas de disseminação da informação</p> <p>Regras de financiamento de campanhas</p> <p>Justiça Eleitoral</p>	<p>Direitos políticos básicos de associação, de votar e ser votado</p> <p>Pluralismo de ideias (crenças ideológicas e religiosas)</p> <p>Liberdade de imprensa e possibilidade de se obter diversidade de informações</p>
Controle institucional durante mandato	<p>Parlamentar (controles mútuos entre os poderes, CPIs, arguição e aprovação de altos dirigentes públicos, fiscalização orçamentária e do desempenho dos órgãos de governo, audiências públicas etc.)</p> <p>Judicial (controle da constitucionalidade das leis e atos normativos pelo Judiciário, ações civis públicas e medidas extrajudiciais do Ministério Público)</p> <p>Administrativo-procedimental (Tribunal de Contas e/ou auditoria financeira)</p> <p>Desempenho dos programas governamentais</p> <p>Social (conselhos de usuários dos serviços públicos, plebiscito, orçamento participativo, mídia ativa e independente etc.)</p>	<p>Transparência e fidedignidade das informações públicas</p> <p>Burocracia regida pelo princípio do mérito (meritocracia)</p> <p>Predomínio do império da lei</p> <p>Independência das instituições de Justiça</p> <p>Existência de condições sociais e culturais que estimulem a participação da sociedade civil e dos cidadãos individualmente, valorizando o controle social sobre o poder público</p> <p>Criação de instâncias que busquem o maior compartilhamento possível das decisões (“consensualismo”)</p>
Regras estatais intertemporais	<p>Garantias de direitos básicos pela Constituição (cláusulas pétreas)</p> <p>Segurança contratual individual e coletiva</p> <p>Limitação legal do poder dos administradores públicos</p> <p>Acesso prioritário aos cargos administrativos por concursos ou equivalentes</p> <p>Mecanismos de restrição orçamentária</p> <p>Defesa de direitos intergeracionais</p>	<p>Sistema de <i>checks and balances</i>, com separação e controle mútuo entre poderes</p>

Quadro 1 - Instituições de *accountability*

Fonte: ARANTES et al. (2010, p.114)

2.3 As Críticas ao modelo de O'Donnell

O modelo proposto pelo pensador argentino causou importante impacto na comunidade acadêmica, tendo sido, em razão disso, alvo de críticas e de comentários de diversos autores.

Um dos pontos principais, elencado por Schedler e por Mainwaring, por exemplo, é de que a metáfora espacial (horizontal e vertical) não é apropriada, pois inclui ou suscita um elemento hierárquico entre elas, especialmente porque a vertical implicaria desigualdade e a horizontal seria exercida por iguais. Mainwaring afirma, na síntese de Mota (2006, p.44), que

há algumas relações intra-estatais que também são verticais, ao menos em termos formais. Por esta razão, aponta equacionar *accountability* intra-estatal como *accountability* horizontal, bem como combinar a distinção entre *accountability* horizontal/vertical com a distinção baseada no lugar que o agente da *accountability* ocupa (sociedade versus Estado). O autor propõe dois tipos de *accountability*: *accountability* eleitoral e a *accountability* intraestatal. Assim a distinção não mistura o agente (Estado versus sociedade) da *accountability* com a natureza da relação (horizontal/vertical).

Vê-se, portanto, que a crítica de Mainwaring está centrada na impropriedade da denominação utilizada por O'Donnell, mas ele concorda integralmente com o modo como a distinção foi estabelecida, tanto que propõe a substituição pelos termos “eleitoral” (vertical) e “intraestatal” (horizontal).

Por sua vez, a crítica apresenta por Shugart, Moreno e Crisp é de fundo e diverge da própria distinção apresentada por O'Donnell. Ela está centrada na noção de *accountability horizontal*, a qual, no entendimento dos autores, inexistente, pois atores em nível de igualdade não podem estabelecer uma verdadeira relação de *accountability*, afinal, esta implica autoridade hierárquica (MARIA, 2010, p.34). Para eles, portanto, existiria apenas a *accountability* que O'Donnell chamou de vertical, pois a relacionam ao modelo “principal-agent”, anteriormente comentado.

Mota (2006, p.43) considera tais críticas improcedentes, pois quando O'Donnell se refere à *accountability horizontal* quer dizer que ela é realizada entre agentes estatais, com a consequente peculiaridade de serem institucionalizados e de estarem formalmente encarregados de aplicar sanções, se necessário; e a denominação *accountability vertical* abrange a relação entre agentes estatais e não estatais. Em nenhum momento ele teria manifestado preocupação com a direção do

poder (no caso da verticalidade) ou a eventual igualdade/desigualdade entre os atores (no caso da horizontalidade), pois a referência física é apenas uma metáfora.

Uma concepção alternativa à de *accountability* formulada por O'Donnell é aquela apresentada por Schedler, o qual afirma que, mais do que horizontal ou vertical, o fenômeno é radial, ou seja, estão quase sempre presente três dimensões: informação, justificação e punição. Elas “constituem três maneiras diferentes de evitar e corrigir o abuso do poder político: a) obrigando que seu exercício seja transparente; b) obrigando que os atos praticados sejam justificados; e c) sujeitando o poder à ameaça de sofrer sanções” (MOTA, 2006, p.46). Posteriormente, o autor reduziu a duas dimensões: a da *answerability* (obrigação de o agente público responder a alguém sobre as decisões tomadas) e a de *enforcement* (possibilidade de receber sanção pelas condutas consideradas contrárias à lei). Assim, *accountability* envolve um ator com poderes para exigir resposta e aplicar punição, bem como as obrigações de o agente público fornecer respostas quando demandado e de correr o risco de ser punido por suas ações (MOTA, 2006; REBELLO, 2009).

Os elementos apresentados por Schedler são correspondentes ao de O'Donnell e as únicas diferenças – a ausência da distinção horizontal/vertical e a afirmação de ser um fenômeno radial – são, em realidade, variações de forma do mesmo conceito. Além disso, a eventual confusão presente na concepção de Schedler é que, após citar a obrigação da transparência de parte do agente público – o ponto “a” listado acima –, ele acaba por não enfatizá-la, o que ocorre especialmente ao dizer que este mesmo agente deve responder quando demandado. A questão é que ter de responder não está necessariamente associado à necessidade de ser transparente, e exatamente por não ser transparente ele precisa ser questionado. Enfim, ser transparente é um requisito, ter de explicar outro, e a transparência pode reduzir e/ou estimular as demandas por explicação.

A argumentação de Mota (2006) vai no sentido de construir um conceito mínimo de *accountability*, a partir do qual a dimensão vertical ou horizontal tornem-se modalidades, mas não “tipos” diferentes. Para a autora, e em retomada dos termos e conceitos inicialmente apresentados, o agente público que tem autonomia para decidir (discricionariamente) pode ser chamado a prestar esclarecimentos sobre a deliberação tomada e, se o for, tem a obrigação de obedecer, ou seja,

prestar os esclarecimentos, o que envolve a responsividade⁴. Porém, a *accountability* não se esgota na obrigação de responder, ela avança para a possibilidade de, a depender das explicações ou do ato cometido, este agente público ser responsabilizado e sofrer sanções. E enfatiza que a sanção é permanente como possibilidade, mas não como necessidade. Assim, a noção de *accountability* diz respeito tanto à responsividade quanto à responsabilização, mas não se confunde nem com uma nem com a outra (MOTA, 2006, p.54-59).

A autora ainda pondera que a sanção pode ser legal, institucionalizada, mas também mais ampla, de cunho moral, quando a desaprovação envolve também e/ou exclusivamente valores éticos, implicam desonra e a reprovação por parte da opinião pública. A sanção da *accountability horizontal* é sempre legal, mas a vertical pode envolver tão somente a perda de credibilidade, demarcada pela não reeleição (MOTA, 2006, p.54)⁵.

É evidente, ainda, que o foco da polêmica se centra naquilo que O'Donnell chamou de *accountability horizontal*, pois a responsividade do governante ao eleitorado é um processo político, informal, constituído por pressões da opinião pública, o qual pode não ser atendido sem que sanção alguma possa ser aplicada de imediato. Logo, a sanção que o eleitorado pode aplicar em razão de o político não ser responsivo (não responder e não atender as demandas) é não reelegê-lo, o que implica esperar, obrigatoriamente, a eleição seguinte. Na mesma medida, não há meio de o cidadão atingir agentes públicos que não estejam sujeitos ao processo eleitoral. A expectativa de obrigatoriamente ter de ser responsivo e de poder sofrer sanção institucional – perda do cargo – durante o exercício do mandato só pode se dar por meio da modalidade de *accountability* que O'Donnell chamou de “horizontal”, pois realizada por instituições estatais com poderes de punir a qualquer tempo ao longo do exercício do cargo. É exatamente por isso que O'Donnell vai dar ênfase aos processos “intraestatais”, pois as prerrogativas eleitorais já estavam garantidas, embora quando plenas são, nesse campo, insuficientes.

⁴ Este é a concepção da autora, pois a responsividade também é vista como o fato de as decisões do agente público corresponderem aos interesses dos representados.

⁵ Na mesma medida, como o caso de Rio Grande demonstra e o capítulo 3 pretende aprofundar, é possível sofrer sanção no âmbito da *accountability horizontal* sem que isso tenha efeito prático na *accountability vertical*, ou seja, a punição formal pode não causar impacto efetivo no respaldo eleitoral.

Estranha, por fim, que outros autores, como Shugart, Moreno e Crisp, considerem tão somente a reprimenda eleitoral como *accountability* e joguem os controles intraestatais para outro campo. Talvez essa separação até seja importante – não denominar ambas como *accountability* –, mas centrá-la apenas no processo eleitoral é reduzir, esvaziar e desconsiderar uma parte importante, complementar e imprescindível do processo de controle e de monitoramento dos agentes públicos. Os acontecimentos de Rio Grande comprovam isso, como se pretende explorar mais aprofundadamente no capítulo seguinte.

2.4 O Controle dos agentes públicos no Brasil pós-1988

Vistos os elementos teóricos principais da temática da *accountability*, esta seção vai tratar de apresentar os principais mecanismos de *accountability* (horizontal) que o desenho institucional brasileiro prevê, conforme a Constituição de 1988.

Controle pelo Legislativo

O controle parlamentar da burocracia pública no Brasil é exercido por meio de fiscalização orçamentária, da participação na nomeação de integrantes da alta burocracia, da instauração de comissões de inquérito para averiguar possíveis equívocos em políticas públicas e/ou atos de improbidade administrativa. Essas determinações se encontram evidenciadas nos art. 49 da CF inciso X e art. 58 incisos IV, V e VI.

Aqui se constata que os partidos e os parlamentares opositores não se interessariam em exercer o controle sobre os redutos burocráticos controlados por seus pares governistas, devendo-se essa constatação ao fato de que os opositores se ocupam mais em fustigar o Executivo por meio de suspeitas de malversação de recursos públicos do que propriamente controlar a condução das políticas públicas pela administração (ARANTES et al., 2010, p.128).

Controle pelos Tribunais de Contas

Para Arantes et al. (2010), os controles exercidos pelos tribunais de contas estão inseridos nos sistemas de *accountability* com o fim de concretizar a fiscalização administrativo-financeira das ações governamentais.

Tem como objetivo verificar se o poder público efetuou as despesas da maneira como foi determinado pelo orçamento e pelas normas legais mais gerais. O ponto central dessa fiscalização é a probidade, objetivando não permitir o mau uso dos recursos públicos e, sobretudo a corrupção. O uso desses mecanismos de controle é uma das maiores novidades em termos de *accountability* democrática. Essa não é só uma forma de controle, é também uma forma de aprendizado cívico. No Brasil, os tribunais de contas surgiram historicamente com a República e foram concebidos como órgãos de assessoria técnica do Legislativo em sua atividade de controle das contas públicas. Embora denominados tribunais, não são órgãos judiciais. Suas atribuições constitucionais ampliaram-se ao longo da história republicana.

A Constituição de 1988 permitiu a geração de inovações institucionais, tais como: a criação de ouvidorias e das escolas de contas, participação da sociedade civil na fiscalização e melhoria da transparência das contas governamentais, além da promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual ampliou a função fiscalizatória dos Tribunais de Contas, atribuindo-lhe papel de guardião.

Controle pelo Judiciário e pelo Ministério Público

As democracias que adotaram o princípio de *checks and balances*, sistema de separação de poderes, costumam reservar lugar de destaque ao judiciário, atribuindo-lhe tarefa de controlar os demais poderes, como destacam Arantes et al. (2010, p.135). Recentemente, nos chamados processo de judicialização da política ou de expansão da justiça, tem-se assistido a uma ampliação do Judiciário e do Ministério Público no controle dos atos dos poderes Executivo e Legislativo.

Há, hoje, uma diversidade de arranjos institucionais destinados a promover controles recíprocos e formas de assegurar maior responsabilização dos políticos e administradores.

Segundo Arantes et al. (2010, p.136), as instituições de Justiça podem atuar em três tipos de controles: aquele que tem por objetivo preservar as regras que presidem o funcionamento da *polity* democrática; o que incide sobre forma e conteúdo das políticas elaboradas e implementadas pelos governantes; e o dos ocupantes de cargos públicos, eletivos, nomeados ou de origem na carreira burocrática, no que diz respeito à conduta pública e administrativa. Esses tipos de controles atuam sobre dimensões diversas do funcionamento da democracia.

É importante que se relate que o sistema brasileiro de *judicial review* pode ser considerado um dos mais descentralizados e acessíveis entre os países que adotam essa forma de recurso ao Judiciário (ARANTES et al., 2010, p.137), minorias políticas têm recorrido com bastante frequência ao órgão de cúpula, o Supremo Tribunal Federal, contra medidas legislativas e atos normativos governamentais que afetam a *polity* brasileira nos níveis federal e estadual. É importante informar que desde a promulgação da Constituição de 1988 mais de quatro mil ações diretas de inconstitucionalidade foram movidas junto ao STF. Embora a dimensão do sistema *checks and balances* diga respeito ao plano superior do controle da *polity*, não se pode desprezar os efeitos da responsabilização geral e de *accountability* em particular que as decisões judiciais nessa órbita acarretam sobre a classe política e sobre a administração pública.

Toda vez que são chamados às barras do tribunal constitucional, presidentes, governadores, legisladores federais e estaduais são obrigados a prestar conta de suas decisões normativas, reafirmar a constitucionalidade das mesmas diante da contestação de minorias e de grupos de oposição empenhados por sua revisão ou revogação. Nesse processo, instaura-se um novo contraditório entre os atores mencionados.

Cabe destacar, igualmente, que a judicialização da política constitucional pode ter efeitos sobre a *accountability vertical* de governantes, pois os processos judiciais expõem suas ações à opinião pública, acarretando efeitos em sua reputação e conseqüentemente na corrida eleitoral seguinte.

A expansão da justiça no terreno das políticas públicas é um dos principais elementos da chamada judicialização da política. No Brasil esse fenômeno tem ocorrido não só pela constitucionalização de *policies*, mas por mudanças institucionais e no ordenamento jurídico infraconstitucional que abriu espaço à representação judicial de direitos e interesses difusos, coletivos e individuais

homogêneos (ARANTES et al., 2010).

Leis anteriores iniciaram o reconhecimento de tais direitos, mas foi a Lei 7.347/85, da ação civil pública, que abriu o ordenamento jurídico à sua defesa.

A grande novidade representada pela lei civil de ação pública reside, na legitimação processual de agentes públicos e sociais para defenderem na justiça direitos que anteriormente só podiam ser reparados pela iniciativa individual das pessoas lesadas. Em 1988, a Constituição confirmou a abertura do ordenamento jurídico aos direitos transindividuais, constitucionalizando os mencionados pela lei de 1985 e consolidando o caminho para o surgimento de novos tipos, incluindo os serviços de relevância pública. É por essa via que o MP tem atuado como fiscal de políticas públicas (ARANTES, 2010, p.139).

Como pondera Moreira (2011, p.30) em relação ao Ministério Público

que não se confunda a atuação política da Instituição (nos moldes em que a concebemos, ou seja, como garantidor dos direitos da coletividade) com a velha função de acusador que originou a alcunha. Principalmente tendo-se em conta a peculiar posição que a Instituição ocupa nas ações coletivas, que é a de substituto da sociedade civil. E esta função só foi atribuída ao Ministério Público brasileiro justamente porque se construiu um discurso de que ela se fazia necessária porque o sistema de *checks and balances* da tripartição clássica não lograria êxito em sua função primordial de controle do poder e submissão dos governantes à igualdade jurídica da tradição liberal.

A nova legislação chega como uma verdadeira revolução processual de acesso à Justiça no Brasil. Entre outras prerrogativas que conferiram posição privilegiada ao MP tem-se: o inquérito civil público e a possibilidade de conduzir termo de ajustamento de conduta (TAC).

No inquérito civil, enquanto as associações civis não dispõem de poder para requisitar informações e produzir provas lastreadas pelo poder coercitivo estatal, o MP pode instaurar inquérito civil e o não atendimento de suas requisições, três anos de punição e pagamento de multa.

Quanto ao TAC, ele é um instrumento jurídico com força de título extrajudicial, por meio do qual o agente causador do dano é levado a assumir a responsabilidade pelo mesmo, em acordo firmado com o MP. O TAC tem a vantagem de produzir efeitos práticos sem que seja necessária a intervenção do judiciário. No caso de descumprimento por parte do responsável sua força de título extrajudicial permite que o pedido de execução seja feito a justiça sem mover ação principal para

conhecimento do direito.

Esses dois instrumentos, por incidirem sobre a política e sobre os agentes públicos são considerados expedientes de responsabilização política extrajudicial (ARANTES et al., 2010, p.140).

Por fim, o controle dos ocupantes de cargos públicos é aquele que está diretamente relacionado à *accountability*, uma vez que seu impacto não incide sobre políticas, mas sobre os políticos e administradores públicos direta e individualmente, nessa área houve avanço nos últimos 20 anos de política brasileira.

Pela via judicial, dispõe o Brasil de dois tratamentos distintos: o enquadramento do ato de corrupção como crime comum ou como ato de improbidade administrativa. O primeiro caso está tipificado no Código Penal e a condenação do réu pode levá-lo à reclusão de um a oito anos, além da perda do cargo e a pagamento de multa. Entretanto, a inovação brasileira na área de combate à corrupção foi a criação de uma terceira forma de tratamento de problema, qualificada como ato de improbidade administrativa, a qual será detalhada a seguir. Essa forma prevista pela Constituição de 1988 foi regulada por lei em 1992.

Por essa razão é que a Lei de Improbidade Administrativa é uma das mais caras ao MP, pois possibilita aos promotores uma importante arma de combate à corrupção e fiscalização da classe política e dos administradores públicos em todos os níveis da federação. A Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa teve sua criação motivada para conter os desmandos políticos ocorridos na era do então presidente Collor de Melo. Sua natureza está consubstanciada na efetividade do processo coletivo para tutela jurisdicional dos chamados direitos transindividuais, face às transformações ocorridas no Estado, relacionadas com a alteração da estrutura da própria sociedade.

Nessa trilha de análise, se faz necessário percorrer a trajetória doutrinária ao longo da pesquisa possibilitando que culminasse o processo em Ação de Improbidade. Primeiramente, vale lembrar que a Ação Civil Pública foi introduzida pela Lei 7.347/85, com a denominação de ação civil pública de responsabilidade, tendo por objetivo a prevenção ou a composição de danos morais ou patrimoniais que fossem causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e a direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico e a qualquer outro interesse difuso ou coletivo. Sua versatilidade revelou significativo instrumento processual de cuja ausência o nosso sistema jurídico carecia para tutelar interesses e direitos

transindividuais, ou seja, aqueles que convergem e incidem sobre um mesmo bem, de natureza indivisível e com pluralidade de sujeitos.

Essa inovação criou a possibilidade de que sujeitos interessados no bem comum, por exemplo, como os pertinentes à saúde pública, pudessem influir judicialmente, coibindo a circulação nociva de produtos prejudiciais à saúde da população.

A Ação Civil Pública definiu os legitimados ao seu exercício na seguinte ordem: Ministério Público, União, Estados e Municípios, autarquias, empresa pública, fundação, sociedade de economia mista e associações, alargando a tutela dos interesses metaindividuais.

A Constituição de 1988 abriu o leque dos mecanismos de proteção dos interesses transindividuais ao acrescentar ao objeto da ação popular: a preservação da moralidade administrativa e do meio ambiente; ao instituir o mandato de segurança coletivo, e incluir entre as funções do Ministério Público o exercício da ação civil pública (WALD, 2007, p.200).

A ação civil pública é instrumento de interesse social, sendo manifesta a legitimidade do Ministério Público para propor a ação em que a defesa dos interesses individuais homogêneos tenha expressão para a coletividade. A proteção dos direitos sociais requer uma atuação estatal, de forma ativa, diferente da solicitada (ou não solicitada) durante o Estado Liberal, produzindo uma total organização dos serviços públicos que teria sido a responsável pelo surgimento do próprio Estado Social (BOBBIO, 2000, p.72).

É nesse contexto que se propicia o surgimento de novos atores sociais, nos quais os interesses transindividuais, principalmente os interesses difusos, encontram ambiente fecundo para aflorarem. Corroborando com conceitos empregados, direitos humanos de terceira geração poderiam ser designados como transindividuais ou metaindividuais, direitos que transcendem ao indivíduo.

De forma frequente foram usadas algumas terminologias, tornando-se necessário que se conceitue o que são os chamados direitos transindividuais. Eles são aqueles direitos titulados por um grupo, uma coletividade ou por uma gama de sujeitos afetados por um mesmo ato lesivo.

Os direitos tuteláveis coletivamente são definidos como difusos, coletivos e individuais homogêneos previstos no parágrafo único do artigo 81 incisos I, II e III da Lei nº 8.078, de setembro de 1990. São difusos os direitos transindividuais, de

natureza indivisível dos quais sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas entre si por circunstâncias de fato (PINTO, 2010, p.65).

Distinguem-se direito coletivo e difuso. Ambos, sem dúvida transcendem ao direito individual, sendo, portanto, metaindividuais, pertencem aos indivíduos, mas também à coletividade à qual se integram. O direito coletivo é o que tem como suporte certa relação-base, relação de determinada categoria. Assim, os direitos difusos são aqueles que transcendem a esfera do indivíduo, por isso, chamados “metaindividuais” ou “supraindividuais”.

É importante que se faça a distinção entre ação civil pública e outras correlatas no ordenamento jurídico. Preliminarmente, é imprescindível que se diga que é impossível confundir ação civil pública com ação popular, embora a ação popular possa ser considerada modalidade da ação civil pública.

A ação popular se funda no controle de atos ilegais e prejudiciais ao patrimônio da União, Estados e dos Municípios, da moralidade administrativa e do patrimônio histórico e cultural, é um instituto de índole constitucional e natureza processual, outorgando garantia política, tendo em vista a defesa do interesse coletivo. Essa ação provoca o controle jurisdicional que é diretamente responsável pelo controle dos atos ilegais que lesam o patrimônio público, e é concedida exclusivamente ao cidadão.

Ação civil pública e ação popular podem ser aforadas simultaneamente, porém cada uma delas atende a uma diferente finalidade. Para melhor caracterizar essas diferenças deve-se ter presente, que havendo mero interesse patrimonial, sem repercussão no interesse público é inadmissível a utilização da ação civil pública.

Se ambas as ações (civil pública e popular) podem se aforadas simultaneamente, cada uma delas, por certo, atende a finalidade diferente, não podendo a finalidade de uma coincidir com a da outra (WALD, 2007, p.370). Esse posicionamento adotado deve-se ao fato de o patrimônio público, em sentido amplo, constituir-se de bens disponíveis e indisponíveis, havendo a necessidade de indagar caso a caso a existência ou não de interesse público que justifique propor ação civil pública.

Nesse aspecto, evidencia-se a chamada *tipologia* dos interesses protegidos que em tudo são distintos. Nessa ótica, não haveria legitimidade do Ministério Público, por exemplo, intervir com ação civil pública na cobrança de imposto, por ser

mero interesse disponível, diferente dos valores de interesse geral e de maior relevância vinculados aos fins sociais. No caso há tão somente interesse patrimonial, sem repercussão no interesse público, situação que é tutelada pela própria Fazenda Pública que dispõe de corpo profissional próprio.

Inconfundíveis também a Ação Civil Pública e a Ação de Responsabilidade por Atos de Improbidade Administrativa. Por ser nova modalidade de atuação do MP, ela está regida pela Lei 8.429, de 02 jun. 1992, e visa a coibir atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos poderes da União, estados e municípios, assim como de empresa incorporada ao patrimônio público, cujo custeio o erário tenha concorrido com mais de 50% do patrimônio ou da receita anual.

Está disciplinada nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei 8.429/92, enumerando de forma exaustiva quais os atos de improbidade que são por ela coibidos. Propor ação de improbidade está condicionado à observância do disposto no art. 17, que preceitua ser indispensável à precedência de medida cautelar de sequestro regulamentada no artigo 16 nos seguintes termos: “a ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar”.

São requisitos: a) prática de ato de improbidade administrativa, por agente público, servidor ou não, de qualquer das pessoas jurídicas elencadas no artigo 1º da Lei 8.429/92; b) promoção prévia de medida cautelar de sequestro na forma do artigo 16; c) aforamento da ação no prazo de 30 dias, contados da efetivação da medida cautelar; d) petição inicial conforme disposto no art. 282 do Código de Processo Civil (WALD, 2007, p.373).

O procedimento adotado é o rito ordinário e se encontra previsto no art. 282 e seguintes do Código de Processo Civil, nele há a intervenção do Ministério Público como *custos legis*, ou quando não é ele próprio o autor.

Percorrido o campo conceitual dos direitos e seguindo a trajetória que a pesquisa fundou-se, importante papel tem o conceito de Inquérito Civil para a compreensão do contexto. O Inquérito Civil está umbilicalmente ligado à ação civil pública, por força de preceito constitucional contido no inciso III do artigo 129 e ainda no § 1º do artigo 8º da Lei 7.347/85. Consiste num procedimento administrativo precedente à ação, destinado à perseguição dos fatos em que se subsume ofensa, potencial ou concreta, a qualquer dos bens, interesses ou direitos por ela

preserváveis.

O projeto de lei que dispôs sobre ação civil pública instituiu de modo inovador a figura do inquérito civil. Trata-se de procedimento meramente administrativo, de caráter pré-processual, que se realiza extrajudicialmente. O inquérito civil de instauração facultativa desempenha relevante função instrumental, constitui meio destinado a reunir provas e quaisquer outros elementos de convicção que possam fundamentar a atuação do Ministério Público. Pode-se dizer que configura um procedimento preparatório (WALD, 2007, p.368).

Por se tratar de procedimento administrativo, sua realização está contida na previsão do inciso LV do artigo 5º da Constituição Federal. Sua realização se pauta nos princípios do devido processo legal, ampla defesa e contraditório. Logo, compete ao Ministério Público instaurar o inquérito civil, sob sua presidência, requisitar a qualquer organismo público ou particular certidões, informações ou perícias que achar necessário.

* * *

Este capítulo trouxe a fundamentação teórica escolhida para a análise do fenômeno ocorrido em Rio Grande, no pleito de 2004: a *accountability*, também identificada como responsabilização. Procurou-se apresentar e também discutir o conceito, indicar algumas das modalidades presentes na bibliografia, especialmente a distinção entre as formas vertical e horizontal, formulada por O'Donnell, bem como as principais divergências entre os autores.

Assim, um dos estágios do caminho foi cimentado, pois a concepção de que em uma democracia representativa os agentes públicos devem ser monitorados, precisam prestar contas e eventualmente sofrer sanções, seja de parte de organismos de controle, seja de parte do eleitorado, predomina como fundamento em que se entende poder compreender a série de eventos rio-grandinos.

O fato de, por um lado, a *accountability* ter operado e o prefeito perdido o mandato e sido retirado da disputa, é digno de nota. Por outro, o fato de o eleitorado não ter reconhecido tal mecanismo de *accountability* e preferido responsabilizar (premiar, no caso) o substituto do prefeito cassado mostra o quanto a questão é problemática e precisa ser analisada com mais atenção. Este é o desafio proposto para o próximo capítulo.

Capítulo 3

Os Impasses da *accountability*: quando fiscalização e responsabilização convivem com absolvição eleitoral

Neste capítulo o foco ficará voltado à análise de como os mecanismos de *accountability* operaram eficientemente de modo a retirar o mandato e a possibilidade de reeleição de um prefeito que afrontou as normas legais que disciplinam o exercício do cargo e o comportamento dos competidores em uma disputa. Contudo, também estará voltado a discutir o fato de que a responsabilização política e as sanções aplicadas não foram plenamente vitoriosas. A cidadania riograndina confirmou de modo muito intenso o nome do candidato indicado para substituir o prefeito afastado, o que demonstra a insatisfação dela com a operacionalização daqueles mecanismos de *accountability* e a aprovação em relação à orientação política do governo.

Ele se estrutura em três seções. A primeira procura apresentar a contradição presente no ocorrido em Rio Grande, ao ressaltar que os mecanismos de *accountability* são necessários para garantir a lisura do processo eleitoral e para que ele próprio possa operar como o principal meio de responsabilização política; porém, que a população não aceitou a eficiência desses mecanismos e os tomou como formas de impedir que ela pudesse manifestar livremente a sua vontade.

A segunda discute se, no caso em tela, havia clareza da população para realizar a responsabilização eleitoral: se ela possuía informação política suficiente para decidir, se identificava o governo como responsável pelos resultados produzidos e pelas ações julgadas como indevidas por parte dos administradores do processo eleitoral.

Por fim, a terceira busca elementos para explicar o modo como, independentemente do grau de informação e de capacidade de efetivamente responsabilizar os agentes públicos, naquele momento a relação do governo e da família Branco com a sociedade riograndina envolvia elementos muito mais amplos do que aqueles contidos nos mecanismos formais de responsabilização.

3.1 A Fundamentação da contradição

Como foi apontado no capítulo anterior, há amplo consenso na literatura em torno daquilo que O'Donnell chamou de *accountability vertical*. Na verdade, embora haja discussão em torno da oportunidade da denominação e do fato de existir outra(s) modalidade(s) de *accountability* (em especial a horizontal), isto não ocorre em torno do conteúdo por trás do nome escolhido pelo autor argentino, ou seja, na democracia as eleições são por excelência um mecanismo para responsabilizar autoridades políticas.

Como anota Marengo (2009, p.294): “no final do ciclo governamental, eleitores julgam retrospectivamente o desempenho de seus representantes, no legislativo ou em postos governamentais, recompensando-os ou punindo-os por meio de seus votos.” A versão de Miguel (2005, p.27) é totalmente compatível com o enunciado de Marengo, mas formulada de um modo mais abstrato e vinculado mais estritamente à teoria política:

o ponto culminante da *accountability vertical* é a eleição – que, assim, ocupa a posição central nas democracias representativas, efetivando os dois mecanismos centrais da representação política democrática, que são a autorização, pela qual o titular da soberania (o povo) delega capacidade decisória a um grupo de pessoas, e a própria *accountability*.

É importante que se tenha claro que a literatura acadêmica o significado mais usual de democracia se refere aos procedimentos e os mecanismos de escolha de governos através de eleições, mas há perspectivas que ampliam a compreensão do conceito tanto em relação aos conteúdos como aos resultados práticos nos terrenos da economia e da sociedade. Por uma parte, acompanhando a abordagem minimalista de Schumpeter (1950) e a procedimentalista de Dahl (1971), vários autores definiram a democracia em termos de competição, participação e

contestação pacífica do poder (MOISÉS, 2005). Essa definição deixa claro que qualquer sistema político que não se baseia em processos competitivos de escolha de autoridades públicas, capazes de torná-las dependentes do voto da massa de cidadãos, isto é, do mecanismo por excelência de *accountability vertical*, não pode ser definido como uma democracia.

A ênfase minimalista de Schumpeter e de seus seguidores é vulnerável ao que outros autores classificam como uma “falácia eleitoralista”, isto é, a tendência de privilegiar as eleições sobre outras dimensões da democracia, definindo democracia essencialmente como um método de escolha de governos dentre as elites que competem pela posição. Essa perspectiva desconsidera o fato de que mesmo nações que adotam o mecanismo eleitoral podem conviver com eleições não inteiramente livres, tornando discutíveis seus resultados.

Logo, a eleição para ser um mecanismo efetivo de *accountability* deve cumprir os requisitos de ser livre e limpa. Desse modo, não é a eleição simplesmente o “ponto culminante”, mas uma determinada modalidade dela, pois aquelas que servem de fachada para ditaduras, seguem regras que desequilibram a disputa ou não garantem a autonomia para que a cidadania se manifeste não contribuem para a *accountability*.

Além disso, a vertente minimalista dá pouca importância ao que acontece com as demais instituições durante a democratização. Instituições como o parlamento, os partidos, o judiciário ou a polícia podem funcionar de forma deficitária ou incompatível com a doutrina da separação de poderes, mesmo convivendo com um regime de regras eleitorais. Em vista de limitações desse tipo, Dahl (1997) ampliou e completou a definição da democracia com sua abordagem das poliarquias, mostrando que para que o princípio de contestação do poder esteja garantida é também indispensável que condições específicas assegurem a participação dos cidadãos na escolha de governos e, inclusive, a possibilidade de eles próprios serem escolhidos para formá-los. Outra característica central da democracia, segundo o autor, é a exigência de responsabilização de governos e lideranças políticas diante dos cidadãos. O'Donnell, por exemplo, ao falar em *accountability vertical* a relaciona diretamente com a noção de poliarquia formulada por Robert Dahl.

Seguindo esse caminho, a eleição a que os autores fazem referência deve ser realizada em cenários nos quais são garantidos os meios para formular preferências, que são: 1. liberdade de formar e aderir a organizações; 2. liberdade de expressão; 3. direito de voto; 4. direito de líderes políticos disputarem apoio; 5. fontes alternativas de informação. Igualmente, em que há meio para exprimir preferência, ou seja, elegibilidade para cargos públicos e eleições livres e idôneas (DAHL, 1997). Essas condições implicam em garantias relativas ao direito de organização e representação da sociedade civil, em especial, em partidos políticos, por intermédio do que a pluralidade de concepções e de interesses que constituem a sociedade pode se expressar e se realizar. Implicam também na tradição do que se designou como constitucionalismo, isto é, a necessidade de que princípios internalizados em instituições – como mecanismos de pesos e contrapesos – sejam garantidos por uma constituição legitimada pela sociedade, isto é, pela dimensão jurídico-legal que envolve valores compartilhados pela maioria dos membros da comunidade política (MOISÉS, 2010).

É especialmente neste ponto que o processo eleitoral ocorrido em Rio Grande foi afetado pelos mecanismos de *accountability*. Ou seja, pelas instituições de fiscalização, monitoramento e eventuais sanções, as quais existem para garantir que o pleito ocorra de modo idôneo, que os competidores possam disputar em um padrão mínimo de igualdade, que a máquina pública não reverta em benefício de algum dos candidatos em particular. Em outros termos: aquelas existentes para garantir que a formulação e a expressão de preferências sejam plenas.

Assim, os aspectos jurídicos desses mecanismos de *accountability* que redundaram na cassação da candidatura de Fábio Branco e preservaram a lisura do pleito funcionaram com o esperado em uma poliarquia. E a corroborar o que se tem abordado, é valiosa a contribuição suscitada por Maluf (2001), em sua obra “Prefeitos na Mira”, que analisa o processo de afastamento dos prefeitos paulistas por decisão das câmaras municipais.

O autor parte do princípio de que o crescente número de prefeitos afastados aconteceu quando o Ministério Público, principalmente o Ministério Público Estadual, vem ampliando sua atuação, não apenas em relação aos cargos eletivos, mas em tudo que possa ameaçar o interesse público (MALUF, 2001, p.19). Essa tendência buscou fundamento na ordem constitucional, oriunda da Constituição Federal de 1988, a partir da qual as câmaras municipais e o Ministério Público passaram a

contar com muito mais poder (MALUF, 2001, p.20). Esta questão, aliás, já foi apresentada no capítulo anterior.

O interessante é que, na visão de Maluf, torna-se pouco produtiva uma explicação de fundo que separe os prefeitos afastados pelas câmaras dos prefeitos afastados pela Justiça por meio do trabalho desenvolvido pelo MPE, com fundamento de que essas dimensões se interpenetram. Em seu trabalho, ele analisou os prefeitos que deixaram o cargo por decisão das câmaras municipais, sem com isso menosprezar a importância dos que o deixaram por decisão da justiça em ação iniciada pelo MP. É de grande importância no contexto da atual pesquisa a seguinte proposição, uma vez que o fenômeno de cassação em Rio Grande se deu por decisão judicial, e o Poder Executivo era o senhor absoluto da política local.

Por fim, o autor classifica as cassações a partir de cinco características institucionais que levaram a afastamentos provisórios e/ou definitivos, embora alerte para o fato que existiram casos de prefeitos que sofreram processo de cassação na Câmara, mas não chegaram a ser afastados: (a) cassados e não reintegrados ao cargo; (b) cassados, mas provisoriamente reintegrados ao cargo; (c) afastados temporariamente; (d) afastados por determinação judicial; (e) com mandatos extintos por decisão judicial.

Nos estudos realizados para os municípios do estado de São Paulo servem de parâmetro as características referente a prefeitos afastados por determinação judicial, uma vez que vislumbra essa possibilidade a partir da solicitação do Ministério Público e/ou de vereadores agindo em grupo ou isoladamente. Na presente pesquisa não houve afastamento do cargo, e sim perda da condição de candidato por denúncia do Ministério Público Eleitoral com fundamento nas irregularidades apontadas que acusavam o prefeito de improbidade administrativa e abuso de poder, ou seja, prevaleceu o componente jurídico.

No entanto e aqui reside a contradição principal, motivadora do próprio trabalho, deve-se registrar que a premência dos prazos da justiça eleitoral – plenamente justificáveis em razão da peculiaridade do cenário em que os fatos ocorrem –, contribuíram para gerar a ideia na opinião pública de uma justiça sumária, intempestiva, ainda mais quando comparada aos prazos da justiça comum¹.

¹ Recorda-se que Fábio Branco só foi sentenciado em primeira instância (com absolvição) na justiça comum em 2013.

Se a larga temporalidade existente na justiça comum gera na opinião pública a sensação de impunidade, o que é muito criticado pela própria opinião pública; a celeridade da justiça eleitoral surpreende, mas, também de modo surpreendente, este fato não é visto como positivo em si mesmo, e sim gera a ideia de que não foi garantido o pleno direito de defesa, trata-se de um estímulo aos ataques das forças políticas adversárias e que, dessa forma, injustiças podem ou foram cometidas.

No caso ocorrido em Rio Grande foi o que se viu. Como se tratava de uma disputa eleitoral, em que as denúncias originárias foram promovidas pela oposição e então acolhidas pelo MP, houve a interpretação de que a Justiça Eleitoral agiu não só com uma rapidez ímpar – o que não é procedente, pois ela seguiu os prazos previstos, os quais exigem celeridade – como também de modo interessado, partidariamente.

A resposta da população foi contundente: o nome indicado para substituir Fábio Branco e que claramente representava a continuidade do projeto político por trás da candidatura do prefeito cassado, especialmente por ostentar o mesmo sobrenome, recebeu cerca de 75% dos votos válidos, ou seja, três em cada quatro votos atribuídos a algum candidato². O eleitorado de Rio Grande, insatisfeito com a cassação da candidatura do prefeito, nome que queria reeleger, rejeitou peremptoriamente a decisão da Justiça Eleitoral e reafirmou a sua soberania, isto é, o fato de que nenhum tipo de decisão seria superior a das urnas. Se não era possível reeleger Fábio Branco, era possível consagrar a proposta política que o representava e, assim, simbolicamente reelegê-lo.

Para mais além: o resultado indicou que as outras alternativas políticas tinham perdido apoio, logo que parcelas do eleitorado que em condições normais não votariam em Fábio Branco, votaram em Janir Branco como forma de registrar a insatisfação com o que ocorreu às vésperas do pleito. Afirma-se tal porque o percentual obtido por Janir é não só elevado como muito superior ao atingido pelo próprio Fábio Branco ao se eleger em 2000 e ao retornar ao cargo em 2008 – que giraram em torno de 50%. Igualmente, porque Janir não apresentava trajetória política que o credenciasse a merecer tal enxurrada de votos: ele não ostentava experiência política prévia, era deputado estadual em primeiro mandato, e não havia exercido qualquer cargo eletivo em âmbito municipal.

² Se a votação for calculada sobre os votos atribuídos, o percentual continua elevado: 71,5% dos votos foram para Janir Branco.

Desse modo, embora os mecanismos de *accountability* tenham operado como o esperado em uma poliarquia, garantindo a lisura do pleito ao retirar da disputa os competidores que não cumprem as regras que disciplinam o jogo, não se pode negar que tal atividade contrariou o interesse da população, a qual não aceitou essa dimensão da *accountability*. Logo, se servindo da dimensão eleitoral, na qual, como foi visto, a premiação ou a punição é definida por uma avaliação retrospectiva, preferiu premiar aquele que fora punido pela Justiça Eleitoral, como a dizer que, apesar daquela punição, não restava satisfeito com a decisão. A intensidade da premiação contrasta fortemente com a contundência e rapidez (necessárias) da Justiça Eleitoral.

Nesse momento, é valioso resgatar a manifestação do vereador Júlio Cesar Pereira da Silva (PMDB) no plenário da Câmara Municipal no dia em que a cassação foi determinada em primeira instância e já apresentada no capítulo 1, pois ela resume bem a perspectiva que se está construindo aqui: “a Justiça Eleitoral não decidirá as eleições, e sim a população, e se o prefeito Fábio não puder concorrer, o Deputado Estadual Janir Branco concorrerá” (CÂMARA MUNICIPAL DE RIO GRANDE. Ata 7.558, 23 ago. 2004). Ou seja, a soberania reside no povo e este vota como desejar, ainda que outros atores possam alterar o processo eleitoral. No caso em questão, a população desejava eleger Fábio Branco e o fez, ainda que com outro representante da família.

Do ponto de vista teórico, quem ajuda a explicar tal situação é Arato (2002, p.92-93), quando lembra que a “*accountability legal*” dos representantes eleitos, que define que eles devem responder e assumir as responsabilidades por seus atos, de fato, não pertence ao povo, e sim ao constitucionalismo, e que ela não ajuda a aproximar a distância entre governantes e governados. Nesse sentido, a *accountability vertical* ou a responsabilização eleitoral, oriunda da soberania popular ao exercer o voto, provêm de uma tradição e segue uma lógica distinta àquela pertencente a dos princípios legais. Embora necessariamente convergentes na construção de uma poliarquia, em determinadas circunstâncias elas podem ser contraditórias. E, como no regime democrático a regra é a da prevalência da vontade popular, foi o que ocorreu, mesmo quando a escolha realizada pelo eleitorado não é a mais adequada conforme os parâmetros legais.

Os fatos ocorridos em Rio Grande põem em xeque o próprio mecanismo de *accountability*, afinal, decisões como essa parecem indicar que a fiscalização e a punição aos agentes políticos que não se atêm ao cumprimento da lei não é um fator decisivo para o juízo da própria população. Esta pune ou consagra eleitoralmente a partir de outros princípios ou sem se preocupar decisivamente com a lisura dos procedimentos do agente político. E boa parte da literatura que trabalha com o tema da *accountability* não atenta a essa questão ou está mais preocupada em afirmar a importância e a necessidade da *accountability* como meio de preservação da poliarquia: a vertical, pois as eleições devem ser livres e lisas para garantir a plena manifestação da soberania popular; a horizontal, com vistas a supervisionar e punir os governantes, no intervalo entre as eleições e como meio de sinalizar aos eleitores quando da realização das suas escolhas. Porém, e quando a vontade popular, soberana por excelência em um regime democrática, contesta os mecanismos de controle?

3.2 Clareza sobre quem responsabilizar

Todavia, é preciso analisar com mais profundidade as razões ou motivações para que tal situação ocorra ao menos no caso específico de Rio Grande, como será tentado realizar a seguir.

Antes de avançar na análise, é importante enfatizar mais uma vez o sentido e o significado da responsabilização eleitoral. Como bem sintetiza Arato (2002, p.91-92), “*accountability* é uma *avaliação retrospectiva*, especialmente quando se trata de representantes eleitos que não podem ser forçados a cumprir as promessas e programas enquanto estiverem no cargo, mas que podem ser punidos por seus atos e omissões nas eleições subsequentes”.

Mas o próprio autor destaca que não se trata da simples verificação do cumprimento das promessas, pois os representantes, ao contrário de delegados e de embaixadores, não cumprem mandato imperativo, no qual devem simplesmente atender as instruções dos eleitores. Assim, “o que se avalia é seu desempenho geral, e se o distanciamento do ponto de vista dos eleitores levar ao sucesso, eles podem ser facilmente perdoados” (ARATO, 2002, p.92), a indicar que o representante pode não ser plenamente responsivo (fazer aquilo que o eleitor

deseja) e mesmo assim ser compreendido e recompensado pelo eleitor, seja porque produziu bons resultados, seja porque justificou de modo claro e transparente as razões pelas quais não cumpriu aquilo que afirmara que faria (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006). O essencial a reter, no entendimento dele é que:

se valorizamos a conexão entre representantes e representados, *então é accountability* um meio importante de reforçar esta norma *democrática*. Portanto, se estamos ou não convencidos dos potenciais democráticos da deliberação, identificação e/ou similitude, seria absurdo negar que *accountability* política teria que ser, no mínimo, uma dimensão crucial de qualquer democracia moderna, onde não há mais identidade entre governantes e governados (ARATO, 2002, p.92).

Contudo, a partir deste posicionamento – que é convergente com o que foi apresentado no capítulo anterior sobre o conceito de *accountability* em suas várias dimensões –, um dos aspectos chave na ênfase das eleições como mecanismo de responsabilização é a discussão em torno da condição que o eleitorado tem de efetivamente responsabilizar o agente político.

parte do apelo de modelo de *accountability* é a sua simplicidade e o limitado conhecimento que é requerido ao eleitorado. Cidadãos não precisam se preocupar com a credibilidade de propostas e promessas. Mas há uma coisa que os cidadãos precisam saber: quem é responsável pelas decisões tomadas. Eles não podem fazer julgamentos retrospectivos sobre os que estão no poder a menos que seja claro quais desses políticos tomam as decisões (POWELL, 2000, p.11 apud REBELLO, 2009, p.35).

Nesse sentido, cabe perguntar: será que a população de Rio Grande votou em Janir e aprovou simbolicamente o governo de Fábio Branco por que, ao contrário da Justiça Eleitoral, não conseguia responsabilizá-lo por condutas inadequadas?

Para tentar responder essa questão, deve-se discutir um outro aspecto. Na teoria sobre este tema, ganha espaço como ideal normativo da qualidade da democracia a maximização da clareza da responsabilidade e a capacidade de produzir decisões que tenham resolutividade³ (MELO, 2007, p.13). Logo, a discussão na Ciência Política contemporânea relaciona o desenho institucional com a capacidade de identificação dos responsáveis pelas tomadas de decisão e a consequente condição de responsabilizá-los eleitoralmente.

³ Capacidade de produzir decisões com alto grau de consenso e credibilidade em torno delas, o que se contrapõe à decisividade, que é simplesmente a capacidade de produzir decisões.

A discussão gira em torno de saber se são os arranjos majoritários ou os consensuais aqueles mais adequados para cumprir tal objetivo. Porém, Melo (2007) argumenta que a própria noção de responsabilização está diretamente vinculada ao princípio de representação majoritária e que há a assunção cada vez mais frequente na área de política comparada de que a concentração de autoridade política é precondição para o exercício da responsabilização.

Quem formula esse ideal de modo muito claro é Powell. Para esse autor, “a concentração de poder em poucos agentes é um pré-requisito para o exercício do controle pelos cidadãos. Isso se deve fundamentalmente ao fato de que a concentração de poder é necessária para garantir clareza de responsabilidades” (MELO, 2007, p.17). De modo mais sofisticado teoricamente: os desenhos majoritários permitem maior identificabilidade, ou seja, a clareza a respeito de quem toma as decisões, o que permite mais facilmente a responsabilização (MELO, 2007, p.20).

A responsabilização ocupa lugar privilegiado no quadro conceitual do majoritarismo como modelo ideal de desenho institucional, mas não no proporcionalista. [...] O ponto básico distintivo dos modelos proporcionais é que seu ideal normativo está encapsulado na idéia de que as preferências do maior número de pessoas devem estar refletidas no processo político. Em outras palavras, o governo deve ser responsivo não a uma maioria, mas ao maior número de pessoas possível (Lijphart, 1984, p.4). [...] Em contraste, no ideal majoritário busca-se assegurar que a vontade da maioria prevaleça sobre minorias (MELO, 2007, p.16-17).

Assim, pode-se entender esse viés majoritário na análise política comparada porque, conforme Melo (2007, p.12), a concentração da autoridade política (e seus correlatos – clareza de responsabilidade, “identificabilidade” pré-eleitoral, entre outros conceitos) é precondição para a boa governança. Ao inverso, quanto mais for adotado o modelo madisoniano ou o arranjo proporcionalista, mais o poder é fragmentado e menor será a capacidade dos cidadãos de responsabilizar (punir ou premiar) os governantes. Conseqüentemente, se responsabilizar eleitoralmente é o valor primordial, menos qualificadas serão tais democracias.

A argumentação de Melo é que se trata de uma visão empobrecedora “medir a qualidade” de uma democracia apenas pela identificação de arranjos que propiciam a mais direta responsabilização – claramente mais discerníveis no modelo majoritário. Ou seja, a qualidade de uma democracia não se mede apenas pela responsabilização. Também estão associados à qualidade da democracia valores

outros, de viés proporcionalistas, aqueles que propõem dividir o poder entre diferentes instâncias como meio de se proteger da tendência da natureza humana de concentrar poder e estabelecer um equilíbrio instável entre poder de majorias e poder de minorias. Como destaca Maria (2010, p.28)

diferentes desenhos institucionais geram distintas características democráticas, que podem ser entendidas por meio de uma dimensão normativa, por serem indicadores de qualidade democrática. Isso significa que características democráticas distintas podem ser apontadas como critério da qualidade de uma democracia. [...] Mais especificamente, no campo da representação política, desenhos institucionais majoritários (concentradores de autoridade) vinculam-se à dimensão normativa da *accountability* e aos indicadores de qualidade democrática a ela ligados, principalmente a vinculação entre representante e representado. Desenhos institucionais proporcionalistas/consensualistas (dispersores de autoridade) associam-se à dimensão normativa da inclusão mais ampla possível dos cidadãos ('inclusividade') e de suas preferências no ato de governar (maior congruência representacional).

Apesar das críticas que possam ser feitas ao viés majoritário existente ao dimensionar a qualidade da democracia somente a partir do grau de identificabilidade como meio para garantir a responsabilização eleitoral, este princípio é válido para o propósito deste trabalho, afinal, a eleição para prefeito de Rio Grande envolve uma disputa na qual quem fizer mais votos vence. E, como leciona Marengo (2009, p.305), “parece haver evidência de que a memória do voto e o julgamento retrospectivo dos representantes são mais eficazes ou possuem menores custos de informação, em contextos de competição majoritária para postos executivos”. O mesmo autor pondera, ainda, que

provavelmente, prerrogativas constitucionais, combinadas aos recursos financeiros e administrativos à disposição do Poder Executivo, contribuam para tornar sua ação mais capaz de ser isolada e mensurada retrospectivamente em seus efeitos reais sob a forma de utilidades ao eleitor com menos informações disponível (MARENGO, 2009, p.305).

A pesquisa defende este ponto de vista, ou melhor, acredita que na escolha do prefeito de Rio Grande em 2004 o eleitorado teve condições de identificar quem era o responsável pelas decisões políticas que constituíram o governo e, portanto, de responsabilizar os dirigentes. Havia clareza de parte do eleitorado de que Janir Branco era o equivalente a Fábio Branco, bem como que a gestão dele estava sendo julgada, ao mesmo tempo em que era percebido que candidaturas de oposição se apresentavam como alternativa àquele modo de governar.

Assim, quando votou em Janir Branco, a população efetivamente sabia o que estava fazendo: consagrando eleitoralmente o governo Fábio Branco. Este não estava sendo reeleito porque a Justiça Eleitoral não permitira, não porque a população não o desejasse. O fato de o nome e a foto presentes na urna eletrônica serem o de Fábio Branco – pois, como já informado, não houve tempo hábil para substituí-lo – surge como um símbolo dessa situação.

A pesquisa realizada por Pinto (2009), que procurou caracterizar a cultura política do rio-grandino, perguntou a cerca de 500 pessoas, em 2008, como elas avaliavam o governo 2001-2004, ou seja, a gestão de Fábio Branco. O resultado é extremamente favorável: 78% consideraram-no ótimo e 15% bom, o que significa uma aprovação de 93%, sendo que apenas 1,5% classificou o governo como ruim. Esse índice é superior ao registrado para o governo 2005-2008, isto é, a gestão de Janir Branco, que apesar de atingir os mesmo 93% de aprovação teve 63% de ótimo e 30% de bom. É importante evidenciar que a pesquisa foi realizada cerca de quatro anos após a cassação de Fábio Branco e às vésperas da escolha do sucessor de Janir, quando Fábio era novamente candidato a prefeito.

A referendar esses quadro, quando instados a dizer porque reeleger o governo, dentre os que responderam a questão, 41% apresentaram como fator determinante a performance administrativa e outros 39% as qualidades pessoais do candidato à reeleição.

Parece se confirmar, então, aquilo que Rennó (2009, p.241) argumenta, ao apresentar a teoria acerca da heurística da disponibilidade:

esta heurística baseia-se no status do político como um incumbente, um candidato à reeleição. Saber que o candidato concorre à reeleição já oferece sinais para o eleitor sobre esse candidato, indicando que ele é experiente e conhecido. A heurística da disponibilidade invoca, portanto, a facilidade de reconhecimento do nome do candidato que concorre à reeleição e à visibilidade maior de seu nome. Mas os eleitores também se perguntam quão satisfeitos estão com o incumbente. Se estiverem satisfeitos, o/a reelegem. Se estiverem insatisfeitos, votam pela oposição.

Nesse sentido, se a população inegavelmente quis reeleger Fábio Branco por meio de Janir Branco, como forma de premiá-lo por um governo bem avaliado, a discussão tem a abordar outro aspecto da questão. Isso porque outro elemento destacado pelos analistas da responsabilização eleitoral é que identificabilidade é condição necessária, mas não suficiente. Não basta um desenho institucional que

propicie a clara identificação de quem deve ser responsabilizado, também é necessário que o eleitor esteja suficientemente informado para realizar tal intento. Logo, “para que o eleitor possa exercer a responsabilização eleitoral devem existir informações disponíveis que lhe permitam fazer uma avaliação retrospectiva adequada” (REBELLO, 2009, p.12). Enfim: o eleitor sabia as razões pelas quais Fábio Branco não poderia concorrer, estava suficientemente informado acerca das circunstâncias que levaram a Justiça Eleitoral a retirá-lo da disputa?

Os teóricos indicam que o déficit informacional “pode reduzir a capacidade da responsabilização eleitoral de agir como limitadora do comportamento dos representantes, em função de impossibilidade de saber se os mesmos ‘mereceriam’ ser reeleitos ou retirados da disputa” (REBELLO, 2009, p.27). Na mesma medida, frente a eleitores com pouca informação, os políticos podem se sentirem livres da responsividade e se apresentarem no pleito subsequente como livres de quaisquer responsabilidades sobre os resultados das políticas públicas (REBELLO, 2009, p.29).

Em reforço a tal assunção, mas também como atenuante à situação, Miguel (2005, p.29) pondera a questão do custo de informação, os quais se tornam-se altos, sobretudo porque, por definição, o eleitor não pode dedicar às questões públicas apenas uma parcela de seu tempo e de sua atenção, bem como o fato de que o mandato concedido abrange uma quantidade indeterminada de questões e o juízo retrospectivo é restrito em sua capacidade de expressão: ou a favor ou contra.

Embora evidente o fato de ser impossível a informação completa sobre todas as decisões tomadas, argumenta Rebello (2009, p.25), os eleitores necessitam de um mínimo de informação para exercer o voto retrospectivo. Essa informação deve ser em quantidade e em qualidade, o que exige transparência de parte dos governantes e ampla difusão dessas informações à sociedade como um todo. Porém, exige, ainda, o interesse do eleitor em estar informado.

Como descreve Rebello (2009, p.12-13), os estudos indicam que especificamente no caso brasileiro há problemas nesse campo, como: a ampla amnésia eleitoral (pouco tempo após o pleito, o eleitor não lembra mais em quem votou); a complexidade do sistema a produzir uma sobrecarga de informações, ou seja, o problema não seria a falta de informação, mas o excesso, a comprovar a dificuldade de identificar a quem responsabilizar; a restrita identificação com os partidos, que podem servir como atalhos nesse processo.

O próprio estudo desenvolvido por Rebello (2009), baseado nos dados do ESEB mostrou que o eleitor brasileiro não possui informação política básica: não acumula conhecimento sobre a política e não acompanha cotidianamente a política, a indicar baixa capacidade de responsabilização eleitoral.

Na mesma linha, a análise de Moisés (2005) sustenta que, embora haja adesão normativa à democracia no Brasil, os brasileiros desconfiam das instituições democráticas em geral e, em particular, dos partidos políticos, do Congresso Nacional e do sistema judiciário. Um maior índice de confiança se refere a poucas instituições públicas e privadas, que são baseadas em estruturas hierárquicas, como a Igreja e as forças armadas. Além disso, os brasileiros também se caracterizam por sua escassa confiança nas pessoas, em especial, das que estão longe de sua intimidade, ou da convivência caracterizada por laços de sangue, como colegas de trabalho e estranhos em geral. Todos são indicadores que sinalizam os baixos níveis de participação política nos países. Assim, os brasileiros padecem de um estímulo importante para vencer os obstáculos que dificultam a decisão de enfrentar os dilemas da ação coletiva (MOISÉS, 2010, p.273).

Igualmente, no Brasil, cujas estruturas econômicas e sociais são caracterizadas por profundas desigualdades, os indivíduos consultados pelas pesquisas expressam preferência por conteúdos relacionados com suas carências materiais em detrimento de definições relativas aos valores e aos procedimentos típicos da democracia (MOISÉS, 2010, p.274). Tal só confirma a raiz do fenômeno vivenciado em Rio Grande no pleito de 2004: a satisfação e o interesse individual são mais fortes do que os princípios. Portanto, ainda que Fábio Branco tenha feito algo errado, é mais desejável que ele continue no governo (ou melhor, que seja eleito um nome indicado pelo grupo político dele e que claramente o represente). Nesse aspecto, a eleição de Janir representa a defesa dos interesses dos grupos que apoiavam Fábio Branco: as empresas de transporte e de recolhimento do lixo foram as que mais usufruíram da estadia dessa “dinastia” no poder.

Moisés (2010) procurou responder algumas indagações, baseando-se em quatro pesquisas nacionais de opinião, essa análise exploratória e o estudo examina o significado do conceito de democracia para as pessoas comuns partindo da pergunta aberta “para você, o que é democracia?” este questionamento foi realizado num espaço de 17 anos. A codificação das respostas veio para elucidar os significados mais importantes do conceito. Os resultados mostraram que os

brasileiros associam a democracia majoritariamente a uma noção normativa fundamental, relativa às liberdades, mas também, com os procedimentos desse regime. O conteúdo relativo à dimensão social ou a substantivação da democracia, tem pouco peso no conjunto das amostras.

Corroborando com o tema, desde que a democracia está vigente no país, a partir de 1988, os brasileiros confirmaram a sua adesão ao regime em termos que se referem, ao mesmo tempo às liberdades fundamentais e aos procedimentos institucionais, combinando, portanto, uma ideia normativa ligada aos princípios democráticos com outra de natureza prática, relativa ao desempenho das instituições. As duas dimensões são importantes e estão relacionadas com a qualidade da democracia que, precisamente, supõe a integração desses fatores (DIAMOND e MORLINO, 2005, apud MOISÉS, 2010).

A pesquisa sobre o significado do conceito de democracia demonstrou que as pessoas ao serem interrogadas sobre o que pensavam do conceito, mostravam-se hesitantes ou perplexas, tendo como resposta “não sei bem, preciso pensar mais...” complementando após “eu acho que é uma coisa importante”, ou ainda “eu acho que precisamos dela” sempre com respostas incompletas.

A partir dessas informações pode-se especular se o eleitorado de Rio Grande estava suficientemente informado acerca das circunstâncias da cassação de Fábio Branco, da ação do Ministério Público e das próprias atividades de um governo que, como foi visto acima, estava muito bem avaliado pela população. Na mesma medida, caso não estivesse bem informado e se pudesse ter acesso pleno às informações, pode-se questionar se as decisões de voto seriam diferentes, se não a ponto de alterar o resultado eleitoral, mas de modificar sensivelmente a intensidade da consagração recebida por Janir Branco. Em outros termos: nesse caso, a rejeição à cassação de Fábio Branco e a eleição de Janir seriam diferentes?

A corroborar o que se afirma, as pesquisas acerca do grau de informação e de interesse do eleitorado em geral pela política e de quanto essa informação influencia na decisão do voto apontam para um desinteresse generalizado da população ou a existência de um grande contingente de eleitor desinteressado. Tal característica não é exclusiva do Brasil, mas uma constante em muitas poliarquias solidamente constituídas.

No caso específico de Rio Grande, a já citada pesquisa realizada por Pinto (2009) é uma importante fonte para se tentar caracterizar o quão informado o eleitor de Rio Grande era naquele período. Os dados levantados pelo autor apontam para alto desinteresse pela política: sempre acima de 95%, os entrevistados jamais participaram de reuniões de partidos políticos, greve, manifestações pró ou contra o governo, frequentaram reuniões de associações; quase 70% afirmaram não conversar sobre política e quase 50% não assistem propaganda política e 15% sequer acompanham notícias sobre o tema. A participação em instituições (sindicatos, partidos, associação de moradores) também é reduzida: 79% simplesmente não participam de nenhuma e cerca de 9%, participam apenas da igreja.

O nível de confiança nas instituições também registrou os piores índices nos partidos políticos (84% confiam pouco e apenas 1,5% afirmaram confiar neles) em contraste com a igreja e a imprensa (64% e 55% de confiança). Já a avaliação dos membros do legislativo foi majoritariamente negativa: 70% dos entrevistados consideram que eles não cumprem como deveriam a função de fazer leis. Mas a dos políticos em geral é ainda pior: 80% apontam que eles se preocupam em se locupletar com o dinheiro público. Em alguma medida coerente com esse cenário, mas a revelar mais uma vez o descrédito com a política, aproximadamente 75% dos entrevistados afirmou que o riograndino não sabe votar, ou seja, escolhe mal os seus representantes. A conclusão do autor da pesquisa é de que

o cidadão pesquisado demonstra que a sua atuação política resume-se ao sufrágio obrigatório depositado em eleições político-partidárias. Há uma escassez ou uma quase nulidade de participação efetiva. Mesmo que haja uma diversidade de âmbitos associativos ou canais de discussão colocados a estimular a participação do cidadão, o senso de disposição do controle político da *res publicae* permanece inerte. Há inexpressivos índices de associativismo, de manifestações ou qualquer outra atitude que rompa com a apatia participativa do riograndino em exame. Mas como se falar em participação, se não há interesse? Os dados corroboram um sentimento não somente local, mas nacional. Há a formação de um ciclo vicioso, o afastamento de interesse sobre a condução política, leva cada vez mais a manipulação dos interesses públicos. O sentimento de incapacidade perante a política institucional ganha o contra fluxo da incompetência de influir nas decisões da administração pública. Há um raciocínio estático, um *status* determinista que o mundo político é moldado pelos interesses das elites, da lógica econômica. [...] Há que se levar em conta, então, que o tipo de atitude que os indivíduos adotam com relação ao processo político tem relação direta com a forma como se percebem enquanto atores políticos. Isto é, os indivíduos tendem a participar mais ou menos de acordo com o seu sentimento pessoal de competência política frente ao sistema político (PINTO, 2009, p.109).

Dessa forma, pela análise dos dados empíricos da pesquisa de Pinto (2009) ficou constatado que os munícipes de Rio Grande, além de expressarem ceticismo em relação à política, sentem-se impotentes em interferir ou afetar as decisões políticas locais. Existe uma baixa autoestima política dos indivíduos pesquisados gerando uma auto percepção de ineficácia frente aos objetos e ao sistema político sugere ser alimentada por uma “racionalidade paternalista” dos cidadãos.

Na visão de Baquero, esse não é um problema apenas do eleitor de Rio Grande, e sim do país como um todo, cujas raízes são mais profundas e redundam nesse quadro. O cenário da participação política do país pode ser delineado como consequência do histórico de práticas políticas autoritárias, que implicaram a limitação ou impossibilidade do desenvolvimento de uma participação política efetiva. Somando-se a ausência de mecanismos efetivos de mediação política e as reiteradas decepções com a política e políticos, assim institucionalizando uma dimensão negativa da política (BAQUERO, 1998, p.23).

Assim o elevado percentual de não participação política, ou seja, 79% dos questionados corroboram a constatação de que o cidadão riograndino é cético, “apático” e de comportamento cínico frente aos assuntos políticos. Tais características apenas facilitam o estilo de ação política da Família Branco e contribuem para o cenário de inconformidade com a *accountability horizontal* e a reafirmação da vontade soberana popular, voltada à consagração do político provedor e que se sustenta na adoção de práticas que sustentam a permanência desse desinteresse pela política.

Como foi dito anteriormente, o questionamento acerca do grau de informação do eleitor riograndino sobre as circunstâncias da cassação do prefeito e substituição como candidato não passa de especulação. Concretamente não se sabe o quão estava informado o cidadão de Rio Grande, embora os dados relativos ao grau de informação em geral do eleitor brasileiro e aqueles levantados por Pinto (2009) apontem para um conhecimento genérico sobre o caso, o qual pode ser resumido na seguinte situação: o prefeito Fábio Branco, que é bem avaliado, não pode mais concorrer, pois a Justiça Eleitoral acatou uma acusação contra ele, mas foi apresentado um substituto, o primo e deputado estadual Janir Branco. Isto é o que basta para votar em Janir frente às demais opções que pedem um voto não retrospectivo, e sim prospectivo.

O fato é que o voto foi atribuído a partir das informações que o eleitorado possuía naquela circunstância. Pode-se, então, especular que: (1) o eleitorado poderia estar muito bem informado sobre todas as situações e ter decidido premiar o governo, seja porque efetivamente o avaliava bem, seja porque, mesmo que houvesse uma série de fatos desabonadores, isso não tinha força suficiente para modificar a intenção de voto. Supõe-se, no entanto, que não é esse o caso, pois todos os indícios apontam para um eleitor pouco ou quase nada informado.

Pode-se pensar alternativamente, então, que o eleitorado não estava bem informado, mas que ainda se estivesse: (2) não alteraria o seu voto porque as denúncias e a condenação não afetavam o apoio ao governo; ou (3) que deixaria de apoiar Fábio e Janir Branco. O ponto é que não há garantia alguma de que, se estivesse bem informado, concordaria com a decisão da Justiça e, reconhecendo a conduta reprovável do prefeito, preferisse eleitoralmente candidato de oposição. O dado evidente e concreto é que a candidatura governista, de um Branco, recebeu consagração popular. A afirmativa de que o eleitor riograndino premiou à família Branco com voto é constatada em dois momentos de perda profunda: uma pela morte de Wilson e a outra pela perda de mandato de Fábio. Esses abalos foram contemplados pela população com reprovação e seguidos de enfática consagração nas urnas. A população entendia que Fábio Branco era “injustiçado”. A afirmativa de não participação política é fruto de pesquisa científica realizada e supramencionada.

De qualquer modo, nesse elenco de hipóteses, apenas uma, a última, implica questionar a legitimidade de *accountability vertical* ou responsabilização eleitoral realizada pelo eleitorado de Rio Grande em 2004, pois realizada a partir de um déficit informacional que contribuiu decisivamente para a decisão tomada.

Os indícios disponíveis apontam para o fato de que o eleitorado estava informado do essencial, como foi resumido acima. De posse dessa informação, ainda que sintética, incompleta, somada a uma determinada concepção de política baseada em uma participação limitada e com pouca atenção ao interesse público, a decisão foi a de manter a intenção original de voto em Fábio Branco e/ou a ela aderir, pois descontente com o fato de o prefeito ter sido cassado. A informação existente evidenciada pela pesquisa realizada sobre cultura política no município que revela o perfil do eleitor foi um dos fatores decisivos para escolha do nome de Janir Branco, pois os meios de comunicação e as instituições cumpriram seu papel ao cassar o mandato do prefeito visto que frontalmente infringia a lei.

Alternativamente, pode-se dizer que, caso soubesse quais eram as acusações, de qualquer modo as considerava “banais” e a pena demasiada, o que não afetava o alto grau de aprovação do desempenho no exercício no cargo. Tratavam-se apenas de notícias na página da internet e de um desfile de ambulâncias (caso estivesse, efetivamente, a par de quais eram as acusações), “coisas pequenas” e que, em realidade, atuavam como uma prestação de contas do governo, de todo desejável. Em certa medida, como foi visto no capítulo 1, a sentença de primeira instância na Justiça comum no caso de improbidade administrativa, definida apenas em 2013, parece corroborar esse entendimento.

Além desses fatos, há que se ponderar, ainda, o papel que “os Branco” desempenhavam na política local, o que fortalecia a tendência de voto em um membro da família ou em alguém por ela indicado e era compatível com essa visão acerca da política. Essa questão será abordada na seção seguinte.

3.3 A Confiança e a trajetória dos Branco

Para além da realização de um governo aprovado pela população, é preciso ponderar, ainda, a progressiva identificação do nome Branco como característica desse modo de governar, e um exercício qualificado de administração pública que é realizado a partir de sacrifícios e da superação de infortúnios, como a morte inesperada ou a cassação intempestiva. Esse abalo psicológico é constatado na análise das atas da Câmara de Vereadores e pela imprensa local.

Desse modo, a compreensão do ocorrido em Rio Grande em torno do processo eleitoral de 2004 também implica retornar a 1996, ocasião em que Wilson Mattos Branco, tio de Fábio e pai de Janir, conquistou o mandato de prefeito; e a 2000, quando o próprio Fábio se tornou prefeito e, por fim, a 2004, quando Janir foi chamado a dar a sua cota de sacrifício.

Wilson Mattos Branco era um pescador artesanal e pequeno comerciante, nascido na Ilha dos Marinheiros, território pertencente ao município de Rio Grande, de colonização portuguesa. A carreira política dele teve início em 1992, quando se elegeu vereador pelo PMDB. Dois anos depois, em 1994, lançou-se a deputado federal, tendo ficado na suplência e assumido a vaga meses após. Em 1996 foi lançado candidato a prefeito pela coligação “Rio Grande para todos”, formada por

PMDB e PL, tendo vencido ao obter 35,99% dos votos válidos.

No entanto, como anota Carvalho (2013, p.50), Wilson chegou ao poder em um cenário de divisão política, pois o segundo colocado, o então vice-prefeito Adilson Troca (PSDB), obteve 30,7%, e o terceiro colocado, Claudio Engelke (PT), fez 27,16%. Ele “ganhou a eleição tendo obtido aproximadamente um terço dos votos e derrotado as duas forças políticas que haviam vencido as eleições anteriores em Rio Grande – o PT (1988) e o PSDB (1992), este então no exercício do cargo”.

Wilson Branco construiu sua carreira política com um discurso embasado na minimização das diferenças, no qual frisava com frequência que traria a periferia para o centro e que as vilas iriam governar. Seu governo foi marcado por intensa movimentação política (trocas no secretariado, obras de grande vulto, como o canaleta da rua XV de novembro e a ponte da Ilha dos Marinheiros). Para Carvalho (2013, p.76), essas ações,

em um município onde o desemprego, a falta de investimentos e o lixo são preocupações centrais da população, foi construindo uma imagem do governo e de seu líder. Pescador por origem, Wilson Branco, que já havia sido eleito como vereador, com votação recorde naquele pleito (1992), sempre assumiu uma postura populista e a reforçou no exercício do cargo de prefeito. Ele se aproximou do povo, gostava de se dirigir diretamente ao povo – seu gabinete era aberto – e produzia um discurso de modernização do município de Rio Grande. Adotou a mesma postura quando foi candidato a deputado federal, quando ficou como primeiro suplente. Gostava de usar frases simples, mas de grande apelo e fácil comunicação, pois repetiam ditados populares, como por exemplo: ‘Rio Grande cresce como cola de cavalo, para baixo’. Nesse sentido, pode-se dizer que a imagem que o prefeito cultivou e que a população reconhecia era a de um homem do povo, que conhecia os problemas desse povo e estava empenhado em melhorar a vida desse povo.

Em 2000, ele estava em campanha para a reeleição, novamente com a coligação “Rio Grande para todos”, agora ampliada com a adesão do PTB. Havia a expectativa de que seria reeleito com ampla vantagem de votos sobre qualquer adversário que com ele concorresse à vaga do executivo local. A corroborar esse cenário, uma das avaliações de seu governo destaca que

do ponto de vista da administração pública, o governo de Wilson Branco poderia ser classificado como dentro dos parâmetros normais da política. Ele soube tirar proveito de sua imagem popular, cumpriu algumas promessas, outras não; soube manter contato direto com o povo, sem lhe proporcionar protagonismo político, mas dando-lhe a sensação de que governava com o prefeito: debate direto nos bairros sobre os rumos das diretrizes do plano plurianual; atendimento diário em seu gabinete a quem quisesse falar com ele. Sempre soube ser um 'homem do povo', quando de sua passagem pela Câmara de Vereadores, quando assumiu uma cadeira no parlamento nacional e quando foi prefeito (CARVALHO, 2013, p.79).

No entanto, a trajetória do prefeito riograndino foi bruscamente interrompida. Ele sofreu um acidente vascular cerebral, foi internado em Porto Alegre e veio a falecer poucos dias depois, em 20 de julho de 2000.

Para que se possa perceber a dimensão política e social que a morte do prefeito Wilson Branco ocasionou é essencial a transcrição de alguns pronunciamentos feitos por autoridades locais: “a sensação que temos é de um imenso vazio”, afirmou o líder da bancada PMDB, o vereador Sérgio Satt; “este é um dos dias mais difíceis da minha vida. Delamar precisará ser forte. Substituir um rei, um Ayrton Sena, um Pelé, um Wilson Branco, não é fácil”, declarou o vereador Onedir Lilja (PDT). Na casa legislativa é interessante o pronunciamento do vereador Dante Lazzarini: “[...] Wilson era o prefeito que iria mudar Rio Grande, e assim havia se sucedido. Que Wilson não morreu, porque os heróis não morrem”. Comentou ainda que ao falar com as pessoas na rua essas diziam que havia partido o amigo dos pobres (CARVALHO, 2013).

É relevante que se perceba que esse sentimento de comoção realmente inundou a grande maioria da cidade. Houve inclusive um vereador (Ciro Lopes) que comparou a perda do prefeito a do presidente Getúlio Vargas. Na mesma linha, valendo-se da comoção que assolava a cidade, o Jornal Agora de 22 e 23 de julho de 2000 traz como manchete de capa: “cidade chora morte de seu prefeito”. No relato de Carvalho (2013, p.80): “seu enterro parou a cidade, com direito a uma grande carreata que passou pelos bairros. [...] Fotos da imprensa atestam a mobilização de milhares de pessoas querendo se despedir do prefeito Wilson Mattos Branco”.

No entanto, apesar da consternação, a vida no município teria de continuar e o processo eleitoral de outubro de 2000 estava no horizonte. Assim, em 24 de julho de 2000, a Câmara de Vereadores, por intermédio de seu presidente, declarou extinto o mandato do prefeito falecido. Foi empossado no lugar dele o vice-prefeito,

Delamar Correa Mirapalheta, já indicado a pleitear a reeleição para o mesmo cargo na chapa então liderada por Wilson Branco.

Com a morte de Wilson, Mirapalheta assumiu o desejo de se tornar o candidato a prefeito. Imediatamente, em entrevista coletiva, o agora prefeito anunciava seu desejo de concorrer juntamente com um representante da família Branco. Mirapalheta voltou ao tema alguns dias depois: em declaração à imprensa afirmou que esperava sua indicação à sucessão, pois era filiado ao mesmo partido do falecido prefeito (PMDB), havia construído carreira política como vereador e possuía experiência como secretário de governo, além de imaginar que teria apoio da base partidária (CARVALHO, 2013).

Para além de divulgar o seu nome para o eleitorado, a insistência de Mirapalheta nessa questão decorria de outra preocupação: conseguir a aprovação do nome dele como sucessor de Wilson Branco. Carvalho (2013, p.80) registra que “o debate em torno de qual nome iria substituir o agora falecido Wilson Branco ficou entre o candidato a vice na chapa e um movimento que tentava levar um ‘Branco’ como ‘herdeiro’ do patrimônio político do líder”. Todavia, a dificuldade dessa corrente era de qual nome da família Branco apresentar, pois o filho, Janir, que era assessor do pai, não tinha se desincompatibilizado de suas funções e estava inelegível, enquanto o sobrinho Fábio havia sido lançado como candidato a vereador.

Nas declarações de Mirapalheta sobre esse processo:

no dia seguinte do enterro, e depois que eu tomei posse lá na Câmara, eu chamei lá o Fábio Branco, o Janir Branco e o Jardel, eram os dois filhos do Wilson e mais o sobrinho [...] ai eles foram lá eu disse: 'olha, eu lamento profundamente o que aconteceu, vocês sabem disso, estou tão chocado quanto vocês, [...] eu vou fazer a única coisa que eu tenho certeza que o pai de vocês gostaria que nós fizéssemos: é continuar levando todos esses três anos e meio de trabalho [...] nós vamos ganhar a eleição, talvez a gente não vá ganhar com a mesma facilidade que ganharia se fosse com Wilson, mas nós vamos ganhar, [...] eu gostaria, o Fábio, que tu fosses meu candidato a vice [...] porque isso vai, na engenharia política, no marketing político, ter um peso muito específico' [...]. Aí, eu me lembro bem, ele disse que não gostaria porque ele era candidato a vereador, ele já tava com a campanha de vereador na rua, na época, [...] ele disse que achava que ia se eleger vereador, e ele tinha medo que se concorresse a vice-prefeito comigo, se nós não nos elegéssemos ele fica em uma situação difícil, ele não tinha outros meios de sobrevivência [...] ele tinha medo. Eu disse pra ele que não se preocupasse, eu tinha certeza que ia dar certo [...] eu disse para o Janir: 'mais vem cá, inclusive tu vai ter mais oportunidade comigo com que tu tivesses com o teu próprio pai, porque ele tinha dificuldade de te colocar, por causa da relação de nepotismo [...] comigo não teria isso, tu vai ser meu secretário [...] nós vamos te preparar e tu vai ser candidato a deputado estadual daqui a dois anos, e vai te eleger deputado', como de fato foi. 'E tu, Fábio, considerando que eu estou seis meses prefeito e se me eleger nessa são dois mandatos, eu não posso repetir [...], tu é o próximo'. [...] eles disseram que iam conversar lá entre eles, depois me dariam uma resposta (MIRAPALHETA apud CARVALHO, 2013, p.81).

Para Carvalho (2013, p.81), que entrevistou Mirapalheta, o depoimento dele mostra o processo que se seguiu após a morte de Wilson: a iniciativa do vice para se consolidar como candidato a sucessor e a exposição de uma engenharia política em que, reconhecendo o importante papel que o prefeito falecido assumiria, propõe aos seus descendentes que exercessem diretamente o poder no futuro, ou seja, após o governo do próprio Mirapalheta. Primeiro, afirmou – como aconteceu – que haveria espaço para o filho ser deputado estadual. Segundo, disse que o sobrinho, o único elegível naquele momento, seria o vice e futuro prefeito.

Porém, os desdobramentos não ocorreram como pretendia Mirapalheta. No depoimento dele:

na noite eu estava na companhia do Juarez Torronteguy, tocou o telefone, eu ainda botei no viva voz para o Juarez ouvir. A ligação era do Jardel⁴, dizendo que eles tinha se reunido, eu sabia que eles estavam reunidos na casa deles, eu sabia, não só eles, gente da família, gente do governo, secretários, inclusive do governo, do meu próprio, que tinha sido do Wilson e estavam comigo. [...] O Jardel me disse, até estranhei porque o Jardel é um cara que não fala, ou pelo menos não falava, não sei agora [...] me disse que eles tinha se reunido e tinham decidido que o Fábio Branco seria o candidato (MIRAPALHETA apud CARVALHO, 2013, p.82).

A escolha de Fábio Branco ocorreu em cenário político conturbado e que implicou o afastamento de Mirapalheta, pois como ele havia tomado posse como prefeito, este era o único cargo ao qual poderia concorrer naquele pleito. O vice de Fábio Branco foi o presidente do PMDB local na época, o advogado Juarez Torronteguy. O nome serviu para compor a chapa, mas não teve peso político, pois todo ele estava concentrado no sobrenome Branco. Assim, Fábio sempre atribuiu a vitória e a expressiva votação a seu tio Wilson Branco: “Nunca escondi que só fui prefeito graças ao trabalho que o tio tinha feito. Não podia sair do nada com mais de 50% da população votando em mim. [...] Foi uma eleição muito emotiva e só me colocaram porque eu tinha esse vínculo com o tio, não saí do nada” (DIÁRIO POPULAR, 17 out. 2004).

É importante destacar que, dadas as circunstâncias que apontavam para a reeleição de Wilson Branco com ampla vantagem sobre qualquer competidor, a definição do nome que iria encabeçar a chapa do PMDB e atuar na campanha como herdeiro político do prefeito falecido, era também muito provavelmente (como se confirmou) a definição do novo prefeito eleito.

Nesse sentido, a escolha do nome de um parente próximo de Wilson, além de ampliar a condição de herdeiro político do novo candidato do PMDB e de mais facilmente fortalecer junto ao eleitorado a continuidade da obra que ele vinha realizando na prefeitura, também deu início ao processo de controle da família na política de Rio Grande. Igualmente, significou descartar qualquer nome que não estivesse estritamente vinculado à família Branco. Nesse processo, qualquer pretensão que tivesse o vice-prefeito Mirapalheta, apesar de institucionalmente colocado como sucessor de Wilson e de credenciamento por larga experiência política, foi desconsiderada pelo PMDB e pelos herdeiros naturais de Wilson Branco, os quais, cientes da situação, não abriram mão de manter sobre estrito controle a

⁴ Filho de Wilson. Nunca disputou eleições, mas teve atuação em cargos de nomeação política. Por exemplo: foi titular da Secretaria Municipal de Obras e Viação durante o governo do irmão, Janir.

aura política assumida pela memória do prefeito recentemente falecido.

Tal decisão também ajuda a simplificar o processo de informação do eleitor naquela disputa do ano 2000, mas também nas que se seguiram: o sobrenome Branco, sempre ligado ao PMDB, é o indicador de uma experiência política de governo e de uma referência para localizar mais facilmente o eleitor. É o que os estudiosos chamam de “atalhos cognitivos”, caso do papel desempenhado pelos partidos em um pleito (MARENCO, 2009). Nesse caso, é sinalizado que não há diferenças significativas se se trata de Wilson, Fábio ou Janir, todos são Branco, um sobrenome que o eleitor reconhece facilmente e, no caso, aprova largamente, como demonstram a pesquisa de Pinto (2009) e os resultados eleitorais.

Em campanha, o então candidato Fábio Branco tem como prioridade continuar o trabalho de Wilson Branco. E sua meta era adotar um plano estratégico para o município, construído pela população, que iria dizer o que desejava para cidade. Interessante frisar que, por mais irônico que pareça, em 15 de agosto de 2000, a mesma chamada postada no site da prefeitura que levou o futuro prefeito Fábio à perda do mandato estava postada ao lado direito de sua foto como slogan de campanha.

Tal como já foi destacado, o resultado do pleito consagrou Fábio Branco como o novo prefeito de Rio Grande, tendo obtido mais de 50% dos votos válidos. Ao comparar este resultado com o de quatro anos antes, Carvalho (2013, p.86) anotou as diferenças: se em 1996 havia três candidaturas competitivas, aquelas lideradas por PMDB, PSDB e PT, o “resultado do pleito de 2000 modificou este quadro, estabelecendo o primado do PMDB/Família Branco”. E o autor pondera que

as razões que efetivamente explicam essa vitória decorrem do falecimento de Wilson e da comoção popular resultante desse evento. Não há como confirmar tais fatos (pelo simples fato de que não aconteceram), mas muito seguramente Wilson seria reeleito e, depois do ocorrido, qualquer candidato que fosse apresentado como seu herdeiro político venceria o pleito em 2000. Se, além de herdeiro político, o candidato fosse familiar próximo (sobrinho, no caso), já trabalhasse com ele e fosse escolhido pela própria família, tal identificação com Wilson Branco e provável votação seria (como o foi) ainda maior (CARVALHO, 2013, p.87).

Quatro anos depois, na hora de renovar o mandato de prefeito nas urnas, a situação voltou a se repetir, não com os ares de comoção popular ocorrida em 2000, mas, mais uma vez, com a impossibilidade prática de a população consagrar eleitoralmente o seu candidato preferencial. A cassação de Fábio Branco, a exemplo

da morte de Wilson Branco, ainda que justificada pela orientação jurídica saneadora e mecanismo necessário de garantia de transparência dos processos eleitorais democráticos, significou retirar do eleitor a possibilidade de responsabilizar (premiar, no caso) o governante.

O fato de Janir ser filho de Wilson, primo de Fábio, e principalmente ostentar o sobrenome Branco era a informação política mais relevante para o eleitor ao chegar às urnas em 2004. Só aumenta essa força, a peculiaridade de ele ser deputado estadual e ter de renunciar ao mandato para assumir a tarefa de continuar a obra dos Branco à frente da prefeitura de Rio Grande, ou seja, de ter de realizar um sacrifício, de abrir mão de algo importante.

Assim, como foi apresentado no capítulo 1, quando o vereador de oposição critica o fato de o município perder espaço de representação na Assembleia Legislativa com a renúncia do deputado Janir Branco, condição necessária para que ele possa ser prefeito, embora o vereador diga algo procedente de um ponto de vista da política, ele se engana na avaliação que faz desse fato: a renúncia não é prejudicial ao município simplesmente, ela simplesmente ressalta o grau de sacrifício realizado mais uma vez por um membro da família Branco com vistas a dar continuidade ao modo como o município vinha sendo governado. Ou seja, confirma a importância de votar nesse nome, seja ele qual for, desde que seja Branco.

É importante salientar que no caso do município de Rio Grande, portanto, o eleitor acompanhou o desenrolar do caso da cassação do prefeito e escolheu ficar do lado de quem não cumpria a lei, demonstrando, quem sabe, através da soberania popular que quem mandava era a população, e não o judiciário, embora, estivesse esse cumprindo de forma eficaz o seu papel.

Mas nesse caso não se trata de mera medição de forças, e sim a consagração de uma disposição popular de premiar não só um governo bem avaliado, mas também um conjunto de governantes que vem realizando sacrifícios e enfrentando adversidades para realizar tal administração. Trata-se de uma questão muito mais profunda e que ultrapassa largamente a dimensão que os mecanismos formais de *accountability* envolvem. Isso porque, também, os mecanismos de *accountability horizontal* funcionaram no limite em que podem operar: o candidato à reeleição que praticou conduta indevida foi afastado do pleito. A punição a ele foi realizada. A punição seguinte, a responsabilização eleitoral, é que não foi realizada por uma decisão popular, consciente e segura, de eleger novamente um Branco e

simbolicamente premiar o prefeito que teve a candidatura cassada, ainda que eventualmente e provavelmente essa vontade popular tenha sido baseada em desconhecimento da totalidade da situação e com déficit informacional.

Essa constatação se faz necessária, uma vez que o eleitor, inserido no processo da democracia representativa teria meios de punir, abstendo-se de votar nesses representantes e não pune, muito antes pelo contrário, revalida e legitima representantes de alguma forma estigmatizados pelo judiciário.

Conclusão

A dissertação que ora finda esteve calcada em um conjunto de fatos ocorridos no município de Rio Grande (RS), durante o processo eleitoral de 2004. Naquela oportunidade, o prefeito Fábio Branco teve a candidatura à reeleição cassada pela Justiça. A razão foi ter sido realizada, em período eleitoral, publicidade de seu governo no site oficial do município e noticiada a compra de ambulâncias, além de ter sido promovida uma carreata com essas ambulâncias pelas ruas da cidade. A cassação ocorreu em agosto, mas o recurso apresentado ao TRE-RS só foi julgado e indeferido em setembro, há menos de uma semana da votação. Fábio Branco desistiu de recorrer ao TSE e acabou substituído como candidato pelo primo Janir Branco, então deputado estadual. Realizado pleito, Janir foi eleito com praticamente 75% dos votos válidos, votação absolutamente consagradora.

Essa rede de acontecimentos políticos serviu como mote para a discussão sobre os limites e os impasses da *accountability*. Partiu-se do entendimento de que havia uma contradição entre a ação da justiça e a decisão do eleitorado. Tal contradição colocava em xeque a efetividade dos mecanismos de responsabilização dos agentes políticos.

As peculiaridades do clima em que a campanha de 2004 foi realizada, do processo que redundou na cassação e o impacto desses episódios junto à sociedade local foram abordadas no capítulo inicial da dissertação. Nele também foi dada atenção ao processo de improbidade administrativa que recaiu sobre Fábio Branco, cujo termo final ainda não se efetivou, embora haja sentença de primeira instância, proferida tão somente em 2013, nove anos após os fatos geradores da denúncia.

Na divisão seguinte houve a construção teórica do conceito de *accountability* e do modo como ele tem sido entendido e valorado pela Ciência Política, com a apresentação das justificativas e das fundamentações que o subsidiam. Tomado como uma das bases das poliarquias, a noção é de que qualquer agente público deve ser monitorado, prestar contas de seus atos e sofrer eventuais sanções, caso não atue conforme a lei e/ou a expectativa da cidadania. Igualmente, a teoria advoga que essas atividades de monitoramento e de punição devem ser exercidas pelo próprio eleitorado, mas também por organizações interestatais, ou seja, existir no momento da eleição, tomada como mecanismo de *accountability* por excelência, mas também ao longo do exercício dos mandatos livres.

O que a pesquisa observou, entretanto, é que a literatura sobre o tema se preocupa, de modo procedente e com muita razoabilidade, em garantir a efetivação desses mecanismos de *accountability*. Isto é, propugna pela consolidação das democracias representativas e toma tais mecanismos como garantias necessárias para a efetivação das poliarquias.

Contudo, essa bibliografia enfrenta limites, que por extensão são os da própria *accountability*, os quais foram discutidos no capítulo 3. Os episódios ocorridos em Rio Grande os demonstram com nitidez, acredita essa dissertação: os mecanismos de *accountability horizontal*, tais como foram propostos por O'Donnell, necessários e vitais para uma efetivação da poliarquia, tomados como pertencentes à dimensão republicana e liberal dessa mesma poliarquia, eles enfrentam um limite prático, quando não reconhecidos e chancelados pela *accountability vertical* ou responsabilização eleitoral, pois esta pertence à dimensão propriamente democrática das poliarquias. E esta dimensão democrática, calcada na soberania popular, prevalece e mostra, quando colide com a vontade dos órgãos intraestatais, as contradições dos próprios mecanismos de *accountability*. Como já foi intensamente destacado ao longo do texto: a Justiça considerou indevidas as ações do prefeito Fábio Branco e impediu a candidatura à reeleição dele, tendo demonstrado força e eficácia nesse intento; porém, a população não concordou com tal decisão e consagrou eleitoralmente imediatamente depois o candidato indicado para sucedê-lo, um parente próximo e que ostentava o mesmo sobrenome.

O caso em questão indica esses limites ou essas contradições presentes no arcabouço teórico da *accountability*, mas o trabalho não a pretensão de conseguir desatar esse nó. A intenção era a de apontá-los e, dentro dos limites dos episódios

da eleição para prefeito de Rio Grande em 2004 buscar entender e explicar por que a população não concordou com a decisão judicial e a repeliu de modo tão intenso. Isso porque, de um lado, os mecanismos de *accountability* operaram como o esperado, mas não encontraram eco na vontade popular que, ao exercer outro mecanismo de responsabilização por excelência, o voto, consagrou o candidato cassado.

Nesse diapasão, a pesquisa se dedicou a analisar alguns possíveis atenuantes para a contradição que tão fortemente ela constata e afirma. Uma delas, também seguindo a literatura, seria a dificuldade de o eleitorado identificar quem é o tomador de decisões e, portanto, de responsabilizá-lo. Foi ponderado que, ao contrário, a população não só identificava Janir como um sucessor compulsório de Fábio, como responsabilizada o prefeito por uma administração bem avaliada, razão pela qual queria premiá-lo com a reeleição e o fez com as alternativas disponíveis, dadas as circunstâncias da cassação.

Um segundo atenuante seria de que a cidadania não estaria suficientemente informada das razões pelas quais a cassação fora realizada e, por isso, imaginava que era injustificada e injusta. De fato, os indícios apontam para a dificuldade do eleitor de Rio Grande estar suficientemente bem informado sobre o episódio, pois apático e desinteressado pelo mundo da política como um todo. Porém, nada indica que, ainda que tivesse informações plenas sobre a decisão da Justiça, a intenção de voto fosse se modificar.

Como o trabalho procurou mostrar, à falta de engajamento no mundo da política e de uma clara concepção sobre a democracia e à elevada aprovação do governo, devem ser somadas as circunstâncias ligadas às duas administrações comandadas por membros da família Branco. Isso porque nas duas oportunidades, com Wilson em 2000 e com Fábio em 2004, a população se viu impedida de consagrar esses prefeitos e teve como pretendentes a sucessores outros membros da família, o próprio Fábio em relação a Wilson e Janir em relação a Fábio. Ambos enfrentaram injustiças (do destino, no caso da morte inesperada; e do ordenamento jurídico, no da cassação) e aceitaram realizar sacrifícios para dar continuidade às administrações bem sucedidas: um desistiu de concorrer a vereador e, sem experiência política suficiente, correr os riscos de comandar o município; o outro deixou o cargo de deputado estadual para encarar o mesmo desafio.

Assim, à confiança na família Branco, somam-se provas já dadas à população de desprendimento, capacidade de sacrifício em nome do interesse público e coragem frente aos dissabores que a vida ou a política ofereciam. Nesse caso, não caberia outra atitude a não ser a gratidão da cidadania e a retribuição em votos, o que ocorreria simbolicamente contra qualquer força que se opusesse à vontade soberana da população.

E foi o que, em 2004, ocorreu em Rio Grande: os mecanismos de *accountability* operaram com o esperado e impediram Fábio Branco de ser reeleito, em razão da conduta considerada indevida dele, mas estes mesmos mecanismos não têm meios de subordinar a soberania popular, participe ela própria da *accountability*. E esta se fez valer: consagrou eleitoralmente as forças políticas então representadas em Fábio Branco e preservou o mesmo governo, não mais com Fábio, mas com o primo dele, Janir (e a presença do próprio ex-prefeito como secretário).

Referências

AGORA. Rio Grande, 24 ago. 2004.

AMORIM NETO, Octavio; TAFNER, Paulo. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das Medidas Provisórias. **Dados**, Rio de Janeiro, v.45, n.1, 2002, p.5-28.

ARANTES, Rogério Bastos et al. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: legislativo, tribunais de contas, judiciário e ministério público In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (Org.). **Burocracia e política no Brasil – desafios para o Estado democráticos no século XXI**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2010.

ARATO, Andrew. Representação, soberania popular e *accountability*. **Lua Nova**, São Paulo, n.55-56, 2002, p.85-103.

BAQUERO, Marcello. A desconfiança como fator de instabilidade política na América Latina. BAQUERO, Marcello; CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira; GONZÁLEZ STUMPF, Rodrigo. **A Construção democrática na América Latina: estabilidade democrática, processos eleitorais, cidadania e cultura política**. Porto Alegre: UFRGS. 1998.

BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política: a Filosofia Política e as lições dos clássicos**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BRASIL. **Lei Complementar 64, de 18 maio 1990**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm>. Acesso em: 07 jul. 2013.

BRASIL. **Lei 9.504, de 30 set. 1997**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm>. Acesso em: 07 jul. 2013.

BRASIL. **Lei 12.034, de 29 set. 2009**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12034.htm>. Acesso em: 07 jul. 2013.

CÂMARA MUNICIPAL DE RIO GRANDE. Ata 7.555, 16 ago. 2004.

CÂMARA MUNICIPAL DE RIO GRANDE. Ata 7.558, 23 ago. 2004.

CÂMARA MUNICIPAL DE RIO GRANDE. Ata 7.559, 24 ago. 2004.

CÂMARA MUNICIPAL DE RIO GRANDE. Ata 7.565, 01 set. 2004.

CÂMARA MUNICIPAL DE RIO GRANDE. Ata 7.572, 15 set. 2004.

CÂMARA MUNICIPAL DE RIO GRANDE. Ata 7.580, 29 set. 2004.

CÂMARA MUNICIPAL DE RIO GRANDE. Ata 7.608, 29 nov. 2004.

CÂMARA MUNICIPAL DE RIO GRANDE. Ata 7.612, 06 dez. 2004.

CÂMARA MUNICIPAL DE RIO GRANDE. Ata 7.613, 07 dez. 2004.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.24, n.2, fev.-abr. 1990, p.30-50.

CARVALHO, Celso Luis Sá. **Coalizões no município de Rio Grande/RS e os governos de PMDB/Família Branco (1996-2012): estratégia, formação e administração**. 2013. 162f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Universidade Federal de Pelotas, Pelotas.

DAHL, Robert. **Poliarquia**. São Paulo: Edusp, 1997.

DIÁRIO POPULAR. Justiça cassa o registro da candidatura de Fábio Branco. Pelotas, 24 ago. 2004.

DIÁRIO POPULAR. Fábio Branco recorre ao TER para manter o registro eleitoral. Pelotas, 27 ago. 2004.

DIÁRIO POPULAR. TRE cassa candidatura de Fábio Branco. Pelotas, 29 set. 2004.

DIÁRIO POPULAR. Fábio Branco se despede com prestação de contas. Pelotas, 30 set. 2004.

DIÁRIO POPULAR. Fábio Branco vai assumir uma secretaria no governo Janir. Pelotas, 05 out. 2004.

DIÁRIO POPULAR. Fábio Branco - prefeito de Rio Grande fala ao Diário Popular. Pelotas, 17 out. 2004.

MALUF, Rui Tavares. **Prefeitos na mira**. São Paulo: Biruta, 2001.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKER, Susan C. Eleição e representação. **Lua Nova**, São Paulo, n.67, 2006, p.105-138.

MARENCO, André. Desempenho eleitoral, voto partidário e responsabilização nas eleições legislativas brasileiras In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lucio (Org.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

MARIA, João Francisco Araújo. Desenho institucional e accountability: pressupostos normativos da teoria minimalista. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v.18, n.35, fev. 2010, p.27-40.

MELO, Marcus André. O Viés majoritário na política comparada. Responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.22, n.63, fev. 2007, p.11-29.

MIGUEL, Luis Felipe. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n.25, Nov. 2005, p.25-38.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO Sul. **Inquérito Civil Público 00852.00069/2004**.

MOISÉS, José Álvaro. Os Significados da democracia segundo os brasileiros. *Opinião Pública*, Campinas, v.16, n.2, nov. 2010, p.269-309.

MOREIRA, Francisco José. **O Controle dos poderes executivo e legislativo pelo ministério público paranaense via ação civil pública por improbidade administrativa**. 2011. 111f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

MOTA, Ana Carolina Yoshida Hirano de Andrade. **Accountability no Brasil: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes**. 2006. 243f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, São Paulo.

NIESS, Pedro Henrique Távora. **Direitos políticos - Elegibilidade, inelegibilidade e ações eleitorais**. Bauru: Edipro, 2000.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa? **Novos Estudos**, São Paulo, n.31, out. 1991, p.25-40.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e as novas poliarquias. **Lua Nova**. São Paulo, n.44, 1998, p.27-54.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política In: Idem. **Disonancias – críticas democráticas a la democracia**. Buenos Aires: Prometeo, 2007.

PINTO, Djalma. **Direito Eleitoral: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal – noções gerais**. São Paulo: Atlas, 2010.

PINTO, Paulo Sérgio Mansija. **O Perfil da Cultura Política da cidade do Rio Grande em 2008**. 2009. 137f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Universidade Federal de Pelotas, Pelotas.

PODER JUDICIÁRIO DO RIO GRANDE DO SUL. 3ª Vara Cível – Rio Grande. Processo Cível 023/1.07.0003758-3.

PODER JUDICIÁRIO DO RIO GRANDE DO SUL. 3ª Vara Cível – Rio Grande. **Processo Cível 023/1.07.0003758-3. Sentença (42397/20130)**. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br/busca/?tb=proc>>. Acesso em 13 jul. 2013.

PONTES, Carla Sena. **A Atuação da Justiça Eleitoral na fiscalização das contas dos candidatos e partidos políticos**. 2008. 213f. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

REBELLO, Maurício Michel. **A Capacidade de premiar ou punir: responsabilização eleitoral, responsividade e legitimidade no regime democrático do Brasil**. 2009. 130f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

RENNÓ, Lucio. Atalhos cognitivos em contextos eleitorais complexos: as eleições legislativas de 2002 no Brasil In: INÁCIO, Magna; RENNO, Lucio (Org.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

SANSEVERINO, Francisco de Assis Vieira. **Direito Eleitoral**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010.

TRE-RS (TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL). Eleições. **Resultados**. Disponível em: <<http://www.tre-rs.gov.br/eleicoes/>>. Acesso em: 07 jul. 2013.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Resolução 21.610, de 05 fev. 2004**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/sadJudLegislacao/pesquisa/actionBRSSearch.do?configName=legislacaoEleitoral&pageForm=formSimples.jsp&toc=false&docIndex=0&numero=21610>>. Acesso em: 07 jul. 2013.

WALD, Arnaldo (Coord.). **Aspectos polêmicos da Ação Civil Pública**. São Paulo: Saraiva, 2007.