



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ - UFPI
PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO - PRPG
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS – CCHL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA – PPGCP**

CLAUDIO RÊGO DE CARVALHO

**A RELAÇÃO ENTRE A PRÁTICA DA ACCOUNTABILITY E O
DESENVOLVIMENTO HUMANO NOS MUNICÍPIOS PIAUIENSES**

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: Estado, Instituições Políticas e Desenvolvimento.

LINHA DE PESQUISA: Instituições Políticas e Processos Decisórios.

TERESINA-PI

2018

CLAUDIO RÊGO DE CARVALHO

**A RELAÇÃO ENTRE A PRÁTICA DA ACCOUNTABILITY E O
DESENVOLVIMENTO HUMANO NOS MUNICÍPIOS PIAUIENSES**

Dissertação apresentada à banca examinadora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí, como requisito parcial à obtenção do Título de Mestre em Ciência Política - turma 2016-2018 IFPI/UFPI.

Orientador: Professor Dr. Ricardo Alaggio Ribeiro

TERESINA-PI

2018

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Humanas e Letras
Serviço de Processamento Técnico

C331r Carvalho, Claudio Rêgo de.
A relação entre a prática da accountability e o desenvolvimento humano nos municípios piauienses / Claudio Rêgo de Carvalho. – 2018.
127 f.

Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Piauí, 2018.
Orientação: Prof. Dr. Ricardo Alaggio Ribeiro.

1. Accountability. 2. Desenvolvimento Humano. 3. Tribunal de Contas do Estado (Piauí). I. Título.

CDD 351.91

CLAUDIO RÊGO DE CARVALHO

**A RELAÇÃO ENTRE A PRÁTICA DA ACCOUNTABILITY E O
DESENVOLVIMENTO HUMANO NOS MUNICÍPIOS PIAUIENSES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade Federal do Piauí, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Área de Concentração: Estado, Instituições Políticas e Desenvolvimento.

Linha de Pesquisa: Estado, desenvolvimento Econômico e Social.

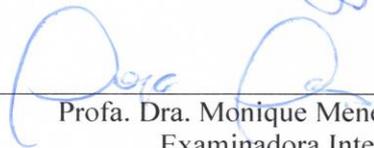
Orientador: Prof. Dr. Ricardo Alaggio Ribeiro

Aprovado em 09 de outubro de 2018.

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Ricardo Alaggio Ribeiro (UFPI)
Orientador



Profa. Dra. Monique Menezes (UFPI)
Examinadora Interna



Profa. Dra. Fernanda Rocha Veras e Silva (UFPI)
Examinadora Externa ao Programa

À minha digníssima esposa Ionara de Moura Santos - meu ponto de equilíbrio - pela sua incansável boa vontade em me ajudar, estando sempre me conferindo o apoio necessário e incentivando-me na superação das dificuldades ao longo desta jornada acadêmica.

AGRADECIMENTOS

A realização deste mestrado implicou uma série de desafios e conquistas para mim. Ao longo desta jornada acadêmica, o apoio e a compreensão de familiares, amigos e companheiros de trabalho foram fundamentais para que eu conseguisse chegar com êxito ao término deste curso. Mesmo diante de momentos difíceis e exaustivos, com o transcorrer dos dias, fui passando por uma experiência de aprendizagem transformadora durante as longas horas de pesquisa, leitura e escrita.

Assim, agradeço primeiramente a Deus, por ter-me concedido a dádiva para chegar até aqui, inspirando-me no sentido de transformar este sonho em realidade, e por “colocar as pessoas certas em meu caminho” que contribuíram para a realização deste trabalho.

Agradeço aos meus pais por terem me orientado nos meus primeiros passos e proporcionado educação, especialmente minha mãe, por cada oração intercessora e pelo amor aos estudos, sempre me estimulando a trilhar pelo caminho do conhecimento.

Ao nobre Jonas Antônio de Lima Brito, que sempre conferiu o apoio necessário à busca pela capacitação profissional, aqui estão os meus sinceros e profundos agradecimentos.

Agradeço à contribuição da amiga Vila, pelas sugestões e *insights* no sentido de melhor refinar os textos e demais trabalhos desenvolvidos ao longo deste curso de qualificação acadêmica.

Ao meu orientador, Professor Doutor Ricardo Alaggio Ribeiro, pelos ensinamentos, por sua capacidade de direcionar seus alunos e por sua confiança e paciência em todos os momentos desta pesquisa acadêmica. Muito obrigado Professor!

À Professora Doutora Monique Menezes, a quem faço um agradecimento especial, por sempre atender-me com cortesia e atenção, indicando e mesmo fornecendo grande parte da bibliografia utilizada nesta dissertação, agradeço-a ainda, pelas suas dicas e sugestões efetuadas de forma “cirúrgica” quando esteve integrando a banca do exame de qualificação desta pesquisa. Professora valeu mesmo!

Por fim, agradeço, aos meus colegas de turma, pelos ensinamentos, dicas e sugestões para melhora dos trabalhos em sala de aula, Édipo, Hudson e Rafaela, e também ao colega Germano que atuou na articulação entre o IFPI e a Coordenação do Mestrado em Ciência Política da UFPI para que fosse celebrada com sucesso a parceria entre estas duas instituições e, assim, tornando viável a oferta deste Mestrado em Ciência Política.

RESUMO

Este estudo tem o objetivo de analisar a relação entre a prática de *accountability* dos gestores públicos municipais e o desenvolvimento humano nos municípios piauienses. Entendida como sinônimo de responsabilidade objetiva ou obrigação de responder por algo, a *accountability* aduz à responsabilidade de uma pessoa ou organização perante outra. Considerando que a *accountability* depende de variáveis externas à burocracia, como a textura política e institucional da sociedade, seus valores, costumes tradicionais partilhados, e sua história, existe uma relação entre desenvolvimento e a competente vigilância do serviço público. Assim, quanto menos desenvolvida for uma sociedade, menor será a probabilidade de que esta se preocupe com a *accountability*, o que justifica o intento investigativo deste estudo. No sentido de obter uma melhor compreensão do fenômeno em estudo lançamos mão das definições e dos conceitos de *accountability* para subsidiar a análise das deliberações emitidas pelo TCE-PI (pareceres prévios e acórdãos) nos anos de 2010 a 2013 de 48 municípios selecionados por meio de um processo intencional. Identificamos as ocorrências de aprovação ou reprovação das contas de governo e, a situação regular ou irregular referente às contas de gestão dos municípios piauienses. Em seguida, efetuamos a medição da associação entre as variáveis dependentes e as dimensões socioeconômicas dos municípios por meio da aplicação do Teste U Mann-Whitney no Software SPSS versão 20, tendo em vista que esta técnica se mostrou mais apropriada após ter sido efetuado o teste de normalidade Shapiro-Wilk. Por fim, após as análises e inferências sobre os resultados obtidos houve a confirmação das hipóteses levantadas nesta pesquisa para o IDHM Educação para as contas de governo no ano de 2013 e, para o IDHM Geral 2010 e 2011, IDHM Renda 2010 e 2011, IDHM Longevidade 2010, 2011 e 2013 e, IDHM Educação 2010 e 2013, estes referentes às contas de gestão. Esta pesquisa, portanto, contribui para as discussões acadêmicas, na perspectiva da Ciência Política, acerca dos desafios teóricos e empíricos, sobre a boa gestão pública e cidadania, expressos na prática de *accountability* por parte dos gestores públicos municipais do Estado do Piauí.

Palavras Chave: *Accountability*; Desenvolvimento Humano; TCE-PI.

ABSTRACT

This study aims to analyze the relationship between the accountability practice of municipal public managers and human development in the municipalities of Piauí. Understood as synonymous with objective responsibility or obligation to respond for something, accountability attaches responsibility to one person or organization before another. Considering that accountability depends on variables external to the bureaucracy, such as the political and institutional texture of society, its values, shared traditional customs, and its history, there is a relationship between development and the competent vigilance of the public service. Thus, the less developed a society is, the less likely it is to be concerned with accountability, which justifies the investigative intent of this study. In order to obtain a better understanding of the phenomenon under study, we have used the definitions and concepts of accountability to support the analysis of the deliberations issued by the TCE-PI (previous opinions and judgments) in the years 2010 to 2013 of 48 municipalities selected through an intentional process. We identify the occurrences of approval or disapproval of the government accounts and the regular or irregular situation regarding the management accounts of the municipalities of Piauí. Then, we measured the association between the dependent variables and the socioeconomic dimensions of the municipalities by applying the Mann-Whitney U-Test in SPSS Software version 20, considering that this technique was more appropriate after the test normality of Shapiro-Wilk. Finally, after the analyzes and inferences about the results obtained there was confirmation of the hypotheses raised in this research for the IDHM Education for the government accounts in the year 2013 and, for the General IDHM 2010 and 2011, IDHM Income 2010 and 2011, IDHM Longevity 2010, 2011 and 2013 and IDHM Education 2010 and 2013, these referring to the management accounts. This research, therefore, contributes to the academic discussions, from the perspective of Political Science, about the theoretical and empirical challenges, about the good public management and citizenship, expressed in the practice of accountability by the municipal public managers of the State of Piauí.

Keywords: Accountability; Human development; TCE-PI.

LISTA DE ABREVIACÃO E SIGLAS

APF	Administração Pública Federal
CEPI	Constituição Estadual do Piauí
CEPRO	Fundação Centro de Pesquisas Econômicas e Sociais do Piauí
CF	Constituição Federal do Brasil
CGU	Controladoria Geral da União
CLAD	Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento
DFAE	Diretoria de Fiscalização da Administração Estadual
DFAM	Diretoria de Fiscalização da Administração Municipal
DFAP	Diretoria de Fiscalização de Atos de Pessoal
DFENG	Diretoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia
FJP	Fundação João Pinheiro
FPE	Fundo de Participação do Estado
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IFS	Instituição de Fiscalização Superior
INTOSAI	Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LC-PI	Lei Complementar do Estado do Piauí
OECD	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PFC	Propostas de Fiscalização e Controle
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SPSS	Statistical Package for the Social Sciences
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
TCE-PI	Tribunal de Contas do Estado do Piauí
TCU	Tribunal de Contas da União
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Faixas de Desenvolvimento Humano Municipal.....	60
Figura 2	Organograma do Tribunal de Contas do Piauí.....	73
Figura 3	Dever constitucional de prestação de contas.....	76
Figura 4	Resultado percentual das apreciações do TCE-PI para as contas de governo - 2010 a 2013	91
Figura 5	Box plot para a comparação da média do IDHM Educação entre os municípios com “Aprovação” e Reprovação nas contas de governo 2010-2013.....	97
Figura 6	Resultado percentual dos julgamentos do TCE-PI para as contas de gestão - 2010 a 2013.....	99
Figura 7	Box plot para a comparação da média IDHM Geral entre os municípios com as contas de gestão julgadas como “Regulares” e “Irregulares” no período de 2010 a 2013.....	101
Figura 8	Box plot para a comparação da média do IDHM Renda entre os municípios com as contas de gestão julgadas como “Regulares” e “Irregulares” no período de 2010 a 2013.....	104
Figura 9	Box plot para a comparação da média do IDHM Longevidade entre os municípios com as contas de gestão julgadas como “Regulares” e “Irregulares” no período de 2010 a 2013.....	105
Figura10	Box plot para a comparação da média do IDHM Educação entre os municípios com as contas de gestão julgadas como “Regulares” e “Irregulares” no período de 2010 a 2013.....	108

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Competências constitucionais.....	68
Tabela 2	Missão Institucional, Visão Estratégica e Valores do TCE-PI.....	70
Tabela 3	Instrumentos de fiscalização adotados pelo TCE-PI.....	71
Tabela 4	Municípios da amostra.....	83
Tabela 5	Descrição das variáveis.....	85
Tabela 6	Resultado das Contas de Governo expresso nos pareceres prévios.....	91
Tabela 7	Medidas descritivas e teste <i>U de Mann-Whitney</i> para o IDHM Geral entre os municípios com as contas de governo apreciadas com Reprovação e Aprovação - 2010-2013.....	92
Tabela 8	Medidas descritivas e <i>Teste U de Mann-Whitney</i> para o IDHM Renda entre os municípios que desenvolveram ou não a prática de <i>accountability</i> nas contas de governo. 2010-2013.....	93
Tabela 9	Medidas descritivas e teste U de Mann-Whitney para o IDHM Longevidade entre os municípios com as contas de governo apreciadas com Reprovação e Aprovação - 2010-2013.....	94
Tabela 10	Medidas descritivas e <i>Teste U de Mann-Whitney</i> para o IDHM Educação entre os municípios com as contas de governo apreciadas com Reprovação e Aprovação - 2010-2013.....	95
Tabela 11	Resultado das Contas de Gestão expresso nos acórdãos de 2010 a 2013	99
Tabela 12	Medidas descritivas e <i>Teste U de Mann-Whitney</i> para o IDHM Geral entre os municípios com as contas de gestão julgadas como Irregulares e Regulares - 2010-2013.....	101
Tabela 13	Medidas descritivas e teste U de Mann-Whitney para o IDHM Renda entre os municípios com as contas de gestão julgadas como Irregulares e Regulares - 2010-2013.....	103
Tabela 14	Medidas descritivas e teste <i>U de Mann-Whitney</i> para o IDHM Longevidade entre os municípios com as contas de gestão julgadas como Irregulares e Regulares - 2010-2013.....	105
Tabela 15	Medidas descritivas e Teste U de Mann-Whitney para o IDHM Educação entre os municípios com as contas de gestão julgadas como Irregulares e Regulares - 2010-2013.....	107
Tabela 16	Municípios Piauienses por Território de Desenvolvimento.....	123

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
2	DEMOCRACIA, DELEGAÇÃO E ACCOUNTABILITY EM PERSPECTIVA.....	17
2.1	Democracia e delegação: uma revisão da literatura.....	17
2.2	Problemas de delegação sob a perspectiva <i>principal-agent</i>	23
2.3	Mecanismos institucionais para minimizar os problemas de delegação.....	26
2.3.1	Mecanismos <i>ex ant</i>	31
2.3.1	Mecanismos <i>ex post</i>	32
2.4	Conceituando a <i>accountability</i>	38
2.4.1	Discussões teóricas sobre o conceito de <i>accountability</i>	42
2.4.2	Tipos de <i>accountability</i>	51
2.5	O Índice de Desenvolvimento Humano e a prática de <i>accountability</i>	54
3	CONTROLES INSTITUCIONAIS DA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA..	62
3.1	Controles Interno e Externo.....	62
3.1.1	Controle Interno.....	63
3.1.2	Controle Externo.....	64
3.2	O Tribunal de Contas do Estado do Piauí.....	69
3.2.1	Atribuições e competências do TCE-PI.....	72
3.2.2	Organização institucional do TCE-PI.....	73
3.3	Prestação de Contas dos Municípios.....	75
3.3.1	Contas de governo.....	78
3.3.2	Contas de gestão.....	79
4	METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS DE PESQUISA.....	81
4.1	Caracterização da Pesquisa.....	81
4.2	População e amostra.....	82
4.3	Variáveis da pesquisa.....	84
4.4	Hipóteses da pesquisa.....	86
4.5	Da coleta e análise dos dados.....	87

5	RESULTADOS DA PESQUISA E DISCUSSÕES.....	90
5.1	Análises das deliberações das contas de governo.....	90
5.1.1	Relação entre IDHM Geral e a prática de <i>accountability</i>	92
5.1.2	Relação entre IDHM Renda e a prática de <i>accountability</i>	93
5.1.3	Relação entre IDHM Longevidade e a prática de <i>accountability</i>	94
5.1.4	Relação entre IDHM Educação e a prática de <i>accountability</i>	95
5.2	Análises das deliberações das contas de gestão.....	98
5.2.1	Relação entre IDHM Geral e a prática de <i>accountability</i>	100
5.2.2	Relação entre IDHM Renda e a prática de <i>accountability</i>	102
5.2.3	Relação entre IDHM Longevidade e a prática de <i>accountability</i>	104
5.2.4	Relação entre IDHM Educação e a prática de <i>accountability</i>	106
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÃO.....	110
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	114
	APÊNDICE.....	123

1 INTRODUÇÃO

Se os homens fossem anjos, nenhum governo seria necessário. E se anjos fossem governar os homens, não seriam necessários nem controles internos e nem externos (MADISON, 1961 p. 118).

Esta pesquisa, no âmbito da Ciência Política e da Gestão Pública, tem como objetivo geral analisar as deliberações contidas nos pareceres prévios e acórdãos expedidos do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, acerca das prestações de contas dos municípios piauienses referentes aos anos de 2010 a 2013 sob a perspectiva da *accountability* horizontal e, a partir dessa análise, identificar se à prática de *accountability* por parte dos gestores públicos está relacionada ao desenvolvimento humano nos municípios piauienses.

O fenômeno em tela trata da existência de maior ou menor prática de *accountability* por parte dos gestores públicos nos municípios piauienses segundo suas dimensões socioeconômicas, tomando como base a tese defendida por Campos (1990), que, considerando que a *accountability* depende de variáveis externas à burocracia, como a textura política e institucional da sociedade, seus valores, costumes tradicionais partilhados, e sua história, postula que existe uma relação entre desenvolvimento socioeconômico e a competente vigilância do serviço público.

Segundo Campos (1990), quanto menos desenvolvida for uma sociedade, menor é a probabilidade que esta venha a se preocupar com a *accountability*. A autora destaca o fato de não ser surpresa que em países menos desenvolvidos não haja esta preocupação ou nem mesmo sente-se a falta de um termo que traduza o significado da expressão *accountability*.

A partir deste pressuposto formulado Campos (1990), partimos inicialmente da hipótese de que *quanto maior for o desenvolvimento em um município, maior é a prática de accountability por parte dos gestores municipais*. Estando correta a literatura que associa desenvolvimento e democracia, devemos encontrar uma forte associação entre desenvolvimento socioeconômico e as práticas de *accountability* por parte dos gestores municipais.

Como os indicadores socioeconômicos têm por finalidade mostrar o nível de desenvolvimento em determinada região, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) compatibiliza as dimensões Renda *per capita*, Longevidade e Educação.

De acordo com Gremaud *et al.* (2011), esse indicador de desenvolvimento que varia de 0 a 1, serviu de fundamento para a elaboração de uma classificação das regiões de desenvolvimento em: IDH alto, com valores acima de 0,8; IDH médio com valores entre 0,5 e 0,8; e IDH baixo com valores inferiores a 0,5.

Nos 224 municípios piauienses o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é um índice decenal, que utiliza essa mesma metodologia do IDH para sua construção, sendo que o índice mais recente tem por base os dados gerados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no Censo Demográfico de 2010 e informações dispostas no Atlas do Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

A partir dessas premissas postuladas por Campos (1990), lançamos mão das definições e dos conceitos de *accountability* para subsidiar a análise das deliberações emitidas pelo TCE-PI nos anos de 2010 a 2013, a respeito dos pareceres prévios e acórdãos e medir a possível associação entre os indicadores de desenvolvimento humano dos municípios piauienses selecionados para a amostra e as práticas de *accountability* por parte dos gestores nos respectivos municípios.

Neste sentido, as práticas de *accountability* por parte dos gestores dos municípios piauienses são representadas pelo “resultado das deliberações do TCE-PI” na apreciação das contas de governo (Aprovação/Reprovação) e no julgamento das contas de gestão (Regulares/Irregulares), enquanto que as dimensões socioeconômicas, referentes ao ano de 2010, são representadas pelo IDHM Geral, IDHM Renda, IDHM Longevidade e IDHM Educação. E, a partir destas variáveis, foram levantadas algumas hipóteses que relacionam a prática de *accountability* por parte dos gestores públicos nos municípios piauienses com as dimensões socioeconômicas das unidades de análise em estudo.

Deste modo, é que centramos nossa pesquisa, considerando a seguinte problematização: em que medida a prática de *accountability* por parte dos gestores nos municípios piauienses podem estar relacionadas aos indicadores de desenvolvimento humano municipal, considerando os atos deliberativos (pareceres prévios e acórdãos) expedidos pelo TCE-PI nos anos de 2010 a 2013 acerca das prestações de conta destes municípios?

Para responder a esta problematização, torna-se necessário desenvolver reflexões que abordem a literatura relevante sobre os conceitos de *accountability* e sobre a prestação de contas efetuadas pelos municípios piauienses junto ao Tribunal de Contas, afim de subsidiar os

argumentos propostos para as análises, bem como buscar uma sistematização a partir das seguintes perguntas norteadoras: quais atos são os deliberativos expedidos pelo TCE-PI nos anos de 2010 a 2013, acerca das prestações de conta dos municípios piauienses? Com que frequência se pontuam as aprovações/reprovações das contas de governo e das regularidades/irregularidades das contas de gestão nos municípios que compõe a amostra? A partir da variável dependente “resultado das deliberações do TCE-PI” e as variáveis independentes relacionadas às dimensões socioeconômicas dos municípios piauienses, como acontece a relação entre a prática de *accountability* dos gestores municipais e o desenvolvimento humano nos municípios piauienses?

Do ponto de vista do enfoque metodológico, para a consecução do intento desta pesquisa, parte-se inicialmente da análise documental e de conteúdo dos pareceres prévios e acórdãos expedidos pelo TCE-PI no recorte temporal de 2010-2013. Assim, optou-se por uma pesquisa de natureza mista, de cunho descritivo e interpretativo, fazendo uso do estudo de caso como método de investigação.

Desse modo, considerando o objetivo geral inicialmente indicado em nossa investigação, é que, além de apresentar uma reflexão mais aprofundada acerca da literatura em Ciência Política que aborda o conceito de *accountability* da gestão pública e o papel do Tribunal de Contas na atividade de controle externo, propomos, como objetivos específicos, identificar os atos deliberativos (pareceres prévios e acórdãos) expedidos pelo TCE-PI nos anos de 2010 a 2013 acerca das prestações de conta dos municípios piauienses; mensurar a frequência das aprovações/reprovações das contas de governo e das regularidades/irregularidades das contas de gestão nos municípios que compõe a amostra; verificar, a partir da variável dependente “resultado das deliberações do TCE-PI” e as variáveis independentes relacionadas às dimensões socioeconômicas dos municípios piauienses, a relação de causalidade entre a prática de *accountability* dos gestores públicos municipais e o desenvolvimento humano nos municípios piauienses; compreender as deliberações expedidas pelo TCE-PI e sua contribuição na redução da assimetria informacional existente entre os cidadãos (eleitores) e os gestores públicos (políticos leitos) acerca das decisões tomadas pelos gestores públicos municipais.

Do ponto de vista dos procedimentos de pesquisa, inicialmente são identificados os pareceres prévios com suas respectivas descrição e quantificação de frequências e percentuais no período de 2010 a 2013 para as contas de governo. Este mesmo procedimento é aplicado em

relação aos acórdãos que tratam sobre as deliberações do TCE-PI para as contas de gestão no referido período em análise.

Em seguida, houve a aplicação de testes estatísticos no *Software SPSS* versão 20, em que se buscou medir através do *Teste U Mann-Whitney* a associação entre as variáveis que compõe as dimensões socioeconômicas dos municípios piauienses e o resultado das deliberações do TCE-PI. Por fim, são realizadas as análises e inferências sobre os resultados obtidos.

A justificativa pela escolha do tema reside no desejo de contribuir nas discussões acadêmicas, sob a perspectiva da Ciência Política, acerca dos desafios teóricos e empíricos, sobre a boa gestão pública e cidadania, expressos na prática de *accountability* por parte dos gestores públicos municipais do Estado do Piauí.

O trabalho está assim estruturado: inicialmente, abordamos no segundo capítulo o referencial teórico intitulado Democracia, delegação e *accountability* em perspectiva, que por sua vez divide-se em cinco seções, a saber: Democracia e delegação: uma revisão da literatura; Problemas de delegação sob a perspectiva *principal-agent*; Mecanismos institucionais para minimizar os problemas de delegação; Conceituando a *accountability*; O Índice de Desenvolvimento Humano e a prática de *accountability*.

O terceiro capítulo intitulado Controles institucionais da gestão pública brasileira, encontra-se estruturado em três seções, a saber: Controles interno e externo; O Tribunal de Contas do Estado do Piauí e, Prestação de Contas dos Municípios.

Após as abordagens teóricas, apresentamos o quarto capítulo que consta da Metodologia e Procedimentos de Pesquisa, estruturado em cinco seções: Caracterização da pesquisa; População e amostra; Variáveis da pesquisa; Hipóteses da pesquisa; Da coleta e análise dos dados.

No quinto capítulo deste trabalho, são apresentados os resultados da pesquisa e as respectivas discussões, sendo categorizado em duas seções, onde a primeira trata da análise das deliberações das contas de governo e, a seção seguinte aborda sobre a análise das deliberações das contas de gestão dos municípios piauienses. Em ambas seções, as abordagens estão categorizadas em cinco subseções que analisam as relações entre as variáveis operacionalizadas nesta pesquisa. Por fim, no sexto e último capítulo apresentamos as considerações finais e conclusão.

2 DEMOCRACIA, DELEGAÇÃO E ACCOUNTABILITY EM PERSPECTIVA

Nesta seção, apresentamos os pressupostos teóricos acerca da literatura em Ciência Política que abordam os conceitos sobre democracia e delegação de poder; *accountability* e o desenvolvimento socioeconômico.

2.1 Democracia e delegação: uma revisão da literatura

Os regimes democráticos contemporâneos são caracterizados por processos políticos em que os cidadãos (eleitores) delegam poder aos políticos (governantes), transferindo responsabilidades no âmbito governamental, ou seja, os governantes recebem a autorização para tomar decisões de interesse coletivo. Assim, os formuladores de políticas em uma democracia devem atender às preferências e necessidades dos cidadãos que delegam poder aos políticos de modo que estes venham a alcançar os melhores resultados possíveis quanto ao atendimento das demandas individuais e coletivas da sociedade (STRØM; MÜLLER; BERGMAN, 2006).

Esta situação, por conseguinte, encontra-se bastante presente nas recém-instituídas democracias latino-americanas que continuamente estão diante do duplo desafio de construir mecanismos mais efetivos de *accountability* política para controlar, e responsabilizar os políticos eleitos, representantes legítimos do povo, bem como da necessidade de fazer com que estes representantes governamentais promovam políticas públicas eficientes, capazes de atender com responsividade¹ aos anseios do cidadão e às demandas da sociedade como um todo (MAINWARING, 2003).

A contínua responsividade de um governo perante os interesses dos cidadãos consiste em um elemento chave que confere maior efetividade a um regime democrático. Assim, os cidadãos devem dispor da oportunidade para propor e formular suas preferências, expressando-as através da ação individual ou coletiva, como também por meio das ações e políticas governamentais (DAHL, 1997).

¹ Responsividade é um termo que se origina do inglês *responsiveness* sendo definida como “a obrigação legal de responder a questionamentos e demandas de informações, com responsabilização pelos próprios atos” (MAINWARING, 2003, p. 7).

O mecanismo da representação política é um fenômeno recorrente nos Estados modernos, tendo em vista o fato de que muitos países possuem grandes dimensões territoriais ou numeroso contingente populacional, tornando-se inviável a realização da democracia direta como nos moldes das cidade-estado gregas, onde os cidadãos participavam diretamente das deliberações em torno dos problemas da *demos*. A esse ponto convém observar o posicionamento de Miguel (2005):

Nossas democracias são, portanto, democracias representativas, e constatar a impossibilidade da democracia direta nas sociedades contemporâneas é algo banal. Nossos estados são muito extensos para que todos se reúnam e muito populosos para que se possa imaginar um diálogo que incorpore cada um de seus cidadãos. As questões políticas são complexas demais para que dispensemos a especialização dos governantes e, por sua vez, os afazeres privados absorvem demais cada um de nós, reduzindo ao mínimo o tempo para a participação política. A incorporação de tantos grupos ao *demos* – trabalhadores, mulheres, imigrantes – ampliou a profundidade das clivagens em seu seio, tornando indispensável a existência de alguma forma de mediação. Enfim, seja qual for a justificativa, não resta dúvida de que a representação política é incontornável para qualquer tentativa de construção da democracia nos estados nacionais contemporâneos (MIGUEL, 2005, p 26).

Considerando a existência de algumas comunidades com extensas dimensões territoriais, Stuart Mill (1958) discorreu que a participação popular nos negócios públicos era algo praticamente impossível, chegando à conclusão que o tipo ideal de governo deve ser o representativo.

Em uma democracia representativa, o exercício do poder é delegado aos agentes políticos eleitos que, por sua vez, devem atender às preferências e necessidade dos cidadãos que efetuam a delegação de poder para que sejam formuladas políticas públicas e implementadas ações e programas governamentais (STRØM; MÜLLER; BERGMAN, 2003). O ato de delegação, portanto, inicia-se no momento em que o eleitor outorga o mandato e poder para que seu representante político tome decisões que afetem os destinos da coletividade (LUIPIA, 2003).

A delegação de poderes e responsabilidades nos regimes democráticos contemporâneos é considerada como “algo inevitável”, sendo entendida como a transferência de responsabilidades no âmbito governamental, viabilizando o funcionamento do aparato estatal e a execução de suas ações, as quais são manifestadas através de políticas públicas e implementadas graças à existência de uma ampla rede de delegação, estabelecida entre os cidadãos e os governantes, bem como no interior do próprio aparato burocrático que possui vários agentes e

principais, que ao fim produzem as ações de governo, sendo que desta maneira, a delegação configura-se como uma característica intrínseca da ação do Estado (PRZEWORSKI, 2007).

O processo de representação política e delegação de poder encontram-se inter-relacionados em um mesmo contexto, havendo um custo considerável no sentido de efetuar a distinção plena entre os tipos de democracia, pois alguns elementos desse regime político encontram-se organizados em torno de uma provável “delegação representativa”, onde há o significativo predomínio do elemento delegativo (PRZEWORSKI, STOKES e MANIN, 1999).

Nas discussões que giram em torno dos regimes democráticos, Abrúcio e Loureiro (2005) apresentam três ideais que se configuram como premissas para este regime político: (1) o governo deve emanar da vontade do povo, que se torna a principal fonte da soberania; (2) os governantes tem o dever de prestar contas à população, responsabilizando-se perante ela, pelos atos ou omissões cometidos no exercício do poder; (3) o Estado deve ser gerido por dispositivos legais que delimitem seu campo de atuação no sentido de defender os direitos básicos de cidadania a todos os indivíduos da sociedade.

Estas premissas estão presentes em todos os países que adotam o regime democrático de governo. Para seu êxito, faz-se necessário que sejam utilizados instrumentos institucionais e que haja uma conjuntura social, política e econômica favorável ao funcionamento deste regime político. Assim, tais condições precisam ser capazes de alicerçar os pilares da democracia, especialmente no que diz respeito às formas de responsabilização política (ABRÚCIO; LOUREIRO, 2005).

Dentre as premissas básicas que norteiam a ideia dos regimes democráticos representativos, destaca-se a premissa relativa ao controle dos limites do poder e sua forma de distribuição (BOBBIO, 2015). Os instrumentos para impor barreiras a ações arbitrárias e ilegítimas dos detentores de poder traz em seu bojo a proposta de contenção de abusos e/ou ilegalidades por parte dos gestores públicos no exercício de poder através de mecanismos institucionais como o controle dos atos do Poder Executivo e do Poder Legislativo e, dessa maneira, o controle horizontal é inserido nas relações de poder por instituições que impedirão a tirania (BOBBIO, 1997).

Na concepção de O'Donnell (1991), a representação e a *accountability* são as “dimensões republicanas da democracia” que tratam de uma cuidadosa diferenciação entre as esferas de interesse público e interesse privado daqueles agentes que ocupam cargos públicos.

Ao estabelecer as instituições democráticas de *accountability* como objeto de análise acadêmica, os estudiosos das ciências sociais, e em especial os da Ciência Política, terminam inevitavelmente lidando com temáticas consideravelmente controversas no campo dos ideais ou das premissas democráticas.

O uso do termo *poliarquia* foi proposto por Dahl (2001) como sinônimo dos numerosos regimes democráticos existentes nos Estados contemporâneos, apresentando a concepção de democracia como idealização mais adequada para conceituar o referido termo.

Dahl (1989), traz como pressuposto fundamental a ideia de que instituições autônomas são fundamentais para o desenvolvimento das democracias representativas, especialmente naquelas de grande escala. Segundo autor,

[...] organizações autônomas são desejáveis pelo menos por duas razões: primeiro por fornecer controles mútuos e segundo porque os direitos necessários para a democracia tornam o pluralismo organizacional simultaneamente possível e necessário e, portanto, inevitável e desejável (DAHL, 1989, p.19).

Ao postular sobre os controles e limitações das ações do governo pelo eleitor, Dahl (2012), define que a poliarquia como um sistema

[...] de controle político no qual os funcionários do mais alto escalão no governo do Estado são induzidos a modificar sua conduta a fim de vencer eleições quando em competição com outros candidatos, partidos e grupos; como um sistema de direitos políticos [...]; ou como um conjunto de instituições necessárias ao processo democrático em grande escala. (Dahl, 2012, p. 346-347).

Assim, conforme a passagem, o controle e a *accountability* dos políticos nos regimes poliárquicos serão realizados por meio da luta e competição pelo poder.

Nesse sentido, Dahl (1997) contribui ainda ao afirmar que a poliarquia necessariamente deve ter ao menos oito instituições para assegurar a competição livre e o controle da delegação de poder. Sendo elas: 1) liberdade de formar e aderir a organizações; 2) liberdade de expressão; 3) direito de voto; 4) elegibilidade para cargos públicos; 5) direito de líderes políticos disputarem apoio; 6) fontes alternativas de informações; 7) eleições livres e idôneas; e 8) instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência.

Com essas instituições, os problemas de controle dos governados sobre os governantes estariam, ao menos implicitamente, solucionados. Trata-se, portanto, de uma concepção de democracia que enfatiza o mecanismo de *accountability* vertical dos cidadãos para o governo

eleito, pressupondo uma ação entre desiguais sob a forma do controle de baixo para cima, ocorrendo por meio de eleições competitivas, livres, justas e plurais, os eleitores controlam o governo, podendo punir ou premiá-lo nas eleições seguintes (DAHL, 1997).

Como a principal instituição democrática, as eleições têm uma dupla natureza, possuindo mecanismos de delegação e *accountability* (POWELL, 2000). Como mecanismo de delegação, as eleições revestem de legitimidade o mandato dos políticos e dos partidos que apresentam seus programas, credenciais e competências aos eleitores que a partir daí efetuam suas escolhas políticas. Assim, as eleições como instrumento de *accountability*, oferecem a oportunidade para se responsabilizar os políticos e os partidos por suas ações no cargo (STRØM; MÜLLER; BERGMAN, 2003).

Considerada como a principal instituição democrática para disciplinar os agentes políticos, as eleições no entanto, não são um instrumento suficiente para garantir o controle sobre os atos praticados pelos governantes eleitos, visto que as normas reguladoras do processo eleitoral não contemplam nenhum instrumento que obrigue os representantes políticos a efetuarem o fiel cumprimento de suas promessas feitas durante campanha eleitoral, de modo que a avaliação a respeito do desempenho dos gestores públicos somente pode ser feita de forma retrospectiva nas eleições seguintes (PRZEWORSKI, STOKES & MANIN, 1999). Neste ponto, cabe destacar o raciocínio desenvolvido por Abrúcio e Loureiro quando afirmam que

[...] os cidadãos somente poderão avaliar o desempenho dos seus representantes nas próximas eleições, realizando um cálculo retrospectivo. Se a ideia de *accountability* refere-se à contínua prestação de contas pelos governantes, então é necessário a existência de formas para fiscalizá-los no decorrer de seus mandatos, por meio da aplicação de sanções antes do próximo pleito (ABRÚCIO; LOUREIRO, 2005, p.5).

Segundo postula Cohen (1999), mesmo que o cidadão disponha da possibilidade de participar do processo de escolha de seus representantes políticos, isto não é um elemento suficiente para que ele se sinta de fato integrante do processo de formulação e implementação de políticas públicas. O autor destaca que não haver a disponibilização de instrumentos para que o eleitor participe de forma mais direta do controle sobre os atos e desempenho de seus representantes eleitos durante a gestão de seus mandatos acaba criando um distanciamento entre os eleitores e seus representantes políticos.

Nesse contexto, os cidadãos podem adotar a postura de reivindicar uma maior participação nos processos de tomada de decisão a respeito das políticas públicas, ou terminam

por afastarem-se da vida política. Por outro lado, os representantes políticos passam a ser vistos como sujeitos que sempre buscam atender seus próprios interesses e, ao mesmo tempo buscam defender interesses estranhos à sociedade como um todo. Assim, tem-se o entendimento de que os políticos eleitos terminam por se aproveitarem de instrumentos políticos como as alianças e coligações para obterem ganhos pessoais durante o exercício da função pública (COHEN,1999).

Ao constatar esta situação de descompasso entre os interesses dos representantes políticos e seus representados, Cohen (1999), afirma que para o desenvolvimento da democracia faz-se necessário a existência de algumas condições que promovam o fortalecimento da participação cidadã e, simultaneamente sejam realizados processos mais efetivos de responsabilização (*accountability*) dos governantes eleitos e demais agentes públicos.

Deste modo, pode-se depreender que a participação dos cidadãos e a efetividade no processo de fiscalização e controle dos agentes públicos são aspectos fundamentais para o fortalecimento e aprofundamento dos regimes democráticos contemporâneos.

Parte das instituições políticas democráticas são organizações formais que possuem autonomia funcional e congregam a cadeia constitucional de uma poliarquia. Segundo O'Donnell (1991), essa cadeia constitucional de instituições políticas é imprescindível nos Estados democráticos, estando composta pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, por pelo menos mais de um partido político e especialmente por processos eleitorais idôneos.

Conforme postulado por Kenney (2003), a concepção da separação de poderes que gera os pesos e contrapesos, amplamente denominado na literatura como *checks and balances*, podem ser mecanismos capazes de prevenir abusos de poder, e conferir controles e equilíbrios adequados nos diversos conflitos de interesse entre as instâncias de poder nos modernos sistemas políticos.

Ao tratar sobre os mecanismos de controle do poder Madison (1961, p. 51), afirmou que os *checks and balances* “referem-se aos meios pelos quais diferentes partes do governo são limitadas em definir e aprovar a política por ser forçado a compartilhar autoridade sobre legislação e provimento de cargos com outras partes do governo”.

No processo de elaboração de um governo, realizado pelos próprios homens, reside a grande dificuldade em possibilitar que o mesmo efetue controle sobre os governados e simultaneamente obrigue os governantes a controlarem a si próprios, tais controles recíprocos,

são atitudes de prudência necessárias para uma distribuição equilibrada dos poderes em um Estado (MADISON, 1961).

Na verdade, para Przeworski (2003, p. 17), os poderes estatais que compõe o aparato governamental não se encontram necessariamente separados uns dos outros, apenas efetuam um controle recíproco equilibrado, já que, segundo o autor, essa separação não é suficiente para criar condições quanto à existência de um sistema de mútua responsabilidade e controle entre eles, sendo, pois, a partir do controle entre os poderes que se estabelecem mecanismos de controle horizontal mútuos entre os ramos do governo.

2.2 Problemas de delegação sob a perspectiva *principal-agent*

Nas relações de delegação, existe o risco de os gestores públicos extrapolar suas atribuições e incorrerem em ações e omissões que violam o interesse coletivo (STRØM, 2000; LUPIA, 2003; PRZEWOSKI, 2007, 2006). Cabe destacar inicialmente que, as relações de delegação e *accountability* vão além das relações *principal-agent*², no entanto, esta abordagem teórica pode ajudar na compreensão de alguns problemas que envolvem a delegação de poder e possíveis medidas a serem aplicadas para minimizar os problemas pertinentes a esta relação.

Muitas vezes, durante o processo de formulação ou implementação das políticas públicas, os gestores se comportam em desacordo com o interesse dos cidadãos que os elegeram, adotando políticas ineficientes, aplicando inadequadamente os recursos públicos, descumprindo normativos legais, praticando o abuso de poder ou desvio de finalidade, ou simplesmente negligenciando suas atribuições e não as cumprindo de forma adequada. Enfim, tais práticas e comportamentos irresponsáveis dentro do âmbito governamental são denominados na literatura como *agency loss* (perda de agência).

A perda de agência pode ser entendida como um problema que ocorre na relação política entre os cidadãos/eleitores (mandante) e os gestores públicos (mandatário). Segundo Lupia (2003), a perda de agência corresponde à diferença entre a consequência real da delegação e o que se teria alcançado caso o mandatário tivesse atuado de forma perfeita³, ou seja, a perda de agência ocorre quando o mandatário atua em desacordo com as atribuições que lhes foram delegadas, principalmente, quando o mandatário busca maximizar seus interesses e obter

² Responsividade é um termo que se origina do inglês *responsiveness* sendo definida como “a obrigação legal de responder a questionamentos e demandas de informações, com responsabilização pelos próprios atos” (MAINWARING, 2003, p. 7).

³ Nesta pesquisa, as expressões *principal* e *agent* serão traduzidas para mandante e mandatário respectivamente. Segundo o Dicionário Aurélio Século XXI, o mandante é a pessoa que outorga um mandato a outrem, chamado, por sua vez de mandatário.

ganhos próprios em detrimento das expectativas e interesses do mandante (PRATT; ZECKHAUSER, 1985).

A possibilidade de se estabelecer uma relação de agência entre os políticos eleitos e cidadãos, pode ser pautada sob a perspectiva da Teoria da Agência, ao pressupor a existência de um contrato, onde o mandante (cidadãos) delega ao mandatário (políticos eleitos) a tarefa para efetuar tomadas de decisão sobre a boa aplicação dos recursos públicos (EISENHARDT, 1989).

Przeworski, Stokes e Manin (1999), afirmam que o processo de delegação de responsabilidade não está isento de tensões políticas, e pode ser visto pela perspectiva da teoria neo-institucional mandante-mandatário.

Segundo a literatura que trata sobre esta teoria, as relações de delegação de poder apresentam problemas relativos à assimetria de informação e conflitos de interesses (KIEWIET; MCCUBBINS, 1991). A ocorrência de assimetria informacional ocorre quando a capacidade do mandante em monitorar as ações do mandatário fica prejudicada por razões conhecidas somente pelo mandatário (AKDERE; AZEVEDO, 2006).

Em contextos políticos, os problemas de agência ocorrem porque os gestores públicos em muitas oportunidades veem-se tentados a atuar em função de seu interesse próprio, e não atendem aos anseios e interesses públicos (LUIPIA, 2001).

O comportamento oportunista, conforme Williamson (1989) pode ser observado no uso das informações incompletas ou distorção dessas em proveito próprio; ou melhor dizendo, o comportamento oportunista tem a finalidade de conseguir benefícios próprios ao explorar vantagens assimétricas em termos de informação, isto é, ele explora privilégios informacionais e técnicos, assim,

A presença de informação imperfeita restringe a capacidade de os agentes agirem com racionalidade plena. E esta condição tem duas consequências. A primeira [...] tem entre suas mais proeminentes características o de ter como objetivo sempre maximizar seus ganhos [...]. E em segundo lugar, a assimetria informacional entre os agentes permite o aparecimento do comportamento oportunista. E é o oportunismo que obriga a construção de inúmeras garantias pré e pós-contratuais, aumentando os custos de transação numa sociedade (ARAUJO e SANCHEZ, 2005, p. 156).

Ao fazer uma abordagem sobre os problemas de delegação de poder na relação mandante-mandatário, Kiewiet e McCubbins (1991, p. 25) advertem que “*the opportunistic behavior that is at the root agency problems is by no means confined to principal/agent*

relationships”⁴, ou seja, estes autores postulam que o comportamento oportunista vai além da relação mandante-mandatário, estendendo-se, a outros contextos de delegação de poder.

Przeworski (1996) aponta que os problemas de agência nas cadeias delegativas das organizações estatais modernas se devem ao fato de que

[...] os agentes dispõem de informações que os titulares não observam diretamente: conhecem suas próprias preferências, dispõem de uma informação privilegiada sobre suas capacidades e têm a chance de perceber alguns estados possíveis do mundo que os titulares não podem perceber. Estes, por sua vez, podem ser capazes de observar sem muito esforço certos comportamentos do agente ou inferir suas ações a partir do resultado ou ainda podem decidir arcar com os custos de monitorar tais atos (PRZEWORSKI, 1996, p. 22).

Em outros termos, os mandatários estão em condições de tirar vantagens nessa relação de delegação em função do privilegio em termos de informação. Os custos de controlar o mandatário são ainda maiores nas grandes burocracias, onde o mandante não pode monitorar continuamente a qualidade e o desempenho do mandatário, já que não dispõe das capacidades técnicas e as informações adequadas que lhes possibilite efetuar esse acompanhamento (PRZEWORSKI, 1996; ARAUJO, SANCHEZ, 2005).

Advertem Przeworski, Stokes e Manin (1999), que nas relações mandate-mandatário, ocorrem também os problemas de risco moral (*moral hazard*) e de seleção adversa (*adverse selection*),

[...] com risco moral, os agentes têm incentivos para se esquivar das suas responsabilidades e são ajudados por sua capacidade de ocultar algum comportamento dos diretores. Com seleção adversa, diretores têm dificuldades de escolher o tipo certo de agentes para realizar tarefas porque é frequentemente o caso que tipos errados de agentes têm incentivos para dissimular os seus verdadeiros tipos (PRZEWORSKI, STOKES e MANIN, 1999, p.89).

Segundo Eisenhardt (1989), o risco moral acontece quando há uma falta de interesse por parte do mandatário em realizar uma tarefa. Já a seleção adversa ocorre quando o mandatário não possui a capacidade que alega ter e o mandante não é capaz de aferir com precisão o perfil do mandatário no momento da contratação ou quando este executa uma tarefa. Nesta questão relativa aos problemas de risco moral e de seleção adversa, Kiewiet e McCubbins destacam que

⁴ Esta citação em português possui o seguinte conteúdo: “o comportamento oportunista que está nos problemas da agência raiz não está de forma alguma confinado aos relacionamentos mandante /mandatário”, versão livremente traduzida pelo autor.

Voters cannot observe whether the actions of elected representatives – their agents – are in their best interest. Hidden action is especially problematic when the agent’s actions only partially determine outcomes, as in the case of team production or committee decisions, or when outcomes are partially determined by chance. In such case, the principal is unable to infer the appropriateness of the agent’s actions even from observed results⁵ (KIEWIET; MCCUBBINS, 1991, p. 25-26).

Ao deparar-se com tais problemas que permeiam as relações de delegação surge um dilema pautado no seguinte questionamento: como diminuir a assimetria de informação e controlar o comportamento do mandatário oportunista que muitas vezes auferir benefícios próprios quando estão à frente da gestão dos recursos públicos? E a partir deste questionamento desenvolvemos na subseção seguinte algumas reflexões a cerca desta temática.

2.3 Mecanismos institucionais para minimizar os problemas de delegação

As instituições podem ser desenhadas de maneira a inibir as condições propícias a comportamentos oportunistas adotados por aqueles que receberam a delegação de poder. A atuação de instituições políticas busca inibir as ações consideradas como indesejáveis por aqueles que delegam poder.

Definidas como regras formais e informais capazes de regular as interações sociais, políticas e econômicas (NORTH; DAVIS, 1971), as instituições surgiram para equilibrar estas relações, identificando e resolvendo os problemas de coordenação e produção, os quais são determinados tanto pela motivação dos atores envolvidos, como pela complexidade do ambiente (NORTH, 1992). Nas palavras do autor, as instituições são “*the rules of the game in a society; more formally, they are the humanly devised constraints that shape human interaction. In consequence they structure incentives in exchange, whether political, social, or economic*”⁶ (NORTH, 1992, p. 12).

⁵ Esta citação em português possui o seguinte conteúdo: “os eleitores não sabem se as ações dos representantes eleitos - seus mandatários - são do seu interesse. A ação oculta é especialmente problemática quando as ações do mandatário determinam apenas parcialmente os resultados, como no caso de decisões de produção ou comitê da equipe, ou quando os resultados são parcialmente determinados pelo acaso. Nesse caso, o mandante não é capaz de inferir a adequação das ações do mandatário, mesmo a partir de resultados observados”, versão livremente traduzida pelo autor.

⁶ Esta citação em português possui o seguinte conteúdo: “as instituições são as regras do jogo em uma sociedade; mais formalmente, são as restrições humanamente concebidas que moldam a interação humana. Em consequência, eles estruturam incentivos em troca, sejam eles políticos, sociais ou econômicos”, versão livremente traduzida pelo autor.

Lupia (2003) afirma que as instituições afetam os incentivos dos agentes públicos e podem ser dispostas de maneira que venham a influenciar as motivações do mandatário no sentido de disponibilizar ao público informações acerca de suas motivações e ações políticas.

Segundo O'Donnell (2003), as instituições políticas democráticas funcionam como uma instância decisiva para mediar e agregar de um lado fatores estruturais, e de outro, indivíduos ou grupos sociais organizados em seus diversos interesses e identidades sociopolíticas. “Esse nível institucional intermediário tem impactos importantes sobre os padrões de organização das pessoas, fazendo de algumas delas vozes representativas no processo político e excluindo outras” (O'DONNELL, 2003, p. 9).

Segundo Meneguelo e Moisés (2013, p. 51), “nas democracias modernas foi dado às instituições o papel de mediadores de interesses dos indivíduos em relação ao sistema político”.

Ressalta ainda O'Donnell (2003) que as instituições políticas democráticas são arranjos institucionais inseridos nos contratos constitucionais, visando coibir ações de determinados atores públicos que por ventura venham a praticar ações que não atendam aos anseios e demandas sociais ou até mesmo inibir as ações daqueles que praticam o abuso de poder.

Assim, a cadeia de delegação é espelhada por uma cadeia de *accountability* correspondente que corre na direção inversa. As constituições democráticas contêm mecanismos que permitem aos cidadãos delegar e tornar os gestores públicos responsáveis perante aqueles. De fato, o que torna os regimes democráticos é precisamente que eles possuem mecanismos pelos quais os cidadãos podem selecionar e controlar seus representantes (STRØM; MÜLLER; BERGMAN, 2003).

Em nosso país podemos observar que a Carta Magna trouxe mudanças e avanços fundamentais para a vida dos brasileiros, estabelecendo direitos e garantias individuais e coletivas, bem como consagrando as bases constitucionais para a organização do sistema político-administrativo de modo a criar os alicerces para a construção de um conjunto de instituições capazes de fomentar e promover a *accountability* de nossos representantes políticos.

Nesta perspectiva, podemos notar que a CF/88 instituiu e atribuiu competências a um conjunto de instituições que formam uma rede integrada de controle e fiscalização da gestão pública no país (ARANTES *et. all*, 2010; FILGUEIRAS, 2015). Este quadro institucional nos remete à concepção teórica segunda a qual os poderes públicos devem submeter-se aos controles internos e externos das atividades administrativas. Ficando à cargo do Poder

Legislativo, com o auxílio do Tribunais de Contas, o exercício da fiscalização e controle externo, responsabilizando os agentes públicos por eventuais desvios de conduta ou por má gestão dos recursos públicos e desta forma promover a *accountability* governamental.

Segundo Lupia (2003), a partir dos anos 1980 e 1990 os principais teóricos que abordam sobre esta literatura passaram a empreender consideráveis esforços na tentativa de esclarecer quais tipos de projetos institucionais podem ajudar os processos de delegação de poder a obterem êxito.

Douglas North (1993) aponta que pelo fato das relações de delegação estarem envoltas por contextos permeados de assimetria informacional, faz-se necessário que tais relacionamentos sejam mediados a partir da presença de instituições que funcionam como constrangimentos impostos pelos homens sobre si mesmos com a finalidade de minimizar as frequentes incertezas inerentes a estas interações.

Os mecanismos de *accountability* estão diretamente relacionados às fórmulas clássicas dos freios e contrapesos - *checks and balances*, identificados por O'Donnell (1998), como *balance horizontal accountability*. No entanto, estas fórmulas tradicionais de *accountability* não se esgotam nesta caracterização, sendo a elas agregadas outros instrumentos de controle definidos pelo autor como mecanismos de *mandated horizontal accountability*. Estes são compostos por instituições desenhadas para realizar atividades específicas de controle, destacando-se entre elas as agências de monitoramento (auditorias governamentais e controladorias) e os *ombudsman*.

As agências de monitoramento são investidas com competência legais para exercer atividades controle e prevenção de atos de corrupção ou de ações indevidas por parte daqueles que atuam no exercício do poder público, evitando a ocorrência de atos lesivos ao interesse público e, nos casos em que seja necessário, estas agências dispõem de poder efetivo para aplicar sanções a outras instituições intraestatais que por ventura venham a adotar condutas ilícitas (O'DONNELL, 1998).

O *ombudsman*, por sua vez, são agências com atribuições constitucionais ou legais para o recebimento reclamações e denúncias e referentes à prática de atos ilegais, omissos ou condutas inadequadas praticadas de forma sistêmica por agentes públicos e autoridades políticas, sendo que, a tais agências de *accountability*, cabe a tarefa de efetuar investigações de maneira imparcial e independente sobre os objetos das reclamações e denúncias e

posteriormente fazer o encaminhamento destas a outras instâncias com poder para a apuração dos fatos (SABINE CARL, 2012).

Embora haja uma relação aproximada entre os instrumentos clássicos dos freios e contrapesos e os mecanismos de *accountability*, a *balance horizontal accountability* possui algumas limitações que podem ser superadas com mais facilidade pelas instituições de *mandated horizontal accountability*. (O'DONNELL, 1998). Dentre os pontos positivos destas instituições em relação às aquelas o autor destaca que:

Em princípio, as instituições *mandated* apresentam inúmeras vantagens sobre as *balanced*. Uma vantagem é que elas podem ser proativas e regulares em suas atividades. Outra vantagem é que, além disso, elas podem ser efetivas na prevenção e na sustação de atuações ilícitas por parte das instituições que controlam. Ainda mais uma vantagem é que elas podem se utilizar de critérios profissionais ao invés de critérios partidários ou “políticos”. Finalmente, essas instituições podem desenvolver capacidades que lhes permitam examinar questões complexas em matéria de políticas. Dito isto, eu me adianto para acrescentar que, idealmente, instituições *mandated* não devem ser concebidas como substitutas das *balanced* – uma democracia que funciona de maneira razoável vislumbra na primeira um útil complemento e reforço da segunda (O'DONNELL, 1998, p. 88).

Nesse ponto, podemos observar que existe uma interação de reforço e complementaridade entre estes dois mecanismos de controle, demonstrando desta forma a relevância da denominada *web accountability*. Desta forma, a efetividade da *accountability* vai além da existência de órgãos ou instituições de fiscalização, faz-se necessário também que haja toda uma rede de instituições estatais com competência constitucional e legal para dar suporte ou, em alguns casos, efetuar a aplicação de medidas corretivas, mesmo que estas instituições venham a se defrontar com poderosas instâncias estatais (O'DONNELL, 1998).

Os mecanismos de *accountability* tem como pressuposto norteador a concepção da necessidade de se efetivar o controle sobre o exercício do poder político, no entanto não tem a finalidade de sua extingui-lo ou mesmo substitui-lo, antes de tudo, as instituições de *accountability* atuam no sentido de proporcionar limites, disciplinando e restringindo as ações das autoridades políticas durante o exercício do poder, evitando a ocorrência de condutas arbitrárias e buscando assegurar que sua ação transcorra em consonância com as normas e procedimentos elencados nos dispositivos constitucionais e legais (SCHEDLER, 1999).

As instituições-chave de fiscalização e controle, ao dispor de poderosos mecanismos de *accountability*, podem causar um efeito de paralisar iniciativas dos governos que querem empreender novas políticas públicas (SCOOT MAINWARING, 2003). O autor afirma que a região latino-americana tem uma larga experiência com a baixa e/ou mesmo falta de

accountability governamental, e nesta situação, caso os governantes não precisem explicar suas ações frente à gestão dos recursos públicos, eles podem acabar não atendendo as necessidades do cidadão ou ao interesse público como um todo.

Desta maneira, as ações destas instituições de *accountability* não vislumbram delimitar o conteúdo ou a maneira como são tomadas as decisões políticas, nem tão pouco, erradicar a discricionariedade inerente às burocracias de Estado. Assim, faz-se necessário que as agências de *accountability* atuem com transparência, dando publicidade aos seus atos do mesmo modo como elas exigem daqueles que estão sujeitos às suas ações de fiscalização e controle (SCHEDLER, 1999).

Nesse ponto, o autor diz que as “instituições de *accountability* são como vampiros ao reverso: elas somente sobrevivem se atuam à luz do dia da esfera pública, e desmoronam e morrem à medida em que ingressam na escuridão da privacidade e do sigilo” (SCHEDLER, 1999, p. 21).

Como os problemas relacionados ao *agency loss* (perda de agência) não podem ser eliminados, os principais *insights* tratados pela literatura se referem a mecanismos *ex ante* e *ex post* e, estas ferramentas podem sim minimizar os problemas que ocorrem nas relações de delegação de poder (LUIPIA, 2003).

Os mecanismos de *accountability* podem ser classificados de acordo com o momento em que é realizada a atividade do controle, sendo, portanto, definidos como controle *ex ante*, aquele controle exercido antes ou durante o processo de planejamento/formulação⁷ ou implementação⁸ de uma política pública e o controle *ex post* é aquele que ocorre após a implementação de uma ação governamental (LEMOS, 2007).

Os teóricos da literatura que abordam sobre os projetos institucionais, destacam que os mecanismos *ex ante* são compostos por medidas como o desenho do contrato e os mecanismos de triagem e seleção que são mais apropriados para antecipar os problemas resultantes da seleção adversa. Enquanto que os mecanismos *ex post* são medidas referentes a requerimentos e relatórios de monitoramento, bem como aos *checks* institucionais que são maneiras mais

⁷ O processo de planejamento das políticas públicas corresponde às decisões político-administrativas que buscam acoplar soluções que sejam aceitáveis e de interesse para toda a sociedade, especialmente aos diversos atores sociais envolvidos nestas interações políticas (BRINKERHOFF, 1996; HIBBARD E LURIE, 2000; OLIVEIRA, 2005).

⁸ O processo de implementação corresponde aos eventos e atividades que se realizam após a fase de planejamento e formulação de diretrizes para as políticas públicas, estando incluídos os esforços para gerir seus impactos sobre as pessoas envolvidas neste processo (MAZMANIAN E SABATIER, 1983).

adequadas para lidar com problemas relativos ao risco moral (KIEWIET; MCCUBBINS, 1991; STRØM, 2000; LUPA, 2003; PRZEWORSKI, 2006).

2.3.1 Mecanismos *ex ante*

O controle *ex ante*, busca realizar a verificação de legalidade de uma política pública antes ou durante seu processo de planejamento e formulação, ou seja, este controle é efetuado antes que a ação governamental seja implementada, assim, tal mecanismo de controle funciona como um verdadeiro *veto player*, estando destinado a atuar em um caráter eminentemente preventivo (GEORGE TSEBELIS, 2002).

No entanto, essa prerrogativa para se atuar como *veto player* costuma ser criticada por estudiosos da literatura, sendo apontada principalmente a questão de que um determinado ator político dispõe de poder para questionar, ou até mesmo, paralisar a implementação de uma política governamental em curso (SANTISO, 2009).

Tal prerrogativa, contraria as concepções postuladas por defensores da corrente teórica mais voltada a perspectiva gerencial e de desempenho (*performance*) da gestão pública, ou seja, esse mecanismo de *accountability* pode configurar-se como um obstáculo e, até mesmo, prejudicar possíveis iniciativas inovadoras empreendidas por parte dos gestores públicos, gerando a *accountability overload* (HALACHMI, 2014). Este fenômeno, segundo o autor, se realiza quando arranjos institucionais durante o exercício das ações de supervisão e controle tornam-se disfuncionais, inibindo boas iniciativas governamentais e desencorajando inovações na gestão pública⁹.

O desenho do contrato trata-se de um mecanismo *ex ante* que busca especificar as atribuições e responsabilidades de um mandatário no sentido de atender ao princípio da restrição de participação, sendo que o ganho obtido pelo mandatário deve ao menos corresponder aos custos de sua oportunidade, porém, menor que o benefício marginal auferido pelo mandante em relação às ações do mandatário, ou seja, o desenho de contrato consiste na formulação de um esquema de incentivos que induzam o mandatário a se comportar de acordo

⁹ Em síntese, segundo o autor, “ninguém questiona a necessidade de *accountability* para assegurar o funcionamento das organizações em geral, e das organizações públicas em particular. Poucos, no entanto, consideram que a ênfase excessiva em *accountability* pode resultar em não-intencional, mas sistemática diminuição da eficiência e da efetividade. [...] a sobrecarga de *accountability* mina a produtividade, a responsividade e a qualidade do serviço. Arranjos para assegurar *accountability* podem causar as investidas de patologias organizacionais. Tal desenvolvimento pode se manifestar de diversas formas e pode não ser fácil detê-lo ou corrigi-lo. [...]. O paradoxo é que o fervor da *accountability* para assegurar *performance* pode ter consequências que, direta ou indiretamente, a enfraquecem. Casos extremos de *accountability overload* podem dissuadir inovações em outras organizações que consideram alternativas para endereçar a necessidade pública. Essa interferência pode produzir efeitos adversos na política pública (HALACHMI, 2014, posição 14.776-14.493).

com os objetivos do mandante, de forma a haver a previsão de regras claras para o comportamento ideal do mandatário (KIEWIET; MCCUBBINS, 1991; STRØM, 2000; LUPIA, 2003; PRZEWORSKI, 2006).

A respeito do desenho do contrato, Lupia (2003), faz a ressalva que embora muitos dos problemas relativos à delegação de poder possam parecer que serão facilmente resolvidos ao forçar os mandatários a assumirem as consequências por cada resultado com os quais estão envolvidos, essa aparência é ilusória. Visto que os resultados observáveis dependem também de alguns fatores que estão fora do controle daquele que recebeu a delegação.

Lupia (2003), destaca que caso se amarre o destino do mandatário unicamente aos resultados a serem alcançados, pode produzir efeitos que venham a dissuadir e até mesmo desestimular a formulação e implementação de serviços valiosos àqueles que efetuam a delegação de poder, e desta maneira terminar por aumentar o *agency loss* (perda de agência).

O mecanismo de triagem e seleção consiste em identificar previamente os indivíduos que possuem os talentos, habilidades, reputação e outras características pessoais adequadas para só então ser estabelecido um contrato que regule a relação de delegação e assim haver uma minimização de possíveis prejuízos resultantes do desconhecimento do trabalho e do desempenho do mandatário (KIEWIET; MCCUBBINS, 1991; STRØM, 2000; LUPIA, 2003; PRZEWORSKI, 2006).

Portanto, por meio do mecanismo *ex ant* as aptidões do mandatário tornam-se evidentes, e conseqüentemente pode ser um sinal mais confiável para o mandante. Assim, ao ser adotado um maior cuidado no momento de selecionar o mandatário, poder-se-á fazer uma distinção entre aqueles possuidores das competências almejadas daqueles que não possuem os requisitos desejados (KIEWIET; MCCUBBINS, 1991; STRØM, 2000; LUPIA, 2003; PRZEWORSKI, 2006).

2.3.2 Mecanismos *ex post*

O mecanismo de controle *ex post*, por sua vez, destina-se à fase após a fase de formulação ou de implementação da política pública. Esse mecanismo de *accountability* contribui para estruturar a qualidade da democracia representativa, garantindo que haja a interação entre os vários agentes públicos e os diversos interesses que estes representam (KIEWIET; MCCUBBINS, 1991; PRZEWORSKI, 2003; MENEZES, 2015).

Kiewiet e McCubbins (1991), apresentam duas possibilidades de utilização do controle *ex post*: a) entre os poderes do governo, e b) entre os diversos órgãos que compõem a estrutura governamental. Sendo que, por meio desse controle, busca-se inibir que o mandante tenha suas ordens não cumpridas ou mal executadas pelo mandatário, embora possa trazer como consequência negativa dificuldades para a realização de ações e mudanças, tendo em vista a existência de diversos grupos com poder de veto às ações pretendidas.

Esses mecanismos de controle configuram-se como importantes elementos no desenho institucional do controle externo, sendo criados com o objetivo de evitar eventuais desvios de conduta do mandatário (gestor público), obrigando-o a agir segundo os interesses do mandante nesta relação, que é personificado pelos cidadãos. Desse modo, tais mecanismos que visam promover a transparência, auxiliando diretamente no controle exercido pelo mandante e também promovem incentivos para que o mandatário corrobore para a execução estrita destes interesses (MENEZES, 2015).

O monitoramento e requerimento de relatórios ocorre após um mandante e um mandatário terem celebrado uma relação de delegação. Este mecanismo configura-se como a maneira mais direta para minimizar os problemas de ação e informação ocultas, sendo instituídos procedimentos nos quais há exigência para que o mandatário relate quaisquer informações relevantes que obtiveram, bem como as ações que tenham tomado, ou seja, por meio deste mecanismo, o mandante ou terceiros efetuam um acompanhamento contínuo e concomitante das ações empreendidas pelo mandatário (KIEWIET; MCCUBBINS, 1991; STRØM, 2000; LUPIA, 2003; PRZEWORSKI, 2006).

Nesse contexto de controles estatais sobre as ações dos gestores públicos que buscam detectar e corrigir os constantes problemas de agência presentes na cadeia de relações de delegação, McCubbins e Schwartz (1984), formularam uma abordagem teórica que trata sobre os mecanismos de supervisão, denominados como patrulha de polícia - *police-patrol oversight*, e alarme de incêndio - *fire-alarm oversight*. De acordo com esses autores, o mandante nas relações de delegação de poder, muitas vezes lança mão desses dois mecanismos para obter informações acerca do desempenho empreendido pelo mandatário que tem a responsabilidade de gerir os negócios públicos.

O primeiro mecanismo de supervisão, patrulha de polícia - *police-patrol oversight*; constitui-se como um mecanismo de *accountability* que trata da verificação centralizada, ativa e direta quanto ao cumprimento de regras legais e procedimentos de ordem administrativa, “as

its own initiative, Congress examines a sample of executive-agency activities, with the aim of detecting and remedying any violations of legislative goals and, by its surveillance, discouraging such violations”¹⁰ (MCCUBBINS; SCHWARTZ, 1984, p.166).

Esse mecanismo de controle produz informações capazes de orientar o mandante na avaliação do desempenho exercido pelo mandatário, visto que o gestor público ao saber que está sendo frequentemente vigiado pelos cidadãos terá mais cautela durante a execução de suas ações e, muitas vezes terminam evitando incorrer em práticas que violam o interesse público. O mecanismo patrulha de polícia, seria aquele que proporcionaria o monitoramento dos agentes públicos, “evitando de forma *ex ante*, um comportamento indesejado dos mandatários” (ARANTES; LOUREIRO; COUTO; TEIXEIRA, 2010, p. 124).

A supervisão patrulha de polícia configura-se como um sistema de caráter preventivo que, segundo McCubbins e Schwartz (1984), funciona pelo acompanhamento contínuo e sistemático efetuado pelo Poder Legislativo sobre as ações empreendidas pelo Poder Executivo. Este mecanismo de *accountability* se realiza por meio da leitura de documentos, estudos empreendidos em comissões parlamentares, inspeções de campo e audiências públicas no sentido de inquirir autoridades e cidadãos que de alguma maneira estejam violando ou afetando o interesse público.

No entanto, segundo McCubbins e Schwartz (1984), este mecanismo de *accountability*, pode incorrer em custos muito elevados para os integrantes do Poder Legislativo, gerando a estes, pouco ou nenhum ganho perante o eleitorado, sendo que muitas vezes os integrantes do Poder Legislativo são rotulados como negligentes da tarefa de fiscalização, mas, na verdade, estes detentores de mandato legislativo estão mesmo é abdicando desta tarefa de fiscalização para poderem se dedicar a outros trabalhos que possam de alguma forma atender mais diretamente o interesse de seus representados, atuando na elaboração de regras e normas que regulem as ações empreendidas pelo Poder Executivo ou mesmo que contribuindo para a implementação de políticas públicas.

Corroborando a este entendimento postulado por McCubbins e Schwartz (1984), sobre a não negligência, mas sim, pela abdicção da tarefa de fiscalização, Menezes (2012), afirma que no contexto brasileiro, os Tribunais de Contas ficam a cargo da tarefa de efetuar o controle

¹⁰ Esta citação em português possui o seguinte conteúdo: “por sua própria iniciativa, o Congresso examina uma amostra de atividades de agência executiva, com o objetivo de detectar e remediar quaisquer violações de metas legislativas e, por meio de sua vigilância, desestimular tais violações”, versão livremente traduzida pelo autor.

sobre os atos praticados pelos agentes públicos, através da supervisão direta e evidenciada nos relatórios de fiscalização das contas anuais, e desta maneira desenvolvem de maneira mais efetiva o mecanismo de patrulha policial.

O segundo mecanismo de supervisão e controle dos entes estatais, apresentado pelos autores norte-americanos sobre o desempenho do mandatário, refere-se à supervisão denominada como alarme de incêndio - *fire-alarm oversight* que ocorre de maneira menos centralizada, e envolve pouca atividade e intervenção direta, conseqüentemente os parlamentares incorrerão em menos custos do que teriam caso realizassem a supervisão tipo patrulha de polícia. (MCCUBBINS e SCHWARTZ 1984).

Por esse mecanismo de controle os cidadãos e grupos organizados dispõem de informações para acompanhar as ações praticadas pelo Poder Executivo, contando com instrumentos formais que auxiliam esse acompanhamento e possibilitam o acionamento do alarme, caso haja violação dos objetivos estabelecidos pelo mandante desta relação, assim o “*Congress’s role consists in creating and perfecting this decentralized system and, occasionally, intervening in response to complaints*”¹¹ (MCCUBBINS; SCHWARTZ, 1984, p.166).

Em sua abordagem sobre o mecanismo alarme de incêndio, Menezes (2015), afirma que através deste mecanismo é realizada a apresentação de problemas específicos relacionados às ações praticadas pelo mandatário, que muitas vezes estão enterrados nas informações dispostas nos diversos relatórios e prestações de contas.

O controle do tipo alarme de incêndio seria o mecanismo deflagrado por terceiros que possuem interesse sobre alguma decisão ou ação tomada pelos mandatários que se pretende controlar, o acionamento deste mecanismo “permitiria a correção no curso da ação ou revisão *ex post* da decisão, promovendo uma correção” (ARANTES; LOUREIRO; COUTO; TEIXEIRA, 2010, p. 123).

De acordo com McCubbins e Schwartz (1984), a supervisão alarme de incêndio, é um mecanismo de controle que faz uso de informações produzidas pela sociedade civil quando leva suas reclamações e denúncias para a pauta de acompanhamento e fiscalização dos agentes estatais, especialmente quando estes incorrem em ações que estão em desacordo com o interesse público.

¹¹ Esta citação em português possui o seguinte conteúdo: “o papel do Congresso consiste em criar e aperfeiçoar esse sistema descentralizado e, ocasionalmente, intervir em resposta a reclamações”, versão livremente traduzida pelo autor.

Assim, o mecanismo de patrulha de polícia é constituído por informações produzidas nos tradicionais controles administrativos, consistindo na verificação do cumprimento das regras e procedimentos, bem como no respectivo controle da conformidade dos atos da administração. Já o mecanismo de alarme de incêndio refere-se à produção de informação para ser encaminhada às instâncias de controle e é realizado através do engajamento e participação da sociedade civil organizada (ARAÚJO; SANCHEZ, 2005).

Ainda segundo os autores, estes mecanismos de *accountability* funcionam como instrumentos capazes de conferir maior transparência às ações praticadas pelo mandatário quando no exercício de suas funções públicas, municiando o mandante de informações acerca do atendimento ou não dos interesses coletivos (ARAÚJO; SANCHEZ, 2005).

Contudo, o monitoramento e requerimento de relatórios podem resultar em excesso de informação, e, portanto, não garantir que o que esteja sendo relatado pelo mandatário seja de fato relevante ao mandante, e conseqüentemente este se encontre diante de informações inúteis; como também, a exigência contínua de relatórios pode gerar elevados custos ao mandante, de forma a atender aos interesses exclusivos do mandatário que termina por desviar sua atenção sobre as tarefas e responsabilidades realmente essenciais. (KIEWIET; MCCUBBINS, 1991).

Esses mecanismos de *accountability* (*police-patrol e fire-alarms*) - possuem pontos positivos e negativos, tornando-se necessário uma combinação desses procedimentos, para que ocorra de fato um controle mais efetivo dos atos dos gestores públicos (MENEZES, 2015, p. 111).

Dentre os mecanismos de controle *ex post* abordados pela literatura, destacam-se também os *checks* institucionais que são instrumentos de monitoramento e supervisão aplicados a partir do momento em que uma autoridade tenha sido delegada a um mandatário, exigindo que pelo menos outro mandatário possua autoridade para vetar ou para bloquear as ações daquele que recebeu a delegação inicialmente (KIEWIET; MCCUBBINS, 1991).

Este mecanismo refere-se ao estabelecimento de redes interligadas de controle que atuam no sentido de refrear o comportamento arbitrário ou abusivo de um *agent*, assim, *whenever an agent can take actions that might seriously jeopardize the principal's interest, the*

principal needs to thwart the agent's ability to pursue such courses of action unilaterally"¹² (KIEWIET; MCCUBBINS, 1991, p. 33).

A aplicação de medidas desta natureza sobre o comportamento do mandatário busca inibir suas capacidades para executar ações que o mandante venha a considerar como indesejáveis (KIEWIET; MCCUBBINS, 1991).

Como as demais medidas citadas acima, os *checks* institucionais buscam minimizar os problemas relativos à delegação de poder, aplicando instrumentos de fiscalização para obter informações acerca do comportamento daquele que recebeu uma delegação de poder e avaliar se estão atuando de acordo com critérios estabelecidos nos normativos legais, bem como apresentar aos próprios responsáveis pela governança e ao público em geral, informações e avaliações independentes e objetivas no que tange a gestão e desempenho das políticas públicas e dos programas e operações governamentais, ou seja, este mecanismo refere-se ao sistema institucional de freios, vetos e contrapesos (KIEWIET; MCCUBBINS, 1991; STRØM, 2000; LUPIA, 2003; PRZEWORSKI, 2006).

Precisamente sobre este mecanismo *ex post*, Lupia (2003), faz a ressalva que quando é possível construir os *checks* institucionais, muitos problemas do mandante causados pela falta de informações sobre as atividades executadas pelo mandatário podem ser minimizados, no entanto, o autor destaca que

[...] institutional checks are not always feasible or effective. As was the case with contract design, if such checks prevent agents or information providers from undertaking risky but potentially beneficial activities, then agents and third parties will avoid such actions, which may lead to increased agency loss *ex post*¹³ (LUPIA, 2003, p. 51).

Especificamente nesta pesquisa que ora tratamos, os *checks* institucionais referem-se aos procedimentos realizados através das Instituições de Fiscalização Superior–IFS, (a exemplo dos Tribunais de Contas) que podem ajudar a distinguir e reduzir a assimetria de informação no tocante às ações praticadas por aqueles que recebem uma delegação de poder, esclarecendo

¹² Esta citação em português possui o seguinte conteúdo: “sempre que um mandatário puder tomar medidas que possam comprometer seriamente o interesse do mandante, o mandante precisa frustrar a capacidade do mandatário de agir unilateralmente”, versão livremente traduzida pelo autor.

¹³ Esta citação em português possui o seguinte conteúdo: “os controles institucionais não são sempre viáveis ou eficazes. Como foi o caso do desenho do contrato, se tais verificações impedirem que mandatários ou provedores de informações realizem atividades arriscadas, mas potencialmente benéficas, os mandatários e terceiros evitarão tais ações, o que pode levar ao aumento da perda de agência *ex post*”, versão livremente traduzida pelo autor.

se as práticas relatadas nas prestações de contas são realmente confiáveis, bem como podem atuar preventivamente no sentido de vetar ou mesmo impedir que gestores públicos pratiquem ações em desacordo com o interesse público, exercendo assim, a promoção da *accountability* na gestão pública.

Segundo Lane (2005), a atividade de monitoramento das relações de delegação pode ser efetuada a partir de agências especiais de fiscalização como as auditorias independentes ou grupos de trabalho eficientes. Assim, “enquanto agências responsáveis por auditar a receita e a despesa pública, as IFS atuam como verdadeiras *watchdogs* da integridade financeira e da credibilidade informacional no setor público” (DYE; STAPENHURST, 1998, p. 05).

Para Schelker e Eichenberger (2007), as Instituições de Fiscalização Superior podem assumir um importante papel no contexto político, contribuindo para aumentar a concorrência política, no sentido de favorecer o processo de escolha das ações políticas que vão ao encontro dos interesses e preferências da maioria dos eleitores.

Cabe destacar que Mainwaring (2003), inclui as Instituições de Fiscalização Superior como instâncias formalmente designadas para efetuar atividades de controle, supervisão e aplicação de sanções tanto a agentes públicos como para os demais entes da burocracia estatal. Este entendimento alinha-se à ideia expressa por O’Donnell (1998), ao também postular que as IFS estão inseridas na rede institucional de *accountability*.

Na subseção a seguir, veremos algumas questões que permeiam os conceitos e as discussões teóricas sobre *accountability*.

2.4 Conceituando a *accountability*

Embora não incorporada ao dicionário brasileiro, a expressão *accountability* tem sido amplamente conceituada como sinônimo de prestação de contas, especialmente pela literatura em Ciência Política e Gestão Pública, que guardadas as devidas proporções, quanto à sua dimensão e abrangência, possibilita emprega-la em diferentes contextos de análise que vai além de uma simples prestação de contas.

Accountability é uma expressão de origem inglesa que em sua acepção original designa “*al cumplimiento de una obligación del funcionario público de rendir cuentas, sea a un organismo de control, al parlamento o a la sociedad misma*”¹⁴ (CLAD, 2000, p. 329), ou seja,

¹⁴ Esta citação em português possui o seguinte conteúdo: “ao cumprimento de uma obrigação do funcionário público de prestar de contas, seja a um órgão de controle, ao parlamento ou à própria sociedade”, versão livremente traduzida pelo autor.

a noção do que seja *accountability* está relacionada a ação de controle e fiscalização dos agentes públicos.

Borowiak (2011, p. 4), afirma que a “*accountability* é concebida principalmente como uma forma de colocar o poder governante sob o controle de um público soberano pré-constituído”, sendo esta uma expressão contemporânea que traz em seu bojo a preocupação contínua com o controle e as constringências institucionais voltadas para o exercício do poder. Segundo o autor,

O ideal de representação tem estado no centro dos esforços da teoria democrática moderna para conciliar os princípios democráticos de auto governança e soberania popular com a necessidade prática de delegar autoridade. A *accountability* tem sido indispensável para os esforços para realizar esse ideal (BOROWIAK, 2011, p. 4).

Para Campos (1990), a *accountability* pode ser definida como o equivalente à responsabilidade objetiva ou à obrigação de responder por algo no sentido de atribuição de prêmios e castigo àquele que se reconhece como responsável pela coisa pública.

O conceito de *accountability* possui um âmbito muito mais amplo do que os contextos democráticos, sendo também aplicados em contextos relacionados ao sistema de saúde e educação, gestão pública, desenvolvimento econômico e justiça transicional. Em sua forma mais básica, o ato de prestar contas consiste em estar sujeito a ser responsabilizado ou responder perante outro ator institucional sobre posições e condutas adotadas (BOROWIAK, 2011).

Conforme Taylor e Buranelli (2008), a *accountability* é um instrumento fundamental nos regimes democráticos contemporâneos, este elemento é considerado primordial para a distinção deste regime político com outros regimes de Estado.

Por sua vez, Mainwaring (2003), vai mais além, e afirma que não pode haver democracia sem que haja responsabilidade, de modo que somente um poder público legitimado pelo povo tem a obrigação de efetuar a prestação de contas junto ao povo, e que somente nos regimes democráticos, os detentores do poder se veem, de alguma maneira, obrigados a fazerem isso.

Algumas características gerais estão implícitas no conceito de *accountability*, sendo que a primeira característica se trata da conceituação relacional. Para o autor, é possível e desejável gerar relações de *accountability* mútua como parte da prática democrática, sendo organizada a partir da relação entre um detentor da competência para receber a prestação de contas (*accountability holder*) e o outro ator que possui a responsabilidade de efetuar a prestação de contas (*accountability holdee*). Essa relação é inerentemente assimétrica, mas não implica hierarquias institucionais em um sentido mais geral. Assim, o detentor da responsabilidade em

prestar contas a uma determinada instância pode possuir a competência para receber a prestação de contas de outro ente em outra instância (BOROWIAK, 2011).

Além da característica relacional, Borowiak (2011), discorre que o conceito de *accountability* também apresenta conotações de cálculo e raciocínio moral, que segundo a etimologia da palavra derivada do francês *acont*, figura tanto o sentido de computação/tabulação, quanto no sentido de narração (*telling*), ou seja, ambos têm o sentido de calcular e contabilizar/narrar. Ao tomarmos literalmente o seu significado, ser responsável (*accountable*) é estar sujeito a ser chamado para efetuar uma contabilização e/ou narrativa a outra pessoa ou entidade. Há, no entanto, uma diferença importante entre efetuar uma contabilização/cálculo e efetuar uma narrativa/justificação.

Por um lado, o sentido moderno de prestar contas refere-se ao fato de que determinado indivíduo ou ente estar sujeito a uma auditoria financeira na qual os livros contábeis são abertos e as dívidas e créditos tabulados/contabilizados são verificados, ou seja, os cálculos efetuados são visíveis, as dívidas e créditos são revelados, bem como o desempenho é exposto para uma análise e julgamento de acordo com critérios objetivos no sentido de corrigir falhas e desequilíbrios (BOROWIAK, 2011).

Por outro lado, pode-se ter uma explicação sobre ser *accountable* no sentido de se efetuar uma narração ou justificação a respeito de uma série de eventos e comportamentos. A exposição de motivos, embora muitas vezes abrigue um cálculo próprio, sugere, no mínimo, algo potencialmente de natureza mais dialógica. Suas conotações são tanto auditivas e orais quanto visuais. A ênfase está na responsabilidade e no raciocínio moral, os quais, por sua vez, vão além das equivalências totalizantes implicadas num mero cálculo numérico, ou seja, tais conotações recebem diferentes significados dentro de diferentes contextos sociopolíticos em uma democracia (BOROWIAK, 2011).

Ao postular sobre as formas de *accountability*, Borowiak (2011), afirma que estas dependem de uma combinação de visibilidade e sanção. Esta visibilidade requer informação e compreensão sobre o comportamento adotado pelo sujeito e pode assumir a forma de monitoramento externo. Após esta etapa é que se poderá responsabilizar (aplicar sanções) às pessoas por seu comportamento indevido. *Accountability* é uma expressão que faz referência a aspectos relacionados à transparência, monitoramento, denúncias e, informações imperfeitas e assimétricas, bem como pode resultar em processos de explicação e justificação. (BOROWIAK, 2011).

O autor destaca que sem transparência, a *accountability* pode ser cega e que sem a possibilidade de se aplicar sanções (*enforcement*), os processos de *accountability* tornam-se inócuos. Assim, mesmo que a natureza da infração possa ser conhecida publicamente, caso não haja uma imputação de responsabilidade, as consequências a respeito do delito poderão estimular no infrator a ideia de impunidade.

A associação entre *accountability* e *enforcement* tem uma longa trajetória conceitual, sendo frequentemente intercambiada com o conceito de punibilidade. Assim, a *accountability* não se encerra no momento da justificação. Ser responsável também consiste em encarar o julgamento e as consequências do comportamento inadequado e seus efeitos. Em contextos democráticos, as sanções vêm em muitas maneiras, podendo incluir a remoção do cargo através de eleições, ou do exercício de pressões sociais durante os processos de deliberação em que a força do melhor argumento deve prevalecer, ou então a imputação de formas mais severas de sanções como o ostracismo político e a aplicação de pena capital como ocorria na antiga Atenas (BOROWIAK, 2011).

Ao tratar sobre a questão dos padrões (*standards*), Borowiak (2011), discorre que a *accountability* difere da simples coerção e/ou pressão visto que recorre a padrões estipulados anteriormente. Assim, aquele que tem a obrigação de efetuar a prestação de contas deve se comportar e adotar práticas de *accountability* conforme o que foi estabelecido previamente.

A *accountability*, bem como os mecanismos de transparência e controle, são elementos centrais para uma atuação legítima das instituições de controle, assim, a *accountability* pode ser definida como normas e regras de prestação de contas que um ator institucional ou político deve prestar a sociedade ou a outra instituição de modo a efetuarem a explicação e justificação de suas ações (MENEZES, 2015).

Também podendo ser entendida como sinônimo de prestação de contas. A temática da *accountability* vem despertando calorosos debates entre estudiosos e acadêmicos da Ciência Política, contribuindo significativamente para uma melhor compreensão a respeito deste elemento-chave, essencial à consolidação e desenvolvimento da democracia. Menezes (2016), afirma que o termo *accountability* tem obtido grande centralidade nas discussões sobre democracia representativa, em virtude da amplitude de seu conceito, podendo ser aplicada em diferentes contextos de análise.

Segundo Filgueiras (2015), a *accountability* refere-se ao conjunto de procedimentos e de processos circunscritos às modernas burocracias de Estado, tais como controle interno e controle externo, mediante os quais o público pode avaliar o valor adicionado pelas políticas.

As formas de prestação de contas, fiscalização e responsabilização dos entes governamentais, especialmente no que concerne às definições, conceitos e análises das instituições de *accountability* nas novas democracias latino-americanas têm levantado muitas divergências na literatura quanto à sua formulação teórica, não havendo uma unanimidade em relação à sua conceituação.

Como veremos no tópico a seguir, faz-se necessário um enfrentamento destas questões teóricas divergentes no sentido de buscar um diálogo mais construtivo entre as diversas abordagens que tratam desta temática tão atual entre os estudiosos da literatura em Ciência Política e da Gestão Pública.

2.4.1 Discussões teóricas sobre *accountability*

No debate mais aprofundado sobre os conceitos e definição dos controles democráticos e a *accountability*, Mainwaring e Christopher (2003), apresentam cinco questões epistemológicas acerca da interpretação do tema. Tais questões de divergência estão enumeradas nas seguintes dimensões: (1) quanto ao escopo e à abrangência do conceito de *accountability*; (2) quanto ao objeto de controle e fiscalização da *accountability*; (3) quanto à capacidade dos mecanismos e/ou agentes de *accountability* para impor sanção; (4) quanto à restrição da relação de *accountability* ao contexto de interação mandante-mandatário; (5) quanto aos atores que podem exercer os mecanismos de fiscalização e controle nas relações de *accountability*.

A primeira divergência conceitual diz respeito ao escopo e a abrangência da *accountability*. Alguns autores como O'Donnell (1998, 1999 e 2003), Mainwaring (2003), Kenney (2003) e Abrúcio e Loureiro (2005) partilham da ideia de que somente mecanismos de fiscalização e controle institucionalizados e/ou formais é que devem compor a noção de *accountability*, especialmente no que diz respeito à responsabilização dos agentes públicos durante o exercício do mandato, excluindo explicitamente do círculo de agentes de *accountability* os movimentos da sociedade civil organizada, ONGs, associações de classe e até mesmo a própria mídia, sendo que muitas das vezes estes atores sociais se encarregam da árdua tarefa de monitorar e denunciar as condutas inapropriadas ou os abusos praticados por alguns agentes públicos.

Divergindo da ideia acima e com um entendimento mais amplo sobre os integrantes que estão inseridos do círculo de agentes de *accountability*, autores como Okerson (1989), Delmer Dunn (1999) e Keohane (2002), postulam que as relações de fiscalização e controle vão além do escopo institucionalizado e/ou formal de responsabilização dos agentes públicos. De acordo com estes aurores, a responsividade dos governantes deve atender também a aspectos de informação e justificação (*answerability*) de modo que além da aplicação de sanções de cunho legal, haja também a possibilidade de outras formas simbólicas de sanção política. E, em tais ações punitivas, além do envolvimento de agentes institucionais, confere-se também a oportunidade de participação dos diversos seguimentos sociais organizados, como as ONGs, associações de classe e a imprensa.

Seguindo essa linha de controle social¹⁵ dos governados (sociedade civil) sobre os governantes, porém agora com uma participação externa ao contexto eleitoral, Smulovitz e Peruzzotti (2003), apresentam a chamada *accountability* societal. Que apresenta uma dimensão de controle caracterizada pela atuação e participação da sociedade civil e movimentos da mídia como mandante na relação de controle da autoridade pública. Para Smulovitz e Peruzzotti (2003), estes atores sociais podem acionar tanto as agências horizontais de controle, como também podem ativar os mecanismos não institucionais, como as mobilizações sociais no sentido de expor os erros e falhas cometidas pelos gestores públicos. Para Abrúcio e Loureiro (2005),

O controle social é uma forma de *accountability* vertical que não se esgota na eleição, atuando ininterruptamente, sem, no entanto, contradizer ou se contrapor aos mecanismos clássicos de responsabilização. Na verdade, ele depende, em linhas gerais, das mesmas condições que garantem a qualidade da democracia representativa: informação e debate entre os cidadãos, instituições que viabilizem a fiscalização, regras que incentivem o pluralismo e coíbam o privilégio de alguns grupos frente à maioria desorganizada, bem como o respeito ao império da lei e aos direitos dos cidadãos (ABRÚCIO; LOUREIRO, 2005, p.7).

Ao tratar sobre a participação da sociedade civil nas decisões políticas, Sousa e Menezes (2017), destacam que no contexto brasileiro, o processo de redemocratização teve forte influência das três principais correntes teóricas da tradição política: liberalismo, republicanismo

¹⁵ Por controle social se entende o conjunto de meios de intervenção, quer positivos quer negativos, acionados por cada sociedade ou grupo social a fim de induzir os próprios membros a se conformarem às normas que a caracterizam, de impedir e desestimular os comportamentos contrários às mencionadas normas, de restabelecer condições de conformação, também em relação a uma mudança do sistema normativo (BOBBIO; MATEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 283).

e democracia¹⁶, e que embora sejam correntes teóricas distintas, convergem a um ponto em comum destacado por O'Donnell (1998): o império da lei.

Quanto ao segundo ponto de divergência conceitual, O'Donnell (1998 e 2003) e Kenney (2003) delimitam o objeto de controle e fiscalização da *accountability* a aspectos estritamente legais, ou seja, para estes autores, a responsabilização de autoridades constituídas e demais agentes públicos devem estar restritos às questões de violação a dispositivos legais ou, ao ordenamento jurídico.

Nesta perspectiva, pode-se entender a *accountability* como um processo que avalia e responsabiliza continuamente o gestor dos recursos públicos quando no exercício do poder que lhes é delegado pela sociedade, este processo de avaliação e responsabilização ocorre pela aplicação de medidas corretivas ou mesmo punitivas (negativa ou positiva) de natureza legal ou moral (O'DONNELL, 1998; ABRÚCIO; LOUREIRO, 2005; MAINWARING, 2003).

A partir de tais entendimentos, O'Donnell (1998), postula o conceito de *accountability* horizontal, afirmando que esta dimensão é fortalecida por um processo de construção do controle público pelos próprios agentes públicos de um Estado, o que forma uma rede de controles. Na definição do autor a *accountability* horizontal significa

[...] a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotinas as sanções legais ou até o impeachment contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas (O'DONNELL, 1998, p. 42).

A *accountability* horizontal pressupõe uma relação entre iguais, que ocorre por intermédio do mecanismo de *checks and balances*, com a mútua vigilância e supervisão entre os poderes republicanos, incluindo instituições do Poder Executivo, do Poder Legislativo e do Poder Judiciário (O'DONNELL, 1999). No entanto, para o autor a *accountability* horizontal “é melhor entendida como parte de uma categoria mais ampla de lugares de controles do governo sobre si mesmos, e não deve ser confundida com a separação de poderes ou *check and balances* legislativos” (O'DONNELL, 1999, p. 8).

¹⁶ A tradição liberal diz respeito ao fato de que alguns direitos dos indivíduos não podem ser usurpados pelo Estado. A republicana reflete no fato de que o cidadão, no cumprimento dos deveres públicos, deve ter sujeição à lei e estar a serviço do interesse público, não colocando os interesses individuais acima deles. Já a tradição democrática não conhece distinção entre a esfera pública e a privada, pois os que participam das decisões coletivas são os mesmos que podem se encarregar da vida privada. As tradições liberal e republicana têm em comum a delimitação entre o público e o privado, embora com implicações diferentes, já que para o liberalismo, o Estado deve ter poderes suficientes para garantir as liberdades desfrutadas na vida privada, mas sem usurpá-los; e o republicanismo considera a esfera pública o lugar onde se dá o pleno desenvolvimento humano. (SOUSA; MENEZES, 2017, p.123).

Por esse entendimento, a efetividade da *accountability* necessita, portanto, da presença de instituições estatais com atribuições de controlar e responsabilizar as ações ilícitas de autoridades públicas de outras instituições do Estado (ABRÚCIO; LOUREIRO, 2005; ARANTES *et. all*, 2010), portanto “entende-se por *accountability* ou responsabilização um processo institucionalizado de controle político estendido no tempo (eleição e mandato) e no qual devem participar, de um modo ou de outro, os cidadãos organizados politicamente” (ABRÚCIO; LOUREIRO, 2005, p. 52).

Neste ponto, cabe destacar que MELO (2004), assinala sobre a necessidade de se conceber instituições especializadas no monitoramento e fiscalização da ação estatal. O’Donnell (2002), entende que os mecanismos de *accountability* horizontal configuram-se como os melhores instrumentos institucionais para se maximizar o controle sobre os entes estatais.

Em divergência a este entendimento, grande parte da literatura e outros estudiosos da temática, a exemplo de Przeworski (1996); Schmitter (1999); Elster (1999); CLAD (2000); Mainwaring (2003) e Abrúcio e Loureiro (2005), enfatizam que o objeto de controle e fiscalização da *accountability* vai além de questões estritamente jurídicas e legais, estendendo-se também a questões ligadas às relações institucionais de responsividade política. E isso ocorre quando um determinado agente público atua em desacordo com as diretrizes políticas e acaba sendo chamado a prestar contas sobre o desempenho das políticas e programas governamentais, bem como aos demais atos e omissões praticados quando no exercício do Poder. Neste ponto, cabe destacar que Abrúcio e Loureiro (2005), afirmam que

A utilização de mecanismos de controles dos resultados da administração pública é uma das maiores novidades em termos de *accountability* democrática. Trata-se de responsabilizar o Poder público conforme o desempenho dos programas governamentais. Isto pode ser feito por órgãos do próprio governo – contanto que tenham autonomia para fazê-lo –, por agências independentes organizadas e financiadas pela sociedade civil e, ainda, pelas instituições que tradicionalmente têm realizado o controle administrativo-financeiro (ABRÚCIO; LOUREIRO, 2005, p.6).

A este ponto, cabe destacar que Mainwaring (2003), denomina como *accountability* intraestado, o que Guillermo O’Donnell chama de *accountability* horizontal, porem indo mais além no objeto de controle e fiscalização da *accountability*, visto que a responsividade intraestado e a punição das ações inadequadas de um representante ou agência pública não estão limitadas às questões de ilegalidade. Segundo Mainwaring (2003), tanto os representantes

políticos como as agências públicas devem prestar contas de suas funções políticas, estando ou não sob suspeita da prática de ações delituosas ou ilícitas.

No que tange à terceira divergência conceitual, a discussão gira em torno da capacidade das instituições de controle e/ou atores de *accountability* em aplicar diretamente, ou não, sanções aos agentes políticos que atuam em desconformidade ao interesse público.

Neste polo de divergência, representado por autores como Dunn (1999), Elster (1999), Moreno e colaboradores (2003) e Kenney (2003), prevalece o entendimento unânime de que, além da imputação de responsabilidade aos agentes estatais que violam o interesse público, os mecanismos de fiscalização e controle somente produziram os efeitos esperados, caso as instituições de *accountability* possam exercer sua capacidade de punição (*enforcement*), ou seja, para que os mecanismos de *accountability* sejam considerados efetivos, as instituições de fiscalização e controle devem efetuar diretamente a aplicação de sanções. Estes autores são enfáticos ao sugerir que a eficácia da *accountability* nas relações de delegação de poder somente ocorre quando um indivíduo/instituição exerce o poder de controle (*enforcement*) sobre outro indivíduo/instituição.

Discorrendo sobre estas duas dimensões conceituais para o termo *accountability*, Pelizzo e Stapenshurst (2014), afirmam que a responsabilização (*answerability*), refere-se à capacidade e obrigação dos gestores públicos em efetuarem a prestação de contas pelas suas tomadas de decisões. Quanto a aplicação de sanções (*enforcement*), estes autores afirmam que esta dimensão está relacionada ao poder ou instituição responsável pela análise da prestação de contas e com capacidade para aplicar sanções àqueles que adotam comportamentos contrários ao interesse público.

Contrariamente ao entendimento da necessidade precípua de aplicação de sanções (*enforcement*), autores como Schedler (1999) e O'Donnell (2003), postulam que a simples exigência de prestação de contas aos agentes públicos ou a sua devida justificação (*answerability*), nos casos de irregularidades ou omissões, podem ser mecanismos de *accountability* suficientes para gerar a responsividade por parte dos agentes públicos, não havendo, desta forma, a necessidade imperiosa de que as instituições de fiscalização e controle exerçam diretamente seu poder e capacidade para impor sanções (*enforcement*). Para Schedler (1999), a *answerability* está relacionada à obrigação dos agentes públicos em informarem e efetuarem a explicação de seus atos (prestação de contas).

No desenvolvimento deste debate a respeito da conceituação de *accountability*, Scott Mainwaring (2003), formulou uma argumentação significativamente oportuna ao asseverar que os mecanismos de fiscalização e controle podem ser classificados conforme sua capacidade institucional para impor sanções de forma direta ou indiretamente, ou seja, a “*accountability* não poderá existir sem poder sancionatório” (MAINWARING, 2003, p.13). Para o autor, os mecanismos de *accountability* não podem se restringir apenas às exigências de prestação de contas e justificação (*answerability*).

Mainwaring (2003), postula que as instituições de fiscalização e controle que atuam exclusivamente nas funções de supervisão e monitoramento, mesmo não dispendo de poder e capacidade para aplicar sanções (*enforcement*) de forma direta aos agentes públicos infratores, estão incluídas na cadeia dos mecanismos de *accountability*, desde que disponham do poder para acionar outras formas de sanção (*fire alarms*).

O autor cita o exemplo do Ministério Público que apesar de não possuir competência institucional para punir agências estatais ou gestores públicos transgressores, podem acionar diretamente o Poder Judiciário para que esta instância tome as providências cabíveis em cada caso. Scott Mainwaring (2003), também apresenta como exemplo o trabalho do *ombudsman*, que é uma instituição formalmente encarregada da responsabilidade para investigar possíveis delitos praticados por agentes públicos, mesmo não possuindo competência para infligir punições.

O quarto ponto de discussão conceitual está voltado a debater se a relação de *accountability* restringe-se apenas ao contexto da interação mandante-mandatário. Para os autores Moreno, Crisp e Shugart (2003), a concepção de *accountability* está fundamentalmente circunscrita à relação mandate-mandatário, sendo que a partir desta relação é que se sucedem as demais cadeias de delegação, tanto no regime presidencialista como no parlamentarismo.

Moreno *et al.* (2003), descrevem que nesta relação, um mandante “A” delega poder a um mandatário “B” para executar uma tarefa “X” em seu lugar. E a partir desta concepção, estes autores são categóricos ao afirmar que a relação de *accountability* ocorre se, e somente se, o mandante puder retirar o poder que delegou ou então renovar esta delegação, ou seja, para estes autores, a relação de *accountability* está condicionada à possibilidade do mandante em destituir o mandatário. Segundo Moreno, Crisp & Shugart (2003), a eficiência dos mecanismos de *accountability* está diretamente associada à qualidade do processo de delegação entre os cidadãos e os políticos.

Como se pode depreender, na lógica formulada por Moreno, Crisp e Shugart (2003), a *accountability* está limitada a um modelo bastante simplista e elementar, visto que, a definição defendida por estes autores, está aquém da ampla e complexa realidade do cotidiano político e institucional da grande maioria dos regimes políticos nos estados modernos.

Contrariando o entendimento de Moreno, Crisp e Shugart, autores como O'Donnell, (1998), Schedler (1999), Mainwaring (2003), postulam que as relações de *accountability* ocorrem dentro e fora do contexto da relação mandante-mandatário, pois mesmo que não haja qualquer cadeia de delegação de poder, é possível que os representantes políticos e demais agentes públicos sejam formalmente obrigados a prestar contas por seus atos a alguma autoridade constituída.

Para Scott Mainwaring, (2003), a relação mandante-mandatário configura-se como um “elemento” que está contido no “conjunto *accountability*”. Corroborando a este entendimento, Ceneviva considera “as relações de agência apenas como um subconjunto das relações e atividades de *accountability* que integram os regimes democráticos” (CENEVIVA, 2006, p.4).

Estes autores (O'DONNELL, 1998; SCHEDLER, 1999; MAINWARING, 2003), vão mais além neste entendimento, e inserem nesta abordagem as ações de supervisão, monitoramento e aplicação de sanções por parte Poder Judiciário e das Instituições de Fiscalização Superior, pois mesmo estes atores político-institucionais não tendo legitimidade constitucional para efetuarem a delegação de poder às instituições e agentes públicos que estão sujeitos às suas fiscalizações, seus desenhos institucionais contemplam atribuições para que possam exigir a prestação de contas (*answerability*) dos gestores públicos e/ou capacidade para aplicação de sanções (*enforcement*) àqueles que atuam em desacordo com normativos legais ou com o interesse público.

Neste ponto, Ceneviva (2006), afirma que “a limitação dos mecanismos de *accountability* à relação (mandante-mandatário) torna o conceito excessivamente restrito, e deixa de considerar algumas relações institucionalizadas de fiscalização e controle entre agências públicas ou órgãos estatais” (CENEVIVA, 2006, p.4). O autor também discorre que pode ocorrer situações em “que determinado mandatário ou organização pública pode encontrar-se formalmente sujeito à fiscalização e ao controle de outros agentes estatais, independentemente da existência ou não de uma relação mandante-mandatário entre ambos” (CENEVIVA, 2006, p.4). Ainda segundo o autor,

Caso se reconhecesse essa redução dos mecanismos de *accountability* tão-só às relações (mandante-mandatário), os controles judiciais, o Ministério Público e mesmo

os Tribunais de Contas – instituições-chaves nas modernas democracias representativas como agentes garantidores de responsabilização política e sanção legal – permaneceriam excluídos da noção de *accountability* (CENEVIVA, 2006, p.4).

Taylor e Buranelli (2008), ao analisarem a efetividade da *accountability* no Brasil, abordam que o Poder Judiciário e as Instituições de Fiscalização Superior, mesmo não tendo poder de delegação, e, portanto, não fiscalizam seus “delegados”, tais instituições são mecanismos fundamentais para a efetividade das ações de fiscalização e controle do poder público.

Quanto ao quinto ponto de discussão conceitual, a divergência gira em torno de quais atores podem exercer os mecanismos de fiscalização e controle nas relações de *accountability*. Os autores, Kenney (2003); Mainwaring (2003); Abrúcio e Loureiro, (2005), defendem uma concepção mais restritiva a respeito dos agentes de *accountability*, pois consideram que apenas atores institucionais são detentores de legitimidade para promoverem a responsabilização de agentes públicos. Já Smulovitz e Peruzzotti, (2000 e 2003) incluem um maior número de atores sociais e organizações institucionais ou não, no conjunto de agentes de *accountability*, dentre eles destacam-se as associações de classe, ONGs, movimentos organizados da sociedade civil e a imprensa.

Moreno e colaboradores (2003), são mais restritivos em seu entendimento sobre os atores que podem exercer as relações de *accountability*, estando limitadas ao contexto mandante-mandatário. Para eles, o rol de atores de controle é composto basicamente por quatro grupos a saber: 1) os eleitores (mandantes) que delegam responsabilidades aos governantes eleitos (mandatários) para conduzirem as políticas públicas e gestão dos recursos financeiros, e estes por sua vez tem a obrigação de prestar contas àqueles que efetuaram a delegação de poder; 2) os políticos (mandantes) que delegam tarefas à burocracia estatal (mandatário), esta tem o dever responder por seus atos àqueles demandantes; 3) o parlamento (mandante) delega atribuições aos gabinetes e conselhos de ministros (mandatários), sendo que estes devem responsabilizar-se perante àqueles nas democracias que adotam o sistema parlamentar de governo; e 4) outras instituições que atuam como mandantes nas relações mandante-mandatário presentes nas burocracias estatais.

Como pode ser visto, estes autores desconsideram, nitidamente, as agências e instituições de controle estatal como atores de *accountability*, ainda que estas sejam portadoras de independência funcional, ou mesmo desenhadas formalmente com atribuições específicas para fiscalização e o controle de atos de mandatários e organizações públicas. Neste ponto,

Kenney (2003), também desconsidera que as agências e instituições de controle estatal estejam inseridas no grupo de atores de *accountability*, no entanto, ele leva em consideração que órgãos com capacidade para aplicar sanções, a exemplo do Poder Judiciário, podem ser inclusos neste grupo.

Além dos atores envolvidos na relação mandante-mandatário, O'Donnell (2003), confere tratamento igual às agências e instituições de controle estatal e ao Poder Judiciário, incluindo-os também na seara dos atores de *accountability* horizontal. E, nesse sentido, além da separação tradicional dos poderes, Legislativo, Executivo e Judiciário, torna-se também necessário a atuação de outras agências de supervisão, como o *ombudsman*, as ouvidorias e os Tribunais de Contas.

Essa rede de instituições de controles mútuos faz-se necessária tendo em vista que a *accountability* horizontal efetiva não é produto de agências isoladas, mas de redes de agências que têm em seu cume [...] tribunais (incluindo os mais elevados) comprometidos com essa *accountability* (O'DONNELL, 1998, p. 43).

Porém, O'Donnell (2003), faz a ressalva de que estes atores institucionais só, e somente só, serão considerados como agentes de controle, caso possuam autonomia e competências funcionais para realizar a fiscalização e punição daqueles mandatários e/ou instituições públicas que vierem a violar normas e dispositivos legais.

Em outras palavras, a autonomia dessas instituições de controle requer que haja fronteiras entre elas e, ao mesmo tempo, é preciso que essas fronteiras sejam respeitadas. Não basta existir uma divisão mecânica dos poderes, como preceitua a divisão tradicional, antes de tudo, é preciso que as instituições estejam superpostas em termos de autoridade e exerça o chamado *checks and balances*, que é o mecanismo de controle mútuo entre as instituições.

Scott Mainwaring (2003), compartilha do entendimento de O'Donnell (2003), no que diz respeito à inclusão das agências e instituições de controle e do Poder Judiciário no rol de atores de *accountability*. No entanto, Mainwaring (2003), leva em consideração que as atividades e ações de controle vão além da fiscalização e aplicação de sanções por transgressões legais. Para o autor, também é cabível que haja a avaliação dos agentes públicos nos aspectos relativos às questões de comportamento político.

No sentido de promover uma compreensão mais esclarecedora sobre os conceitos e a definição dos controles democráticos e a *accountability* na Gestão Pública, Menezes (2016, p.6), afirma que “a fiscalização e o monitoramento da burocracia e dos políticos por outras

agências de Estado consistem em um elemento fundamental para a qualidade da democracia representativa”. A autora considera a necessidade da existência de instituições de controle que atuem no sentido de minimizar os problemas dessa relação, permitindo ao cidadão analisar as ações praticadas pelo gestor público. Ao contribuir para a discussão sobre os controles democráticos Menezes declara que

[...] a *accountability* existe a partir de uma delegação de tarefas de um indivíduo/instituição para outro indivíduo/instituição. Esta delegação resulta em uma relação em que as tarefas e resultados da ação de um indivíduo/instituição estão sujeitas à supervisão de outro indivíduo/instituição (MENEZES, 2016, p.5).

Bovens (2007), afirma que a *accountability* pauta-se na relação existente entre um ator e um fórum, composto por instituições ou atores que possuem a obrigação de explicar e efetuar a justificação pelas ações tomadas perante o fórum com competência para questionar e julgar o teor dessas ações praticadas e imputar aos atores as sanções cabíveis.

A partir desse posicionamento, pode-se definir *accountability*, portanto, como um conjunto de regras e normas legais relativas às prestações de contas que um ente estatal ou gestor público deve apresentar à sociedade ou a outra instituição responsável pelo controle. E essa prestação de contas tem como premissa o aumento da transparência da gestão pública e a elevação qualitativa da democracia.

2.4.2 Tipos de *accountability*

Ao descrever os tipos de *accountability* nas relações de delegação de poder, Menezes (2016), em consonância com o pensamento de O'Donnell (1998), classifica as formas de responsabilização do Poder Público e seus agentes em três dimensões: 1) vertical, que diz respeito ao controle dos governantes pelo eleitor, numa relação entre desiguais (trata-se do mecanismo de voto); 2) societal, que se refere ao mecanismo de controle não eleitoral, exercido a partir de ações das redes sociais e de novos atores da arena política; e 3) horizontal, que se trata do controle exercido por instituições estatais sobre outras instituições e sobre o próprio governo, uma relação entre iguais com mútua vigilância dos poderes.

Sob uma perspectiva crítica, O'Donnell (1998), aponta fragilidades nesses mecanismos de controle democrático (vertical e societal) caso não incorporem a *accountability* horizontal, que é exercida entre os órgãos do próprio Estado. Assim, embora as eleições livres e competitivas sejam o principal instrumento de *accountability* vertical, tais processos eleitorais não ocorrem com frequência, mas periodicamente. Ao abordar sobre a eficácia do processo

eleitoral na relação de *accountability* entre representantes e eleitores, Przeworski mostra-se bastante cético quanto a este processo e destaca que

Pero las elecciones no son un instrumento efectivo para el control popular, la separación de Poderes no genera pesos y contrapesos cuando cada uno de ellos es controlado por los mismos partidos (o cuando conspiran por otros motivos), y los ciudadanos no pueden ejercer un control directo sobre las burocracias públicas. La democracia puede ser la mejor forma de gobierno que jamás haya sido inventada, pero es congénita y estructuralmente débil como mecanismo de control popular sobre los funcionarios. Simplemente, así es la vida¹⁷(PRZEWORSKI, 2001, p. 75).

No tocante à participação das associações, ONGs, movimentos da sociedade civil e mídias como instrumento de *accountability* societal, tais mecanismos de controle são limitados e insuficientes, pelo fato desses atores sociais não possuírem mandato para a aplicação de sanções legais, atuando como meros aplicadores de sanções simbólicas (O'DONNELL, 1998).

Dessa forma, além da *accountability* vertical (exercida durante o processo eleitoral) e a *accountability* societal (exercida pela sociedade civil organizada e pela mídia), o problema nas relações de delegação de poder nos regimes democráticos exigem fortes mecanismos de *accountability* horizontal (O'DONNELL, 1998).

Como se viu acima, existem divergências quanto às definições e conceitos que tratam do significado de *accountability*, para determinados autores, o conceito de *accountability* restringe-se a situações muito específicas, para outros, o sinônimo de *accountability* possui dimensões mais amplas. Nesta seara de discussões teóricas em torno da definição e conceituação de *accountability*, descrevi algumas reflexões e pressupostos teóricos que tratam deste temática no sentido de relaciona-las ao objeto desta pesquisa que trata da promoção da *accountability* horizontal por parte do Tribunal de Contas do Estado do Piauí através do desempenho de suas atribuições institucionais de controle externo e órgão auxiliar do Poder Legislativo no processo de monitoramento, fiscalização e controle dos agentes públicos.

A definição de *accountability* apresentada nesta pesquisa está em sintonia com a definição postulada por Guillermo O'Donnell, visto que seu aporte teórico é o mais apropriado

¹⁷ Esta citação em português possui o seguinte conteúdo: “as eleições não são um instrumento eficaz para o controle popular, a separação de Poderes não gera freios e contrapesos quando cada um deles é controlado pelas mesmas partes (ou quando conspiram por outras razões), e os cidadãos não podem exercer o controle direto nas burocracias públicas. A democracia pode ser a melhor forma de governo que já foi inventada, mas é congênita e estruturalmente fraca como mecanismo de controle popular sobre os gestores públicos. Simplesmente essa é a vida”, versão livremente traduzida pelo autor.

para dispor das instituições de controle externo da gestão pública em nosso país, e nesta pesquisa específica, o caso Tribunal de Contas do Estado do Piauí.

A amplitude das concepções conceituais postuladas por O'Donnell versa no sentido de reconhecer a importância da dimensão vertical, que ocorre durante o processo eleitoral, em que os eleitores empreendem o controle dos governantes, por meio do mecanismo de voto, configurando-se como uma relação entre desiguais.

Outro ponto importante é o fato de O'Donnell considerar a relevância da dimensão societal da *accountability*, que é empreendida por diversos seguimentos sociais organizados, como as ONGs, associações de classe e a imprensa, são atores sociais, envolvidos na arena política, ainda que não disponham da capacidade de *enforcement* para impor sanções de cunho legal, estando restritos apenas a sanções de caráter simbólico.

Embora a *accountability* horizontal vincule seu objeto de análise a aspectos estritamente legais, como também pelo fato de somente considerar as instituições com competência formal para impor sanções legais, como atores legítimos para efetuar ações de fiscalização e controle, verifica-se que esta dimensão conceitual da *accountability* configura-se ainda como um instrumental teórico capaz de fomentar o entendimento do processo de responsabilização das autoridades constituídas e demais agentes públicos que violam normas, dispositivos legais e o interesse público como um todo em nosso país.

A relevância da *accountability* se revela à medida que este processo viabiliza os “meios democráticos de monitorar e controlar a conduta dos governantes, por prevenir concentrações de poder e por aumentar a capacidade de aprendizado e a efetividade da administração pública” (BOVENS, 2006, p.25).

Para Bovens (2007), o processo de *accountability* está firmado em três pressupostos básicos, a saber: 1) os cidadãos disporem de acesso às informações sobre as ações tomadas pelos agentes públicos; 2) os agentes públicos disporem de mecanismos e da oportunidade para explicarem e justificarem as ações tomadas; 3) a avaliação sobre a conduta adotada pelos gestores públicos e a consequente aplicação de penalidade ou premiação destes, toma por base as informações por eles prestadas.

Tais pressupostos presentes nas relações de *accountability* estão associados ao conceito de transparência, definido por Moser (2001), como o esforço para tornar visíveis as ações e os procedimentos adotados pelos agentes públicos envolvidos nas relações de *accountability*. Neste aspecto, a transparência na gestão pública se refere ao acesso livre por parte dos cidadãos

de informações atualizadas e fidedignas sobre os processos de tomada de decisão, eficácia e eficiência das ações praticadas pelas instituições públicas (ARMSTRONG, 2005).

A disponibilização aos cidadãos de informações¹⁸, sobre a conduta dos governantes eleitos (transparência) constitui-se como um pressuposto básico no processo de responsabilização e prestação de contas (*accountability*) por parte dos agentes públicos (mandatários) perante os cidadãos (mandantes) e, em última análise, contribui para otimizar a governança pública.

Abrúcio e Loureiro (2005), afirmam que a transparência governamental é peça-chave para a *accountability*, de forma que sem esse pressuposto básico, não seria minimamente possível auferir o desempenho dos agentes públicos.

Levando em consideração a peculiaridade do ordenamento constitucional e político do Brasil, pode-se observar que existe uma estreita relação deste ordenamento com princípios e aspectos evadidos de legalidade, que são diretrizes norteadoras para balizar as ações empreendidas pelos agentes públicos e pelos órgãos estatais em nosso país, como também, deve-se levar em consideração que o aspecto da legalidade está vinculado às questões relativas a análises e julgamentos pelo cumprimento ou violação de dispositivos legais. Reforçando a ideia de que a *accountability* horizontal é a dimensão teórica mais adequada para se efetuar a análise dos procedimentos de fiscalização e controle empreendidos pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí.

2.5 O Índice de Desenvolvimento Humano e a prática de *accountability*

Nesta subseção, faremos uma breve abordagem sobre o desenvolvimento humano municipal, tendo em vista que o fenômeno em estudo trata da existência de maior ou menor prática de *accountability* por parte dos gestores públicos segundo as dimensões socioeconômicas dos municípios piauienses, tomando como base a tese defendida por Campos (1990), ao considerar que a *accountability* depende de variáveis externas à burocracia, como a textura política e institucional da sociedade, seus valores, costumes tradicionais partilhados, e sua história.

¹⁸ O acesso à informação, consulta e participação ativa na formulação de políticas contribui para a boa governança ao promover maior transparência na formulação de políticas; mais responsabilidade através do escrutínio público direto e supervisão; decisões de política de melhor qualidade baseadas em uma gama mais ampla de recursos de informação; e, finalmente, níveis mais altos de implementação e conformidade, dada a maior conscientização pública sobre as políticas e a participação em seus projetos (OECD, 2001, p. 6).

Segundo a autora, quanto menos desenvolvida for uma sociedade, menor é a probabilidade que esta venha a se preocupar com a *accountability*. Campos (1990), destaca o fato de não ser surpresa que em países menos desenvolvidos não haja esta preocupação ou nem mesmo sente-se a falta de um termo que traduza o significado da expressão *accountability*.

Conforme a autora, “quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela *accountability* [...] a *accountability* governamental tende a acompanhar o avanço de valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação, representatividade” (CAMPOS, 1990, p.4). A autora ainda afirma que existe uma relação entre desenvolvimento e a competente vigilância do serviço público.

Assim, pode-se depreender que certas condições socioeconômicas presentes no contexto das relações de delegação de poder podem afetar o alcance de resultados almejados pelo delegante, de forma que, especialmente em contextos políticos e de gestão pública, este ambiente torna-se propício e incentivador àqueles que adotam comportamentos oportunistas.

A responsabilidade por parte dos governantes públicos não é um ato voluntário nem é um produto exclusivo das virtudes e vontades dos gestores públicos. Mas configura-se como um fenômeno resultante e dependente de contextos políticos e socioeconômicos, bem como da interação entre outros mecanismos institucionais e legais que conjuntamente podem contribuir para o processo de prestação de contas, monitoramento e, conseqüentemente proporcionar melhores práticas de *accountability* na gestão dos recursos públicos.

As instituições e práticas de *accountability* democrática estão invariavelmente inseridas em contextos sociais e políticos mais amplos, refletindo as condições subjacentes. Se a cultura política é tal que os cidadãos e as partes interessadas não estão acostumados, dispostos e capazes de dar um passo à frente para exigir respostas do poder, até mesmo as instituições de *accountability* melhor projetadas serão ineficazes (BOROWIAK, 2011).

Por um lado, uma cultura democrática robusta e uma esfera pública ativa podem fortalecer os mecanismos de *accountability* onde eles são fracos e os animam ainda mais quando são fortes. Por outro lado, as instituições e as práticas de *accountability* têm efeitos sobre as condições sociais subjacentes e a qualidade das demonstrações. Eles podem fortalecer a cultura democrática cultivando capacidades de deliberação, envolvimento cívico e solução coletiva de problemas. Embora tais capacidades democráticas não estejam fora do poder e do controle em um sentido absoluto, a construção de instituições de *accountability* para estimulá-las envolve um conjunto diferente de variáveis do que projetar instituições para maximizar a aplicação

eficiente do controle. As eleições podem ser úteis para sancionar periodicamente funcionários por mau desempenho, mas outras formas de *accountability*, como audiências públicas e auditorias de cidadãos, envolvem e encorajam um conjunto mais espesso de capacidades. (BOROWIAK, 2011).

Cabe destacar que nesta pesquisa, a expressão “práticas de *accountability*” refere-se às ações e iniciativas responsivas por parte dos gestores públicos durante os processos de formulação e implementação de políticas públicas, ou seja, são consideradas como práticas de *accountability* o comportamento dos representantes políticos que buscam simultaneamente tomar decisões que atendam às necessidades e o interesse público, bem como a adoção de condutas responsáveis pautadas na ação planejada, transparente e com a correta observância e aplicação dos dispositivos e normativos legais que são mecanismos imprescindíveis a uma gestão pública eficaz e eficiente por parte dos entes da federação brasileira.

Borowiak (2011), destaca que, além de ser uma verificação disciplinar do poder, as práticas de *accountability* podem desempenhar um papel na produção de entendimentos compartilhados, na geração de habilidades de cidadania e na deliberação sobre o bem público. Em vez de apenas refletir as relações de autoridade que já estão em vigor, as práticas de *accountability* podem ajudar a constituir a autoridade pública.

Ao rebater os discursos que atribuem a variáveis eleitorais ou institucionais as deficiências dos governos e instituições democráticas nos estados latino-americanos, Przeworski (2001), ressalta que esta situação está relacionada aos elevados indicadores de desigualdade social e econômica em toda a América Latina. Tal raciocínio postulado por Przeworski leva-nos a entender que a eficiência dos governos e instituições democráticas poderão alcançar melhores resultados caso estejam inseridos em melhores contextos socioeconômicos, conseqüentemente tais instituições governamentais poderão empreender melhores práticas de gestão e *accountability*.

O desenvolvimento pode ser entendido como um processo de produção de riquezas em que os países e seus habitantes obtêm ascensão nos aspectos social, político e sustentável. (CLEMENTE, 2000). No entanto, mesmo que o desenvolvimento garanta a obtenção de lucro, nem sempre este processo assegura a igualdade de oportunidades para os cidadãos em uma determina região. Conforme postulado por Sen,

Uma concepção adequada de desenvolvimento deve ir muito além da acumulação de riqueza e do crescimento do Produto Nacional Bruto e de outras variáveis relacionadas

à renda. Sem desconsiderar a importância do crescimento econômico, precisamos enxergar muito além dele (SEN, 2000, p. 28).

Historicamente, o Brasil apresenta problemas relacionados à desigualdade social e regional caracterizados por elevados índices de pobreza. Conforme Amartya Sen (2000), muitas pessoas são vítimas de diversas formas de privação em suas liberdades básicas de sobrevivência que por vezes termina por dificultar ou mesmo impedir seu pleno desenvolvimento como pessoa, segundo o autor, “com grande frequência, a insegurança econômica pode relacionar-se à ausência de direitos e liberdades democráticas” (SEN, 2000, p. 30).

Para Fukuda-Parr (2002), o objetivo do desenvolvimento é melhorar as condições de vida humana e expandir as possibilidades de ser e de fazer do indivíduo, de forma que este possa desfrutar de uma vida saudável, estando bem nutrido e tendo conhecimento para que assim venha a participar integralmente da vida em comunidade. Segundo o autor, “o desenvolvimento significa remover os obstáculos para fazer aquilo que uma pessoa pode fazer na vida, tais como analfabetismo, falta de saúde, impossibilidade de acesso a recursos, ou ausência de liberdades civis e políticas” (FUKUDA-PARR, 2002, p. 3).

No ano de 1990, o PNUD, agência líder na coordenação da rede mundial de desenvolvimento da ONU, e que atua especialmente em programas relacionados ao combate à pobreza, apresentou, pela primeira vez, o conceito de desenvolvimento humano, bem como sua medida de mensuração, o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH no Relatório de Desenvolvimento Humano publicado anualmente pelo ONU (PNUD; IPEA; FJP, 2013). Assim, entende-se por desenvolvimento humano,

O processo de ampliação das liberdades das pessoas, no que tange suas capacidades e as oportunidades a seu dispor, para que elas possam escolher a vida que desejam ter. O processo de expansão das liberdades inclui as dinâmicas sociais, econômicas e ambientais necessárias para garantir uma variedade de oportunidades para as pessoas, bem como o ambiente propício para cada um exercer na plenitude seu potencial. Assim, o desenvolvimento humano deve ser centrado nas pessoas e na ampliação do seu bem-estar, entendido não como o acúmulo de riqueza e o aumento da renda, mas como a ampliação do escopo das escolhas e da capacidade e da liberdade de escolher. (PNUD; IPEA; FJP, 2013, p.23).

Esta abordagem conceitual traz a concepção de que a renda e a riqueza não se configuram como fins em si mesmos, mas perfazem os meios pelos quais as pessoas possam viver de forma digna e assumir o protagonismo em suas escolhas e aspirações, sendo que este

aporte teórico foi idealizado pelo economista Mahbub ul Haq e com o apoio e inspiração do economista Amartya Sen (PNUD; IPEA; FJP, 2013).

Tal abordagem serviu de parâmetro para a formulação do referido indicador de desenvolvimento socioeconômico, sendo que a partir de então se pode ter a concepção de “desenvolvimento sob uma nova perspectiva, de forma mais ampla, dissociando-o da compreensão exclusiva de crescimento econômico e internalizando-o como centrado nas pessoas, em suas necessidades prioritárias e emergenciais” (CEPRO, 2016, p. 14).

Ao formular uma definição sobre indicador social, Jannuzzi (2012), afirma que este se caracteriza como uma medida quantitativa dotada de significado social substantivo, sendo usado para representar, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, tanto no que concerne aos interesses teóricos e de pesquisa acadêmica como, a aspectos de caráter programático para formulação e planejamento de políticas, ou seja, esta ferramenta metodológica e empírica informa sobre aspectos de uma determinada realidade social ou expressa mudanças que estão se processando no interior da mesma.

Para o autor, os indicadores sociais funcionam como instrumentos para o efetivo empoderamento da sociedade civil, de forma a controlar e direcionar as atividades do poder público, assim,

[...] os indicadores sociais se prestam a subsidiar as atividades de planejamento público e formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo, possibilitando o monitoramento das condições de vida e o bem-estar da população por parte do poder público e da sociedade civil permitindo aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social e sobre os determinantes dos diferentes fenômenos sociais (JANNUZZI, 2012, p. 22).

O Índice de Desenvolvimento Humano – IDH obteve repercussão em cadeia global, passando a ser empregado como um instrumento de mensuração do grau de desenvolvimento dos países, visto que este indicador socioeconômico proporciona uma compreensão mais objetiva sobre os rumos trilhados pelos espaços geopolíticos, bem como aperfeiçoa a busca por estratégias de longo prazo no sentido de promover o desenvolvimento humano (PNUD; IPEA; FJP, 2013).

Este índice surgiu como alternativa ao Produto Interno Bruto que até então era utilizado como medida hegemônica representativa do desenvolvimento socioeconômico nos países, assim o IDH “tornou-se uma forma de compreensão e fomento da discussão e reflexão ampla sobre o significado de desenvolvimento humano para a sociedade” (PNUD; IPEA; FJP, 2013, p. 25).

O IDH reúne os três requisitos mais importantes relacionados à expansão das liberdades das pessoas, sendo composto pelos aspectos que tratam sobre a oportunidade de se levar uma vida longa e saudável (saúde), ter acesso ao conhecimento (educação) e, poder desfrutar de um padrão de vida digno (renda). Para a composição deste indicador socioeconômico são utilizados um conjunto de dados obtidos junto à diversas fontes como o Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da ONU, o Instituto de Estatística da UNESCO, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, sendo efetuados cálculos para os países, não levando em consideração sua divisão político-administrativa (PNUD; IPEA; FJP, 2013).

Como os indicadores socioeconômicos tem por finalidade mostrar o nível de desenvolvimento em determinada região, o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH compatibiliza as dimensões Renda *per capita*, Longevidade e Educação. De acordo com Gremaud *et al.* (2011), esse indicador de desenvolvimento que varia de 0 a 1, serviu de fundamento para a elaboração de uma classificação das regiões de desenvolvimento em: IDH alto, com valores acima de 0,8; IDH médio com valores entre 0,5 e 0,8; e IDH baixo com valores inferiores a 0,5.

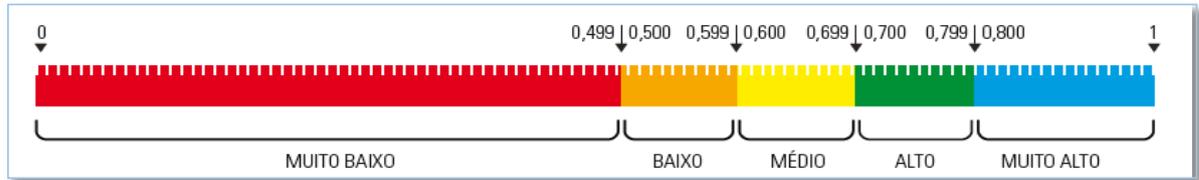
Em diversos países tem sido praticada a adaptação da metodologia do IDH Global para o contexto dos níveis subnacionais, de modo a adequarem estes indicadores às peculiaridades e necessidades de cada nação.

No Brasil, essa adaptação vem sendo feita desde o ano de 1998, sendo que a partir de 2013, o PNUD Brasil juntamente com o IPEA e a Fundação João Pinheiro assumiram o desafio de adaptar a metodologia do IDH global para calcular o IDH Municipal (IDHM) dos 5.565 municípios brasileiros a partir da base dados do IBGE/Censo Demográfico de 2010, onde também foi recalculado o IDHM para os anos de 1991 e 2000, por meio de uma minuciosa compatibilização das áreas municipais entre 1991, 2000 e 2010 para levar em conta as divisões político-administrativas ocorridas em cada período e possibilitar a comparabilidade temporal e espacial entre as Unidades da Federação, Municípios e demais regiões metropolitanas do país (PNUD; IPEA; FJP, 2013).

O Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios é um número que varia de 0 ou 0,000 (valor mínimo) a 1 ou 1,000 (valor máximo); quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano de um município (PNUD; IPEA; FJP, 2013). Com o intuito de dimensionar o nível de desenvolvimento humano nos municípios são utilizadas as seguintes

faixas de classificação: muito baixo, baixo, médio, alto e muito alto, conforme ilustrado na figura a seguir.

Figura 1 – Faixas de Desenvolvimento Humano Municipal



Fonte: PNUD; IPEA; FJP, 2013

Vale destacar que o IDHM brasileiro aplica as mesmas dimensões que integram o IDH global (saúde, educação e renda), que embora meçam os mesmos fenômenos sociais, os indicadores levados em conta no IDHM são mais adequados para avaliar o desenvolvimento dos municípios. Assim, o IDHM Geral é composto pelo IDHM Longevidade, IDHM Educação e IDHM Renda. Tais indicadores contam um pouco da história dos municípios brasileiros a partir destas três importantes dimensões do desenvolvimento humano durante duas décadas da história brasileira (PNUD; IPEA; FJP, 2013). O IDHM é um indicador socioeconômico de enorme relevância, de tal maneira que nos últimos anos este índice vem sendo

[...] amplamente divulgado e utilizado por gestores, tomadores de decisão, formuladores de políticas e iniciativas voltadas ao desenvolvimento humano, nos setores público e privado. O índice é hoje uma referência nacional para a sociedade brasileira. É um dos casos de maior sucesso em todo o mundo na aplicação e disseminação do IDH no nível subnacional (PNUD; IPEA; FJP, 2013, p. 27).

A utilização do IDHM apresenta a vantagem de estimular os processos de formulação e implementação de políticas públicas, servindo de parâmetro para os gestores em suas ações e decisões, bem como possui o papel de estimular o acompanhamento de seus impactos sobre o desenvolvimento dos municípios (PNUD; IPEA; FJP, 2013). Assim, desta maneira,

Os gestores municipais, tendo como norte o comportamento e o desempenho das dimensões Renda, Longevidade e Educação, podem atender demandas específicas e emergenciais identificadas nos municípios, implantando políticas públicas efetivas e eficientes e possibilitando, dessa forma, que a população venha a assumir o protagonismo de suas escolhas (CEPRO, 2016, p. 18).

Como podemos observar, este indicador socioeconômico constitui-se como “um poder mobilizador muito grande da sociedade, obrigando o governo a esclarecer as suas iniciativas no

campo social, e justificar suas prioridades políticas”, sendo que “o aparato institucional que respalda o IDH – e as análises a ele associadas – menos vulneráveis às críticas depreciativas lhe confere legitimidade técnico-política adicional ao tratamento de questões sociais” (JANNUZZI, 2012, p. 136).

Assim, podemos depreender que o IDHM se configura como um importante mecanismo de orientação da gestão pública e, conseqüentemente contribui para melhores práticas de *accountability* democrática. Sendo que neste estudo em tela optamos por verificar a associação entre as práticas de *accountability* nas gestões municipais e as dimensões socioeconômicas de desenvolvimento dos municípios piauienses, medidas a partir do IDHM.

O Estado do Piauí, depois de permanecer por duas décadas (1991 e 2000) no nível muito baixo do IDHM, na década de 2010 saltou o nível considerado baixo (0,500 a 0,599) e atingiu o nível médio (0,600 a 0,699) na escala de valores definida pelo PNUD (CEPRO, 2016, p. 13).

No *ranking* do IDHM das Unidades Federativas brasileiras, o estado do Piauí ocupou em 1991 a 27ª posição; nos anos 2000, o estado avançou para a 25ª posição, obtendo uma melhor colocação em relação aos estados do Maranhão e Alagoas; já em 2010, o Piauí atingiu a 24ª posição, perfilando o mesmo patamar ocupado pelo estado do Pará e continuando à frente dos estados do Maranhão e Alagoas.

Em virtude de alguns municípios piauienses atingirem o mesmo IDHM, os 224 municípios estão distribuídos em 124 posições no *ranking* do IDHM 2010 (ver a tabela 16). Os municípios piauienses encontram-se em posições desconfortáveis entre os 5.565 municípios brasileiros. A cidade de Teresina possui o maior nível IDHM dentre os 224 municípios piauienses, sendo que no ano de 2010, ocupava a 526ª posição entre as cidades brasileiras, sendo a 24ª capital em termos de desenvolvimento humano. Já o município piauiense de menor IDHM em 2010 foi a cidade de São Francisco de Assis do Piauí, ocupando a 5549ª posição entre as cidades brasileiras e a 124ª posição no *ranking* do IDHM em 2010 no estado (PNUD; IPEA; FJP, 2013; CEPRO, 2016).

3 CONTROLES INSTITUCIONAIS DA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Nesta seção, apresentamos pressupostos teóricos que abordam sobre os Controles Internos e Externos; o papel do Tribunal de Contas na atividade de controle externo e a Prestação de Contas dos Municípios.

3.1 Controles Internos e Externos

O controle e a fiscalização dos atos dos gestores públicos constituem-se como elemento fundamental nos regimes de representação democrática, tendo em vista que a delegação de poder é algo inevitável neste regime político (KIEWIET; MCCUBBINS, 1991; PRZEWORSKI, 2003). Além da delegação dos eleitores para os políticos durante o período eleitoral, temos também uma cadeia de delegação dentro do Estado.

As transformações políticas no Brasil têm promovido um contínuo processo de desenvolvimento e melhoramento das instituições de *accountability* horizontal. Assim, o país tem avançado consideravelmente quanto à resolução dos problemas de delegação que toda administração pública enfrenta, na perspectiva apontada anteriormente. Hoje o país conta com um sistema institucional relativamente coordenado capaz de promover a integridade no serviço público (ARANTES *et all*, 2010).

Dentre essas instituições que integram o sistema institucional de controle em nosso país, destacam-se os Tribunais de Contas, o Ministério Público, a Polícia Federal e a Controladoria Geral da União, instituições responsáveis por efetuar a fiscalização, o controle, a correção e a instrução judicial de ações contra gestores públicos e políticos que incorram em atos de corrupção, desvio de recursos públicos ou quaisquer outros atos que atentem contra o interesse público. Como visto acima, essas instituições democráticas de controle constituem o que O'Donnell denominou de *accountability* horizontal, de extrema importância para a consolidação e fortalecimento das novas democracias (O'DONNELL, 1998).

A Constituição Federal de 1988 instituiu e atribuiu competências a essas instituições de *accountability* horizontal que formam o conjunto integrado de controle e fiscalização da gestão pública no país (ARANTES *et all*, 2010; FILGUEIRAS, 2015). Este quadro institucional nos remete à concepção teórica segundo a qual os poderes públicos devem submeter-se aos controles internos e externos das atividades administrativas.

3.1.1 Controle Interno

O controle interno é exercido por órgão da própria Administração Pública que o exerce sobre os seus próprios atos, decorrendo do poder hierárquico que a organiza (MILESKI, 2003), atuando como um auxiliar do controle externo na articulação entre as ações administrativas e a análise de legalidade.

Além das definições de controle interno que constam na literatura, a INTOSAI (Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores), define o controle interno como

[...] um processo integral realizado pela gerência e pelos funcionários de uma entidade, desenhado para enfrentar os riscos e para garantir razoável segurança de que, na consecução da sua missão institucional os seguintes objetivos serão alcançados: execução correta, ética, econômica, eficiente e efetiva das operações; cumprimento das prestações de contas; cumprimento das leis e regulamentações; garantia contra perdas, abuso ou dano dos recursos (INTOSAI, 2007, p. 19).

Segundo Peter e Machado (2003), o controle interno atua de forma preventiva e vigiamente para, desse modo, corrigir eventuais desvios em relação às normativas estabelecidas, posicionando-se como instrumentos auxiliares de gestão, tendo em vista que quanto maior for o grau de adequação dos controles internos, menor será a vulnerabilidade desses controles.

Para Justa e Figueiredo (2007, p. 6), o controle interno é o mecanismo utilizado para combater a corrupção e a má administração dos recursos públicos, a fim de alcançar o máximo de proteção ao patrimônio público, tornando público eventuais desvios e sugerindo medidas corretivas. Castro (2007, p. 160), complementa esse raciocínio e ressalta que o controle interno configura importante instrumento de efetivação da cidadania, pois dificulta a adoção de práticas clientelistas e vincula o gestor à prestação de contas constante à população.

Na perspectiva do controle interno da gestão pública, o Brasil verificou significativos avanços com a criação da Controladoria Geral da União em 2003. A implantação dessa agência de controle interno representou uma inovação institucional quanto à *accountability* horizontal por várias razões, inicialmente pelo fato de que

[...] o controle interno da Administração Pública Federal (APF), centralizando-o em um órgão com status ministerial [...] se encontrava fragmentado como um departamento pouco eficiente, dentro de cada ministério [...] conhecidas como Cissets. Essa reorganização envolveu [...] a extensão das atividades também para o monitoramento das políticas públicas federais executadas nos entes subnacionais, por meio da fiscalização dos programas com financiamento da União (LOUREIRO *et al.*, 2012, p. 55).

Dessa forma, embora seja embrionário ainda, o monitoramento das políticas públicas pela CGU se consolida a cada dia. Assim, a CGU representou um processo de inovação importante no Brasil, não só por centralizar a atividade de controle interno e institucionalizar sua prática no interior da administração pública, mas também por difundir práticas de gestão e transparência (FILGUERAS, 2015, p. 9).

Nesse sentido, o órgão de controle interno vem consolidando e ampliando suas atividades de controle de forma a promover a qualidade e transparência da gestão que transcendem os tradicionais controles de legalidade, o que a tornou a agência governamental anticorrupção no Brasil.

Segundo Menezes (2016, p. 7), o controle interno exercido por instituições como a CGU possui um papel crucial para a *accountability* horizontal e, conseqüentemente, para um aumento da qualidade da democracia no Brasil. Importante ressaltar que a CGU foi instituída em 2003 no governo Lula, e posteriormente transformada no Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle no governo Temer em 2016. Esta instituição, resultante de um processo de

[...] intensificação do combate à corrupção permite que práticas ilegais tornem-se públicas, gerando uma sucessão de escândalos vinculando políticos eleitos e burocratas às práticas ilegais. Isto tem ocorrido com bastante frequência no Brasil nos últimos anos, resultando na prisão de grandes empresários e funcionários públicos. Esses escândalos não devem ser relacionados a um aumento da corrupção no país, mas sim no seu desvelamento para a opinião pública (MENEZES, 2016, p.2).

Desse modo, as atividades de controle interno dos entes estatais tiveram um importante ganho com a criação da CGU. Esta instituição tem contribuído significativamente para a ampliação do sistema de *accountability*, fomentando uma maior capacidade de fiscalização, controle e monitoramento das políticas públicas, no sentido de fazer avançar o processo de *accountability* (BALBE, 2013), atuando no enfrentamento das práticas de corrupção, dissuadindo comportamentos que afetam a respeitabilidade das instituições públicas, e que muitas vezes causam percas ao erário público e danos à sociedade.

3.1.2 Controle Externo

A fiscalização e responsabilização (*accountability*) dos agentes públicos por eventuais desvios e pela má gestão dos recursos públicos são exercidas mediante o controle externo efetuado pelo Poder Legislativo com auxílio do Tribunal de Contas.

Arantes *et all* (2010), postulam que dentre os instrumentos de fiscalização a cargo do Poder Legislativo destacam-se: a fiscalização orçamentária; a participação na nomeação de integrantes da alta burocracia; a instauração de Comissão de Parlamentares de Inquérito – CPI para se averiguar os possíveis equívocos praticados na implementação de políticas públicas ou pelo cometimento de atos de improbidade administrativa; a competência para encaminhar pedidos de informação ou convocação de agentes públicos no sentido de tratarem sobre assunto previamente determinado pelas comissões parlamentares; a competência para sustar atos normativos do poder executivo que exorbitem seu poder regulamentar ou dos limites conferidos por delegação legislativa; as Propostas de Fiscalização e Controle - PFC, que se destinam a combater à malversação de recursos públicos, como também em efetuar a cobrança dos órgãos governamentais com funções regulatórias e de fiscalização; a apuração de denúncias, que é um dispositivo que opera com mecanismos de alarme de incêndio, permitindo aos cidadãos comuns denunciem fatos que considerarem relevantes e que mereçam investigação por parte do Poder Legislativo; o julgamento anual das contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo, após a emissão do parecer prévio pelo Tribunal de Contas.

No entanto, Arantes *et all* (2010), avaliam que a atuação de fiscalização por parte do Poder Legislativo tem-se mostrado pouco efetiva e, levantam duas hipóteses a respeito desta “atuação tão modesta dos legisladores brasileiros”. A primeira hipótese refere-se ao protagonismo que o Poder Executivo exerce em relação ao Poder Legislativo dentro da atividade governamental. Como o presidencialismo de coalizão é uma característica política desenvolvida no Brasil, especialmente a partir do processo de redemocratização do país em 1985, o Executivo dispõe do poder de agenda legislativa (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2005), fazendo uso de suas atribuições normativas e controlando todo o processo político.

Esta situação de protagonismo do Executivo na definição da agenda legislativa foi observada por Pessanha (2009, p. 243) ao afirmar que,

[...] a realidade é que o Poder Executivo, mesmo nas democracias consolidadas, passou ao longo do século XX de um papel reativo no processo de elaboração legal, na concepção original definida no século XVIII, para um papel proativo, com aumento significativo das iniciativas de leis de competência privativa do Poder Executivo (PESSANHA, 2009, p. 243).

Desta forma, o Executivo passa também a assumir cotidianamente a responsabilidade do controle político da gestão pública, visto que dispõe de mais informações a respeito do funcionamento da máquina estatal. Assim, pode-se pressupor que os legisladores além de

desempenharem de forma passiva sua atribuição constitucional para instituir leis, muitas vezes acabam abdicando do papel de controle político da administração pública.

Quanto à atividade referente a formulação de leis, Pessanha (2009), afirma que esta não se configura como a única atividade relevante do Poder Legislativo, sendo de igual importância o exercício da tarefa de fiscalização e controle das contas públicas e que não deve ser negligenciada por este poder estatal. Neste ponto, Montesquieu (1995), define que a atividade de fiscalização está incluída entre as atribuições do Poder Legislativo, situando-a em mesmo grau de igualdade e importância da função de formulação de leis, desta forma, o autor sustenta que

[...] o corpo representante também não deve ser escolhido para tomar qualquer resolução ativa, coisa que não executaria bem, mas, sim, para fazer leis ou para ver se as que fez são bem executadas, coisa que pode realizar muito bem e que ninguém pode fazer melhor do que ele (MONTESQUIEU, 1995, p. 159).

A segunda hipótese levantada por Arantes *et all* (2010), diz respeito ao poder de barganha desempenhado pelos parlamentares, visto que as eventuais tentativas para exercer a atividade de controle externo sobre a atuação dos agentes públicos podem ser influenciadas pelo jogo de indicações parlamentares para a ocupação de cargos públicos. Podemos inferir, dessa maneira, que os integrantes do Poder Legislativo dão maior preferência à obtenção de ganhos e acesso a recursos públicos controlados pelo Executivo, abstendo-se muitas vezes da tarefa de fiscalizar a atividade governamental, delegando esta atividade aos Tribunais de Contas.

Cabe destacar que Sousa e Menezes (2017), apontam que pode ser verificada a existência de uma relação de delegação no arranjo institucional entre o Legislativo e o Tribunal de Contas. Neste ponto, Pessanha (2009), afirma que a ineficácia e a inexperiência do Poder Legislativo em realizar a atividade de fiscalização dos gastos públicos são elementos suficientes para justificar a criação de instituições com atribuições específicas para auxiliar direta ou indiretamente o Legislativo no exercício do controle externo da gestão pública.

Segundo Arantes *et all* (2010), os Tribunais de Contas realizam a atividade de controle administrativo-financeiro das contas públicas para verificar se as despesas foram efetuadas de acordo com o determinado pelo orçamento e as leis de finanças públicas. Sendo que ao seu novo desenho institucional foram adicionadas novas atribuições que empoderam as Cortes de Contas no sentido de fazerem cumprir as exigências elencadas na constituição e nos dispositivos legais.

Os Tribunais de Contas são identificados como espécie de instituição de controle inserida em uma categoria de organizações mais amplas denominadas como Instituições de Fiscalização Superior, instituídas para promover a *accountability* pública, realizando com autonomia a fiscalização e controle dos gestores de recursos públicos ou mesmo efetuando a aplicação de sanções àqueles que adotarem comportamentos contrários ao interesse público (ODONNELL, 1998; MAINWARING, 2003; PESSANHA 2009).

Os Tribunais de Contas exercem a *accountability* externa da gestão pública por meio de ações de fiscalização e informam aos respectivos Legislativos – no caso da União, o Congresso Nacional – o desempenho da administração pública no exercício correto dos poderes delegados aos seus agentes (FILGUEIRAS, 2015). Tratam-se de tribunais administrativos, cujo modelo nacional, o TCU foi instituído na primeira Constituição Republicana de 1891.

Desde sua criação, essa instituição de controle externo vem passando por mudanças e ampliando o rol de suas atribuições de fiscalização para além da incumbência de verificar a legalidade das contas do Poder Executivo, ganhando competências para realizar o acompanhamento, auditorias, inspeções, levantamento e monitoramento do desempenho dos gestores públicos.

Abrúcio e Loureiro (2005), destacam que a Constituição Federal de 1988 aumentou as atribuições dos Tribunais de Contas, concedendo-lhe poder para aplicar punição aos agentes públicos que cometem irregularidades, como também ampliou as atividades investigativas e concedeu também às Cortes de Contas atribuições de caráter preventivo, como o poder de afastar os gestores de seus cargos, efetuar o sequestro de bens, definindo responsabilidade sobre aqueles que praticam atos irregulares, entre outras medidas de controle.

Como pode ser visto no quadro a seguir, Constituição Federal estabeleceu condições favoráveis à *accountability* em nosso país, conferindo aos Tribunais de Contas a tarefa de efetuar o controle externo e desenvolverem um importante trabalho para a consolidação do regime democrático em nosso país na medida em que estas instituições de controle são encarregadas de contribuir para a diminuição da assimetria da informação por parte da sociedade acerca das contas de seus governantes, conforme apresentado na Tabela 1 que ilustra as competências estabelecidas na Constituição Federal de 1988.

Tabela 1 - Competências constitucionais do Tribunal de Contas

Competências Constitucionais	Artigos
Emitir parecer prévio sobre as contas anuais prestadas pelo Presidente da República.	71, inc. I
Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.	71, inc. II
Apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares.	71, inc. III
Realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional.	71, inc. IV
Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais.	71, inc. V
Fiscalizar a aplicação de recursos repassados pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios.	71, inc. VI
Prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas.	71, inc. VII
Aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos.	71, inc. VIII a XI
Sustar, se não atendido, à execução de ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.	71, inc. X
Emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas realizadas sem autorização.	72, § 1º
Apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades na aplicação de recursos federais.	74, § 2º
Fixar os coeficientes do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos estaduais e às prefeituras municipais.	161, § único

Fonte: dados obtidos a partir do Relatório Anual de Atividades do TCU, 2016.

Nota: elaborado pelo autor.

Dentre as competências institucionais estipuladas pelo artigo 71 da Constituição Federal de 1988, destacam-se os dispositivos que tratam sobre as atribuições do Poder Legislativo que exercerá o controle externo com o auxílio do Tribunal de Contas: (1) apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante Parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; (2) julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta incluída as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público mediante a emissão de Acórdão. Na subseção a seguir, faremos uma breve descrição sobre a trajetória institucional do TCE-PI, suas atribuições, competências e organização institucional.

3.2 O Tribunal de Contas do Estado do Piauí

O Tribunal de Contas do Estado do Piauí-TCE-PI foi a primeira Corte de Contas a ser implantada no Brasil, em 1891, precedido apenas pelo Tribunal de Contas da União, através da primeira Constituição republicana estadual (art. 98) e regulamentado pela Lei 210 de 1º de julho de 1899 com o papel de resguardar a lei e o interesse coletivo na aplicação do dinheiro público. (TCE-PI, 2017).

Ao longo de sua trajetória institucional de mais de um século, o TCE-PI passou por diversas transformações, com a uma ampliação de suas atribuições conferidas após promulgação da CF/88 e da Constituição Estadual do Piauí de 1989 (CE-PI/89). O ápice deste processo evolutivo do TCE-PI foi concomitante ao ocorrido no nível nacional como demonstrado acima. Sobre a ampliação das atribuições e competências conferidas pela Carta Magna às Cortes de Contas, Sousa e Menezes (2017, p. 128) afirmam que “A CF/88 marcou um momento crítico no desenvolvimento dos Tribunais de Contas, já que colocou esses órgãos na trajetória institucional de ordem democrática, em um contexto de redemocratização onde o Legislativo recuperou seu poder”.

Ao postular sobre as normas de organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas Estaduais, Sousa e Menezes (2017), afirmam que os Tribunais Estaduais e do Distrito Federal, bem como os Tribunais de Contas dos Municípios ou Municipal, onde estão instituídos, devem tomar o Tribunal de Contas da União como parâmetro institucional, destacando inclusive que o art. 75, da Constituição Federal, dispõe sobre esta matéria.

Desta maneira, as Cortes de Contas são consideradas como órgãos constitucionais, situados como instituições auxiliares e de orientação ao poder Legislativo. Sendo que esta situação não reduz seu protagonismo e importância, visto que a expressão “órgão auxiliar do Parlamento” é veiculado a título de cooperação com aquele poder na importante tarefa de controle externo (SIMÃO; MELO NETO; CORREIA, 2004). A partir deste raciocínio, pode-se verificar que há “uma relação de delegação entre o Legislativo Estadual e os Tribunais de Contas, uma vez que dentre as funções do Legislativo, além das estritamente legislativas, estão a fiscalização e o controle, delegadas por meio do arranjo institucional aos Tribunais de Contas” (SOUSA; MENEZES, 2017, p.128).

Neste ponto que trata sobre a relação de delegação entre o Poder Legislativo dos Estados e os Tribunais de Contas cabe destacar ainda que

[...] a delegação é motivada pela ineficácia e inexperiência do Legislativo na fiscalização dos gastos públicos, o que justifica a criação de órgãos específicos para, direta ou indiretamente, colaborar com o Legislativo no controle externo da administração pública (PESSANHA, 2009, p. 246).

A promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal no ano 2000 representou um importante marco histórico no fortalecimento das ações de fiscalização e controle preventivo da gestão fiscal, possibilitando que esta Corte de Contas exerça um papel mais didático-pedagógico em relação à aplicação dos recursos públicos, em nível estadual e municipal (TCE-PI, 2017).

Mais recentemente, houve uma reformulação na estrutura organizacional do TCE-PI promovidas pela LC-PI nº 5.888/09 (Lei Orgânica) e pela Resolução TCE-PI nº 13/11(Regimento Interno), que instituiu sua identidade organizacional voltados para a qualidade e agilidade das rotinas operacionais como pode ser observado na Tabela 2.

Tabela 2 - Missão Institucional, Visão Estratégica e Valores do TCE-PI

MISSÃO INSTITUCIONAL
Exercer o controle externo, mediante orientação, fiscalização e avaliação da gestão dos recursos públicos, visando à sua correta aplicação em benefício da sociedade
VISÃO
Ser reconhecida como uma instituição célere e comprometida com a defesa do erário
VALORES
Compromisso: estar comprometido com a identidade Ética: agir em acordo aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Celeridade: atuar com agilidade na execução dos atos de controle externo Transparência: agir com clareza e dar publicidade aos atos de controle externo Qualidade: garantir a eficiência e a eficácia do controle externo Modernidade: adotar métodos, técnicas e tecnologias modernos.

Fonte: dados obtidos a partir do Relatório Anual de Atividades do TCU, 2016.

Nota: elaborado pelo autor.

Com exposto acima, o Tribunal de Contas do Estado do Piauí, desde sua criação vem passando por mudanças e ampliando seu rol de atribuições constitucionais e competências legais, sendo que, além da incumbência de verificar a legalidade das contas do Poder Executivo, essa Corte de Contas estadual tem investido significativamente no desenvolvimento e aprimoramento de suas técnicas e ferramentas de fiscalização, construindo instrumentos capazes de auxiliar na análise dos atos praticados pelos gestores públicos, ou seja, o TCE-PI vem agregando às suas competências estritamente legalistas, outros mecanismos de fiscalização e controle das práticas efetuadas pelos gestores públicos no Estado do Piauí e seus respectivos entes municipais.

No ano de 2013 a INTOSAI aprovou um rol de princípios fundamentais no sentido de conferir maior credibilidade, qualidade e o profissionalismo nos procedimentos de auditoria do setor público e apoiar os profissionais dedicados à nobre tarefa de fiscalização do uso dos recursos públicos em benefício da sociedade (TCU, 2015). No Item "19" deste rol de princípios consta que as Instituições de Fiscalização Superior

[...] estão a serviço desse objetivo como importantes pilares dos sistemas democráticos e como mecanismos de governança nacionais, e desempenham um importante papel no aperfeiçoamento da administração pública ao enfatizar os princípios de transparência, *accountability*, governança e desempenho (INTOSAI, 2016, p.4).

Em consonância com as diretrizes editadas pela INTOSAI no ano de 2013, que trata sobre os instrumentos de auditoria no setor público a ser aplicado pelas Instituições de Fiscalização Superior, o Regimento Interno do TCE-PI, dispõe em seu artigo 177, cinco instrumentos de fiscalização da administração pública estadual, municipal e dos demais entes sob sua jurisdição, conforme ilustrado na Tabela 3 a seguir.

Tabela 3 - Instrumentos de fiscalização adotados pelo TCE-PI

INSTRUMENTO DE FISCALIZAÇÃO	DESCRIÇÃO
Auditoria	Principal procedimento de fiscalização, configurando-se como o instrumento de maior profundidade e dimensão aplicado pelo Tribunal de Contas para o exame objetivo e sistemático de operações financeiras, administrativas e de gestão, efetuado posteriormente à sua execução, com a finalidade de verificar, avaliar e elaborar um relatório que contenha comentários, conclusões, recomendações e, no caso de exame das demonstrações e demais relatórios contábeis, a correspondente opinião .
Inspeção	Medida adotada no curso de implementação de uma política pública para suprir omissões e lacunas de informação, esclarecimento sobre dúvidas levantadas ou mesmo a apuração de denúncias e representações quanto a aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade de fatos e atos praticados pelos agentes públicos sujeitos à sua jurisdição
Levantamento	Procedimento realizado no sentido de efetuar o acúmulo de conhecimentos a respeito da organização e o funcionamento dos órgãos e das entidades da administração direta, indireta e fundacional do Estado e dos Municípios, incluindo fundos e demais instituições que lhe sejam jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas e das ações governamentais sob os aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial; definindo o objeto da fiscalização; indicando os meios e os instrumentos de fiscalização mais adequados; e a avaliação da viabilidade de realização das fiscalizações.
Acompanhamento	Instrumento de fiscalização, seletivo e concomitante, utilizado pelo Tribunal para o exame, durante um período predeterminado, a respeito da legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos à sua jurisdição, quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial, avaliando seu desempenho e os sistemas dos programas e das ações governamentais, quanto aos aspectos da economicidade, da eficiência e da eficácia dos atos praticados.

Monitoramento	Este procedimento de fiscalização utilizado pelo Tribunal ocorre em consequência de necessidade de se verificar o cumprimento de suas deliberações, determinações e recomendações, bem como dos respectivos resultados esperados.
----------------------	---

Fonte: Regimento Interno do TCE-PI

Nota: elaborado pelo autor.

Ao observarmos a Tabela 3 acima, vemos que dentre os instrumentos de fiscalização adotados pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí as ações de Auditoria são consideradas como as mais importantes, visto que este instrumento de fiscalização está em consonância com marco referencial para auditoria do setor público¹⁹ recomendado pela INTOSAI.

Este instrumento de fiscalização busca efetuar o exame de legalidade e legitimidade dos atos de gestão praticados pelos agentes públicos que estão sujeitos à sua jurisdição, onde é avaliado também aspectos relacionados à economicidade, eficiência e eficácia ações governamentais, bem como servem de subsidio durante o processo de apreciação e julgamento dos agentes públicos sujeitos à sua fiscalização.

3.2.1 Atribuições e competências do TCE-PI

A Constituição do Estado do Piauí de 1989 dispõe em seu art. 32, § 1º, que o controle externo, a cargo do Poder Legislativo municipal, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas que tem a função de controle e fiscalização dos atos do poder Executivo nos municípios:

Art. 32. A fiscalização do Município é exercida pela Câmara Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo, na forma da lei.

§ 1º O controle externo é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado que, de posse dos balancetes mensais e do balanço geral do Município, emitirá Parecer prévio sobre as contas do Prefeito Municipal, noventa dias a contar do recebimento do balanço geral (CE-PI/89, art. 32, § 1º).

A Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Piauí estabelece em seu artigo 2º, que dentre as competências deste órgão de controle externo está à prerrogativa de apreciar,

¹⁹ Convém destacar que os objetivos das auditorias do setor público, elaborados pela INTOSAI buscam contribuir para o fomento de práticas para a boa governança no setor público, especialmente “fornecendo aos usuários previstos, com independência, informações objetivas e confiáveis, conclusões ou opiniões baseadas em evidência suficientes e apropriada, relativas às entidades públicas; aperfeiçoando a *accountability* e a transparência, promovendo melhorias contínuas e permanente confiança no uso apropriado de recursos e bens públicos e no desempenho da administração pública; fortalecendo a efetividade dos órgãos que, dentro do ordenamento constitucional, exercem funções gerais de controle e correção sobre o governo, bem como dos responsáveis pela gestão de atividades financiadas com recursos públicos; criando incentivos para mudança ao proporcionar conhecimento, análises abrangentes e recomendações bem fundamentadas para aprimoramentos” (INTOSAI, 2016, p.4).

mediante Parecer prévio, as contas prestadas anualmente por Prefeito Municipal, bem como do papel de julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da Administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público estadual ou municipal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

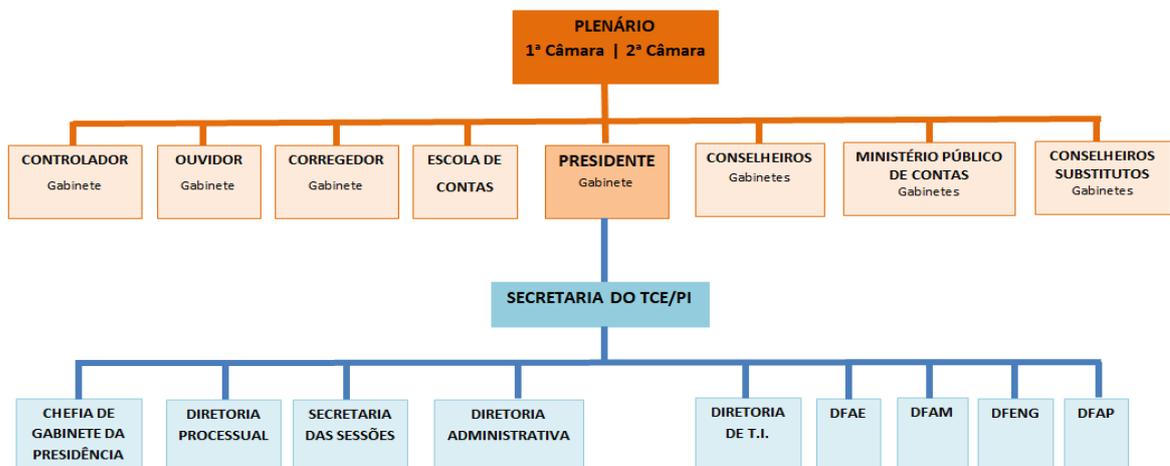
Corroborando a este dispositivo legal, o Regimento Interno do TCE-PI estabelece em seu artigo 280 que os atos processuais do Plenário e das Câmaras do Tribunal terão a forma de: 1) parecer prévio, quando se tratar de deliberação sobre as Contas do Governo do Estado ou do Município; 2) Acórdão, quando se tratar de deliberação relativa ao julgamento das Contas de Gestão prestadas anualmente pelos gestores da administração pública direta e indireta municipal.

Nesse sentido, pode-se depreender que o TCE-PI foi criado como instituição de *accountability* horizontal com competência para atuar no controle externo das contas públicas. Dentre as prerrogativas institucionais desta Corte de Contas estão às atribuições de fiscalizar e elaborar o parecer prévio sobre as contas de governo, bem como de emitir o acórdão no julgamento e aplicação de sanções a qualquer ente/agente público/privado que operem direta ou indiretamente na gestão de recursos públicos.

3.2.2 Organização institucional do TCE-PI

A estrutura organizacional do Tribunal de Contas do Estado do Piauí encontra-se normatizada na sua Lei Orgânica e em seu Regimento Interno, conforme a Figura 2.

Figura 2- Organograma do Tribunal de Contas do Piauí



Fonte: TCE-PI – Relatório de Atividades 4º Trimestre 2015

Nota: elaborado pelo autor.

O Tribunal de Contas do Estado do Piauí, instituição de controle externo é composto por dois órgãos deliberativos, tendo o Plenário como órgão máximo de deliberação e as 1ª e 2ª Câmaras, com jurisdição própria e privativa em todo o território estadual, com sede na capital do Estado. É integrado por sete conselheiros (art. 88 §2º da CE-PI/89), sendo três conselheiros por indicação do governador, dois alternadamente entre auditores e membros do Ministério Público do Tribunal de Contas e um de livre escolha do Governador, a escolha dos outros quatro conselheiros ficam a cargo da Assembleia Legislativa.

Os conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Piauí gozam das garantias de vitaliciedade, inamovibilidade do cargo e irredutibilidade de subsídios. Devendo atender aos requisitos de mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade; idoneidade moral e reputação ilibada; notório saber jurídico, contábil, econômico e financeiro, ou de administração pública e mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional.

Dentre as competências dos conselheiros do TCE-PI destacam-se as deliberações sobre as prestações de contas dos chefes do Poder Executivo Estadual e Municipal que são emanadas através de Parecer prévio recomendando Aprovação ou Reprovação das Contas de Governo e Acórdão dispondo sobre a Regularidade ou Irregularidade das Contas de Gestão. Cabe ressaltar que foram conferidas garantias aos conselheiros para o exercício de suas funções para que não haja interferências políticas quando deliberarem sobre as contas públicas, ou seja, os conselheiros possuem autonomia funcional para atuarem de maneira imparcial e técnica durante os julgamentos e deliberações, mesmo tendo sido escolhidos pelo Governador do estado ou pela Assembleia Legislativa.

A estrutura organizacional do Tribunal de Contas é composta por nove órgãos de natureza técnico-administrativa e de assessoramento formado pela Presidência; Corregedoria; Ouvidoria; Controladoria; Conselheiros; Conselheiros Substitutos (Auditores); Escola de Contas; Secretaria do TCE-PI e o Ministério Público de Contas que dispõe de autonomia institucional para efetuar revisão nas análises e relatórios das Diretorias de Fiscalização do Estado e dos Municípios (DFAE/DFAM).

Integrando a estrutura organizacional do Tribunal de Contas estão as Unidades dos Serviços Auxiliares e de Apoio, compostas por quadro técnico próprio e organizados em plano de carreiras, selecionados por concurso público e com atribuições para realizar as funções de natureza técnico-administrativa e de assessoramento através de relatórios que subsidiam os

órgãos superiores desta Corte de Contas no cumprimento de suas funções constitucionais e legais.

Dentre estas Unidades dos Serviços Auxiliares e de Apoio estão a Secretaria das Sessões, responsável por organizar as pautas da Plenária e da Primeira e Segunda Câmaras; a Diretoria Administrativa, a Diretoria de Fiscalização da Administração Estadual-DFAE, responsável pela instrução processual da prestação de contas do Estado do Piauí; Diretoria de Fiscalização da Administração Municipal-DFAM, cujo trabalho consiste em realizar análise técnica descritiva (instrução processual) acerca da prestação de contas das Prefeituras Municipais; Diretoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia-DFENG; Diretoria de Fiscalização de Atos de Pessoal-DFAP; Diretoria de Tecnologia da Informação; Diretoria Processual e Chefia de Gabinete da Presidência.

3.3 Prestação de Contas dos Municípios

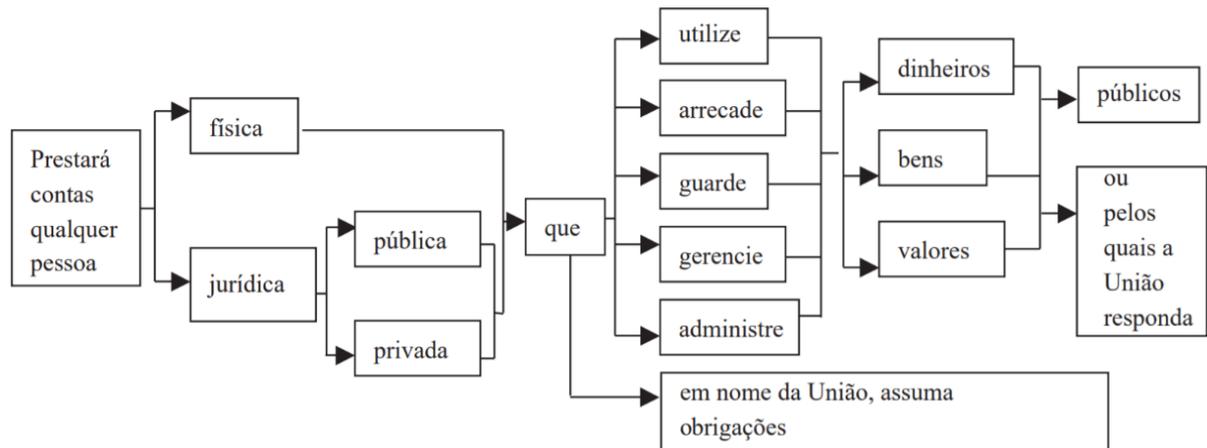
Esta subseção traz uma abordagem a respeito da prestação de contas dos municípios piauienses, que tem a obrigação de informar e justificar (*answerability*) suas ações durante o exercício da gestão dos recursos públicos junto ao Tribunal de Contas do Estado do Piauí-TCE-PI.

Esta instituição de controle externo que, conforme foi visto em subseção anterior, dispõe de competência constitucional, estabelecida no art. 32, § 1º da Constituição do Estado do Piauí de 1989, especificada na Lei Complementar Estadual nº. 5.888/09 (Lei Orgânica do TCE-PI) para efetuar atividades de controle e fiscalização dos atos do poder Executivo nos municípios sob sua jurisdição, especialmente no tocante à atividade de auditoria das contas públicas, que se configura como o principal instrumento de fiscalização efetuado pela referida Corte de Contas.

A Constituição Federal nos termos do parágrafo único do artigo 70, disciplina que o princípio da prestação de contas deve ser obedecido por todos aqueles que administram recursos públicos da União, sendo que este dispositivo contido no diploma constitucional é extensivo aos demais entes da Federação (caput do artigo 75, CF/88). Por este motivo, as constituições e leis orgânicas dos entes subnacionais (Estados e Municípios) reeditam o texto constitucional.

A Figura 3 apresentada a seguir, elaborada por Furtado (2007), apresenta de maneira ilustrativa a forma como se estrutura a obrigação constitucional do dever de prestação de contas no contexto da gestão pública brasileira.

Figura 3 – Dever constitucional de prestação de contas



Fonte: FURTADO (2007)

Como pode ser observado, a carta Magna prevê que a prestação de contas poderá ser exigida a qualquer pessoa física ou jurídica que tenha a responsabilidade para administrar recursos públicos, sendo que esta obrigação para se efetuar a prestação de contas é uma responsabilidade intransferível, salvo nos casos em que a responsabilidade civil causada por danos ao patrimônio público possa ser atribuída aos herdeiros do gestor público, até o limite máximo da parte a que estes teriam direito (FURTADO, 2014).

As informações que compõe a prestação de contas são elencadas pela Constituição Federal de 1988 e legislações infraconstitucionais, como a Lei 4.320/64, Lei 101/00, Lei 8.666/93, a Lei nº 5.888/09 (Lei Orgânica TCE-PI), bem como pelo demais normativos expedidos pelo próprio Tribunal de Contas, como a Resolução TCE-PI nº 13/11 (Regimento Interno do TCE-PI) e a Resolução TCE-PI nº 905/09. Tais diplomas legais disciplinam os procedimentos referentes à elaboração, controle orçamentário, balanços e demais demonstrações de caráter contábil, financeiro e patrimonial das entidades públicas.

A prestação de contas, para quaisquer circunstâncias em que um cidadão utilize ou esteja responsável por recursos e/ou bens públicos, é fase obrigatória perante um superior imediato, um órgão ou uma entidade repassadora dos recursos. De um lado, há alguém que deve prestar contas, obrigatoriamente, e, do outro, as instituições de controle externo que realizam a fiscalização, acompanhamento e avaliação da prestação de contas (PEREIRA, 2010).

Contudo, faz-se necessário distinguir estas prerrogativas institucionais do Tribunal de Contas, no que tange às deliberações sobre os processos de prestação de contas, tanto no que diz respeito à apreciação das contas para emissão dos pareceres prévios, que tem a finalidade

de auxiliar o Poder Legislativo durante o julgamento político das contas do chefe do Poder Executivo, quanto ao julgamento técnico das contas que dão origem aos acórdãos. Segundo Speack (2000), a função de analisar e julgar as Prestações de Contas configura-se como a atividade central desta instituição de controle externo que desempenha suas atribuições de forma estritamente processualizada.

Furtado (2014), afirma que a apreciação e julgamento de contas públicas serão determinados pela natureza dos atos decisórios a que eles se referem, haverá a emissão de *parecer prévio* das prestações de contas dos atos de governo relativos ao planejamento e formulação de políticas públicas, no intuito de subsidiar o julgamento político a ser efetuado pelo Poder legislativo; por outro lado, a emissão de *acórdão* configura-se como ato de deliberação da referida Corte no julgamento técnico das prestações de contas dos atos de gestão por parte do agente público durante o processo de implementação de políticas públicas. Segundo o autor, existem dois regimes institucionais de contas públicas,

a) o que abrange as denominadas *contas de governo*, exclusivo para a gestão política do Chefe do Poder Executivo, que prevê o julgamento político levado a efeito pelo Parlamento, mediante auxílio do Tribunal de Contas, que emitirá *Parecer prévio* (CF, art. 71, I, c/c art. 49, IX); b) o que alcança as intituladas *contas de gestão*, prestadas ou tomadas, dos administradores de recursos públicos, que impõe o julgamento técnico realizado em caráter definitivo pela Corte de Contas (CF, art. 71, II), consubstanciado em *Acórdão*, que terá eficácia de título executivo (CF, art. 71, §3º), quando imputar débito (reparação de dano patrimonial) ou aplicar multa (punição), (FURTADO, 2007, p.68).

As contas de governo e as contas de gestão podem ser prestadas tanto pelo titular e responsável pela sua administração, como também podem ser tomadas através de procedimentos efetivados pelo Tribunal de Contas. Como visto acima, as contas de governo estão previstas na Carta Magna em seus artigos 71, I e 49, IX. Assim, a partir da Constituição, pode-se compreender que a missão atribuída ao Tribunal de Contas ocorre no sentido de prestar auxílio ao Poder Legislativo.

Em relação ao regime das contas de gestão, que se referem mais especificamente aos atos praticados pelos gestores públicos enquanto ordenadores de despesa, o artigo 71, II, da CF/88 expressa que compete ao Tribunal de Contas o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta, estando inclusas nessa avaliação as fundações e sociedades instituídas e

mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

Os municípios piauienses enviarão suas prestações de contas por meio eletrônico, segundo a forma e o prazo estipulado pela Resolução TCE-PI nº 905/09 através do SAGRES - Sistema de Acompanhamento e Gestão dos Recursos da Sociedade. As análises efetuadas durante a fiscalização das contas de governo pelos auditores do Tribunal e pelos procuradores do Ministério Público de Contas, configuram-se em uma etapa preliminar no sentido de dar suporte à formação de opinião por parte dos integrantes da Primeira e Segunda Câmara, ou seja, os resultados das auditorias das contas não possuem caráter vinculativo.

Nas decisões proferidas pelo Tribunal de Contas, tem-se assegurado o princípio constitucional da ampla defesa e contraditório ao gestor público municipal para que este apresente as devidas justificativas que se fizerem necessárias de acordo com as formas e prazos estabelecidos no art. 69, de sua Lei Orgânica. Caso os gestores efetuem a interposição de recursos, os questionamentos serão analisados pelo Plenário da Corte, mediante a presença de todos os Conselheiros do Tribunal de Contas, podendo, desta maneira, haver a manutenção da decisão proferida inicialmente ou ocorrer a reformulação da decisão.

3.3.1 Contas de governo

O Regimento Interno do TCE-PI, mais especificamente no art. 361, dispõe que após o processo de análise das prestações de contas de governo haverá a deliberação emanada através do Parecer prévio que culmina em uma das seguintes decisões sobre as contas: (1) *Aprovação* - quando as contas não apresentarem irregularidades ou ilegalidades; (2) *Aprovação com ressalvas* - no caso de contas que apresentem irregularidades, mas que não sejam suficientes para prejudicar o seu conjunto e nem tenham causado prejuízo aos cofres públicos; (3) *Reprovação* - quando as contas examinadas apresentarem irregularidades graves que comprometam o seu conjunto ou que tenham causado prejuízo aos cofres públicos.

Após a apreciação das contas de governo é expedida a deliberação quanto a decisão da Corte de Contas através de um parecer prévio que, posteriormente servirá de parâmetro ao Poder Legislativo, orientando-o no julgamento político do chefe do Poder Executivo (FILOMENA, 2016). Essa competência do Tribunal de Contas se realiza conforme o estabelecido na Constituição Federal de 1988 e Constituição Estadual do Piauí de 1989.

O parecer prévio será conclusivo no sentido de exprimir se as contas do governo municipal representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e

patrimonial, bem como sobre a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública. Este parecer prévio conterá registros sobre a observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos do Município e nas demais operações realizadas com recursos públicos municipais, em especial, quanto ao que estabelece a Lei Orçamentária Anual.

Após o julgamento político das contas do parecer prévio relativo as contas do município, o Presidente da Câmara Municipal remeterá ao Tribunal de Contas, no prazo de trinta dias, cópia do ato de julgamento, sob pena de responsabilização conforme disciplina o art. 65, da Lei nº. 5.888/2009, Lei Orgânica do TCE-PI.

3.3.2 Contas de gestão

Para as contas de gestão, ocorre uma deliberação diferenciada, visto que tais contas se referem a atos praticados pelos gestores públicos enquanto ordenadores de despesa e “responsáveis pela gestão dos recursos públicos dos entes federados, autarquias, fundações e empresas que tenham capital público que fazem escopo da sua jurisdição” (Filomena, 2016, p.9). Assim, os processos de contas de gestão deliberados pelo Tribunal de Contas terão “um julgamento dito técnico do período de gestão dos administradores” (Filomena, 2016, p.9), que segundo o autor, tal decisão é de competência exclusiva desta Corte.

Esta deliberação, será efetuada pelas Primeira e Segunda Câmaras, mediante a emissão de Acórdão, cuja decisão poderá ser questionada junto ao Plenário do TCE-PI, como o previsto no art. 145, da Lei Orgânica do TCE-PI e art. 405 do Regimento Interno do TCE-PI.

Ao final do processo de análise das prestações de contas de gestão e, em cumprimento ao que dispõe o Regimento Interno, mais especificamente o art. 364, o plenário da Corte delibera sua decisão através de um Acórdão que culmina no julgamento das contas com a deliberação de uma das seguintes situações: (1) *Regulares* - quando expressarem, de forma clara e objetiva a exatidão dos relatórios e das demonstrações contábeis; a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável; e o alcance das metas e dos objetivos propostos nos instrumentos de planejamento governamental; (2) *Regulares com ressalva* - quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ou prejuízo ao erário; (3) *Irregulares* - quando as contas examinadas apresentarem casos de omissão no dever de prestar contas; grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; danos ao erário,

decorrente de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico; alcance, desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos; ou prática de ato de gestão com desvio de finalidade.

Os processos de prestação contas de gestão são compostos por informações e demonstrativos que evidenciem a boa e regular aplicação dos recursos públicos, bem como o atendimento e observância dos dispositivos constitucionais, legais e regulamentares aplicáveis. O acórdão que evidencia a deliberação sobre o julgamento das contas como regulares será devidamente publicado e se constituirá em certificado definitivo de aprovação da prestação de contas perante o Tribunal de Contas, tendo, portanto, efeitos de quitação quanto à obrigação do ente municipal em prestar contas junto a esta Corte.

4 METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS DE PESQUISA

Nesta seção, apresentamos inicialmente a caracterização da pesquisa, logo em seguida, discorreremos sobre a população e amostra; mais adiante, são apresentadas as variáveis e hipóteses do estudo; e, encerramos com a subseção que aborda sobre os procedimentos de coleta e análise dos resultados desta pesquisa.

4.1 Caracterização da Pesquisa

A presente pesquisa busca verificar e analisar se a prática de *accountability* dos gestores dos municípios piauienses tem associação com fatores socioeconômicos dos municípios piauienses. Sendo que o procedimento aplicado neste estudo se caracteriza como uma abordagem de natureza mista e cunho descritivo, fazendo uso do estudo de caso como método de investigação, que segundo Vergara (2009), limita-se a uma ou poucas unidades de análise, no sentido de se obter uma compreensão mais precisa do fenômeno em estudo.

No que se refere à natureza mista da pesquisa, Creswell (2010) enfatiza que esta abordagem se vale dos pontos fortes dos métodos quantitativos e qualitativos, e revela que facilmente, a depender da questão de pesquisa, as propostas de estudo podem empregar métodos quantitativos e qualitativos, ora atribuindo mais peso a um do que a outro, ora iniciando-se com um e concluindo-se com outro.

No estudo de caso, há a possibilidade de exploração pelo pesquisador de um evento ou uma atividade de forma mais detalhada, em que os casos são relacionados pelo tempo e atividade, reunindo informações mais bem detalhadas, fazendo uso de variados instrumentos de coleta de dados, durante um maior período (CRESWELL, 2010).

Esta pesquisa descritiva busca verificar a associação entre fatores socioeconômicos dos municípios com a prática de *accountability* por parte dos gestores públicos. Neste sentido, parte-se inicialmente da análise documental e de conteúdo do resultado das decisões proferidas pelo Tribunal de Contas acerca das prestações de contas dos municípios piauienses no recorte temporal compreendido entre 2010 e 2013.

Os resultados de tais decisões referem-se à apreciação das Contas de Governo, com manifestação do TCE-PI expedidas em parecer prévio recomendando a aprovação ou reprovação das contas, bem como sobre o julgamento das Contas de Gestão, com a decisão definitiva da referida Corte de Contas que expede um acórdão que dispõe sobre a situação regular ou irregular das contas. Portanto, nesta pesquisa, o resultado das deliberações do TCE-

PI referentes à aprovação e à situação regular das contas, é entendido como a prática de *accountability* por parte dos gestores dos municípios piauienses. Após a identificação de tais resultados, são efetuados testes estatísticos para medir a associação de fatores socioeconômicos e políticos dos municípios e a prática de *accountability* por parte dos gestores piauienses evidenciadas nas deliberações do TCE.

Com o objetivo de identificar e registrar os tipos de irregularidades evidenciadas nas contas e descrever as irregularidades que ocorrem com mais frequência entre os municípios piauienses selecionados na amostra, efetuou-se o agrupamento destes de acordo com o resultado contido nas deliberações proferidas pelo TCE-PI.

Portanto, os resultados contidos nas deliberações proferidas pelo TCE-PI foram organizados em categorias que funcionam como de unidades de análise, onde são identificadas as situações: Aprovação/Reprovação e/ou Regular/Irregular nas prestações de contas de governo e contas de gestão respectivamente, de forma a evidenciar a prática de *accountability* dos gestores públicos dos municípios piauienses.

4.2 População e amostra

O Estado do Piauí possui 224 municípios. Segundo a SUDENE - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (2017), cento e oitenta e cinco cidades do Piauí (82,59% dos municípios), encontram-se localizados no semiárido, região caracterizada por uma curta estação chuvosa e longo período de seca, fator desfavorável ao desenvolvimento socioeconômico desta região.

A população deste estudo, portanto parte do universo das 224 cidades piauienses, sendo que destas, foram selecionados 48 municípios como amostra de pesquisa dos quais, por sua vez, foram obtidos 382 (trezentas e oitenta e duas) prestações de contas de governo e contas de gestão nos anos de 2010 a 2013, ficando de fora duas deliberações (um parecer prévio e uma acórdão) do município de Uruçuí, tendo em vista que a prestação de contas deste município no exercício financeiro de 2013 foi sobrestada²⁰.

A seleção dos municípios da amostra foi realizada a partir de um processo arbitrário, ou seja, uma seleção intencional de casos. Segundo a abordagem metodológica de King, Keohane

²⁰ Por prestação de contas sobrestada entende-se como “a suspensão do julgamento ou apreciação de um processo, em razão do surgimento de matéria ou fato que obste o seu regular prosseguimento”. O sobrestamento das contas pode ocorrer a juízo Relator das Câmaras ou do Plenário da Corte de Contas. (LIMA, 2015, p. 258).

e Verba (1994), esta proposta atende à necessidade da escolha de eventos que evidenciam as diversas características da população em estudo.

Optamos por selecionar a amostra dos municípios piauienses avaliados através do IDHM, sendo que os dados relativos a este índice de desenvolvimento socioeconômico foram obtidos junto ao banco de dados do IBGE a partir do último censo demográfico realizado em 2010 que apresenta a classificação do Índice Desenvolvimento Humano dos Municípios - IDHM para cada município brasileiro.

A justificativa para a escolha dos pareceres prévios e acórdãos relativos aos anos de 2010 a 2013 se deve a duas situações. Primeiro, porque somente a partir de 2010 é que as prestações de contas dos municípios são apresentadas e disponibilizadas em formato digital, sendo que em anos anteriores se encontram em formato físico (impresso), dificultando o manuseio destes, o que por sua vez demandaria mais tempo por parte do pesquisador e inviabilizaria a conclusão desta pesquisa em tempo hábil. A segunda situação para delimitar o recorte temporal até 2013 deve-se ao fato de que somente até este período, os processos de prestações de contas encontram-se transitados e julgados, com decisão definitiva da Corte de Contas, não cabendo mais por parte dos gestores municipais quaisquer tipos de questionamento ou recurso acerca das deliberações proferidas.

Tais deliberações fornecem informações a respeito das prestações de contas dos municípios piauienses, operacionalizados nesta pesquisa como unidades de análise e, consequentemente evidencia o comportamento dos gestores públicos municipais enquanto atores políticos nos processos de planejamento das ações governamentais e gestão dos recursos públicos municipal. A Tabela 4 apresenta a amostra distribuída a partir de dois grupos: municípios de maior IDHM e municípios de menor IDHM.

Tabela 4 – Municípios da amostra

TERRITÓRIOS DE DESENVOLVIMENTO	MUNICÍPIOS MAIOR IDHM	MUNICÍPIOS MENOR IDHM
PLANÍCIE LITORÂNEA	Parnaíba Buriti dos Lopes	Caxingó Cocal
COCAIS	Piripiri Esperantina	Joca Marques Milton Brandão
CARNAUBAIS	Campo Maior Castelo do Piauí	Assunção do Piauí Novo Santo Antônio
ENTRE RIOS	Teresina Água Branca	Pau D'Arco do Piauí Miguel Alves
VALE DO SAMBITO	Valença do Piauí Ipiranga do Piauí	Lagoa do Sítio Novo Oriente do Piauí

VALE DO RIO GUARIBAS	Picos Bocaina	Vera Mendes Paquetá
VALE DO CANINDÉ	Oeiras Simplicio Mendes	São Fc° de Assis do Piauí Floresta do Piauí
SERRA DA CAPIVARA	São Raimundo Nonato São João do Piauí	Lagoa do Barro do Piauí Guaribas
VALE DOS RIOS PIAUÍ E ITAUEIRAS	Floriano Itaueira	Tamboril do Piauí Brejo do Piauí
TABULEIROS DO ALTO PARNAÍBA	Guadalupe Uruçuí	Sebastião Leal Porto Alegre do Piauí
CHAPADA DAS MANGABEIRAS	Bom Jesus Corrente	Sebastião Barros Riacho Frio
CHAPADA VALE DO RIO ITAIM	Paulistana Caldeirão Grande do Piauí	Betânia Queimada Nova

Fonte: dados obtidos a partir do Relatório da CEPRO, 2016.

Nota: elaborado pelo autor

A escolha de quatro municípios por cada Território de Desenvolvimento ocorreu no sentido de se obter uma amostra representativa de todas as regiões do Estado do Piauí. Assim, a amostra é composta pelos vinte e quatro municípios de maior IDH-M e pelos vinte e quatro municípios de menor IDH-M nos doze Territórios de Desenvolvimento piauiense. Os demais municípios que excedem o número definido para a pesquisa foram excluídos do processo de amostragem.

4.3 Variáveis da pesquisa

Esta pesquisa parte do pressuposto de que os municípios com melhores condições socioeconômicas tendem a obter mais resultados de aprovação/regularidade nas prestações de contas e, conseqüentemente, apresentar uma maior prática de *accountability* por parte dos gestores públicos dos municípios.

Buscando investigar em que medida as dimensões socioeconômicas dos municípios piauienses podem estar relacionadas à prática de *accountability* por parte dos gestores públicos, foram selecionadas algumas variáveis que apresentam características pertinentes às unidades de análise desta pesquisa.

Para medir a associação entre a variável dependente “resultado das deliberações do TCE-PI” e as variáveis independentes relacionadas à dimensão socioeconômica dos municípios piauienses foram aplicados alguns testes estatísticos, como veremos na subseção seguinte. A Tabela 5 apresenta a descrição da variável dependente e das variáveis independentes operacionalizadas nesta pesquisa.

Tabela 5 - Descrição das variáveis

	Tipo de Variável	Variável	Descrição da variável
	Dependente	Aprovação/Reprovação Regulares/Irregulares	Esta variável refere-se ao resultado das deliberações do TCE-PI expresso nos pareceres prévios e acórdãos expedidos pela referida Corte de Contas, quanto à aprovação ou reprovação nas contas de governo e a regularidade ou irregularidade nas contas de gestão, revelando a prática de <i>accountability</i> dos gestores municipais na gestão dos recursos públicos.
Dimensões Socioeconômicas	Independente	IDHM Geral	O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM é uma variável que expressa o nível de desenvolvimento humano em um determinado município, sendo composto pelos indicadores socioeconômicos de renda, longevidade e educação, medido em escalas numéricas que vão de 0 a 1.
	Independente	IDH-M Renda	O indicador IDH-M Renda é uma variável socioeconômica que expressa o desenvolvimento humano em um município a partir da média da renda <i>per capita</i> dos cidadãos residentes em um determinado município, medido em escalas numéricas que vão de 0 a 1.
	Independente	IDH-M Longevidade	O indicador IDH-M Longevidade é uma variável socioeconômica que expressa o desenvolvimento humano em um município a partir da expectativa de vida dos cidadãos que nascem em um determinado município, medido em escalas numéricas que vão de 0 a 1.
	Independente	IDH-M Educação	O indicador IDH-M Educação é uma variável socioeconômica que expressa o desenvolvimento humano em um município a partir do nível de escolaridade dos adultos e do fluxo escolar infanto-juvenil em um determinado município medido em escalas numéricas que vão de 0 a 1.

Fonte: TCE-PI (2010-2013); Fonte: PNUD; IPEA; FJP, 2013

Nota: elaborado pelo autor.

A variável dependente “resultado das deliberações do TCE-PI” foi operacionalizada nesta pesquisa como *proxy* para a prática de *accountability* por parte dos gestores dos municípios piauienses, trata-se, portanto, de uma variável de natureza qualitativa, sendo classificada nesta pesquisa nas categorias: “Aprovação” ou “Reprovação” para as contas de governo e, “Regulares” ou “Irregulares” para as contas de gestão.

Quanto às variáveis independentes, estas compõem a dimensão socioeconômica dos municípios piauiense e são representados pelo IDHM Geral e pelos indicadores: IDH-M Renda, IDH-M Longevidade e IDH-M Educação, tais índice e indicadores são medidos a partir de escalas numéricas que vão de 0 a 1, configurando-se, portanto, como variáveis de natureza quantitativa, estabelecidas pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD e, levantados junto ao banco de dados do censo demográfico realizado pelo IBGE no ano de 2010. Desta forma, esta pesquisa utiliza dados socioeconômicos dos municípios piauienses referente ao ano de 2010. Cabe fazer a ressalva de que

O exame das relações entre as variáveis é fundamental para responder às questões e hipóteses de pesquisa por meio de levantamentos e experimentos. A redução a um conjunto parcimonioso de variáveis, rigidamente controladas pelo planejamento ou pela análise estatística, proporciona medidas ou observações para a testagem de uma teoria. Dados objetivos resultam de observações e de medidas empíricas. A validade e a confiabilidade das pontuações nos instrumentos conduzem a interpretações significativas dos dados (CRESWELL, 2010, p. 17).

Quanto à validade de um indicador, Jannuzzi (2012, p. 33), afirma que este “corresponde ao grau de proximidade entre o conceito e a medida, isto é, a sua capacidade de refletir, de fato, o conceito abstrato a que se propõe substituir ou operacionalizar”. Já no que diz respeito à confiabilidade, o autor destaca que “um indicador é uma propriedade relacionada à qualidade do levantamento dos dados usados no seu cômputo. [...] um indicador confiável sempre exibirá a mesma cifra se a dimensão da realidade empírica a que ele se refere permanecer estática” (JANNUZZI, 2012, p. 33).

4.4 Hipóteses da pesquisa

Partimos inicialmente do pressuposto de que quanto maior for o desenvolvimento em um município, maior é a prática de *accountability* por parte dos gestores municipais. Estando correta esta afirmação postulada na literatura que associa desenvolvimento e democracia (CAMPOS, 1990), devemos, portanto, encontrar uma forte associação entre desenvolvimento socioeconômico e as práticas de *accountability* por parte dos gestores municipais.

No sentido de medir a associação entre a variável dependente “resultado das deliberações do TCE-PI” para as contas de governo e contas de gestão e a cada variável independente relacionada à dimensão socioeconômica foram levantadas as seguintes hipóteses de estudo:

Hipótese 1: Quanto maior o desenvolvimento socioeconômico em um município, medido pelo IDHM Geral, maior será a prática de *accountability* por parte dos gestores municipais.

Hipótese 2: Quanto maior a renda per capita em um município, medido pelo IDHM Renda, maior será a prática de *accountability* por parte dos gestores municipais.

Hipótese 3: Quanto maior a expectativa de vida dos cidadãos em um município, medido pelo IDHM Longevidade, maior será a prática de *accountability* por parte dos gestores municipais.

Hipótese 4: Quanto maior o nível de escolaridade dos adultos e do fluxo de escolaridade infanto-juvenil em um município, medido pelo IDHM Educação, maior será a prática de *accountability* por parte dos gestores municipais.

4.5 Da coleta e análise dos dados

Os dados coletados e que são objeto de análise nesta pesquisa foram obtidos junto ao site do TCE-PI que dispõe, dentre as diversas deliberações da referida corte de contas, os pareceres prévios e acórdãos. Estas deliberações apresentam de forma resumida o resultado da apreciação e julgamento das prestações de contas dos municípios piauienses. O IDHM dos municípios piauienses foi obtido junto ao banco de dados do IBGE (censo demográfico de 2010) e do Atlas do Desenvolvimento Humano do PNUD.

Do ponto de vista dos procedimentos de pesquisa são identificados tanto para as contas de governo como para as contas de gestão os pareceres prévios e os acórdãos com suas respectivas descrições e quantificação de frequências e percentuais no período de 2010 a 2013. Em seguida fazemos o uso de alguns métodos de estatística descritiva para organizar, resumir e descrever as variáveis socioeconômicas dos municípios piauienses, de modo a subsidiar a análise dos dados observados e comparar os dois grupos de municípios com contas apreciadas com aprovação/reprovação e as contas julgadas regulares/irregulares.

Para este intento organizamos os dados em tabelas descrevendo as frequências referentes ao resultado das deliberações do TCE-PI e variáveis socioeconômicas dos municípios piauienses a partir das medidas de tendência central (média e mediana) que resumem em um único número, o valor típico para cada grupo de municípios e algumas medidas de variabilidade (desvio padrão e coeficiente de variação) que apresentam a variabilidade existente nos valores dos dados operacionalizados²¹.

²¹ A média aritmética é a medida de tendência central mais utilizada para representar um conjunto de dados, correspondendo à razão da soma dos valores da variável observada pelo número total de observações, representando, portanto, o ponto de equilíbrio de um conjunto de dados. [...] A mediana é a medida de tendência central cujo valor corresponde à posição central em uma série de observações de uma variável, dividindo o conjunto de dados em duas partes iguais, deste modo, a quantidade

Em seguida, houve a aplicação dos testes estatísticos no *Software SPSS* versão 20, em que se buscou medir, ano a ano, através do *Teste U Mann-Whitney* a associação entre as variáveis que compõe a dimensão socioeconômica dos municípios piauienses e o resultado das deliberações do TCE-PI nos anos de 2010 a 2013. Por fim, são realizadas as análises e inferências sobre os resultados obtidos.

Como visto na subseção 3.3, o parecer prévio emitido pelo TCE-PI sobre a apreciação das contas de governo pode resultar em três situações: *Aprovação*; *Aprovação com ressalvas e Reprovação*. O acórdão, emitido pelo TCE-PI sobre o julgamento das contas de gestão também pode resultar em três situações: *Regulares*; *Regulares com ressalvas e Irregulares*. Nos casos em que ocorrer alguma excepcionalidade por motivo de força maior e, desta forma inviabilize que o TCE-PI efetue a apreciação e o julgamento das prestações de contas, estas serão sobrestadas. Um caso desta natureza foi verificado no município de Uruçuí no ano de 2013.

Desta forma, para as contas de governo, a variável dependente “resultado das deliberações do TCE-PI” pode também resultar em mais de duas situações. Nesta pesquisa, a categoria “Aprovação” agrupa as situações: *Aprovação* e *Aprovação com ressalvas*. O mesmo procedimento é aplicado para as contas de gestão, onde o “resultado das deliberações do TCE-PI” pode resultar também em mais de duas situações. Assim, a variável “Regulares” agrupa as categorias: *Regulares* e *Regulares com ressalvas*.

Cabe ressaltar que há pouca diferenciação entre a apreciação/julgamento de contas com *Aprovação/Regulares* e as contas com *Aprovação com ressalvas/Regulares com ressalvas*, visto que as irregularidades detectadas nestas últimas situações são de natureza formal e não graves.

A finalidade para aplicar tais agrupamentos ocorre no sentido de atender ao tratamento binomial característico ao *Teste U Mann-Whitney* para a variável de saída (variável dependente). A normalidade dos dados foi testada por meio do teste *Shapiro-Wilk* e, constatou-se que os dados são “não-paramétricos”. A partir de então foi efetuada a descrição e distribuição

de valores menores à mediana é equivalente à quantidade de valores maiores à esta medida. [...] O desvio padrão (Sd) é uma medida de dispersão que corresponde ao desvio típico dos dados em relação à média, quando esta é selecionada como medida de tendência central. Assim, quando há a comparação de conjuntos de dados e, estes apresentam médias diferentes, a comparação da variabilidade desses conjuntos tem que levar em consideração essa diferença. [...] O coeficiente de variação (CV) é uma medida de dispersão que corresponde à razão entre o desvio padrão e a média. Esta medida estatística tem a função de avaliar a homogeneidade do conjunto de dados e, conseqüentemente, evidenciar se a média pode ser uma boa medida de representação destes dados, sendo também utilizado para comparar conjuntos de dados com distintas unidades de medidas. Quando uma média possui muita proximidade de zero, isto pode inflacionar o coeficiente de variação. Por outro lado, quando um coeficiente de variação foi superior a 50%, isto sugere que há uma alta dispersão dos valores, indicando a heterogeneidade dos dados. Assim, quanto maior for este valor, menos representativa será a média (AGRESTI; FINLAY, 2012).

do “resultado das deliberações do TCE-PI”. Para as prestações de contas de governo figuram as categorias: “Reprovação” ou “Aprovação. Já as contas de gestão são classificadas nas categorias: “Irregular” ou “Regular”.

Através do *Teste U Mann-Whitney* mediu-se a associação entre as unidades de análise desta pesquisa e as variáveis quantitativas: IDHM Geral, IDHM educação, IDHM longevidade e IDHM renda. Cabe ressaltar que os testes não-paramétricos (utilizados para dados com ausência de normalidade) testam a hipótese nula de que não existe diferença significativa entre os dois grupos contra a hipótese alternativa de que os dois grupos diferem para a variável em questão.

No sentido de otimizar uma visão compacta de onde ocorre a tendência central (média) dos dados e como eles são distribuídos, fizemos o uso de *boxplot* (diagramas de caixa), visto que estas ilustrações gráficas facilitam a verificação e comparação dos dois grupos de municípios em análise.

A regra de decisão se baseia no *p-valor*, de forma que se $p\text{-valor} < 0,05$ existe diferenças significativas entre os valores dos dois grupos para variável em questão. Porém se $p\text{-valor} > 0,05$, conclui-se que os dois grupos não diferem significativamente para a variável em análise.

Para todos os testes estatísticos utilizou-se o nível de 5% de significância. Para mais detalhes e aprofundamento teórico sobre os testes utilizados nesta pesquisa, recomendamos ao leitor consultar Agresti e Finlay (2012). A seguir são realizadas as análises e inferências sobre os resultados obtidos nesta pesquisa.

5 RESULTADOS DA PESQUISA

Nesta seção, apresentamos os resultados e análises concernentes a esta pesquisa que está estruturada em duas subseções, onde inicialmente efetuamos a análise das deliberações das Contas de Governo e dos testes estatísticos que mediram a associação entre as variáveis socioeconômicas e as práticas de *accountability* por parte dos gestores dos municípios piauienses. Na subseção seguinte, fazemos a análise das deliberações das Contas de Gestão e seus respectivos testes estatísticos, nos mesmos moldes operacionalizados na subseção imediatamente anterior.

5.1 Análises das deliberações das contas de governo

Conforme podemos observar na tabela 6, foram detalhados os resultados das decisões do TCE-PI relativas à apreciação das contas de governo no recorte temporal de 2010 a 2013, referindo-se, portanto, ao período de quatro exercícios financeiros. Foi levantado para análise nesta pesquisa o número de 191 (cento e noventa e um) pareceres prévios. Cabe ressaltar que o município de Uruçuí teve suas prestações de contas sobrestadas no ano de 2013, e, portanto, não houve deliberação quanto à apreciação das contas de governo do referido exercício financeiro, desta forma, não foi possível efetuar a inclusão de informações e a respectiva análise das contas deste município.

Como podemos observar na Tabela 6, foi detectado 18 (dezoito) pareceres prévios em todo o período com a situação de “Aprovação” das contas de governo, em que a maior parte das ocorrências se deram no exercício financeiro de 2010, sendo detectadas 8 (oito) situações resultantes deste tipo de deliberação.

Quanto às apreciações relativas à “Aprovação com ressalvas”, foi detectado ao longo do período em análise o número de 120 (cento e vinte) pareceres prévios que manifestam este tipo de situação, correspondendo à grande maioria das decisões proferidas pelo TCE-PI no tocante às contas de governo, atingindo o número expressivo de 34 (trinta e quatro) aprovações com ressalvas no ano de 2013.

Também podemos verificar que no tocante às apreciações de “Reprovação” das contas de governo, foram encontrados 53 (cinquenta e três) pareceres prévios com deliberações referentes a este tipo de situação, sendo que a maior quantidade destes casos ocorreu no exercício financeiro de 2010, onde foi registrado o número de 16 (dezesesseis) reprovações das contas de governo para este período, conforme podemos verificar na Tabela 6.

Tabela 6 - Resultado das Contas de Governo expresso nos pareceres prévios

Apreciação do TCE-PI	2010		2011		2012		2013	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Aprovação	8	16,67%	4	8,33%	2	4,18%	4	8,51%
Aprovação com ressalvas	24	50,00%	30	62,50%	32	66,65%	34	72,34%
Reprovação	16	33,33%	14	29,17%	14	29,17%	9	19,15%
Total	48	100,00%	48	100,00%	48	100,00%	47	100,00%

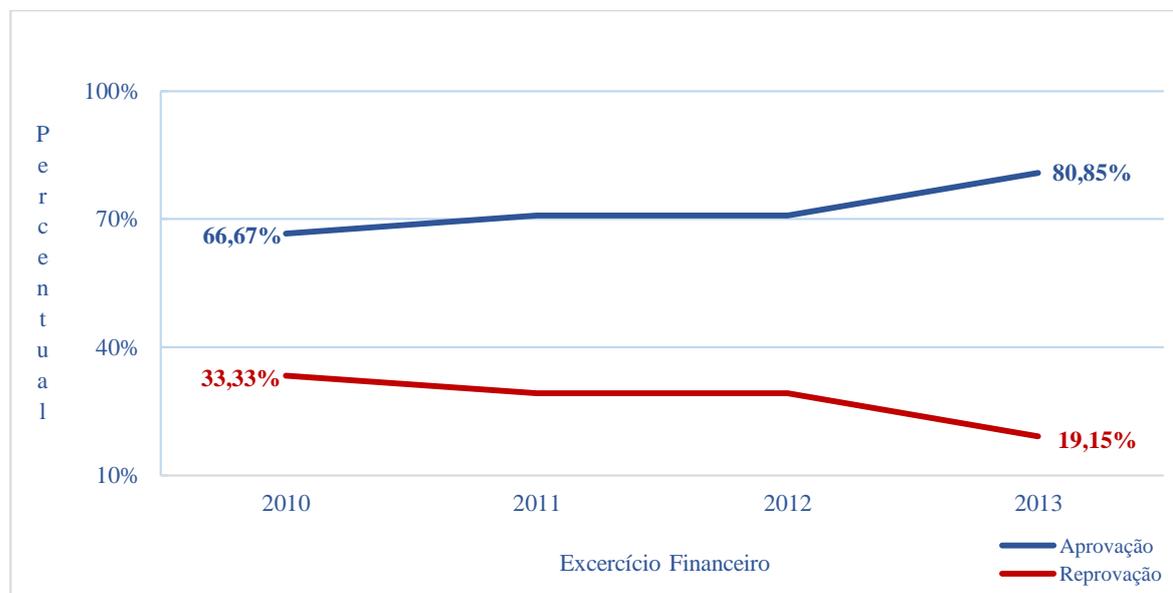
Fonte: TCE-PI (2010-2013).

Nota: elaborado pelo autor.

Cabe ressaltar que as denominadas contas de governo, referem-se à gestão política do prefeito enquanto Chefe do Poder Executivo, no tocante à observância das normas constitucionais, legais e regulamentares durante o processo de planejamento das políticas públicas a serem implementadas pelo ente municipal, bem como às demais tomadas de decisão político-social no sentido de melhor efetivar a aplicação dos recursos públicos, em especial, quanto ao que se encontra estabelecido na Lei Orçamentária Anual.

No sentido de apresentar as informações de maneira mais ilustrativa e possibilitar uma melhor visualização dos dados, fizemos a agregação das informações referentes à situação de “Aprovação” e “Aprovação com ressalvas” em uma mesma categoria denominada como “Aprovação”. Assim, podemos verificar na Figura 4 a evolução referente aos resultados das decisões proferidas pelo TCE-PI no período de 2010 a 2013 para as contas de governo.

Figura 4- Resultado percentual das apreciações do TCE-PI para as contas de governo - 2010 a 2013



Fonte: TCE-PI (2010-2013)

Nota: elaborado pelo autor

Verificamos na Figura 4 que ocorreu uma evolução de forma crescente para o resultado de “Aprovação” das contas de governo no período em análise, sendo que, inicialmente em 2010, foi registrado um percentual de 66,67 % de “Aprovação” das referidas contas e, atingiu o percentual de 80,85% de “Aprovação” no exercício financeiro de 2013. E inversamente a esta situação ocorreu um declínio na frequência percentual da situação de “Reprovação” das contas, estando evidenciada a tendência de evolução decrescente para este tipo de resultado, onde inicialmente, no ano de 2010, foi registrada uma frequência de 33,33% de casos com “Reprovação” e seu declínio a cada ano, sendo que no exercício financeiro de 2013 foi apurado um percentual de 19,15% de contas apreciadas com “Reprovação” pelo TCE-PI.

A partir deste indicativo podemos inferir que vem ocorrendo uma melhora na prática de *accountability* por parte dos gestores públicos dos municípios piauienses ao longo do período em análise, conforme demonstrado de forma ilustrativa na Figura 4.

Cabe ressaltar que o período de 2010 a 2012, refere-se aos três últimos anos do mandato político do prefeito para o período 2009-2012. Já o ano de 2013, diz respeito ao primeiro ano de mando político referente ao período 2013-2016.

5.1.1 Relação entre IDHM Geral e a prática de *accountability*

Conforme apresentado na Tabela 7 para todos os anos, os municípios piauienses com contas de governo apreciadas em situação de “Reprovação” e “Aprovação” tendem a ter o IDHM Geral próximos, tanto na medida de posição relacionada à média, quando à mediana

Tabela 7 – Medidas descritivas e teste *U de Mann-Whitney* para o IDHM Geral entre os municípios com as contas de governo em situação de Reprovação e Aprovação - 2010-2013

IDHM Geral	Contas de Governo 2010		Contas de Governo 2011		Contas de Governo 2012		Contas de Governo 2013	
	Reprovação	Aprovação	Reprovação	Aprovação	Reprovação	Aprovação	Reprovação	Aprovação
N	16	32	14	34	14	34	9	38
Média	0,554	0,592	0,556	0,589	0,556	0,589	0,542	0,587
Sd	0,062	0,072	0,065	0,071	0,054	0,074	0,053	0,072
CV (%)	11,1%	12,1%	11,7%	12,0%	9,6%	12,6%	9,7%	12,3%
Mediana	0,538	0,594	0,526	0,588	0,551	0,594	0,5152	0,577
Mín	0,485	0,489	0,485	0,488	0,485	0,488	0,488	0,485
Max	0,661	0,751	0,668	0,751	0,642	0,751	0,647	0,751
<i>p-valor*</i>	0,069		0,098		0,143		0,115	

Fonte: TCE-PI (2010-2013); PNUD; IPEA; FJP (2013)

Nota: elaborado pelo autor

*Teste *U de Mann-Whitney*, nível de 5% de significância.

Cabe ressaltar que em todos os anos, dentro do grupo de municípios com contas em situação de “Reprovação” e do grupo de municípios com contas apreciadas com “Aprovação” ocorre uma proximidade do IDHM Geral mínimo e máximo, bem como um coeficiente de variação (CV) abaixo de 15%, havendo desta forma uma dispersão ou variabilidade muito baixa, indicando uma alta homogeneidade deste indicador socioeconômico dos municípios piauienses em cada grupo, conforme apresentado na Tabela 7.

Com base no teste *U de Mann-Whitney* podemos observar na Tabela 7 que para todos os anos em análise não houve grande diferença significativa no IDHM Geral entre os municípios piauienses que tiveram suas contas de governo apreciadas com “Reprovação” e “Aprovação”. Portanto, este índice relativo à dimensão socioeconômica revela que estatisticamente o IDHM geral não está relacionado de forma significativa com a prática de *accountability* dos gestores municipais piauienses, conforme demonstrado no p-valor > 0,05 para todos os anos em análise, portanto, não foi confirmada a hipótese 1 levantada nesta pesquisa para as contas de governo.

5.1.2 Relação entre o IDHM Renda e a prática de *accountability*

Com base nos resultados demonstrados na Tabela 8, percebe-se que ao longo dos anos em análise, os municípios piauienses com contas de governo apreciadas em situação de “Reprovação” e “Aprovação” tendem a ter o IDHM Renda próximos, tanto no que se refere à medida de posição relacionada à média, quanto à mediana.

Tabela 8 – Medidas descritivas e *Teste U de Mann-Whitney* para o IDHM Renda entre os municípios com as contas de governo em situação de Reprovação e Aprovação - 2010-2013

IDHM Renda	Contas de Governo 2010		Contas de Governo 2011		Contas de Governo 2012		Contas de Governo 2013	
	Reprovação	Aprovação	Reprovação	Aprovação	Reprovação	Aprovação	Reprovação	Aprovação
N	16	32	14	34	14	34	9	38
Média	0,537	0,573	0,538	0,571	0,537	0,571	0,532	0,567
Sd	0,055	0,071	0,066	0,067	0,057	0,070	0,052	0,070
CV(%)	10,2%	12,4%	12,2%	11,8%	10,5%	12,3%	9,7%	12,4%
Mediana	0,516	0,573	0,513	0,561	0,525	0,563	0,519	0,554
Min	0,462	0,462	0,462	0,474	0,462	0,474	0,462	0,462
Max	0,631	0,731	0,665	0,731	0,620	0,731	0,620	0,731
<i>p-valor*</i>	0,120		0,095		0,131		0,213	

Fonte: TCE-PI (2010-2013); PNUD; IPEA; FJP (2013)

Nota: elaborado pelo autor

*Teste *U de Mann-Whitney*, nível de 5% de significância.

Ademais, vale destacar que em todos os anos, dentro do grupo de municípios com as contas em situação de “Reprovação” e do grupo de municípios com as contas apreciadas com “Aprovação” ocorre uma proximidade do IDHM Renda mínimo e máximo, bem como um coeficiente de variação (CV) abaixo de 15%, havendo desta forma uma dispersão ou variabilidade muito baixa, indicando uma alta homogeneidade deste indicador socioeconômico de desenvolvimento humano dos municípios piauienses em cada grupo, conforme apresentado na Tabela 8.

Tomando por base o *Teste U de Mann-Whitney* podemos verificar na Tabela 8 que para todos os anos em análise não houve grande diferença significativa no IDHM Renda entre os municípios piauienses que tiveram suas contas de governo apreciadas com “Reprovação” e “Aprovação”. Deste modo, este indicador relacionado à dimensão socioeconômica revela que estatisticamente o IDHM Renda não está relacionado de forma significativa com a prática de *accountability* dos gestores municipais piauienses, conforme demonstrado no *p-valor* > 0,05 para todos os anos em análise, portanto, não foi confirmada a hipótese 2 levantada nesta pesquisa para as contas de governo.

5.1.3 Relação entre o IDHM Longevidade e a prática de *accountability*

Ao tomarmos por base nos resultados evidenciados na Tabela 9, verificamos que no decorrer dos anos em análise, os municípios piauienses com contas de governo apreciadas em situação de “Reprovação” e “Aprovação” tendem a ter o IDHM Longevidade bastante aproximados, tanto no que se refere à medida de posição relacionada à média como em relação à mediana.

Tabela 9 – Medidas descritivas e teste U de Mann-Whitney para o IDHM Longevidade entre os municípios com as contas de governo em situação de Reprovação e Aprovação - 2010-2013

IDHM Longevidade	Contas de Governo 2010		Contas de Governo 2011		Contas de Governo 2012		Contas de Governo 2013	
	Reprovação	Aprovação	Reprovação	Aprovação	Reprovação	Aprovação	Reprovação	Aprovação
N	16	32	14	34	14	34	9	38
Média	0,740	0,761	0,741	0,759	0,744	0,758	0,739	0,756
Sd	0,034	0,031	0,036	0,031	0,027	0,035	0,025	0,034
CV(%)	4,6%	4,1%	4,9%	4,1%	3,6%	4,6%	3,4%	4,5%
Mediana	0,739	0,764	0,739	0,763	0,739	0,766	0,731	0,762
Min	0,685	0,702	0,685	0,702	0,706	0,685	0,706	0,685
Max	0,794	0,820	0,799	0,820	0,794	0,820	0,773	0,820
p-valor*	0,071		0,137		0,128		0,135	

Fonte: TCE-PI (2010-2013); PNUD; IPEA; FJP (2013)

Nota: elaborado pelo autor

*Teste *U de Mann-Whitney*, nível de 5% de significância.

Acrescenta-se a esta constatação que, para todos os anos em estudo, dentro do grupo de municípios com as contas em situação de “Reprovação” e do grupo de municípios com as contas apreciadas com “Aprovação” também se sucedem uma proximidade do IDHM Longevidade mínimo e máximo, bem como a presença de um coeficiente de variação (CV) abaixo de 15%, havendo desta forma uma dispersão ou variabilidade muito baixa, indicando uma alta homogeneidade deste indicador socioeconômico de desenvolvimento humano dos municípios piauienses em cada grupo, conforme apresentado na Tabela 9.

Tendo por base o *Teste U de Mann-Whitney* podemos observar que ao longo dos anos em análise não houve grande diferença significativa no IDHM Longevidade entre os municípios piauienses que tiveram suas contas de governo apreciadas com “Reprovação” e “Aprovação”. Assim, este indicador relacionado à dimensão socioeconômica revela que estatisticamente o IDHM Longevidade não está relacionado de forma significativa com a prática de *accountability* dos gestores municipais piauienses, conforme demonstrado no *p-valor* > 0,05 para todos os anos em análise, portanto, não foi confirmada a hipótese 3 levantada nesta pesquisa para as contas de governo.

5.1.4 Relação entre o IDHM Educação e a prática de *accountability*

Ao efetuarmos uma análise com base nos resultados apresentados na Tabela 10, percebemos que no exercício financeiro de 2013 ocorreu uma diferença estatisticamente significativa medida a partir do *Teste U de Mann-Whitney* com o *p-valor* < 0,05 referente ao IDHM Educação entre os dois grupos de municípios com contas em situação de “Reprovação” e contas com “Aprovação”.

Tabela 10 – Medidas descritivas e *Teste U de Mann-Whitney* para o IDHM Educação entre os municípios com as contas de governo em situação de Reprovação e Aprovação - 2010-2013

IDHM Educação	Contas de Governo 2010		Contas de Governo 2011		Contas de Governo 2012		Contas de Governo 2013	
	Reprovação	Aprovação	Reprovação	Aprovação	Reprovação	Aprovação	Reprovação	Aprovação
N	16	32	14	34	14	34	9	38
Média	0,431	0,491	0,433	0,487	0,433	0,487	0,408	0,485
Sd	0,086	0,105	0,088	0,105	0,072	0,109	0,077	0,104
CV (%)	20,0%	21,3%	20,4%	21,5%	16,7%	22,4%	18,8%	21,4%
Mediana	0,395	0,485	0,388	0,480	0,424	0,485	0,382	0,479
Min	0,329	0,348	0,334	0,329	0,334	0,329	0,329	0,334
Máx	0,587	0,707	0,569	0,707	0,547	0,707	0,566	0,707
p-valor*	0,068		0,123		0,131		0,040	

Fonte: TCE-PI (2010-2013); PNUD; IPEA; FJP (2013)

Nota: elaborado pelo autor

**Teste U de Mann-Whitney*, nível de 5% de significância.

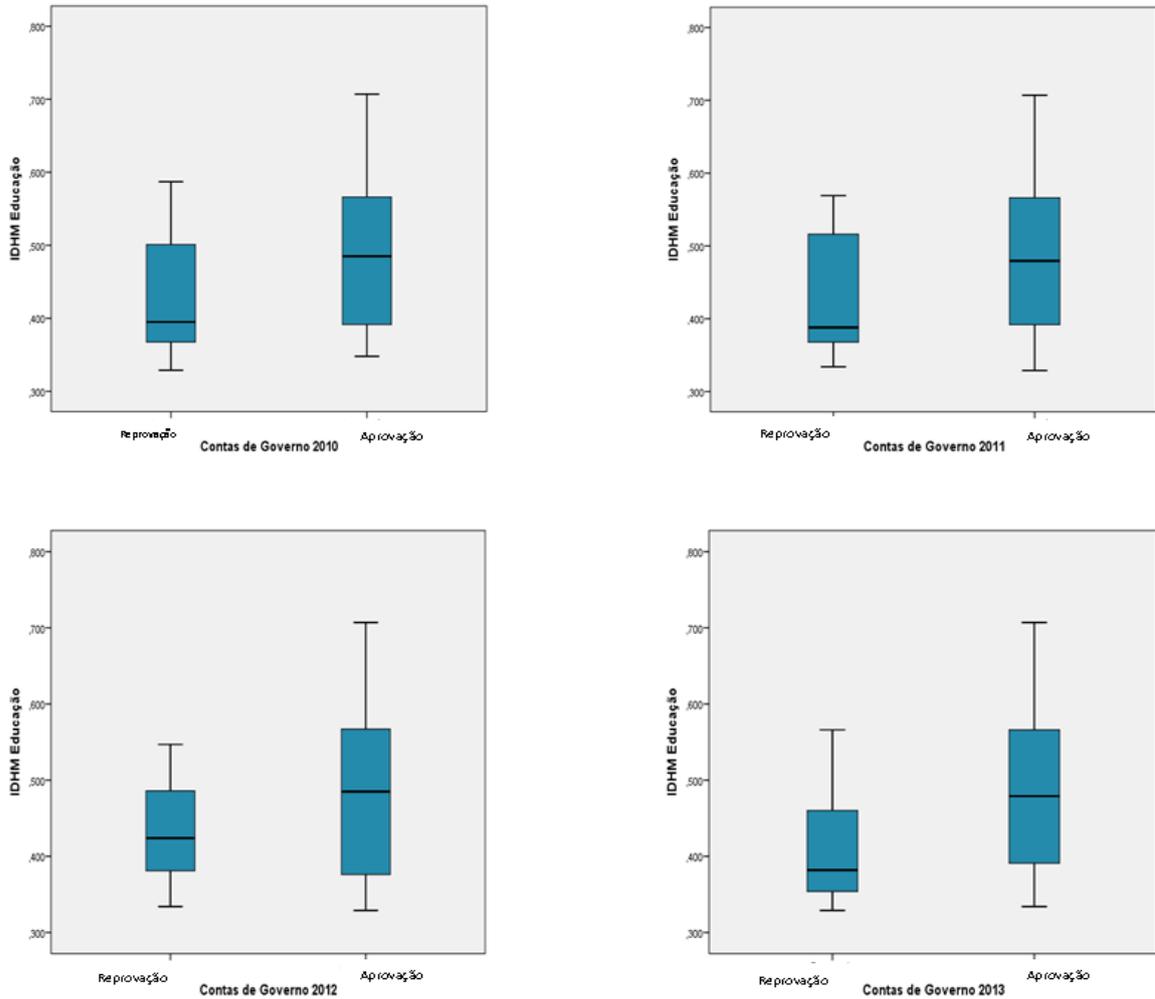
Este evento apresentado na Tabela 10 sugere que o IDHM Educação se configura em uma variável que está relacionada significativamente com prática de *accountability* por parte dos gestores municipais. Outro ponto que reforça esta situação pode ser observado também quanto ao baixo *p-valor* no exercício financeiro do ano de 2010 que se aproximou de uma medida estatisticamente significativa.

Podemos observar na Tabela 10 a associação estatisticamente significativa entre as variáveis em análise, ao longo do período de 2010 a 2013. Ficando evidente a tendência de que os municípios com “Aprovação” das contas de governo possuem maior IDHM Educação, sendo confirmada no ano de 2013 a hipótese 4 levantada nesta pesquisa.

Além disto, cabe ressaltar que em todos os anos, dentro do grupo de municípios com contas em situação de “Reprovação” e do grupo de municípios com contas apreciadas com “Aprovação”, o intervalo do IDHM Educação mínimo e máximo apresentou o coeficiente de variação (CV) acima de 15%, havendo uma dispersão ou variabilidade baixa, indicando uma menor homogeneidade deste índice socioeconômico de desenvolvimento humano dos municípios piauienses em cada grupo, conforme demonstrado na Tabela 10.

Ao analisarmos a aplicação do *Teste U de Mann-Whitney*, para os dois grupos de municípios, relativo às deliberações para as contas de governo, verificamos que as hipóteses 1, 2 e 3 não foram confirmadas. Ainda que o IDHM Geral, IDHM Renda e IDHM Longevidade apresentam uma forte tendência à confirmação das hipóteses levantadas, estas variáveis operacionalizadas não se relacionam de forma estatisticamente significativa, pois apresentam *p-valor* $> 0,05$ para todos os anos em análise. Como visto, para as contas de governo, somente a hipótese 4 foi confirmada no ano de 2013, onde o IDHM Educação apresenta *p-valor* 0,040. Desta forma, podemos inferir que este indicador socioeconômico está associado de forma significativa à prática de *accountability* por parte dos gestores municipais. O *box plot* da Figura 5 ilustra a diferença entre a média do IDHM Educação para o grupo de municípios piauienses com as contas de governo apreciadas com aprovação do grupo de municípios com as contas apreciadas com reprovação.

Figura 5 – *Box plot* para a comparação da média do IDHM Educação entre os municípios com “Aprovação” e Reprovação nas contas de governo 2010-2013



Fonte: TCE-PI (2010-2013); PNUD; IPEA; FJP (2013)

Nota: elaborado pelo autor

A partir da Figura 5 podemos verificar que para todos os anos em análise está evidente a forte tendência do grupo dos municípios piauienses com as contas aprovadas possuírem maior média do IDHM Educação do que o grupo de municípios com as contas apreciadas com reprovação, sendo que esta tendência foi estatisticamente significativa no ano de 2013, conforme apresentado na tabela 10.

A forte associação entre as dimensões socioeconômicas e as práticas de *accountability* nas contas de governo, especialmente nos municípios piauienses que possuem maior média do IDHM Educação no ano de 2013, evidencia que os gestores municipais, enquanto responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas, mesmo cometendo falhas e imperfeições durante este processo governamental, tendem a ter suas contas apreciadas com aprovação. No

entanto, segundo postulado na literatura, faz-se necessário que a sociedade se mantenha mais informada e busque participar conjuntamente com seus representantes políticos dos processos de formulação e deliberação política, bem como atuar de maneira mais ativa no acompanhamento da gestão pública como um todo.

5.2 Análises das deliberações das contas de gestão

Conforme podemos observar na Tabela 11, foram detalhados os resultados das decisões do TCE-PI relativas ao julgamento das contas de gestão no recorte temporal de 2010 a 2013, referindo-se, portanto, ao período de quatro exercícios financeiros. Foi levantado para análise nesta pesquisa o número de 191 (cento e noventa e um) acórdãos. Cabe destacar também que o município de Uruçuí teve suas prestações de contas sobrestadas no ano de 2013, e, portanto, não houve deliberação quanto ao julgamento das contas de gestão do referido exercício financeiro, desta forma, não foi possível efetuar a inclusão de informações e a respectiva análise das contas deste município.

Como podemos observar na Tabela 11, foram detectados 10 (dez) acórdãos em todo o período com julgamento das contas de gestão como “Regulares”, onde a maior parte das ocorrências se deram no exercício financeiro de 2011, sendo detectadas 4 (quatro) situações resultantes deste tipo de deliberação.

Quanto ao julgamento relativo às contas de gestão como “Regulares com ressalvas”, foram detectados ao longo do período em análise o número de 115 (cento e quinze) acórdãos que manifestam este tipo de decisão, correspondendo à grande maioria dos julgamentos proferidos pelo TCE-PI no tocante às contas de gestão, atingindo o número expressivo de 40 (quarenta) ocorrências de decisões julgadas em situação de regularidade com ressalvas no ano de 2013.

Podemos observar que no tocante ao julgamento das contas de gestão na situação “Irregulares”, foram encontrados 66 (sessenta e seis) acórdãos deliberando sobre este tipo de situação, sendo que a maior quantidade destes casos ocorreu no exercício financeiro de 2010, onde foi registrado o maior número de julgamentos em situação de irregularidade, perfazendo um total de 23 (vinte e três) ocorrências para as contas de governo neste período, conforme podemos verificar na Tabela 11.

Tabela 11 - Resultado das Contas de Gestão expresso nos acórdãos de 2010 a 2013

Julgamento do TCE-PI	2010		2011		2012		2013	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Regulares	2	4,18%	4	8,33%	2	4,18%	2	4,26%
Regulares com ressalvas	23	47,91%	27	56,25%	25	52,07%	40	85,10%
Irregulares	23	47,91%	17	35,42%	21	43,75%	5	10,64%
Total	48	100,00%	48	100,00%	48	100,00%	47	100,00%

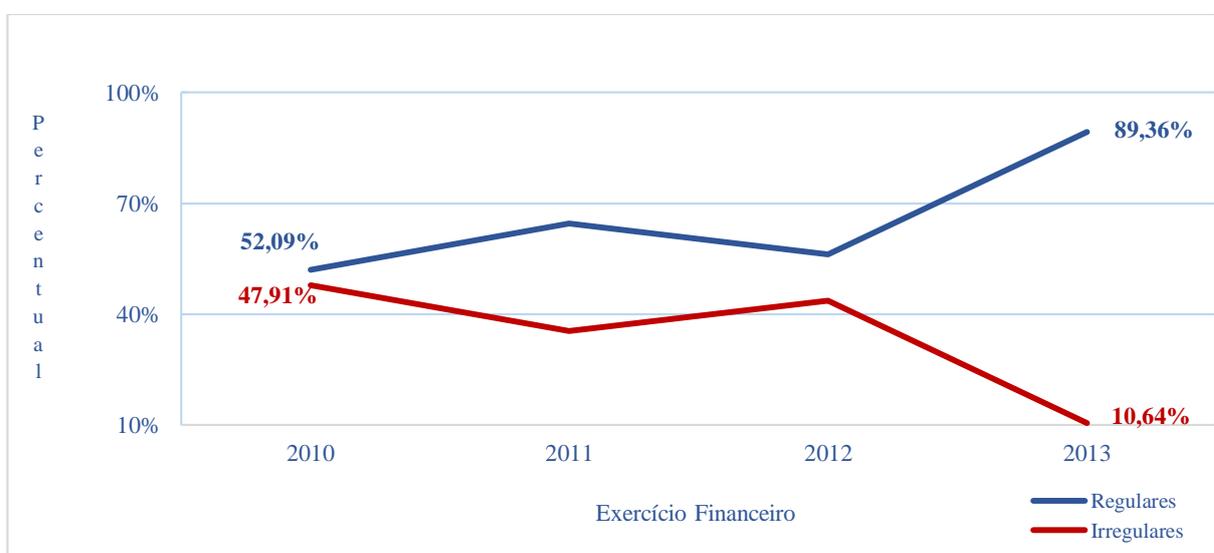
Fonte: TCE-PI (2010-2013)

Nota: elaborado pelo autor

Vale ressaltar que as intituladas contas de gestão, se referem à eficácia de título executivo do gestor público, ou seja, estas contas espelham o desempenho do gestor público no processo de implementação e execução das políticas públicas, correspondendo, portanto, aos atos praticados pelos gestores públicos enquanto ordenadores de despesa e “responsáveis pela gestão dos recursos públicos dos entes federados, autarquias, fundações e empresas que tenham capital público que fazem escopo da sua jurisdição” (FILOMENA, 2016, p.9), evidenciando a atuação do gestor no processo de aplicação dos recursos orçamentários durante a execução e implementação das políticas públicas.

No sentido de apresentar as informações de maneira mais ilustrativa e possibilitar uma melhor visualização dos dados, fizemos a agregação das informações referentes às situações “Regulares e Regulares com ressalvas” em uma mesma categoria denominada como “Regulares”. Assim, podemos verificar na Figura 6 a evolução referente aos resultados das decisões proferidas pelo TCE-PI no período de 2010 a 2013 para as contas de gestão.

Figura 6- Resultado percentual dos julgamentos do TCE-PI para as contas de gestão - 2010 a 2013



Fonte: TCE-PI (2010-2013); PNUD; IPEA; FJP (2013).

Nota: elaborado pelo autor

Como também podemos constatar, houve no período em análise uma evolução crescente do julgamento das contas de gestão como “Regulares”, sendo que no ano de 2010, os acórdãos apresentaram um percentual de 52,09% de julgamentos das contas de gestão como “Regulares”. Sendo que a evolução deste percentual atingiu o patamar percentual de 89,36% das contas de gestão julgadas como “Regulares” no exercício financeiro de 2013.

Em situação oposta a este quadro, o julgamento das contas de gestão como “Irregulares” mostra uma tendência de evolução decrescente para este tipo de resultado. Sendo que inicialmente no ano de 2010, foi registrada uma frequência percentual de 47,91% de casos julgados como “Irregulares”, e nos exercícios financeiros seguintes houve um declínio significativamente grande deste quadro de irregularidade das contas de gestão nos municípios piauienses, de forma que no exercício financeiro de 2013 foi apurado um percentual de 10,64% das contas julgadas como “Irregulares”, ou seja, neste último período, as decisões proferidas pelo TCE-PI relativos às contas de gestão resultaram em um número quatro vezes menor que o ocorrido no ano de 2010.

Cabe destacar também que o período de 2010 a 2012, refere-se aos 3 últimos anos do mandato político do prefeito para a gestão 2009-2012. Já o ano de 2013, diz respeito ao primeiro ano de mandato político referente à gestão 2013-2016.

Ao analisarmos os dados, podemos inferir que mesmo com a mudança de período do mandato político dos prefeitos houve um contínuo crescimento do julgamento das contas de gestão com as situações “Regulares” e inversamente a este quadro, houve uma menor quantidade de contas julgadas na situação “Irregulares”. Portanto, podemos analisar esta situação como um importante indicativo de melhora da prática de *accountability* por parte dos gestores públicos piauienses no tocante às contas de gestão no referido período.

5.2.1 Relação entre IDHM Geral e a prática de *accountability*

Ao analisarmos os resultados apresentados na Tabela 12, podemos perceber que para todos os anos, o IDHM Geral tende a ser maior em média para o grupo de municípios com contas de gestão julgadas como “Regular”, sendo esta diferença estatisticamente significativa nos anos de 2010 e 2011, ou seja, este evento sugere que o IDHM Geral interferiu de forma significativa no resultado das contas de gestão nestes dois anos.

Portanto, este indicador socioeconômico se configura como uma importante variável que está relacionada significativamente com a prática de *accountability* por parte dos gestores

dos municípios piauienses no período em análise. Esta situação pode ser observada na medição realizada a partir do *Teste U de Mann-Whitney* que apresenta o *p-valor* $< 0,05$ nos dois exercícios financeiros supracitados.

Tabela 12 – Medidas descritivas e *Teste U de Mann-Whitney* para o IDHM Geral entre os municípios com as contas de gestão julgadas como Irregulares e Regulares - 2010-2013

IDHM Geral	Contas de Gestão 2010		Contas de Gestão 2011		Contas de Gestão 2012		Contas de Gestão 2013	
	Irregulares	Regulares	Irregulares	Regulares	Irregulares	Regulares	Irregulares	Regulares
N	23	25	17	31	21	27	5	42
Média	0,552	0,605	0,552	0,594	0,566	0,590	0,524	0,585
Sd	0,061	0,069	0,065	0,069	0,062	0,075	0,033	0,071
CV (%)	11,1%	11,4%	11,9%	11,6%	11,0%	12,8%	6,4%	12,2%
Mediana	0,515	0,605	0,528	0,600	0,562	0,600	0,515	0,576
Mín	0,485	0,488	0,485	0,488	0,489	0,485	0,503	0,485
Max	0,661	0,751	0,698	0,751	0,698	0,751	0,583	0,751
<i>p-valor</i> *	0,011		0,028		0,313		0,103	

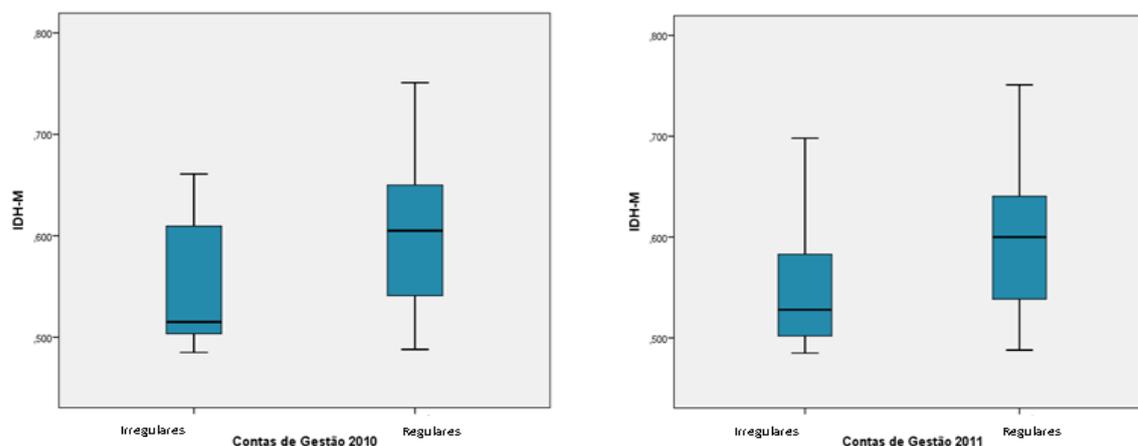
Fonte: TCE-PI (2010-2013); PNUD; IPEA; FJP (2013).

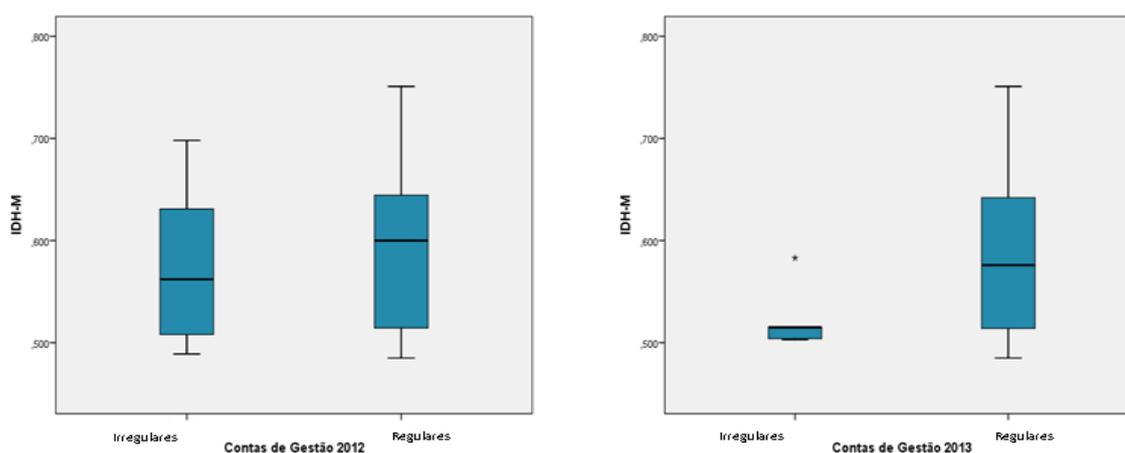
Nota: elaborado pelo autor

**Teste U de Mann-Whitney*, nível de 5% de significância.

Além disto, cabe ressaltar que em todos os anos, dentro dos grupos de municípios com contas em situação “Regulares” e contas julgadas como “Irregulares” ocorre uma proximidade do IDHM Geral mínimo e máximo, como também podemos notar que o coeficiente de variação (CV) está abaixo de 15%, havendo desta forma uma dispersão ou variabilidade muito baixa, indicando uma alta homogeneidade deste indicador socioeconômico de desenvolvimento humano dos municípios piauienses em cada grupo, conforme apresentado na Tabela 12. A Figura 7 (*box plot*) ilustra bem esta a diferença entre as médias do IDHM Geral em cada grupo de municípios piauienses.

Figura 7 – *Box plot* para a comparação da média IDHM Geral entre os municípios com as contas de gestão julgadas como “Regulares” e “Irregulares” no período de 2010 a 2013





Fonte: TCE-PI (2010-2013); PNUD; IPEA; FJP (2013)

Nota: elaborado pelo autor

Ao efetuarmos a análise do *box plot* ilustrado na Figura 7, observamos a forte tendência de que a média do IDHM Geral é maior no grupo de municípios piauienses com as contas de gestão julgadas como regulares. Assim, fica evidenciada de forma mais clara a diferença estatisticamente significativa entre estas variáveis em análise nos anos de 2010 e 2011, conforme apresentado na Tabela 12.

5.2.2 Relação entre o IDH Renda e a prática de *accountability*

Ao analisarmos a Tabela 13, podemos perceber que para todos os anos, o IDHM Renda tende a ser maior para o grupo de municípios com contas de gestão julgadas como “Regulares”, sendo esta diferença estatisticamente significativa nos anos de 2010 e 2011. Assim, podemos inferir que o indicador socioeconômico IDHM Renda interferiu de forma significativa no resultado das contas de gestão, especialmente nestes dois anos supracitados. Portanto, este indicador socioeconômico se configura como importante variável que está relacionada significativamente com prática de *accountability* por parte dos gestores dos municípios piauienses no período em análise. Outro ponto que reforça este quadro pode ser verificado na medição realizada a partir do *Teste U de Mann-Whitney* que apresenta o *p-valor* < 0,05 nos referidos exercícios, conforme podemos verificar na Tabela 13.

Tabela 13 – Medidas descritivas e teste U de Mann-Whitney para o IDHM Renda entre os municípios com as contas de gestão julgadas como Irregulares e Regulares - 2010-2013

IDHM Renda	Contas de Gestão 2010		Contas de Gestão 2011		Contas de Gestão 2012		Contas de Gestão 2013	
	Irregulares	Regulares	Irregulares	Regulares	Irregulares	Regulares	Irregulares	Regulares
N	23	25	17	31	21	27	5	42
Média	0,536	0,584	0,533	0,577	0,547	0,572	0,522	0,565
Sd	0,056	0,070	0,067	0,064	0,062	0,071	0,043	0,069
CV (%)	10,5%	12,0%	12,5%	11,1%	11,3%	12,5%	8,3%	12,3%
Mediana	0,516	0,594	0,509	0,566	0,533	0,566	0,501	0,554
Min	0,462	0,474	0,462	0,476	0,462	0,462	0,490	0,462
Max	0,631	0,731	0,684	0,731	0,684	0,731	0,594	0,731
<i>p</i> -valor*	0,023		0,016		0,240		0,190	

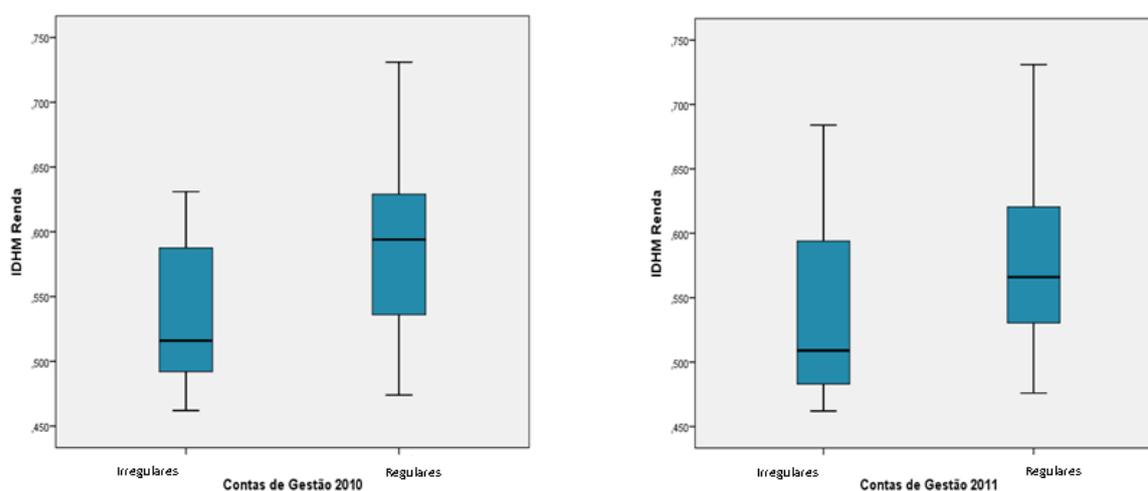
Fonte: TCE-PI (2010-2013); PNUD; IPEA; FJP (2013)

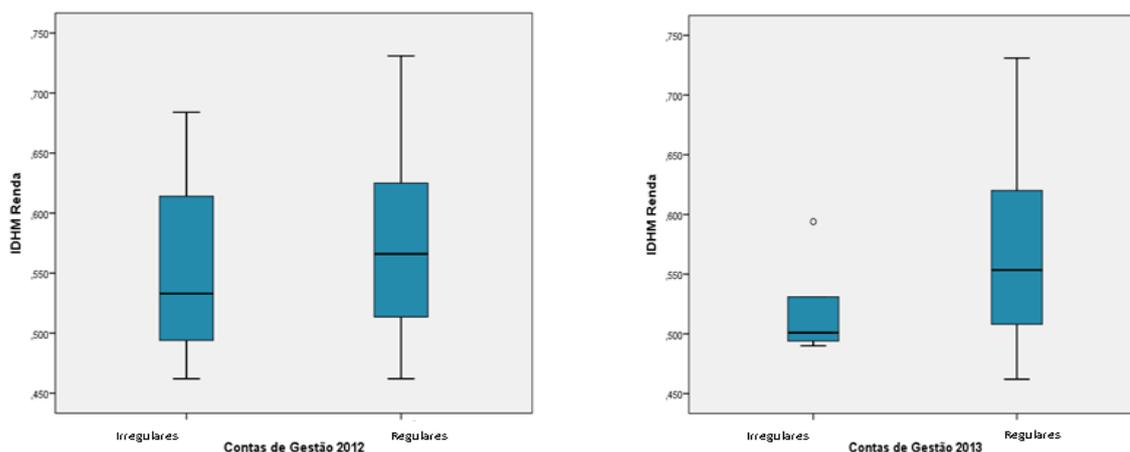
Nota: elaborado pelo autor

*Teste *U de Mann-Whitney*, nível de 5% de significância.

A partir da Tabela 13, vale destacar que em todos os anos, dentro dos grupos de municípios com contas em situação “Regulares” e contas julgadas como “Irregulares”, ocorre uma proximidade do IDHM Renda mínimo e máximo, como também podemos notar que o coeficiente de variação (CV) está abaixo de 15%, havendo desta forma uma dispersão ou variabilidade muito baixa, indicando uma alta homogeneidade deste indicador socioeconômico dos municípios piauienses em cada grupo. No *box plot* da Figura 8 podemos observar a diferença da média do IDHM Renda entre os referidos grupos de municípios.

Figura 8 – *Box plot* para a comparação da média do IDHM Renda entre os municípios com as contas de gestão julgadas como “Regulares” e “Irregulares” no período de 2010 a 2013





Fonte: TCE-PI (2010-2013); PNUD; IPEA; FJP (2013)

Nota: elaborado pelo autor

Ao analisarmos o *box plot* ilustrado na Figura 8, podemos observar que ao longo período em estudo ocorre uma forte tendência de que o grupo de municípios com as contas de gestão julgadas como “Regulares” possuem maior média do IDHM Renda. No entanto esta diferença entre os grupos de municípios apresentou significância estatística para os anos de 2010 e 2011 conforme dados da Tabela 13.

5.2.3 Relação entre o IDH Longevidade e a prática *accountability*

Ao analisarmos a Tabela 14, podemos verificar que para todos os anos, o IDHM Longevidade tende a ser maior para o grupo de municípios com contas de gestão julgadas como “Regulares”. Esta diferença é estatisticamente significativa nos anos de 2010, 2011 e 2013.

Desta forma, podemos inferir que o indicador socioeconômico IDHM Longevidade interferiu de forma significativa no resultado das contas de gestão, especialmente nestes três anos supracitados. Portanto, tal indicador socioeconômico se configura como uma importante variável que está relacionada significativamente com prática de *accountability* por parte dos gestores dos municípios piauienses no período em análise. No sentido de reforçar este quadro de significância, podemos verificar que a medição realizada a partir do *Teste U de Mann-Whitney* apresenta o *p-valor* $< 0,05$ nos referidos exercícios financeiros.

Tabela 14 – Medidas descritivas e teste *U de Mann-Whitney* para o IDHM Longevidade entre os municípios com as contas de gestão julgadas como Irregulares e Regulares - 2010-2013

IDHM Long.	Contas de Gestão 2010		Contas de Gestão 2011		Contas de Gestão 2012		Contas de Gestão 2013	
	Irregulares	Regulares	Irregulares	Regulares	Irregulares	Regulares	Irregulares	Regulares
N	23	25	17	31	21	27	5	42
Média	0,739	0,767	0,738	0,762	0,743	0,762	0,724	0,756
Sd	0,031	0,030	0,036	0,029	0,034	0,031	0,026	0,033
CV (%)	4,2%	4,0%	4,8%	3,9%	4,6%	4,1%	3,6%	4,3%
Mediana	0,736	0,767	0,736	0,765	0,744	0,767	0,726	0,762
Min	0,685	0,702	0,685	0,702	0,685	0,702	0,685	0,685
Max	0,794	0,820	0,800	0,820	0,800	0,820	0,758	0,820
<i>p</i> -valor*	0,005		0,034		0,086		0,025	

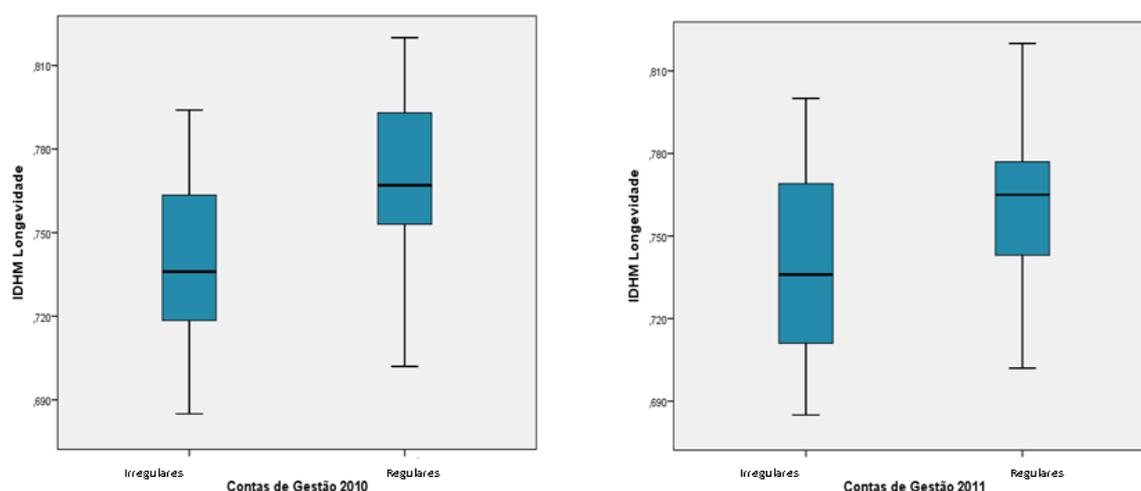
Fonte: TCE-PI (2010-2013); PNUD; IPEA; FJP (2013)

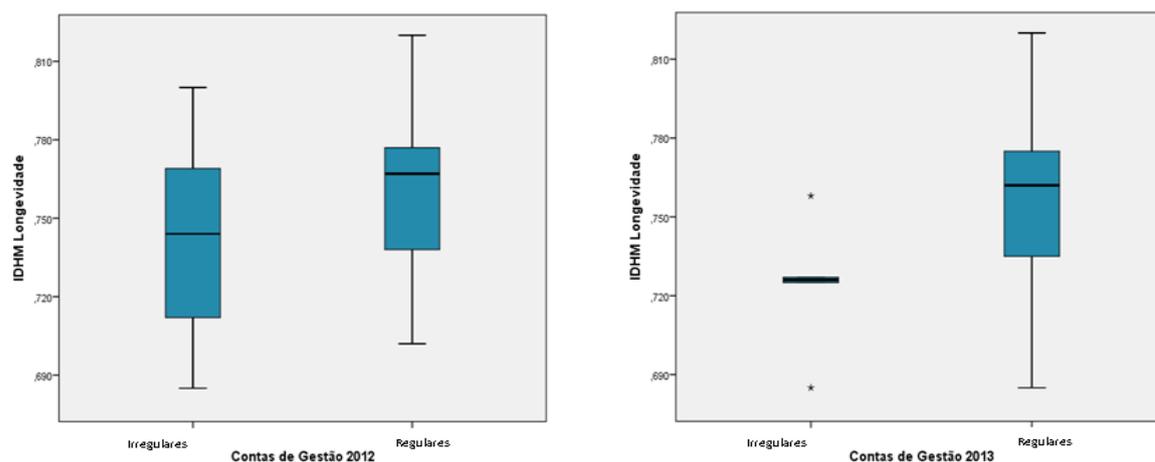
Nota: elaborado pelo autor

*Teste *U de Mann-Whitney*, nível de 5% de significância.

Além do mais, cabe salientar que em todos os anos, dentro dos grupos de municípios com contas julgadas como “Regulares” e contas na situação “Irregulares”, ocorre uma proximidade do IDHM Longevidade mínimo e máximo, como também podemos perceber que o coeficiente de variação (CV) está abaixo de 15%, logo, existe uma dispersão ou variabilidade muito baixa, sendo um indicativo de alta homogeneidade desta variável socioeconômica dos municípios piauienses em cada grupo. No *box plot* da Figura 9 podemos observar a diferença da média do IDHM Longevidade entre os referidos grupos de municípios.

Figura 9 – *Box plot* para a comparação da média do IDHM Longevidade entre os municípios com as contas de gestão julgadas como “Regulares” e “Irregulares” no período de 2010 a 2013





Fonte: TCE-PI (2010-2013); PNUD; IPEA; FJP (2013)
 Nota: elaborado pelo autor

O *box plot* ilustrado na Figura 9 acima, demonstra de forma bem nítida para todos os anos em análise há uma forte tendência de que a média do IDHM Longevidade é maior no grupo de municípios piauienses que tiveram suas contas de gestão julgadas como “Regulares”. Esta tendência atingiu a significância estatística nos anos de 2010, 2011 e 2013, conforme demonstrado na Tabela 14.

5.2.4 Relação entre o IDHM Educação e a prática de *accountability*

Ao tomarmos por base nos resultados evidenciados na Tabela 15, verificamos que no decorrer dos anos em análise, o IDHM Educação tende a ser maior para o grupo de municípios com contas de gestão julgadas como “Regulares”. Esta diferença encontra-se de forma mais acentuada e estatisticamente significativa nos anos de 2010 e 2013, sendo visível uma forte tendência deste quadro no exercício financeiro de 2011.

Desta maneira, podemos inferir que o indicador socioeconômico IDHM Educação atuou de forma significativa no resultado das contas de gestão, especialmente no primeiro e último ano analisado nesta pesquisa, sendo, portanto, considerada como importante variável neste estudo sobre a prática de *accountability* por parte dos gestores dos municípios piauienses. Corroborando no sentido de reforçar este quadro de significância, podemos verificar na Tabela 15 que a medição realizada a partir do *Teste U de Mann-Whitney* evidencia o *p-valor* < 0,05 nos referidos exercícios financeiros de 2010 e 2013.

Tabela 15 – Medidas descritivas e *Teste U de Mann-Whitney* para o IDHM Educação entre os municípios com as contas de gestão julgadas como Irregulares e Regulares - 2010-2013

IDHM Educação	Contas de Gestão 2010		Contas de Gestão 2011		Contas de Gestão 2012		Contas de Gestão 2013	
	Irregulares	Regulares	Irregulares	Regulares	Irregulares	Regulares	Irregulares	Regulares
N	23	25	17	31	21	27	5	42
Média	0,443	0,497	0,430	0,494	0,466	0,475	0,382	0,481
Sd	0,102	0,097	0,088	0,104	0,097	0,108	0,045	0,103
CV (%)	23,0%	19,6%	20,5%	21,0%	20,7%	22,7%	11,7%	21,5%
Mediana	0,394	0,497	0,392	0,497	0,452	0,473	0,368	0,473
Min	0,334	0,329	0,334	0,329	0,334	0,329	0,353	0,329
Max	0,702	0,707	0,621	0,707	0,702	0,707	0,460	0,707
<i>p-valor*</i>	0,049		0,058		0,876		0,025	

Fonte: TCE-PI (2010-2013); PNUD; IPEA; FJP (2013)

Nota: elaborado pelo autor

**Teste U de Mann-Whitney*, nível de 5% de significância.

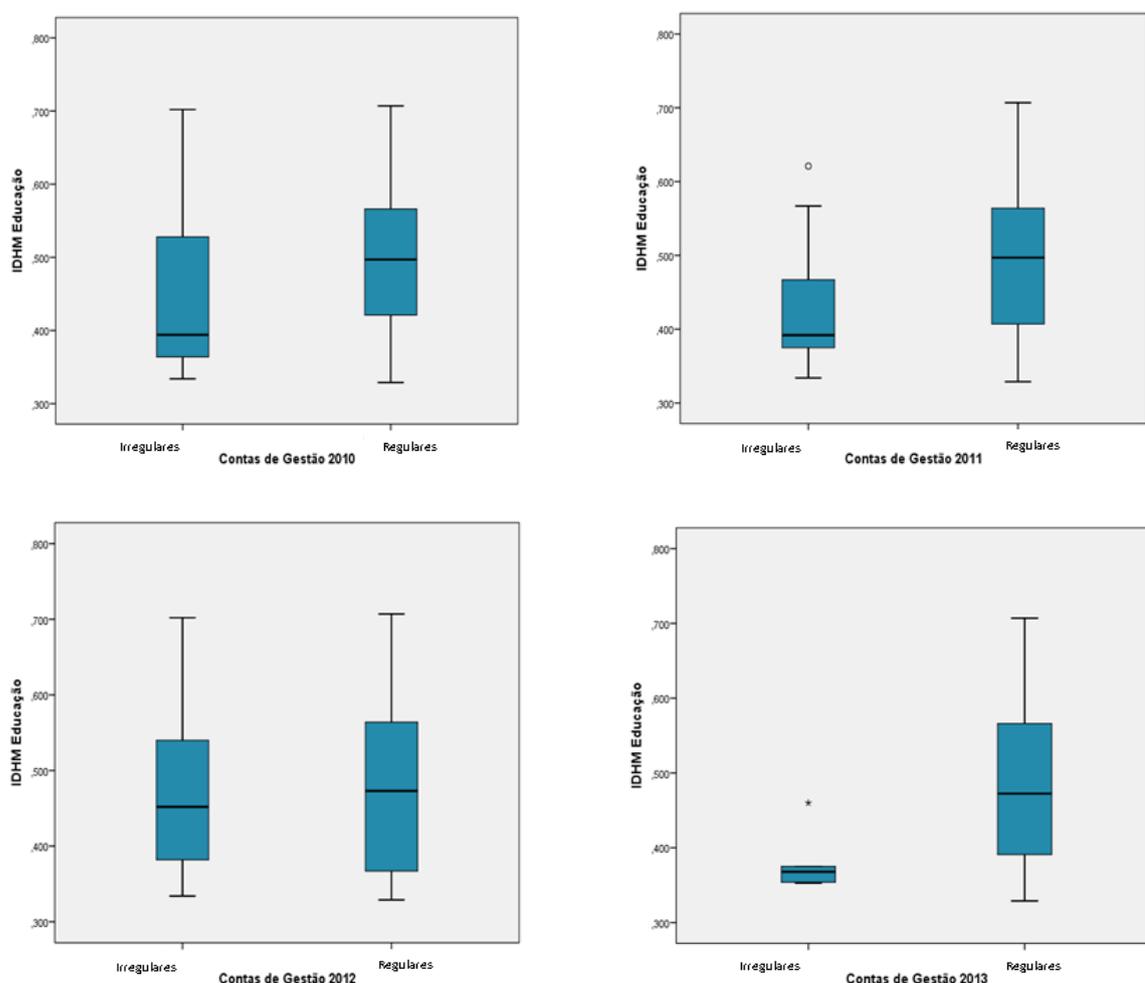
Convém destacar que em todos os anos, dentro dos grupos de municípios com contas julgadas como “Regulares” e contas na situação “Irregulares”, ocorre um intervalo maior do IDHM Educação mínimo e máximo, sendo que o coeficiente de variação (CV) está acima de 15%, havendo uma dispersão ou variabilidade baixa, indicando uma menor homogeneidade deste índice socioeconômico dos municípios piauienses em cada grupo, conforme demonstrado na Tabela 15.

Ao analisarmos a aplicação do *Teste U de Mann-Whitney* para os dois grupos de municípios, relativo às deliberações das contas de gestão, no mesmo recorte temporal em análise, podemos inferir que ocorre uma forte tendência de que os municípios com as contas de gestão julgadas como “Regulares” possuem em média, maior desenvolvimento socioeconômico. Sendo que o IDHM Geral em 2010 apresentou *p-valor* 0,011 e em 2011 possui *p-valor* 0,028. O IDHM Renda no exercício financeiro de 2010 apresentou *p-valor* 0,023 e, em 2011 com *p-valor* 0,016, sendo, portanto, confirmadas as hipóteses 1 e 2 levantadas nesta pesquisa no período supracitado.

Quanto ao IDHM Longevidade, verificamos que a significância estatística ocorreu na maior parte do período analisado, sendo que em 2010 apresentou *p-valor* 0,005, no ano de 2011 tem *p-valor* 0,034 e no exercício financeiro de 2013 apresenta *p-valor* 0,025. Assim, podemos inferir que o grupo de municípios com contas de gestão julgadas como “Regulares” são os que possuem maior média para este indicador socioeconômico, sendo desta maneira, confirmada a hipótese 3 levantada nesta pesquisa para o período acima citado.

Quanto ao IDHM Educação, verificamos também que este indicador se encontra associado de forma estatisticamente significativa com a situação de julgamento “Regular” das contas de gestão, precisamente no primeiro e último exercício financeiro analisado nesta pesquisa. Sendo que no ano de 2010 o teste estatístico apresentou o *p-valor* 0,049 e no ano de 2013 tem o *p-valor* 0,025. Portanto, este indicador socioeconômico pode ser considerado como importante variável neste estudo sobre a prática de *accountability* por parte dos gestores dos municípios piauienses, visto que houve a confirmação da hipótese 4 levantada nesta pesquisa. No *box plot* da Figura 10 podemos observar a diferença da média do IDHM Educação entre os grupos de municípios piauienses com as contas de gestão julgadas como “Regulares” e “Irregulares”.

Figura 10 – *Box plot* para a comparação da média do IDHM Educação entre os municípios com as contas de gestão julgadas como “Regulares” e “Irregulares” no período de 2010 a 2013



Fonte: TCE-PI (2010-2013); PNUD; IPEA; FJP (2013)

Nota: elaborado pelo autor

Conforme demonstrado pelo *box plot* da Figura 10, podemos observar que ao longo do período em análise ocorre uma forte tendência do grupo de municípios com as contas de gestão julgadas como “Regulares” possuírem maior média do IDHM Educação do que o grupo de municípios que tiveram suas contas julgadas como “Irregulares”. No entanto, esta tendência foi estatisticamente significativa nos anos de 2010 e 2013, conforme demonstrado na Tabela 15.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÃO

O objetivo desta dissertação de Mestrado, no âmbito da Ciência Política e da Gestão Pública, foi analisar as deliberações contidas nos pareceres prévios e acórdãos expedidos pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí, acerca das prestações de contas dos municípios piauienses, referentes aos anos de 2010 a 2013 sob a perspectiva da *accountability* horizontal, verificando se a prática de *accountability* - entendida como responsividade por parte dos gestores públicos - está relacionada às dimensões socioeconômicas dos municípios piauienses, estas dimensões perfilam algumas características dos municípios piauienses que fazem parte das unidades de análise desta pesquisa.

A definição de *accountability* apresentada nesta pesquisa está em sintonia com a definição postulada por O'Donnell (1998), visto que seu aporte teórico é o mais apropriado para dispor sobre as Instituições de Fiscalização Superior - Tribunal de Contas do Estado do Piauí, que possuem atribuições competências constitucionais para exercerem a atividade de controle externo da gestão pública.

Ao afirmarem que a democracia é mais durável em ambientes no quais o desenvolvimento econômico é mais robusto – Campos (1990), Borowiak (2011) e Fukuda-Parr (2002) sustentam que há uma relação entre desenvolvimento socioeconômico e maior vigilância do serviço público.

Conforme postulado pela literatura, quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela *accountability* governamental, a qual tende a acompanhar o avanço de valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação, representatividade. Podemos depreender que existe uma relação entre desenvolvimento e a competente vigilância do serviço público, sendo que certas condições socioeconômicas presentes no contexto das relações de delegação de poder podem afetar o alcance de resultados almejados pelo mandante, de forma que, especialmente em contextos políticos e de gestão pública, este ambiente torna-se propício e incentivador àqueles que adotam comportamentos oportunistas.

Seguimos, portanto, como premissa maior nesta pesquisa, a tese de que quanto menos desenvolvida for uma sociedade, menor é a probabilidade que esta venha a se preocupar com a *accountability* dos seus governantes. Em outros termos, quanto mais desenvolvida for uma comunidade política, mais presente se mostra a participação cívica e, conseqüentemente, dispõe de uma maior prática de *accountability* dos gestores públicos perante aqueles que lhes outorgam delegam o poder para governar.

No sentido de medir a associação entre as variáveis que compõe as dimensões socioeconômicas dos municípios piauienses e o resultado das deliberações do TCE-PI, procedemos com a aplicação de testes estatísticos no *Software SPSS* versão 20, através do *Teste U Mann-Whitney*. Foram levantadas quatro hipóteses relacionando as variáveis dependentes e independentes, como consta na seção 4.4, presente no capítulo 4, que trata sobre a Metodologia e Procedimentos de Pesquisa.

Torna-se conveniente destacar algumas considerações postuladas pela literatura que versam no sentido de afirmar que as sociedades democráticas estão entrecortadas por uma cadeia de delegações que implica em diversas formas de *accountability* entre mandante e mandatário. Segundo a literatura as formas de delegação nos regimes políticos pressupõem a existência de possíveis problemas que podem ser vistos sob a ótica das relações de agência estando, portanto passíveis à submissão de mecanismos institucionais de controle.

Sem mais delongas – esta discussão foi feita de forma exaustiva no capítulo dois do presente trabalho, importa destacar que as relações de delegação comportam conflitos reais ou potenciais entre quem delega o poder e quem recebe a delegação de poder, podendo ocorrer o comportamento oportunista por parte do mandatário que muitas vezes busca tirar proveito da posição que ocupa em proveito próprio, surgindo então a necessidade de instituições de *accountability*.

As instituições e práticas de *accountability* democráticas estão invariavelmente inseridas dinamicamente em contextos sociais e políticos mais amplos. Se a cultura política espelha uma situação que os cidadãos e as partes interessadas não estão acostumados, dispostos e capazes de dar um passo à frente para exigir respostas dos governantes, até mesmo as instituições de *accountability* melhor projetadas serão ineficientes (BOROWIAK, 2011).

A deficiência dos governos nos Estados Latinos Americanos está relacionada não apenas às variáveis eleitorais e institucionais, mas aos elevados indicadores de desigualdade social e econômica, o que nos leva a entender que a melhor eficiência dos governos e instituições democráticas poderá ser alcançada mediante condições sociais e econômicas mais favoráveis (PRZEWORSKI, 2001).

O desenvolvimento melhora as condições de vida humana e expande as possibilidades de ser e de fazer do indivíduo, de forma que este possa desfrutar de uma vida saudável, obtendo bem-estar e conhecimento que lhe permita melhores condições de participar integralmente da vida da comunidade, ou seja, “o desenvolvimento significa remover os obstáculos para fazer

aquilo que uma pessoa pode fazer na vida, tais como analfabetismo, falta de saúde, impossibilidade de acesso a recursos, ou ausência de liberdades civis e políticas” (FUKUDA-PARR, 2002, p. 3).

Assim, após efetuarmos estas sucintas considerações, que conclusões podemos tirar dos achados desta pesquisa? Inicialmente, uma primeira conclusão refere-se à responsabilização dos gestores municipais pelo TCE-PI, o que se denomina na literatura por *accountability horizontal*, em que se mostrou consideravelmente elevada; sendo que isto foi evidenciado pelos dados que demonstram uma tendência de elevação dos percentuais de contas de governo apreciadas na situação “Aprovadas” e na “Aprovação com ressalvas”, este mesmo quadro foi verificado nas cortas de gestão dos municípios, sendo em sua maioria julgadas como “Regulares” e “Regulares com ressalvas”, conforme verificamos nas tabelas 6 e 11 respectivamente.

Pudemos observar que o TCE-PI como instituição de *accountability* vem desenvolvendo suas atribuições no sentido de disciplinar e restringir as ações tomadas pelos gestores públicos, contribuindo para assegurar que as ações praticadas pelos representantes políticos transcorram em consonância às normas e procedimentos estabelecidos nos dispositivos constitucionais e legais.

Quanto à baixa associação entre as dimensões socioeconômicas e as práticas de *accountability* nas contas de governo, exceto para os municípios que possuem maior IDHM Educação no ano de 2013, percebemos que os gestores municipais, enquanto responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas, cometem falhas e imperfeições durante este processo governamental, sendo necessário, portanto, que a sociedade mantenha-se mais informada e busque participar conjuntamente com seus representantes políticos dos processos de formulação e deliberação política, bem como atuar de maneira mais ativa no acompanhamento da gestão pública como um todo. Assim, presumimos que um gestor ao ser contínua e deliberadamente cobrado provavelmente tenderá a adotar posturas mais alinhadas aos interesses daqueles que lhes efetuam a delegação de poder.

Após a análise dos resultados obtidos a partir do *Teste U de Mann-Whitney para as* intituladas contas de gestão, constatamos a existência estatisticamente significativa da associação entre o desenvolvimento socioeconômico dos municípios piauienses e a prática de *accountability* por parte dos gestores municipais piauienses. Pudemos perceber que estes gestores durante o processo de implementação e execução das políticas públicas vem pautando

seu comportamento de acordo com as práticas de *accountability*, em que buscam simultaneamente tomar decisões que atendam às necessidades e o interesse público, bem como adotam condutas responsáveis pautadas na ação planejada, transparente e com a correta observância e aplicação dos dispositivos e normativos legais, mecanismos imprescindíveis a uma gestão pública eficaz e eficiente.

Não obstante os esforços para contribuir com o entendimento do tema, as conclusões que podem derivar deste estudo quanto à associação encontrada entre o maior desenvolvimento socioeconômico e a prática de *accountability* nos municípios, exigem cautela quanto à generalização, por duas razões. Em primeiro lugar pelo diminuto recorte temporal, que abarca apenas 4 (quatro) anos de gestão municipal. Em segundo lugar porque o método qualitativo utilizado limitou-se à aplicação do *Teste U de Mann-Whitney*.

Por fim, recomenda-se o aprofundamento e expansão desta pesquisa para identificar a razão do comportamento dos gestores nos anos pré-eleitorais, bem como outras variáveis não utilizadas neste estudo de caso e expandir o espaço geográfico da pesquisa posto que este trabalho foi limitado aos municípios piauienses, de forma que não é recomendável que sejam efetuadas generalizações a partir deste estudo a outras unidades da federação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Luiz Fernando; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e accountability. In: BIDERMAN, Ciro e ARVATE, Paulo (Orgs.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

AGRESTI, Alan; FINLAY, Barbara. **Métodos estatísticos para ciências sociais**. Tradução: Lori Viali. 4. ed. Porto Alegre: Penso, 2012.

AKDERE, M.; AZEVEDO, R. E. Agency theory implications for efficient contracts in organization development. **Organization Development Journal**. Proquest ABI/Inform Global. Chesterlan, v. 24, n. 2, p. 43-54, Summer, 2006.

ARANTES, R. B., LOUREIRO, M. R. COUTO, C. e TEIXEIRA, M. A. C. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: legislativo, tribunais de contas e ministério público. In LOUREIRO, M. R; ABRUCIO, F. L.; PACHECHO, R. S. (Orgs.) **Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV. 2010.

ARAUJO, Marcelo and SANCHEZ, Oscar Adolfo. **A corrupção e os controles internos do estado**. Lua Nova [online]. 2005, n.65, pp.137-173. ISSN 0102-6445. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452005000200006>.

ARMSTRONG, E., **Integrity, transparency and accountability in public administration: Recent trends, regional and international developments and emerging issues**, United Nations, New York, 2005.

BALBE, Ronald da Silva. **Controle interno e o foco nos resultados**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. São Paulo. Editoria Paz e Terra, 2015.

_____. **Os Intelectuais e o poder: dúvidas e opções dos homens de cultura na sociedade contemporânea**. São Paulo: Editoria Unesp, 1997.

_____; MATEUCCI, N e PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Brasília: Editora UNB, 1998.

BOROWIAK, Craig T. **Accountability and Democracy: the pitfalls and promise of popular control**. New York: Oxford University Press, 2011.

BOVENS, Mark. **Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework**, European Law Journal, p. 447–468, 2007.

_____. **Analysing and Assessing Public Accountability**. A conceptual framework. European Governance Papers — Eurogov, C-06-01, jan. 2006.

BRASIL. **Constituição do Brasil (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil 1988 comentada pelo Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=legislacaoConstituicao>. Acesso em fev. 2017.

BRINKERHOFF, Derick W. Coordination issues in policy implementation networks: an illustration from Madagascar's environmental action plan. **World Development**, v. 24, n. 9, p. 1497- 1510, 1996.

CAMPOS, Anna Maria. **Accountability**: quando poderemos traduzi-la para o português? Revista da Administração Pública. Rio de Janeiro FGV, fev. /abr. 1990.

CARL, Sabine. Toward a Definition and a Taxonomy of Public Sector Ombudsmen. **Canadian Public Administration**, vol. 55, n. 02, p. 203 e seguintes, jun. 2012.

CASTRO, Rodrigo Aguirre de. **Sistema de controle interno**: Uma Perspectiva do Modelo de Gestão Pública Gerencial, Belo Horizonte. Editora Fórum, 2007.

CENEVIVA, Ricardo. **Accountability**: novos fatos e novos argumentos – uma revisão da literatura recente. São Paulo: Encontro de Administração Pública e Governança, 2006.

CEPRO. Fundação Centro de Pesquisas Econômicas e Sociais do Piauí. **O IDHM dos Municípios do Piauí por Território de Desenvolvimento**. Teresina, PI. 2016.

CLAD. **La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana**. Buenos Aires: Eudeba. 2000.

CLEMENTE, A. **Economia e desenvolvimento regional**. São Paulo: Atlas, 2000.

COHEN, J. Deliberation and democratic legitimacy. In: BOHMAN, J; REGH, W. **Deliberative democracy essays on reason and politics**. Massachusetts: Institute of Tecnology, 1999.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: Métodos Qualitativo, Quantitativo E Misto**; Tradução Magda Lopes. – 3 Ed. – Porto Alegre: Artmed, 2010.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: UNB, 2001.

_____. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

_____. **Poliarquia**: participação e oposição. Tradução de Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

_____. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989.

DUNN, Delmer. Mixing elected and non-elected officials in democratic policy making: fundamentals of accountability and responsibility. In: PRZEWORSKI, Adam; SOTOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (eds). **Democracy, Accountability and Representation**.

Cambridge: Cambridge University Press. (Cambridge Studies in the Theory of Democracy), 1999.

DYE, K; STAPENHURST, R. **Pillars of Integrity: The Importance of Supreme Audit Institutions in Curbing Corruption**. Washington: The Economic Development Institute of the World Bank, 1998.

EISENHARDT, K. M. Agency Theory: and Assessment Review. **The academy of management**, v. 14, n. 1, p. 57–74, 1989.

ELSTER, Jon. Accountability in athenian politics. In: PRZEWORSKI, Adam; SOTOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (eds). **Democracy, Accountability and Representation**. Cambridge: Cambridge University Press. (Cambridge Studies in the Theory of Democracy), 1999.

FIGUEIREDO, A. & LIMONGI, F. Modelos de Legislativo: o Legislativo brasileiro em perspectiva comparada. **Revista Plenarium**, ano 1 n. 1, p. 41-56, 2004.

FILGUEIRAS, Fernando. Desenvolvimento institucional e controle da gestão pública: uma análise do sistema de accountability brasileiro. Caxambu: ANPOCS, 2015.

FILOMENA, César Luciano. **Trajetória das instituições de accountability**: Uma comparação do sistema de auditorias de contas públicas da República Federativa do Brasil com o da República Argentina, *mimeo*, apresentado no XII Congresso Nacional y V Congreso Internacional sobre Democracia. Rosario: setembro de 2016.

FUKUDA-PARR, Sakiko. **Operacionalizando as ideias de Amartya sobre capacidade**. Set 2002.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. **O caso do prefeito ordenador de despesas**. 2014. Disponível em: <http://doczz.com.br/doc/84559/o-caso-do-prefeito-ordenador-de-despesas>. Acesso em fev. 2017.

_____. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. In **Revista do TCU n.109**. Brasília: mai./ago., p. 61-89, 2007.

GREMAUD, A. P. et al. **Economia brasileira contemporânea**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

HALACHMI, Arie. Accountability overloads. In: BOVENS, M.; SCHILLEMANS, T.; GOODIN, R. (Eds.). **The Oxford Handbook of Public Accountability**. Oxford: Oxford University Press, 2014, *Kindle edition*, posições 14482-14838.

HIBBARD, Michael; LURIE, Susan. Saving land but losing ground: challenges to community planning in the era of participation. **Journal of Planning Education and Research**, v. 20, n. 2, p. 187-195, 2000.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **O Brasil em Síntese**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: ago. 2017.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS – INTOSAI. **Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público**. Tradução: Tribunal de Contas do Estado da Bahia – TCE/BA – Brasil. Série Traduções – n. 13. 2007.

_____. **Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público**. Tradução: Tribunal de Contas da União – TCU – Brasil: 2016.

JANNUZZI, Paulo M. **Indicadores sociais no Brasil**: conceitos, fontes de dados e aplicações. 5. ed. Campinas, SP: Alínea, 2012.

JUSTA, Fernando Antônio da; FIGUEIREDO, Francisco Nelson de Andrade (Coord.). **Cartilha de orientação para agentes públicos e cidadãos**. 2ª edição revista e atualizada – 1ª tiragem. Fortaleza/CE: Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, Julho, 2007.

KENNEY, Charles D. Horizontal Accountability: concepts and conflicts. In: MAINWARING, S; WELNA, C. (Eds). **Democratic Accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press, p. 55-76, 2003.

KEOHANE, Robert O. **Global Governance and democratic accountability**. Unpublished paper from the Miliband Lectures, London School of Economics, Spring 2002. Disponível em: <http://www.lse.ac.uk/collections/LSEPublicLecturesAndEvents/pdf/20020701t1531t001.pdf>

KIEWIET, D. Roderick; MCCUBBINS, Mathew D. **The logic of delegation**: congressional, parties and the appropriations process. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1991.

KING, G; KEOHANE, R. O; VERBA, S. **Designing social inquiry**: scientific inference in qualitative research. Princeton: Princeton University Press, 1994.

LANE, J. E. **Public Administration and Public Management**: The Principal-Agent Perspective. New York: Routledge, 2005.

LEMOS, Leany B. S. O controle legislativo no Brasil pós-1988. In: NICOLAU, Jairo; POWER, Timothy (Org.). **Instituições Representativas no Brasil**: Balanço e Reformas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo**: Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas. São Paulo: Editora Método, 2015.

LOUREIRO, Maria Rita; et al. Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. In: **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo, v. 17, n. 60, jan./jun. 2012.

LUPIA, Arthur. Delegation and its Peril. In: STROM, Kaare; MÜLLER, Wolfgang; BERGMAN, Torbjörn (Ed.). **Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies**. New York: Oxford University Press, 2003.

_____. Delegation of power: agency theory. In: SMELSER, N. J.; BALTES, P. B. (Ed.). **International Encyclopedia of Social and Behavioral Science**. v. 5. Oxford, UK: Elsevier Science Limited, 2001.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **The Federalist Papers**. Editora: New American Libray, Boston, p. 23-189, 1961.

MAINWARING, S. Introduction: Democratic Accountability in Latin America. In: MAINWARING, S.; WELNA, C. (Eds.). **Democratic Accountability in Latin America**. New York: Oxford University Press Inc. p. 3–33, 2003.

MAZMANIAN, Daniel A.; SABATIER, Paul A. **Implementation and public policy**. Chicago: Scott Foresman, 1983.

MCCUBBINS, Mathew; SCHWARTZ, Thomas. Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms. In: **American Journal of Political Science**, 28, n. ° 1, p.165-179, 1984.

MELO, Clóvis Alberto Vieira; PEREIRA, José Wilas de. Corrupção, ineficiência e rejeição de contas municipais por cortes de contas. **Revista de Ciências Sociais**, n. 35, p.129-154, outubro de 2011.

MELO, Marcus André. Republicanismo, cidadania e (novos?) direitos. In **Democracia e desenvolvimento: ensaios em torno da contribuição de Bresser Pereira**. São Paulo: Ed. Getúlio Vargas, 2004.

MENEZES, M. **Atuação da CGU e a Qualidade da Democracia no Brasil: uma análise da fiscalização nos municípios**. Caxambu: ANPOCS, 2016.

_____. **Autonomia e controle das agências reguladoras: o papel do Tribunal de Contas da União no arranjo regulatório brasileiro**. Curitiba: Ithala, 2015; Teresina: Edufipi, 2015.

_____. O Papel do Congresso Nacional e do Tribunal de Contas da União na Fiscalização das Agências Reguladoras: abdicação ou delegação de poderes? **Revista Debates**, Porto Alegre, v.6, n.3, p. 29-52, 2012.

MIGUEL, Luís Felipe. **Impasses da Accountability: dilemas e alternativas da representação política**. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 25 Ed, p. 25-38, nov. 2005.

MILESKI, Hélio Saul. O controle da gestão pública. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2003.

MILL, John Stuart. **Considerations on Representative Government [1861]**. Nova York: Liberal Arts Press, 1958.

MONTESQUIEU, Charles. **O espírito das leis**. Brasília: UNB, 1995.

MORENO, Erika; CRISP, Brian F.; SHUGART, Matthew Soberg. The accountability deficit in Latin America. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Ed.). **Democratic Accountability in Latin American**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

MOSER, C., **How open is open as possible?** Three different approaches to transparency and openness in regulating access to EU documents, Institute for Advanced Studies, Vienna, 2001.

NORTH, Douglass. **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

_____. **Transaction Costs, Institutions, and Economic Performance**. San Francisco, California: International Center for Economic Growth Publication, 1992.

_____; DAVIS, L. E. **Institutional Change and American Economic Growth**. London: Syndics of the Cambridge University, 1971.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Lua Nova, São Paulo: CEDEC, nº 44, pp. 27-54. 1998.

_____. Democracia delegativa? **Novos Estudos CEBRAP**, n. 31, p. 25-40, out. 1991.

_____. *Horizontal Accountability*. In: New Democracies in SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry Diamond and PLATTNER, Marc F. (eds). **The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies**, Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

_____. *Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of mistrust*. In: MAINWARING, S; WELNA, C. (Eds.). **Democratic Accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press, p. 34- 54, 2003.

OECD. **Engaging citizens in policy-making: information, consultation and public participation**, OECD, Paris, 2001.

OKERSON, Ronald J. Governance Structures for Enhancing Accountability and Responsiveness. In: PERRY, James L. (ed.) **Handbook of Public Administration, San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishres**. P. 114-130. 1989.

OLIVEIRA, José A. Puppim de. Enforcing protected area guidelines in Brazil: what explains participation in the implementation process? **Journal of Planning Education and Research**, 2005.

PELIZZO, Riccardo, e Frederick STAPENHURST. **Government Accountability and Legislative Oversight**. New York, New York: Routledge, 2014.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. **Uma teoria da preponderância do Poder Executivo**: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 43, p. 45–67, jun. 2000.

PESSANHA, Charles. Controle Externo: A Função Esquecida do Legislativo no Brasil. In: **O Sociólogo e as Políticas Públicas**: ensaios em homenagem a Simon Schwartzman, Orgs. Felipe Schwartzman, Isabel Schwartzman, Luisa Schwartzman e Michel Schwartzman. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

PETER, Maria da Glória Arrais; MACHADO, Marcus Vinícius Veras. **Manual de auditoria governamental**. São Paulo, Atlas, 2003.

PIAUI. **Constituição do Estado do Piauí (1989)**. Disponível em: http://www.camara.gov.br/internet/interacao/constituicoes/constituicao_piaui.pdf. Acesso em fev. 2017.

_____. **Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Piauí (Lei nº 5.888) de 19 de agosto de 2009**. Disponível em: file <http://www.tce.pi.gov.br/legislacao/normas-tce-pi>. Acesso em fev. 2017.

_____. **Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Piauí**. Disponível em: file <http://www.tce.pi.gov.br/legislacao/normas-tce-pi>. Acesso em fev. 2017.

_____. **Resolução 905 de 2009**. Disponível em: file http://www.tce.pi.gov.br/arquivos-de-eventos/doc_details/119-. Acesso em fev. 2017.

PNUD, IPEA, FJP. **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro**: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013. Brasília. Edição PNUD Brasil. 2013.

POWELL, B. **Elections as instruments of democracy**. Princeton University Press. 2000.

PRATT, Jown W.; ZECKHAUSER, Richard J. Principals and agents: an overview. In: **Principals and agents**: the structure of business. Boston: Harvard Business School Press, pp.1-36, 1995.

PRZEWORSKI, Adam. Accountability social en America Latina y mas alla In: PERUZZOTTI, E. e SMULOVITZ, C. **Controlando la política**: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latino americanas. Buenos Aires, Temas Grupo Editorial. 2001.

_____. **Reforma do Estado**: responsabilidade política e intervenção econômica. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 32. São Paulo: ANPOCS, 1996.

_____. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. Ed. Rio de Janeiro, FGV, 2007.

_____. Social Accountability in Latin America and Beyond. In: SMULOVITZ, C.; PERUZZOTTI, E. (Eds.). **Enforcing the rule of Law: social accountability in the new Latin American democracies**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, *Kindle Edition*, posições 4.288-4.802, 2006.

_____. **States and Markets: a primer in political economy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

PRZEWORSKI, Adam.; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (eds.). **Democracy, Accountability, and Representation**. New York, United States: Cambridge University Press, 1999.

_____; MARAVALL, José Maria. **Democracy and the Rule of Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

SANTISO, Carlos. **The political economy of government auditing: financial governance and the rule of Law in Latin America and beyond**. New York: Routledge, 2009.

SCHEDLER, A. Conceptualizing Accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Org.). **The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SCHELKER, M.; EICHENBERGER, R. **Rethinking Public Auditing Institutions: Empirical Evidence from Swiss Municipalities**, 2008. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1028927>

SCHMITTER, C. The limits of horizontal accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. (EDs). **The Self-Restraining State: power and accountability in new democracies**. London: Lynne Rienner Publishers, p. 59-62, 1999.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Letras, 2000.

SIMÃO, Anna Helena de Azevedo Lima; MELO NETO, João Izidro de; CORREIA, Maria de Nazaré Lino. **Tribunais de Contas: aspectos controvertidos de sua competência**. 2004, 61f. Monografia (Especialização em Direito Público) - Faculdade Integrada de Pernambuco, Rio Branco, 2004.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Societal and horizontal controls: two cases of a fruitful relationship. In: MAINWARING, Scott and WELNA, Christopher (Ed.). **Democratic Accountability in Latin American**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

_____; PERUZZOTTI, Henrique. Societal accountability in Latin America. **Journal of Democracy** 11, 4: 147 158. 2000.

SOUSA, Larissa Naiana Mendes de; MENEZES, Monique. O perfil institucional dos Tribunais de Contas Estaduais brasileiros. In: MENEZES, Monique; JOHAS, Bárbara; PEREZ, Olívia. (Orgs.) **Instituições políticas e sociedade civil**. Teresina: EDUFPI, p.238, 2017.

SPECK, Bruno Wilhelm. Auditing Institution. In: POWER, T. J.; TAYLOR, M. M. (Ed.). **Corruption and Democracy in Brazil: The Struggle for Accountability**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, p. 127–161, 2011.

STRØM, Kaare. Delegation and accountability in parliamentary democracies. **European Journal of Political Research**, v. 37, p. 261–289, 2000.

_____; MÜLLER, Wolfgang; BERGMAN, Torbjörn (Ed.). **Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies**. New York: Oxford University Press, 2003.

SUDENE. **Relação de municípios do semiárido**. Brasília: 2017. Disponível em <http://sudene.gov.br/images/arquivos/semiariado/arquivos/lista-1262municipios-semiarido-2017.pdf>

TAYLOR, M. M.; BURANELLI, V. C. Ending Up in Pizza: Accountability as a Problem of Institutional Arrangement in Brazil. **Latin American Politics and Society**, v. 49, n. 1, p. 59–87, 19 dez. 2008.

TCE-PI. Disponível em: <http://www.tce.pi.gov.br/institucional/apresentacao/>. Acesso em fev. 2017.

_____. **Relatório de Atividades 4º Trimestre 2015**. Disponível em formato pdf. Acesso em mai. 2017.

TCU. **Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI): Princípios Fundamentais de Auditoria (nível 3)**. Brasília: 2015.

TSEBELIS, George. **Veto Players: how political institutions work**. New Jersey: Princeton University Press, 2002.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2009.

WILLIAMSON, Oliver. **Las instituciones económicas del capitalismo**. México: Fondo de Cultura Económica, 1989.

APÊNDICE

Tabela 16 - Municípios Piauienses por Território de Desenvolvimento

TERRITÓRIO	MUNICÍPIO	IDHM GERAL	IDHM RENDA	IDHM LONGEVIDADE	IDHM EDUCAÇÃO	POSIÇÃO
PLANÍCIE LITORÂNEA	Parnaíba	0.687	0.658	0.816	0.604	4 °
	Buriti dos Lopes	0.565	0.544	0.735	0.452	68 °
	Ilha Grande	0.563	0.534	0.708	0.472	70 °
	Cajueiro da Praia	0.546	0.551	0.739	0.400	86 °
	Luís Correia	0.541	0.544	0.730	0.398	90 °
	Bom Princípio do Piauí	0.532	0.526	0.770	0.372	97 °
	Murici dos Portelas	0.530	0.489	0.777	0.391	99 °
	Caraúbas do Piauí	0.505	0.480	0.775	0.347	114 °
	Cocal dos Alves	0.498	0.504	0.779	0.315	120 °
	Cocal	0.497	0.516	0.712	0.334	121 °
	Caxingó	0.488	0.498	0.708	0.329	123 °
COCAIS	Piripiri	0.635	0.621	0.775	0.533	13 °
	Esperantina	0.605	0.579	0.769	0.497	33 °
	Piracuruca	0.596	0.575	0.770	0.478	40 °
	Barras	0.595	0.558	0.779	0.485	41 °
	Brasileira	0.577	0.572	0.752	0.446	58 °
	Pedro II	0.571	0.566	0.767	0.428	64 °
	São José do Divino	0.565	0.529	0.775	0.440	68 °
	Madeiro	0.563	0.472	0.772	0.489	70 °
	Matias Olímpio	0.562	0.521	0.779	0.438	71 °
	Morro do Chapéu do Piauí	0.550	0.536	0.742	0.418	82 °
	Domingos Mourão	0.550	0.547	0.755	0.403	82 °
	Porto	0.549	0.537	0.758	0.406	83 °
	Luzilândia	0.545	0.550	0.700	0.420	87 °
	Batalha	0.545	0.540	0.755	0.398	87 °
	Nossa S. dos Remédios	0.533	0.503	0.732	0.411	96 °
	Lagoa de São Francisco	0.529	0.499	0.743	0.400	100 °
	Campo Largo do Piauí	0.528	0.479	0.766	0.401	101 °
	São João do Arraial	0.523	0.496	0.720	0.401	106 °
Joaquim Pires	0.522	0.485	0.765	0.384	107 °	
São João da Fronteira	0.515	0.516	0.753	0.351	110 °	
Milton Brandão	0.508	0.476	0.772	0.357	113 °	
Joca Marques	0.504	0.501	0.726	0.353	115 °	
CARNAUBAIS	Campo Maior	0.656	0.629	0.793	0.566	7 °
	Castelo do Piauí	0.587	0.566	0.754	0.473	48 °
	Nossa Senhora de Nazaré	0.586	0.557	0.780	0.462	49 °
	Cabeceiras do Piauí	0.583	0.540	0.769	0.476	52 °
	Capitão de Campos	0.583	0.552	0.773	0.465	52 °
	São João da Serra	0.582	0.545	0.757	0.478	53 °
	Sigefredo Pacheco	0.581	0.518	0.764	0.496	54 °
	Boa Hora	0.575	0.534	0.772	0.460	60 °
	Buriti dos Montes	0.574	0.527	0.780	0.460	61 °
	Juazeiro do Piauí	0.570	0.522	0.753	0.470	65 °

	Jatobá do Piauí	0.566	0.525	0.780	0.442	67 °
	Boqueirão do Piauí	0.560	0.555	0.729	0.434	73 °
	São Miguel do Tapuio	0.556	0.508	0.780	0.434	76 °
	Cocal de Telha	0.555	0.550	0.780	0.399	77 °
	Novo Santo Antônio	0.528	0.536	0.702	0.392	101 °
	Assunção do Piauí	0.499	0.462	0.706	0.382	119 °
ENTRE RIOS	Teresina	0.751	0.731	0.820	0.707	1 °
	Água Branca	0.639	0.600	0.763	0.569	12 °
	Angical do Piauí	0.630	0.610	0.737	0.555	17 °
	Miguel Leão	0.623	0.579	0.782	0.533	21 °
	Santo Ant. dos Milagres	0.619	0.524	0.776	0.582	23 °
	Demerval Lobão	0.618	0.588	0.781	0.515	24 °
	José de Freitas	0.618	0.591	0.781	0.512	24 °
	São Gonçalo do Piauí	0.616	0.538	0.739	0.588	25 °
	Monsenhor Gil	0.615	0.568	0.781	0.524	26 °
	Altos	0.614	0.590	0.767	0.512	27 °
	Barro Duro	0.612	0.611	0.729	0.514	29 °
	Nazária	0.602	0.546	0.780	0.512	34 °
	Hugo Napoleão	0.599	0.528	0.776	0.524	37 °
	Agricolândia	0.599	0.550	0.742	0.526	37 °
	Amarante	0.598	0.574	0.750	0.497	38 °
	Lagoinha do Piauí	0.597	0.561	0.776	0.488	39 °
	São Pedro do Piauí	0.595	0.553	0.776	0.492	41 °
	Jardim do Mulato	0.593	0.532	0.711	0.550	43 °
	Regeneração	0.591	0.582	0.714	0.498	44 °
	Alto Longá	0.585	0.567	0.751	0.470	50 °
	Lagoa do Piauí	0.583	0.548	0.778	0.464	52 °
	União	0.577	0.542	0.781	0.453	58 °
	Olho d'Água do Piauí	0.576	0.537	0.746	0.477	59 °
	Coivaras	0.565	0.543	0.732	0.453	68 °
	Palmeirais	0.562	0.515	0.776	0.443	71 °
	Passagem Franca do Piauí	0.561	0.594	0.758	0.393	72 °
	Beneditinos	0.557	0.561	0.780	0.394	75 °
Currálinhos	0.555	0.512	0.762	0.438	77 °	
Lagoa Alegre	0.550	0.538	0.728	0.425	82 °	
Miguel Alves	0.539	0.533	0.742	0.396	91 °	
Pau d'Arco do Piauí	0.514	0.488	0.742	0.376	111 °	
VALE DO SAMBITO	Valença do Piauí	0.647	0.620	0.773	0.566	9 °
	Ipiranga do Piauí	0.630	0.560	0.765	0.583	17 °
	Inhuma	0.624	0.562	0.772	0.560	20 °
	São Félix do Piauí	0.610	0.587	0.742	0.520	30 °
	Aroazes	0.583	0.563	0.752	0.468	52 °
	Elesbão Veloso	0.580	0.573	0.758	0.450	55 °
	Santa Cruz dos Milagres	0.577	0.524	0.719	0.509	58 °
	Barra d'Alcântara	0.577	0.526	0.777	0.471	58 °
	Várzea Grande	0.571	0.554	0.708	0.474	64 °
	Pimenteiras	0.566	0.553	0.774	0.423	67 °
	Prata do Piauí	0.565	0.527	0.764	0.448	68 °
	Francinópolis	0.564	0.523	0.722	0.475	69 °
	São Mig. da Baixa Grande	0.563	0.557	0.774	0.413	70 °
	Novo Oriente do Piauí	0.562	0.547	0.775	0.418	71 °
	Lagoa do Sítio	0.541	0.504	0.745	0.421	90 °

VALE DO RIO GUARIBAS	Picos	0.698	0.684	0.800	0.621	3 °
	Bocaina	0.632	0.614	0.773	0.532	15 °
	Fronteiras	0.619	0.621	0.748	0.511	23 °
	Francisco Santos	0.608	0.598	0.754	0.498	31 °
	Dom Expedito Lopes	0.601	0.583	0.762	0.488	35 °
	São Julião	0.594	0.593	0.775	0.455	42 °
	Sussuapara	0.586	0.563	0.749	0.476	49 °
	Alegrete do Piauí	0.585	0.564	0.749	0.475	50 °
	Santo Antônio de Lisboa	0.584	0.597	0.704	0.473	51 °
	Santana do Piauí	0.574	0.539	0.736	0.476	61 °
	Vila Nova do Piauí	0.565	0.559	0.685	0.471	68 °
	Pio IX	0.564	0.538	0.758	0.440	69 °
	Geminiano	0.561	0.524	0.755	0.446	72 °
	Monsenhor Hipólito	0.561	0.591	0.739	0.404	72 °
	Campo Grande do Piauí	0.560	0.545	0.721	0.446	73 °
	São João da Canabrava	0.559	0.539	0.726	0.446	74 °
	São Luís do Piauí	0.554	0.520	0.757	0.433	78 °
	Itainópolis	0.541	0.545	0.725	0.401	90 °
	Alagoinha do Piauí	0.531	0.535	0.716	0.391	98 °
	Aroeiras do Itaim	0.519	0.502	0.738	0.378	109 °
Paquetá	0.509	0.519	0.731	0.348	112 °	
Vera Mendes	0.503	0.494	0.685	0.375	116 °	
VALE DO CANINDÉ	Oeiras	0.634	0.619	0.753	0.547	14 °
	Simplício Mendes	0.627	0.613	0.767	0.525	19 °
	Santo Inácio do Piauí	0.613	0.543	0.776	0.546	28 °
	Santa Cruz do Piauí	0.601	0.570	0.720	0.530	35 °
	Conceição do Canindé	0.589	0.559	0.759	0.482	46 °
	Colônia do Piauí	0.588	0.570	0.772	0.462	47 °
	Isaías Coelho	0.582	0.628	0.767	0.410	53 °
	Tanque do Piauí	0.579	0.553	0.704	0.499	56 °
	Bela Vista do Piauí	0.576	0.520	0.709	0.519	59 °
	São Francisco do Piauí	0.570	0.557	0.744	0.448	65 °
	Santa Rosa do Piauí	0.567	0.539	0.699	0.483	66 °
	Cajazeiras do Piauí	0.562	0.525	0.752	0.449	71 °
	São João da Varjota	0.559	0.536	0.708	0.460	74 °
	Campinas do Piauí	0.544	0.524	0.776	0.397	88 °
	Wall Ferraz	0.544	0.513	0.708	0.443	88 °
	Floresta do Piauí	0.538	0.530	0.753	0.391	92 °
São Fc° de Assis do Piauí	0.485	0.462	0.734	0.336	124 °	
SERRA DA CAPIVARA	São Raimundo Nonato	0.661	0.631	0.779	0.587	6 °
	São João do Piauí	0.645	0.615	0.769	0.567	10 °
	São Braz do Piauí	0.596	0.533	0.771	0.514	40 °
	São Lourenço do Piauí	0.595	0.560	0.753	0.499	41 °
	Anísio de Abreu	0.594	0.534	0.768	0.512	42 °
	João Costa	0.561	0.510	0.752	0.460	72 °
	Dirceu Arcoverde	0.561	0.563	0.718	0.436	72 °
	Jurema	0.555	0.511	0.767	0.435	77 °
	Capitão Gervásio Oliveira	0.553	0.503	0.725	0.464	79 °
	Várzea Branca	0.553	0.518	0.743	0.440	79 °
	Caracol	0.552	0.533	0.771	0.409	80 °
	Dom Inocêncio	0.549	0.498	0.756	0.439	83 °
	Fartura do Piauí	0.548	0.506	0.738	0.441	84 °
	Coronel José Dias	0.546	0.518	0.725	0.433	86 °

	Bonfim do Piauí	0.542	0.542	0.707	0.415	89 °
	Campo Alegre do Fidalgo	0.537	0.528	0.762	0.385	93 °
	Guaribas	0.508	0.483	0.711	0.381	113 °
	Lagoa do Barro do Piauí	0.502	0.474	0.744	0.358	117 °
VALE DOS RIOS PIAUÍ E ITAUEIRAS	Floriano	0.700	0.676	0.802	0.633	2 °
	Itaueira	0.583	0.594	0.727	0.460	52 °
	Francisco Ayres	0.577	0.565	0.756	0.450	58 °
	Canto do Buriti	0.576	0.571	0.724	0.462	59 °
	Nazaré do Piauí	0.576	0.531	0.707	0.510	59 °
	Paes Landim	0.575	0.537	0.721	0.492	60 °
	São José do Peixe	0.573	0.548	0.766	0.449	62 °
	Rio Grande do Piauí	0.572	0.552	0.767	0.442	63 °
	Pedro Laurentino	0.562	0.479	0.746	0.496	71 °
	Socorro do Piauí	0.561	0.513	0.739	0.465	72 °
	Arraial	0.560	0.514	0.761	0.449	73 °
	Pajeú do Piauí	0.559	0.560	0.732	0.427	74 °
	Nova Santa Rita	0.554	0.520	0.770	0.425	78 °
	Flores do Piauí	0.547	0.525	0.704	0.443	85 °
	São Miguel do Fidalgo	0.535	0.505	0.747	0.407	95 °
	Pavussu	0.526	0.512	0.748	0.379	103 °
Ribeira do Piauí	0.520	0.505	0.758	0.368	108 °	
Brejo do Piauí	0.515	0.531	0.725	0.354	110 °	
Tamboril do Piauí	0.501	0.509	0.685	0.360	118 °	
TABULEIROS DO ALTO PARNAÍBA	Guadalupe	0.650	0.639	0.794	0.542	8 °
	Uruçuí	0.631	0.614	0.794	0.516	16 °
	Antônio Almeida	0.620	0.579	0.781	0.527	22 °
	Bertolândia	0.612	0.596	0.758	0.507	29 °
	Ribeiro Gonçalves	0.601	0.568	0.787	0.485	35 °
	Jerumenha	0.591	0.569	0.787	0.461	44 °
	Marcos Parente	0.590	0.580	0.717	0.494	45 °
	Landri Sales	0.584	0.563	0.738	0.480	51 °
	Canavieira	0.583	0.525	0.778	0.485	52 °
	Baixa Grande do Ribeiro	0.564	0.537	0.751	0.446	69 °
	Porto Alegre do Piauí	0.563	0.539	0.732	0.452	70 °
	Sebastião Leal	0.562	0.516	0.736	0.467	71 °
CHAPADA DAS MANGABEIRAS	Bom Jesus	0.668	0.665	0.799	0.562	5 °
	Corrente	0.642	0.620	0.789	0.540	11 °
	Colônia do Gurguéia	0.628	0.578	0.778	0.550	18 °
	Curimatá	0.607	0.574	0.741	0.527	32 °
	Eliseu Martins	0.595	0.616	0.742	0.462	41 °
	Redenção do Gurguéia	0.589	0.557	0.766	0.478	46 °
	Santa Luz	0.588	0.539	0.768	0.490	47 °
	Júlio Borges	0.582	0.500	0.777	0.508	53 °
	Monte Alegre do Piauí	0.578	0.531	0.768	0.474	57 °
	Alvorada do Gurguéia	0.578	0.520	0.749	0.496	57 °
	Parnaguá	0.575	0.526	0.777	0.464	60 °
	Cristalândia do Piauí	0.573	0.521	0.770	0.469	62 °
	Manoel Emídio	0.573	0.534	0.758	0.466	62 °
	Cristino Castro	0.566	0.586	0.713	0.434	67 °
	São Gonçalo do Gurguéia	0.560	0.572	0.701	0.438	73 °
	Barreiras do Piauí	0.557	0.560	0.730	0.423	75 °
Palmeira do Piauí	0.557	0.570	0.704	0.431	75 °	
Avelino Lopes	0.554	0.532	0.722	0.442	78 °	

	Gilbués	0.548	0.574	0.753	0.380	84 °
	Santa Filomena	0.544	0.530	0.789	0.385	88 °
	Currais	0.542	0.490	0.743	0.438	89 °
	Morro Cabeça no Tempo	0.542	0.472	0.774	0.435	89 °
	Riacho Frio	0.541	0.483	0.761	0.431	90 °
	Sebastião Barros	0.536	0.508	0.770	0.394	94°
CHAPADA VALE DO RIO ITAIM	Paulistana	0.600	0.596	0.767	0.472	36 °
	Caldeirão Grande do Piauí	0.588	0.561	0.744	0.486	47 °
	Simões	0.575	0.560	0.771	0.440	60 °
	Patos do Piauí	0.563	0.529	0.755	0.448	70 °
	Marcolândia	0.562	0.578	0.700	0.438	71 °
	Francisco Macedo	0.553	0.567	0.701	0.425	79 °
	São José do Piauí	0.552	0.569	0.700	0.423	80 °
	Belém do Piauí	0.551	0.537	0.696	0.448	81 °
	Caridade do Piauí	0.541	0.520	0.715	0.426	90 °
	Padre Marcos	0.541	0.531	0.699	0.427	90 °
	Jacobina do Piauí	0.535	0.509	0.724	0.416	95 °
	Acauã	0.528	0.517	0.692	0.411	101 °
	Curral Novo do Piauí	0.527	0.506	0.685	0.422	102 °
	Massapê do Piauí	0.525	0.514	0.730	0.386	104 °
	Jaicós	0.524	0.556	0.709	0.366	105 °
	Queimada Nova	0.515	0.490	0.758	0.368	110 °
Betânia do Piauí	0.489	0.486	0.702	0.342	122 °	

Fonte: PNUD; IPEA; FJP, (2013); CEPRO, (2010).

Nota: elaborado pelo autor.