

**DEMOCRACIA, DESENVOLVIMENTO E ACCOUNTABILITY
NO PLANO LOCAL: ESTUDO SOBRE AS PRESTAÇÕES DE
CONTAS DOS MUNICÍPIOS PIAUIENSES**

DEMOCRACY, DEVELOPMENT AND ACCOUNTABILITY
OF LOCAL PLAN: STUDY ON THE ACCOUNTABILITY OF
PIAUIENSES COUNTIES

Valter Rodrigues Carvalho*
Cláudio Rêgo Carvalho**

Como citar: CARVALHO, Valter Rodrigues. CARVALHO, Cláudio Rêgo. Democracia, desenvolvimento e accountability no plano local: estudo sobre as prestações de contas dos municípios piauienses. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 16, n. 3, p. 101-122, dez. 2021. DOI: 10.5433/24157-108104-1.2021v16n3p.101. ISSN: 1980-511X

*Doutor e mestre em ciência política pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Bacharelado em direito pela Universidade de Mogi das Cruzes em São Paulo. Professor e dos cursos de especialização em direito público e gestão pública na Universidade Cruzeiro do Sul.
E-mail: valter.carvalhosp@gmail.com

**Bacharel em Contabilidade pela Universidade Estadual do Piauí - UESPI, licenciado em Pedagogia (2009) e Mestre em Ciência Política (2018), pela Universidade Federal do Piauí – UFPI. Funcionário concursado do Instituto Federal do Piauí – IFPI.
E-mail: klaudioconta@gmail.com

Resumo: Este artigo busca observar a associação entre os fatores socioeconômicos e a prática de *accountability* dos gestores públicos piauienses nos anos de 2010 a 2013. É um estudo de caso sobre alguns municípios selecionados e analisados através de pesquisa qualitativa e quantitativa. Foi possível evidenciar que os municípios com maiores IDHMs mostraram práticas de *accountability societal* mais robustas devido ao maior pluralismo social e organizacional e capacidades estatais. A partir da aprovação/reprovação das contas de gestão, os municípios de maior IDHM demonstraram maior *accountability societal*. Concluímos que um controle do tipo *alarme de incêndio* – pressão social vinda da sociedade – evitou que o controle fosse apenas do tipo *patrulha de polícia* – *accountability horizontal* realizada pelo TCE-PI –, resultando em prestações de contas regularizadas e de acordo com as regras da boa gestão pública.

Palavras-chave: Desenvolvimento e democracia; Representação e *accountability*; Cultura política e democracia.

Abstract: This study examines the association of socioeconomic factors and the practice of accountability of public managers in Piauí in the years 2010 to 2013. This paper is also a case study on some selected municipalities utilizing qualitative and quantitative research. It concludes that municipalities with higher HDHMs showed more robust societal accountability practices due to greater social and organizational pluralism and state capabilities. Based on the approval/rejection of management accounts, the municipalities with higher HDIM showed more societal accountability. We conclude that a fire alarm type control - social

pressure from society - avoided the use of police type control - horizontal accountability performed by the TCE-PI -, resulting in regularized accounts rendered and in accordance with the rules of good public management.

Keywords: Development and democracy. Representation and accountability. Political culture and democracy.

INTRODUÇÃO

O artigo tem como objetivo verificar a associação entre fatores socioeconômicos dos municípios do estado do Piauí e a prática de *accountability* dos gestores públicos nos anos de 2010 a 2013. Foram tomados como dados quantitativos o resultado dos acórdãos proferidos pelo Tribunal de Contas das contas de gestão.

A metodologia empregada é de natureza mista – quantitativa e qualitativa –, aplicada ao estudo de caso – os municípios selecionados. As deliberações do TCE-PI foram organizadas nas categorias contas de gestão julgadas “Regular” e “Irregular”. Assim, é por meio da presença de *accountability horizontal* – aprovação das contas – que vamos aferir se há maior ou menor *accountability societal* e se, por sua vez, há relação com o nível do IDHM dos municípios.

Nossa hipótese é que quanto maior o desenvolvimento socioeconômico em um município, medido pelas variáveis IDHM Geral, Renda per capita, IDHM Longevidade, nível de escolaridade dos adultos e do fluxo de escolaridade infanto-juvenil, mais robusta deve ser a *accountability societal* dos gestores municipais.

O artigo está organizado em cinco partes. Na primeira parte faremos análise do conceito de *accountability* na literatura internacional. Na segunda parte analisa-se a literatura sobre desenvolvimento e democracia. A terceira parte é dedicada à definição da metodologia e abrangência da amostra da pesquisa. Na quarta parte discutimos os resultados da pesquisa. Na quinta parte, conclui-se com um balanço dos achados e indicamos possíveis caminhos para novas pesquisas.

1 DELEGAÇÃO, PROBLEMAS DE AGÊNCIA E ACCOUNTABILITY EM REGIMES DEMOCRÁTICOS

O conceito de *accountability*, na tradução do inglês, significa responsabilização – objetiva e subjetiva – ou controle, transparência, prestação de contas etc. (PINHO; SACRAMENTO, 2009). O conceito está intrinsecamente relacionado à transparência, que diz respeito à necessidade de publicidade dos atos daqueles a quem o povo delega poder – a exemplo do que se estabelece entre os cidadãos e seus representantes eleitos (O’DONNELL, 1998; MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006).

A responsabilização de governantes em regimes democráticos dá-se de duas formas: a) *Accountability horizontal*, que é exercida entre agências estatais; e b) *accountability vertical*, exercida de modo ascendente – da sociedade para o Estado. A *accountability vertical* se desdobra em outra forma, que é a *societal* – participação social, por meio de ONGs, pressões midiáticas, como o jornalismo de denúncia.

O ato de delegação de poder, base da representação democrática, está sempre às voltas

com problemas de agência – uso do poder delegado em proveito próprio (WILLIAMSON, 1989; PRZEWORSKI, 1998). Os problemas de agência se expressam no que a literatura convencionou chamar de “*comportamento oportunista*” do agente (WILLIAMSON, 1989). Trata-se de desvios da finalidade do cargo ou função delegada em proveito próprio ou de quem o agente tenha interesse em beneficiar. Em outras palavras, mesmo os regimes democráticos, que contêm as instituições essenciais – liberdade de expressão, organização, eleições livres, periódicas e competitivas etc. –, capazes de responsabilizá-los, não se mostram suficientemente efetivos na tarefa de evitar os desvios (O’DONNELL, 1998; MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006). Isso se deve ao fato de que o principal (a exemplo dos eleitores) se encontra em uma situação de assimetria de informação em relação ao agente (a exemplo dos representantes), o que torna aquele vítima do “comportamento oportunista” (WILLIAMSON, 1989; MANIN; PRZEWORSKI; STOKES; 2006). É por essa razão que se instituíram as formas de accountability, que são de duas espécies: *accountability vertical* e *horizontal*.

1) *Accountability vertical* - Essa forma de controle dá-se no contexto de regime político pluralista, o qual pode ser definido 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 grupo” (DAHL, 2012, p. 346-347). Assim, as eleições se convertem na principal estrutura de incentivos da qual advém a responsabilização – ato de punir ou premiar – dos que detêm delegação de poder – os representantes (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006; PRZEWORSKI, 1998). De acordo com Manin, Przeworski e Stokes (2006), a accountability vertical, na sua forma mais notável – as eleições –, mostra-se mais efetiva quando as políticas públicas implementadas pelos representantes forem capazes de mudar a vida – em termos de Bem Estar – dos cidadãos/eleitores. Assim, ela é capaz de premiá-los com a reeleição. Ao contrário, se isso não for perceptível pelo cidadão/eleitor, será este punido pela não reeleição.

2) *Accountability horizontal e enforcement* - Essa forma de controle tem sua razão de ser devido às deficiências dos controles verticais apontados acima. O’Donnell (1998) apontou as deficiências da accountability vertical, já que os mecanismos eleitorais evidenciaram grande fragilidade, pelo menos nas novas democracias, para tornar responsivos os governantes pelos governados. Para sanar essas fragilidades é que a literatura especializada sugere a incorporação da democracia eleitoral às instituições de controles horizontais que realizem a *accountability* entre agências estatais (O’DONNELL, 1998; MAIWARING, 2003; ELSTER, 1999). O’Donnell (1998) denominou que *accountability horizontal* é a institucionalização de órgãos ou agência estatais para realizar tarefas de controle de ações dos governantes e de outras agências estatais. Nesses termos, “a accountability horizontal efetiva não é produto de agências isoladas, mas de redes de agências que têm em seu cume [...] tribunais [...] comprometidos com essa accountability” (O’DONNELL, 1998, p. 53).

O debate sobre *accountability*, sobre sua forma horizontal, avançou muito nos últimos anos. O estudo inaugural de O’Donnell (1998) dedicou atenção à necessidade de órgãos de

controle e fiscalização resumirem o controle à tomada e justificativa de prestações de contas dos governantes e demais agentes públicos. Não propôs que estes tenham poderes para impor sanções a governos e agentes públicos por desvios e violações das normas e obrigações de governos e agentes públicos (MAIWARING, 2003); ELSTER, 1999). Assim, Mainwaring (2003) e Elster (1999) revisaram de forma crítica as concepções de O'Donnell com um enfoque que privilegiou a capacidade das instituições de *accountability horizontal* imporem sanções aos infratores das leis no exercício do governo. A *accountability horizontal* não pode se limitar à simples tarefa de tomar e justificar prestações de contas dos governos e agentes governamentais. Estes órgãos devem possuir capacidades legais e institucionais – *enforcement* – de impor penalidades diretas ou indiretamente aos violadores das leis, responsabilidades estatais e governamentais (ELSTER, 1999).

3) *Accountability societal e controle do tipo alarme de incêndio*. A *accountability societal* representa uma subespécie da *accountability vertical* – eleições livres, competitivas e periódicas. Diferentemente das eleições, é um controle permanente (SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2003). São controles sociais que reduzem a distância entre governantes e governados. Assim, “[...] eles são capazes de responder rapidamente à opinião pública, testar as consequências do abandono de certos programas e promessas, reverter o curso da ação quando necessário e tentar persuadir o público através de palavras e atos” (ARATO, 2002, p. 97). A participação social serve apenas para informação e preparação dos representados, serve para informar os representantes eleitos quanto ao estado de espírito dos eleitores.

A *accountability societal* é uma forma de responsabilização do tipo “*mecanismo de alarme de incêndio*”, que é exercido pelos cidadãos em relação à classe política ou da classe em relação à burocracia (SMULOVITZ ; PERUZZOTTI, 2003). O controle do tipo *alarme de incêndio* é mais eficiente do que o tipo *patrulha de polícia* (KIEWIET; McCUBBINS, 1991). A vantagem do controle do tipo *alarme de incêndio* é que, além de rápido e barato, é realizado *ex ante*, o que evita prosseguir nas falhas e desvios. O controle *patrulha de polícia* – considerado custoso – é realizado *ex post* (depois das decisões tomadas), o que não possibilita antecipar-se aos erros e desvios.

Por fim, a *accountability societal* é importante para a sinalização dos *déficits de transparência* das institucionais estatais formais ao fornecer “[...] fontes de informação autônomas, que servem para suprir vazios informativos estatais ou mesmo para desafiar as cifras ou dados oficiais” (SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2003, p. 7). Com isso, pode levar a “*sanções simbólicas*” aos agentes públicos que se desviam da lei, como, por exemplo, derrota eleitoral, renúncia de cargos públicos, sanções judiciais ou ostracismo público.

2 DESENVOLVIMENTO, DEMOCRACIA E ACCOUTABLITY SOCIETAL

O debate sobre desenvolvimento econômico e democracia já é longo e eivado de muita controvérsia. Os teóricos da modernização (LIPSET, 1967; MOORE JUNIOR, 1975; HUNTINGTON, 1975) sustentaram haver uma relação positiva entre desenvolvimento econômico

e a existência e estabilidade de regimes democráticos. Em outros termos, o sucesso da democracia está condicionado ao desenvolvimento, pois o sucesso econômico é a chave para a transformação de sociedades tracionais em sociedades modernizadas, abrindo assim o caminho para a modernização e a democracia (LIPSET, 1967). Lipset (1967, p. 49-50), em uma ilustrativa passagem, diz: “talvez a generalização mais comum [...] seja a de que a democracia está relacionada com a situação de desenvolvimento econômico. Quanto mais próspera for uma nação, tanto maiores são as probabilidades de que ela sustenta a democracia”. Ou seja, em chave aristotélica, “uma sociedade dividida entre uma grande massa pobre e uma pequena elite favorecida resultará numa oligarquia [...] ou em tirania” (LIPSET, 1967, p. 49-50). Em outras palavras, a existência da democracia aumenta em uma relação direta com o nível de modernização e desenvolvimento das sociedades.

A teoria da modernização de Lipset (1967) propôs que a estabilidade da democracia depende da existência de uma grande classe média. Assim, “uma numerosa classe média tempera o conflito, ao premiar os partidos moderados e democráticos, e ao punir os grupos extremistas” (LIPSET, 1967 p. 66). Depreende da análise do autor que uma grande classe média elevaria sua renda e grau de instrução a ponto de adotar uma visão mais longa e gradualista em termos de perspectivas e concepções políticas.

A estabilidade da democracia depende desse cruzamento de interesses inconsistentes ideologicamente, de modo que “[...] as probabilidades de democracia estável são incentivadas na medida em que os grupos e indivíduos têm um certo número de filiações entrecruzadas e politicamente relevantes” (LIPSET, 1967, p. 90). Assim, quem quer que queira fundar democracias deve, antes de tudo, promover o desenvolvimento econômico. Segundo Huntington (1975), o desenvolvimento acarreta transformações nas sociedades tradicionais, que são a diferenciação e autonomização das esferas sociais.

Embora goze de certo consenso – mesmo entre aqueles que não associam a democracia, necessariamente, à existência de desenvolvimento econômico (DAHL, 2005) –, a relação entre democracia e desenvolvimento não é tão evidente e linear, como apontaram os teóricos da modernização.

Importa ressaltar ainda que a modernização da qual lança mão Lipset (1967) é um dos tipos possíveis, não o único. Moore Junior (1975) chamou atenção para a existência de ao menos três vias para a modernização: a) a via da revolução burguesa, nos Estados Unidos e a Inglaterra, que abriram caminho para a industrialização; b) a via para a modernização aberta pelo fascismo no século XX, na Alemanha e Japão; c) por último, a via comunista, cujos exemplos foram Rússia e a China. O estudo de Lipset (1967) está limitado aos casos de modernização pela via da revolução burguesa. Na verdade, este caminho, para ser aberto, dependeu da correlação de forças entre burguesia e nobreza (MOORE JUNIOR, 1975, p. 579). Onde a burguesia encontrou força suficiente para mudar de forma violenta a ordem tradicional, ela o fez, instaurando a democracia (Inglaterra, França e Estados Unidos).

Nos anos de 1970, Huntington (1975) reavalia a teoria da modernização e sua relação com a democracia, propondo alternativa. O autoritarismo que emerge nesses países resulta da

desagregação da ordem tradicional pela modernização social, que gera instabilidade política porque leva à entrada nas massas na política. “A urbanização e os meios de massa provocam um incremento das aspirações e expectativas, as quais, se satisfeitas, galvanizam os indivíduos e os grupos para a política” (HUNTINGTON, 1975, p. 60). A tendência é que os líderes atendam às demandas e aspirações das massas, comprometendo a modernização e ensejando colapso da democracia.

Na década de 70 do século passado, Dahl (2005) abriu caminho para liberar a esfera política das amarras da teoria da modernização. Reconhecem e salientam a autonomia das instituições ao isolar a estrutura social e suas características da esfera política. A teoria da modernização é criticada por seu cunho histórico-estrutural e linear, em que “homens são presos de decisões tomadas no passado [...]. Regimes políticos não são matérias de escolha” (LIMONGI, 2005, p. 17). Assim, Dahl (2005) elegeu como preocupação principal evidenciar os efeitos do acesso dos recursos sociais, econômicos e de coerção sobre a democracia – base do pluralismo. É a existência de diversos poderes sociais independentes, pluralismo societal, que possibilita a manutenção da democracia. Em outros termos, é do pluralismo societal e não, necessariamente, do processo de desenvolvimento e modernização que depende a instauração e estabilidade da democracia. Os próprios exemplos estudados por Lipset (1967) já eram de países pluralistas no século XIX – EUA, Canadá, Nova Zelândia, Suécia etc.

Dahl elege como variável independente a igualdade/desigualdade na distribuição de recursos de poder como premissa de sustentação da democracia. É que “nos sistemas políticos competitivos [*pluralistas*] dispõem de menos recursos para coagir sua população [...]” (DAHL, 2005, p. 101). A democracia não depende de predisposição dos atores em aceitá-la e promovê-la, mas dos custos da coerção sobre a oposição. Isso porque, dentre os atributos das Poliarquias, “[...] incluem uma ordem social mais ou menos pluralista e uma diversidade de limitações constitucionais efetivas à coerção governamental” (DAHL, 2005, p. 101). Isso destoa dos regimes hegemônicos (com domínio de grupos isolados), que independe do nível de desenvolvimento, porque estes apresentam “[...] ordens sociais centralmente controladas, têm à sua disposição meios muito mais abrangentes de coerção, que podem empregar para eliminar a manifestação de insatisfação” (DAHL, 2005, p. 101).

Portanto, se a premissa básica é a de que os grupos políticos, tanto governo quanto oposição, preferem coagir seus adversários a tolerá-los, então a questão básica desloca-se para os custos da coerção. É o cálculo de custos e benefício que leva à aceitação do outro. Se a repressão se mostrar mais vantajosa que a transigência, tanto governo quanto oposição preferirão recorrer à força. A democracia, portanto, é sustentada a partir do equilíbrio de forças pluralistas resultante de uma relativa igualdade dos recursos de poder.

3 METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS DE PESQUISA

O artigo analisa a associação entre fatores socioeconômicos dos municípios piauienses com a prática de *accountability* dos gestores públicos nos anos de 2010 a 2013, a partir do resultado das decisões proferidas pelo Tribunal de Contas. Trata-se de um estudo de caso. Nesse plano, buscou-se uma metodologia que dê embasamento teórico ao tema, de modo que os objetivos de pesquisa possam ser alcançados.

3.1 METODOLOGIA

A metodologia utilizada é de natureza mista – quantitativa e qualitativa – e descritiva, aplicada ao estudo de caso. Assim o método de investigação, no estudo de caso, limita-se a uma ou poucas unidades de análise, no sentido de se obter uma compreensão mais precisa do fenômeno em tela (VERGARA, 2009). Por meio do estudo de caso, é possível explorar determinado evento ou atividade com detalhe, em que os casos são relacionados pelo tempo e atividade, reunindo informações melhor detalhadas, fazendo uso de variados instrumentos de coleta de dados, durante um maior período (CRESWELL, 2010). De acordo Creswell (2010), a metodologia mista é a abordagem que se vale dos pontos fortes dos métodos quantitativos e qualitativos que, a depender da questão de pesquisa, ora atribui mais peso a um do que a outro, ora iniciando-se com um e concluindo-se com outro.

Os resultados contidos nas deliberações do TCE-PI foram organizados em duas categorias, para efeito de unidades de análise, nas quais são identificadas as situações *contas de gestão* julgadas: Regular e Irregular.

3.2 MUNICÍPIOS DA AMOSTRA

O Estado do Piauí possui 224 municípios, dos quais cento e oitenta e cinco (82,59%), localizam-se no semiárido, região de curta estação chuvosa e longo período de seca, fator desfavorável ao desenvolvimento socioeconômico (SUDENE - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, 2017).

Na amostra do estudo foram selecionados 48 municípios (21,4%). Por sua vez, a análise recaiu sobre 382 (trezentas e oitenta e duas) prestações de contas entre os anos 2010 a 2013 (Quadro 1). Uma deliberação do TCE-PI (acórdão) referente ao município de Uruçuí ficou de fora, tendo em vista que a prestação de contas desse município em 2013 foi sobrestada. O recorte temporal de 2010 a 2013 se justifica por duas razões: a) os processos de prestação de contas dos municípios piauienses são apresentados e disponibilizados em formato digital a partir de 2010; b) somente em 2013 é que os processos já estavam transitados em julgado – não cabendo mais recursos.

Quadro 1 – Municípios da amostra

TERRITÓRIOS DE DESENVOLVIMENTO	DE	MUNICÍPIOS MAIOR IDHM	MUNICÍPIOS MENOR IDHM
PLANÍCIE LITORÂNEA		Parnaíba e Buriti dos Lopes	Caxingó e Cocal
COCAIS		Piripiri e Esperantina	Joca Marques e Milton Brandão
CARNAUBAIS		Campo Maior e Castelo do Piauí	Assunção e Novo Santo Antônio
ENTRE RIOS		Teresina e Água Branca	Pau D'Arco do Piauí e Miguel Alves
VALE DO SAMBITO		Valença do Piauí e Ipiranga do Piauí	Lagoa do Sítio e Novo Oriente
VALE DO RIO GUARIBAS		Picos e Bocaina	Vera Mendes e Paquetá
VALE DO CANINDÉ		Oeiras e Simplício Mendes	São Fe ^o de Assis e Floresta
SERRA DA CAPIVARA		São Raimundo Nonato e São João	Lagoa do Barro e Guaribas
VALE DOS RIOS PIAUÍ E ITAUEIRAS		Floriano e Itaueira	Tamboril do Piauí e Brejo do Piauí
TABULEIROS DO ALTO PARNAÍBA		Guadalupe e Uruçuí	Sebastião Leal e Porto Alegre
CHAPADA DAS MANGABEIRAS		Bom Jesus e Corrente	Sebastião Barros e Riacho Frio
CHAPADA VALE DO RIO ITAIM		Paulistana e Caldeirão Grande do Piauí	Betânia e Queimada Nova

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados do Relatório da CEPRO (2016)

Por fim, a seleção da amostra dos municípios foi realizada tomando por base o IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal), coletado no banco de dados do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), a partir do censo demográfico realizado em 2010, sendo metade da amostra de municípios de maior IDHM e metade de menor IDHM.

3.3 VARIÁVEIS DA PESQUISA

Foram selecionadas algumas variáveis que apresentam características pertinentes às unidades de análise (Quadro 2). Para associação entre a variável dependente – *resultado das deliberações do TCE-PI* – e as variáveis independentes relacionadas à dimensão socioeconômica dos municípios piauienses, visando a evidenciar a maior a menor incidência de *accountability*, foram aplicados testes estatísticos.

Quadro 2 – Síntese das variáveis

Dimensão da	Tipo de Variável	Variável	Descrição da variável
	Dependente	Regulares/Irregulares	Variável que se refere ao resultado das deliberações do TCE-PI expresso nos acórdãos expedidos pela referida Corte de Contas

Socioeconômica	Independente	IDHM Geral	Variável que expressa o nível de desenvolvimento humano em um determinado município, composto pelos indicadores socioeconômicos de renda, longevidade e educação, medido em escala numérica que vai de 0 a 1.
	Independente	IDH-M Renda	Variável socioeconômica que expressa o desenvolvimento humano em um município a partir da média da renda <i>per capita</i> dos cidadãos, medido em escala numérica que vão de 0 a 1.
	Independente	IDH-M Longevidade	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	Variável socioeconômica que expressa o desenvolvimento humano em um município a partir do nível de escolaridade dos adultos e do fluxo escolar infanto-juvenil, medido em escalas numéricas que vão de 0 a 1.

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados do TCE-PI (2010-2013) e PNUD; IPEA; FJP (2013).

A variável dependente “resultado das deliberações do TCE-PI” foi operacionalizada na pesquisa como *proxy* para a prática de *accountability* dos gestores dos municípios. Trata-se de uma variável de natureza qualitativa, classificada nesta pesquisa nas categorias: “Regulares” ou “Irregulares” para as *contas de gestão*.

Quanto às variáveis independentes, compõem a dimensão socioeconômica dos municípios e são representados pelo IDHM Geral e pelos indicadores: IDH-M Renda, IDH-M Longevidade e IDH-M Educação. Esses indicadores são variáveis quantitativas medidos em escala numérica de 0 a 1 – 1 é o mais elevado nível de desenvolvimento. Trata-se de indicadores do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), colhidos no banco de dados do IBGE (censo do ano de 2010). No tocante a indicador, Jannuzzi (2012) afirma que “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”. Em outros termos, “[...] 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).

Para medir associação entre as variáveis que compõem a dimensão socioeconômica dos municípios e as deliberações do TCE-PI, aplicamos testes estatísticos no *Software SPSS* versão 20. Por meio do *Teste U Mann-Whitney* mediu-se a associação entre as unidades de análise e as variáveis quantitativas: IDHM Geral, IDHM educação, IDHM longevidade e IDHM renda.

Por sua vez, a regra de decisão se baseia no *p-valor*, de maneira que se *p-valor* < 0,05 existe diferenças significativas entre os valores dos dois grupos para variável em questão. Porém, se *p-valor* > 0,05, conclui-se que os dois grupos não diferem significativamente para a variável em análise. Em todos os testes estatísticos utilizou-se o nível de 5% de significância (AGRESTI; FINLAY, 2012).

3.4 HIPÓTESE DA PESQUISA

Para medir a associação entre a variável dependente “resultado das deliberações do TCE-PI” quanto às contas de gestão e as variáveis independentes relacionadas à dimensão socioeconômica, foi levantada a seguinte hipótese: quanto maior o desenvolvimento socioeconômico em um município, medido pelas variáveis IDHM Geral, Renda per capita, IDHM Longevidade, nível de escolaridade dos adultos e do fluxo de escolaridade infanto-juvenil, mais robusta se apresenta a *accountability* societal dos gestores municipais.

4 RESULTADOS DA PESQUISA

Neste capítulo faremos a análise dos resultados das deliberações das contas de gestão. Na primeira parte, analisamos os aspectos qualitativos em termos dos percentuais e, posteriormente, aplica-se o *Teste U de Mann-Whitney*. Na segunda parte realiza-se uma discussão analítica sobre os resultados.

4.1 ANÁLISE DAS DELIBERAÇÕES DAS CONTAS DE GESTÃO

Na Tabela 1 temos os resultados (%) das decisões do TCE-PI relativas ao julgamento das contas de gestão de 2010 a 2013. A análise tem por base pesquisar 191 (cento e noventa e um) acórdãos. Como se pode observar, apenas 10 (dez) acórdãos no período com julgamento contêm decisão das contas de gestão “Regulares”, sendo a maior no exercício financeiro de 2011 – quatro casos.

Nos casos de julgamentos “Regulares com ressalvas”, foram detectados 115 (cento e quinze) de acórdãos que manifestam este tipo de decisão. Isso corresponde à grande maioria dos julgamentos proferidos pelo TCE-PI no tocante às contas de gestão – 40 (quarenta) ocorrências.

No tocante aos julgamentos das contas de gestão na situação “Irregulares”, foram encontrados 66 (sessenta e seis) acórdãos sobre este tipo de situação, sendo que a maior ocorreu no exercício financeiro de 2010 – 23 (vinte e três) ocorrências.

Quadro 3 – 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: Elaborada pelos autores, a partir de dados do TCE-PI (2010-2013)

É possível constatar que no período em análise houve uma evolução crescente do julgamento das contas de gestão como “Regulares”. No ano de 2010 os acórdãos foram da ordem de 52,09% de contas “Regulares”. Em 2013 atingiu o patamar percentual de 89,36% das contas de gestão julgadas como “Regulares”.

No sentido oposto, as contas de gestão julgadas “Irregulares” mostram tendência de evolução decrescente. No ano de 2010 a frequência percentual de casos julgados como “Irregulares” foi de 47,91%. Nos exercícios financeiros seguintes houve um declínio significativamente das irregularidades, 10,64% em 2013, o mais baixo do período.

4.2 DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO E PRÁTICAS DE *ACCOUNTABILITY*

A relação entre IDHM e práticas de *accountability* será mensurada mediante aplicação do *Teste U de Mann-Whitney* – índice quantitativo – e iniciamos pelo IDHM Geral.

a) *IDHM Geral* – Como podemos observar (Tabela 2), no período em tela, o IDHM Geral tende a ser maior em média para o grupo de municípios com contas de gestão “Regular”, sendo diferença estatisticamente significativa nos anos de 2010 e 2011. Assim, o IDHM Geral é uma variável que incrementa significativamente com prática de *accountability*. Reforça a hipótese ainda a medição realizada pelo *Teste U de Mann-Whitney*, que apresenta o *p-valor* < 0,05 nos dois exercícios financeiros supracitados.

Tabela 1 – Medidas descritivas e *Teste U de Mann-Whitney* para o IDHM Geral nas contas de gestão e práticas de *accountability* – 2010 a 2013

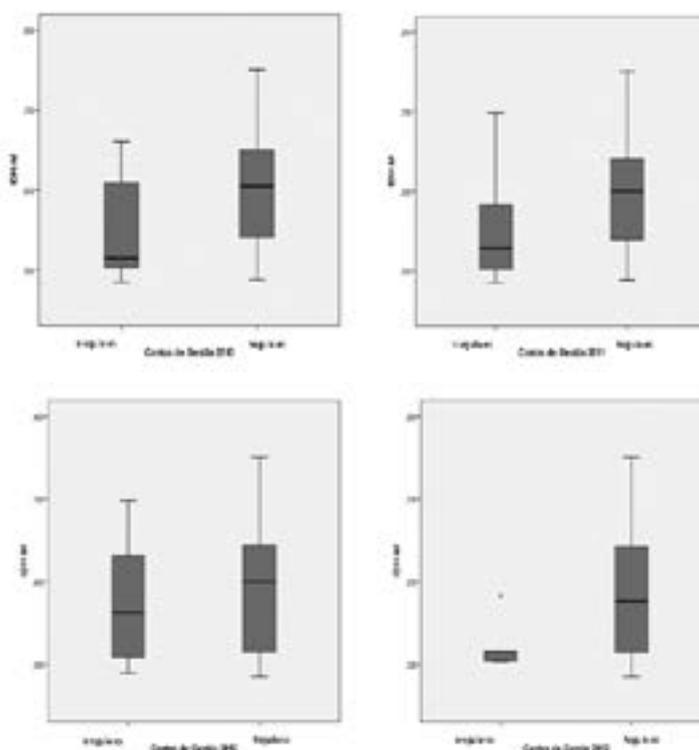
IDHM Geral	Contas de Gestão 2010		Contas de Gestão 2011		Contas de Gestão 2012		Contas de Gestão 2013	
	Irregulares	Regulares	Irregulares	Regulares	Irregulares	Regulares	Irregulares	Regulares
N	23	25	17	31	21	27	5	42
Média	0,552	0,605	0,552	0,594	0,566	0,590	0,524	0,585
Sd	0,061	0,069	0,065	0,069	0,062	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
Min	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
p-valor*	0,011		0,028		0,313		0,103	

Fonte: Elaborada pelos autores, a partir de dados do TCE-PI (2010-2013) e PNUD; IPEA; FJP (2013)

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

Ressalta-se, ainda, que nos grupos de municípios com contas “regulares” e contas “Irregulares” ocorre uma proximidade do IDHM Geral mínimo e máximo, assim como o coeficiente de variação (CV) está abaixo de 15%. Há uma dispersão ou variabilidade muito baixa; em outros termos, um indicativo de alta homogeneidade deste indicador de desenvolvimento humano dos municípios em cada grupo (Tabela 2).

Figura 1 – Box plot para comparação da média IDHM Geral entre os municípios com as contas de gestão “Regulares” e “Irregulares” – 2010 a 2013



Fonte: Elaborada pelos autores, a partir de dados do TCE-PI (2010-2013) e PNUD; IPEA; FJP (2013)

A fim de tornar mais clara a associação estatisticamente significativa entre estas variáveis em análise pode-se observar no *Box plot* que o período de 2010 a 2013 revela forte tendência de que os municípios com as contas de gestão julgadas como “Regulares” possuem maior IDHM Geral.

Portanto, confirma-se a hipótese 1, que pressupõe o seguinte: quanto maior o desenvolvimento socioeconômico em um município, medido pelo IDHM Geral, mais robusta será a prática de *accountability* dos gestores municipais.

b) *IDHM Renda Per Capita* – Em todo o período, o IDHM Renda tende a ser maior para o grupo de municípios com contas de gestão julgadas como “Regulares” – diferença estatisticamente significativa em 2010 e 2011. Assim, infere-se que o indicador socioeconômico IDHM Renda interferiu de forma significativa na boa gestão fiscal. O indicador é uma variável que se relaciona significativamente com prática de *accountability* dos gestores dos municípios no período em análise. A medição realizada a partir do *Teste U de Mann-Whitney* apresenta o *p-valor* < 0,05 nos referidos exercícios, o que reforça a hipótese.

Tabela 2 – Medidas descritivas e *Teste U de Mann-Whitney* para o *IDHM Renda Per Capita* nas contas de gestão e práticas de *accountability* – de 2010 a 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

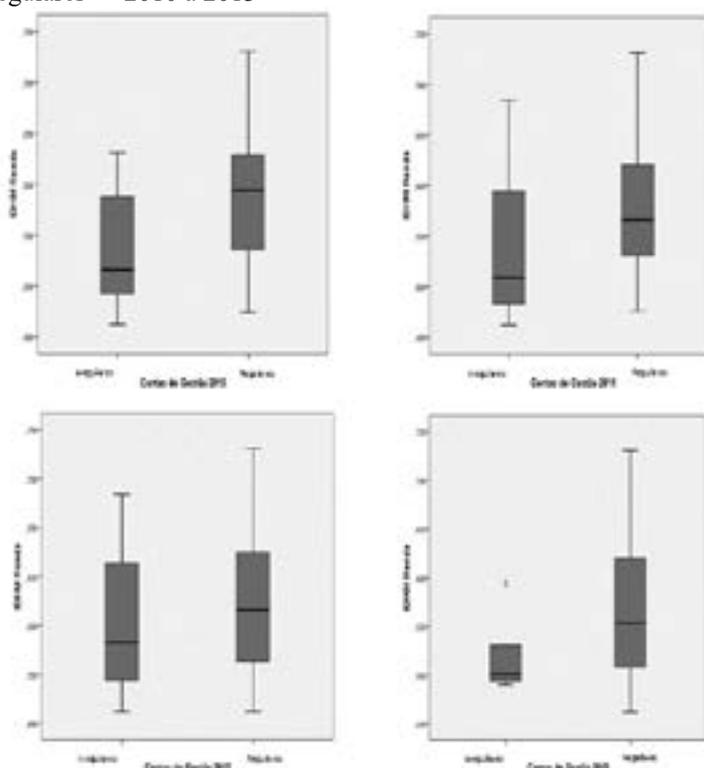
Média	0,536	0,584	0,533	0,577	0,547	0,572	0,522	0,565
Sd	0,056	0,070	0,067	0,064	0,062	0,071	0,043	0,069
CV (%)	10,5%	12,0%	12,5%	11,1%	11,3%	12,5%	8,3%	12,3%
Mediana	0,516	0,594	0,509	0,566	0,533	0,566	0,501	0,554
Min	0,462	0,474	0,462	0,476	0,462	0,462	0,490	0,462
Max	0,631	0,731	0,684	0,731	0,684	0,731	0,594	0,731
p-valor*	0,023		0,016		0,240		0,190	

Fonte: Elaborada pelos autores, a partir de dados do TCE-PI (2010-2013) e PNUD; IPEA; FJP (2013)

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

Como se pode observar (Tabela 3), nos grupos de municípios com contas “regulares” e contas “Irregulares” ocorre uma proximidade do IDHM Geral mínimo e máximo, assim como o coeficiente de variação (CV) está abaixo de 15%. Observa-se uma dispersão ou variabilidade muito baixa; em outros termos, um indicativo de alta homogeneidade deste indicador de desenvolvimento humano dos municípios em cada grupo.

Figura 2 – Box plot para a comparação da média do IDHM Renda entre os municípios com as contas de gestão como “Regulares” e “Irregulares” – 2010 a 2013



Fonte: Elaborada pelos autores, a partir de dados do TCE-PI (2010-2013) e PNUD; IPEA; FJP (2013)

Para tornar mais clara a associação estatisticamente significativa entre essas variáveis em análise, podemos observar no *Box plot* que o período estudado (2010 a 2013) revela forte tendência de que os municípios com as contas de gestão julgadas como “Regulares” atestam a presença de maior IDHM Geral.

Portanto, conclui-se a confirmação da hipótese, que pressupõe o seguinte: quanto maior

o desenvolvimento socioeconômico em um município, medido pelo IDHM Renda, mais robusta será a prática de *accountability* dos gestores municipais.

c) *IDH Longevidade* – Observa-se que no período em estudo, o IDHM Longevidade tende a ser maior para o grupo de municípios com contas de gestão julgadas como “Regulares”. Assim, o indicador socioeconômico IDHM Longevidade interferiu de forma significativa no resultado das contas de gestão, sendo a diferença estatisticamente significativa em 2010, 2011 e 2013. O IDHM Longevidade é uma importante variável que se relaciona significativamente com a prática de *accountability* dos gestores dos municípios piauienses. Reforça a hipótese a medição realizada a partir do *Teste U de Mann-Whitney*, que apresenta o *p-valor* < 0,05 nos referidos exercícios financeiros.

Tabela 3 – Medidas descritivas e *Teste U de Mann-Whitney* para o IDHM Longevidade nas contas de gestão e práticas de *accountability* – de 2010 a 2013

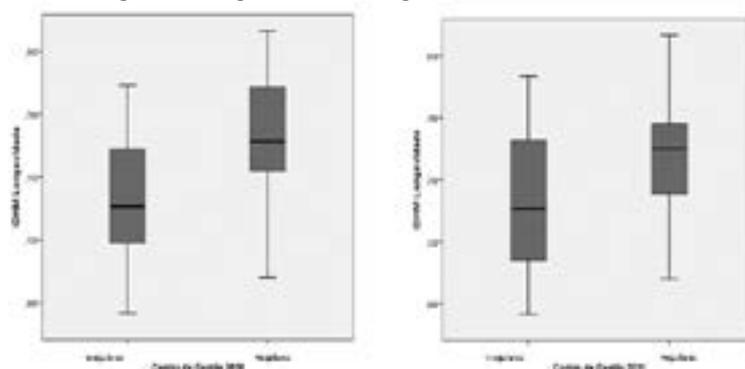
I D H M Long.	Contas de Gestão 2010		Contas de Gestão 2011		Contas de Gestão 2012		Contas de Gestão 2013	
	Irregulares	Regulares	Irregulares	Regulares	Irregulares	Regulares	Irregulares	Regulares
N	23	25	17	31	21	27	5	42
Média	0,739	0,767	0,738	0,762	0,743	0,762	0,724	0,756
Sd	0,031	0,030	0,036	0,029	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-valor</i> *	0,005		0,034		0,086		0,025	

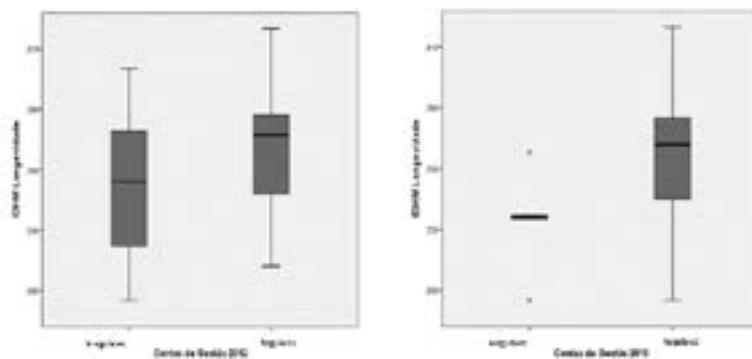
Fonte: Elaborada pelos autores, a partir de dados do TCE-PI (2010-2013) e PNUD; IPEA; FJP (2013)

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

Além do mais, cabe salientar que em todos os anos, para os grupos de municípios com contas “Regulares” e contas “Irregulares”, ocorre uma proximidade do IDHM Longevidade mínimo e máximo, perceber-se que o coeficiente de variação (CV) está abaixo de 15%. Há uma dispersão ou variabilidade muito baixa. Ou seja, forte indicativo de alta homogeneidade dessa variável socioeconômica dos municípios piauienses (Tabela 3).

Figura 3 – Box plot para a comparação da média do IDHM Longevidade entre os municípios com as contas de gestão “Regulares” e “Irregulares” – 2010 a 2013





Fonte: Elaborada pelos autores, a partir de dados do TCE-PI (2010-2013) e PNUD; IPEA; FJP (2013)

Para ilustrar de forma mais nítida a associação estatisticamente significativa entre essas variáveis em análise, podemos observar (Figura 3) que ao longo do período ocorre uma forte tendência de os municípios com as contas de gestão julgadas como “Regulares” possuírem maior IDHM Longevidade.

Portanto, confirma-se a hipótese 3, que pressupõe o seguinte: quanto maior o desenvolvimento socioeconômico em um município, medido pelo IDHM Longevidade, mais robusta será a prática de *accountability* dos gestores municipais.

d) IDHM Educação – No período em tela, o IDHM Educação tende a ser maior para os municípios com contas de gestão julgadas como “Regulares”. A diferença é estatisticamente significativa nos de 2010 e 2013. Podemos inferir que o indicador socioeconômico IDHM Educação é uma variável que influi no resultado das contas de gestão, mais acentuadamente em 2012 e 2013. Para reforçar esse quadro de significância, a medição realizada a partir do *Teste U de Mann-Whitney* evidencia o *p-valor* < 0,05 nos exercícios financeiros de 2010 e 2013.

Tabela 4 – Medidas descritivas e *Teste U de Mann-Whitney* para o IDHM Longevidade nas contas de gestão e práticas de *accountability* – de 2010 a 2013

I D H M 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: Elaborada pelos autores, a partir de dados do TCE-PI (2010-2013) e PNUD; IPEA; FJP (2013)

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

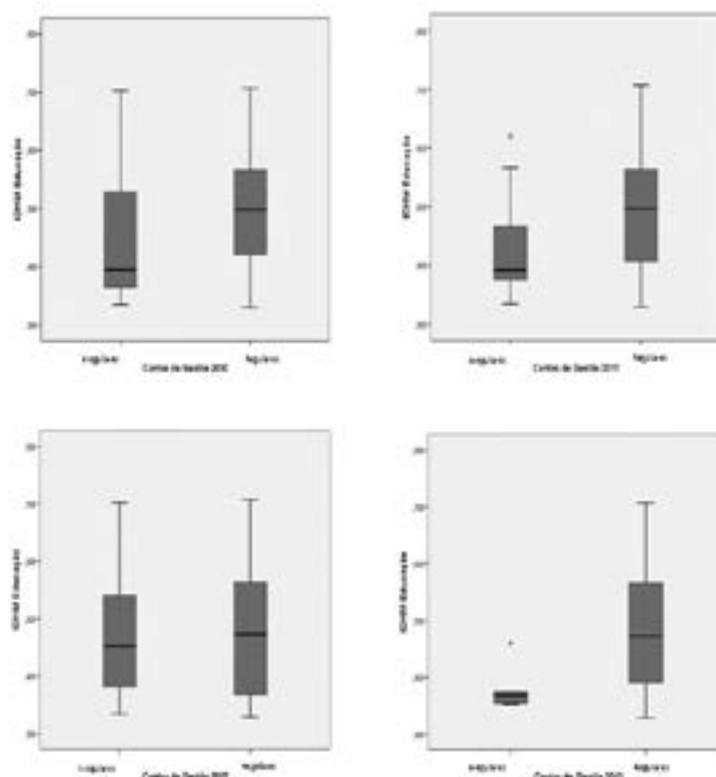
Convém destacar que, nos grupos de municípios com contas “Regulares” e contas “Irregulares”, ocorre um intervalo maior do IDHM Educação mínimo e máximo, sendo que o

coeficiente de variação (CV) está acima de 15%. Temos uma dispersão ou variabilidade baixa, indicando menor homogeneidade deste índice socioeconômico dos municípios piauienses em cada grupo (Tabela 4).

A fim de evidenciar melhor este quadro de associação estatisticamente significativo entre as variáveis em análise, podemos observar que ao longo do período de 2010 a 2013 ocorre uma forte tendência de os municípios com as contas de gestão julgadas como “Regulares” possuírem maior IDHM Educação.

Desse modo, confirmamos a Hipótese 4 desta pesquisa, que pressupõe: quanto maior o desenvolvimento socioeconômico em um município, medido pelo IDHM Educação, mais robusta será a prática de *accountability* dos gestores municipais.

Figura 4 – Box plot para a comparação da média do IDHM Educação entre os municípios com as contas de gestão como “Regulares” e “Irregulares” – 2010 a 2013



Fonte: Elaborada pelos autores, a partir de dados do TCE-PI (2010-2013) e PNUD; IPEA; FJP (2013).

4.3 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Vimos na análise dos dados ser possível afirmar que há evolução crescente da *accountability societal* – evidenciada pelos julgamentos das contas de gestão como “Regulares”. No ano de 2010 os acórdãos do TCE-PI sobre contas de gestão “Regulares” foram da ordem de 52,09%. No ano seguinte, 2013, atingiram o percentual de 89,36% das contas julgadas na categoria “Regulares”. Já as contas de gestão julgadas “Irregulares” tiveram evolução decrescente. Em 2010 o percentual de casos julgados como “Irregulares” foi de 47,91%. Nos anos seguintes observa-se um declínio

significativamente das irregularidades, chegando a 10,64% em 2013 – o mais baixo do período.

Na análise quantitativa, a relação entre IDHM e a prática de *accountability societal* foi mensurada mediante aplicação do *Teste U de Mann-Whitney*. Assim, o IDHM Geral evidenciou ser variável que incrementa significativamente a prática de *accountability societal*. A medição realizada pelo Teste U de Mann-Whitney apresenta o p-valor $< 0,05$ nos dois exercícios financeiros supracitados.

As variáveis *IDHM Educação*, *IDHM Renda*, *IDHM Longevidade*, que compõem o *IDHM Geral*, mostraram significância estatística. Em outras palavras, *quanto maior o desenvolvimento socioeconômico em um município, medido pelos IDHM Educação, IDHM Renda, IDHM Longevidade, mais robusta é a prática de accountability societal dos gestores municipais*. Porém, uma discussão qualitativa é necessária a essa altura para esclarecer melhor as conclusões a que chegamos.

Em primeiro lugar, um dado importante a ser trazido é que mesmo as eleições de 2012 – que trouxe grande renovação dos prefeitos – não mudaram a tendência de incremento da *accountability societal*. Assim, 31 dos 48 municípios do estudo tiveram alternância de partidos na eleição de 2012. Isso equivale a um índice de renovação de 65% dos gestores dos municípios piauienses (TRE-PI). Quando a alternância de partido na gestão municipal não altera o compromisso com a saúde fiscal dos municípios é um sinal forte de *accountability societal* e de capacidade fiscal e estatal – veremos isso mais adiante.

A alternância de poder em regimes democráticos é a razão da aceitação da democracia pelos atores que dela participam (DAHL, 2005; PRZEWORRSKI; CHEIBUB; LIMONGI, 2003). Logo, na linha desenvolvida por Dahl (2005), não são quaisquer pré-disposições culturalistas ou socioeconômicas que fazem nascer e perdurar a democracia – não necessariamente –, mas o cálculo de custo/benefício dos atores políticos. Assim, a busca da saúde fiscal dos municípios obedece ao mesmo primado da aceitação dos resultados das eleições em uma concepção de democracia cujo cálculo racional tem temporalidade ilimitada (PRZEWORRSKI; 1994). No longo prazo, “[...] se existir uma possibilidade de ganhar as eleições futuras e os benefícios esperados destas vitórias forem grandes o suficiente, os perdedores preferirão aceitar o veredito das urnas” (PRZEWORRSKI; CHEIBUB; LIMONGI, 2003, p. 20). Isso constitui um forte incentivo para o gestor municipal manter a saúde fiscal do município – pois poderá vir a ser o governante na gestão seguinte.

Em segundo lugar, de uma perspectiva técnica, em relação às irregularidades nas contas de gestão observou-se que o *Atraso/não envio de Prestação de Contas*, *Falta/falhas nos Processos de Licitação* e *Falhas e/ou não Celebração de Contratos/Convênios* foram as principais irregularidades em todo o período. Tomando como base de cálculo os 191 acordos, nos anos de 2010, 2011, 2012 e 2013, o *Atraso/não envio de Prestação de Contas* foi responsável por 24%, 21%, 20% e 17% das irregularidades, respectivamente. Nos mesmo período, *Falta/falhas nos Processos de Licitação* corresponderam a 21%, 21%, 23% e 19% das irregularidades, respectivamente. Já em relação às *Falhas e/ou não Celebração de Contratos/Convênios*, as irregularidades foram de 16%, 3,6%,

1,6% e 2,09%, respectivamente.

O que esses números significam? Na verdade, nota-se ausência de capacidades estatais para cumprir as tarefas básicas da administração pública nos municípios de menor IDHM. A gestão pública, para ser efetiva, necessita de *capacidades burocráticas estatais* (EVANS, 2004; FIANI, 2014). As capacidades estatais estão ligadas a uma burocracia profissionalizada – cujo recrutamento é feito por concurso de mérito. Assim, apenas em estado/municípios com certo desenvolvimento se pode perceber a presença de uma burocracia profissionalizada – recrutada por mérito e cujas compensações se darão ao longo da carreira (EVANS, 2004). Desse modo, a eficácia das políticas públicas implementadas por uma administração resulta da existência de *capacidades estatais* – política e técnico-administrativa – e dos mecanismos de coordenação e monitoramento que os arranjos institucionais contêm (FIANI, 2014), de modo que a ausência de capacidades estatais desses pequenos e pobres municípios explica em grande medida as irregularidades nas prestações de contas – inclusive erros primários.

Em terceiro lugar, de uma perspectiva socioeconômica, as causas mais recorrentes de irregularidades das contas de gestão nos anos de 2010, 2011, 2012 e 2013 foram: *Inadimplência junto à ELETROBRAS e à AGESPISA* – com 21,5%, 16,7%, 6,8% e 9,4%, respectivamente; *Emissão indevida de Cheques sem fundos* – com 11,5%, 5,7%, 6,8% e 0,0%; e *Falhas e/ou ausência de Empenho/liquidação de despesa e Pagamentos em atraso com Juros* – com 10,5%, 3,1%, 7,8% e 6,3%.

O que nos revela esses dados? Mais uma vez temos uma situação que reforça a ausência de capacidades estatais dos municípios pobres de fazerem frente às responsabilidades. Observa-se (a partir 1994) uma reversão da descentralização federativa quanto às receitas fiscais dos entes federados. O federalismo no Brasil sofreu mudanças importantes nestes governos (ARRETCHE, 2000; ALMEIDA, 2005). A recentralização levou ampliação das receitas da União a partir da criação de fontes de receitas fiscais não repartidas com estados e municípios – as contribuições sociais (ALMEIDA, 2005). As chamadas contribuições sociais cresceram bastante e recuperaram os recursos perdidos pela União nos anos da transição. Porém, estados e municípios acabaram em crise por conta das perdas de recursos que sofreram neste processo. A recentralização das receitas tributárias na União foi seguida por uma forte descentralização na prestação de serviços públicos. Assim, a União repassou os custos da gestão de serviços públicos para as esferas locais ao mesmo tempo em que ficou com a maior parte das receitas (ARRETCHE, 2000; WAGNER, 2006). Para Wagner (2006), a descentralização de atribuições e competências pela gestão de serviços públicos – em um País imenso –, com estados e municípios diferentes em termos de capacidades de recursos financeiros e técnico-administrativas, acaba levando a carências e serviços públicos de qualidade ruim.

Portanto, isso explica em parte por que municípios pobres – de menor IDHM – têm suas contas julgadas irregulares – devido à falta de pagamentos, cheques sem fundo, pagamento com atraso etc. Por outro lado, a crise financeira – que se inicia no ano de 2013 e dura até a atualidade – se encarrega de agravar a saúde fiscal dos municípios brasileiros.

Terceiro, é plausível afirmar que os municípios com maiores IDHMs demonstram maior *accountability societal* porque há maior pluralismo social e organizacional. Uma pergunta se faz necessária a essa altura: porque medir *accountability societal* lançando mão de dados que pertencem à *accountability vertical*? Na verdade, entendemos ser mais provável que em municípios com IDHMs mais elevados se encontrem o pluralismo social e organizacional necessários ao exercício da *accountability societal*. Isso quer dizer um controle do tipo *alarme de incêndio* que previne que o controle seja apenas do tipo *patrulha de polícia* – *accountability horizontal* realizada pelo TCE-PI. Nesse sentido, embora a teoria da modernização tenha se equivocado ao associar democracia e desenvolvimento, certo nível de desenvolvimento é necessário para forjar e sustentar práticas democráticas (DAHL, 2005; PRZEWORSKI; CHEIBUB; LIMONGI, 2003; PRZEWORSKI et al, 1997). De acordo com Dahl (2005), “as desigualdades extremas na distribuição de recursos-chaves como renda, riqueza, *status*, saber e façanhas militares equivalem a desigualdades extremas em recursos políticos” (DAHL, 2005, p. 92). Isso, por sua vez, propicia o aparecimento e manutenção de regimes hegemônicos – contrários ao pluralismo. Segundo estudo empírico de Przeworski et al (1997), “[...] a expectativa de vida da democracia em países com a desigualdade em redução era de 84 anos, ao passo que a expectativa de vida de democracias com uma desigualdade de renda ascendente era aproximadamente de 22 anos [...]” (PRZEWORSKI et al, 1997, p. 120). Ou seja, mesmo que haja desigualdades, é preciso que essas se mostrem em declínio ao longo do tempo para que as democracias sejam mais duráveis dure no tempo.

Por fim, em consonância com o pluralismo social e organizacional de Dahl (2005), é provável que os municípios com maiores IDHMs ostentem maior associativismo, alternância de poder, estrutura profissional das burocracias, uma imprensa mais plural e abundante e, como corolário, uma sociedade civil mais robusta e atuante. Nessas condições, a *accountability societal* atua como mecanismo de alarme de incêndio, permitindo que os gestores se antecipem às exigências de transparência, obedeçam às exigências de prestações de contas adequadas e de acordo com os controles horizontais – exercidos entre agências estatais.

REFERÊNCIAS

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

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 29-40, jun. 2005.

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

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: Fapesp, 2000.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

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

DAHL, Robert. **Poliarquia: governo e oposição**. São Paulo: Editora da USP, 2005.

ELSTER, Jon. Accountability in athenian politics. *In*: PRZEWORSKI, Adam; SOTOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (ed.). **Democracy, accountability and representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

EVANS, Peter. **Autonomia e parceria: estados e transformação industrial**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.

FIANI, Ronaldo. Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. *In*: PIRES, Roberto Rocha; GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014.

HUNTINGTON, Samuel. **A ordem política nas sociedades em mudança**. São Paulo: Editora da USP, 1975.

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

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.

LIMONGI, Fernando. Prefácio. *In*: DAHL, Robert. **Poliarquia: governo e oposição**. São Paulo: Editora USP, 2005.

LIPSET, Seymour Martin. **Homem político**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MAINWARING, Scott. Introduction: democratic accountability in Latin America. *In*: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher. (ed.). **Democratic accountability in Latin America**. New York: Oxford University Press Inc., 2003.

MANIN, Bernard; PRZWORSKI, Adam; STOKES, Susan. Eleições e representação. **Revista Lua Nova**, n. 67, p. 105-138, 2006.

MOORE JUNIOR, Barrington. **As origens sociais da ditadura e da democracia**. Portugal: Editora Cosmos, 1975.

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

PINHO, José Antônio G; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009.

PRZEWORSKI, Adam. **Democracia e mercado**. Rio de Janeiro: Editora Relume-Dumará, 1994.

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal. *In*: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro, FGV, 1998.

PRZEWORSKI, Adam et al. O que mantém as democracias? **Lua Nova**, São Paulo, n. 40/41, p. 113-135, 1997.

PRZEWORSKI, Adam; CHEIBUB, José Antônio; LIMONGI, Fernando. Democracia e cultura: uma visão não culturalista. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 9-35, 2003.

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

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

WAGNER, Gastão. Efeitos perversos da descentralização do Sistema Único de Saúde do Brasil. *In*: FLEURY, Sônia (org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

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

Como citar: CARVALHO, Valter Rodrigues. CARVALHO, Cláudio Rêgo. Democracia, desenvolvimento e accountability no plano local: estudo sobre as prestações de contas dos municípios piauienses. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 16, n. 3, p. 101-122, dez. 2021. DOI: 10.5433/24157-108104-1.2021v16n3p.101. ISSN: 1980-511X

Recebido em: 25/10/2019

Aprovado em: 10/07/2021