



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS
MESTRADO EM CONTABILIDADE

NILMA REIS DE OLIVEIRA

***ACCOUNTABILITY* E DESENVOLVIMENTO HUMANO PÓS LEI DE
RESPONSABILIDADE FISCAL: UM ESTUDO DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA
BAHIA**

SALVADOR

2012

NILMA REIS DE OLIVEIRA

***ACCOUNTABILITY* E DESENVOLVIMENTO HUMANO PÓS LEI DE
RESPONSABILIDADE FISCAL: UM ESTUDO DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA
BAHIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação da Faculdade de Ciências Contábeis da Universidade Federal da Bahia (Mestrado Acadêmico em Contabilidade) como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Contabilidade.

Área de concentração: Contabilidade Pública

Orientador: Prof. Dr. Antonio Ricardo de Souza
Coorientador: Prof. Dr. Gilênio Borges Fernandes

SALVADOR

2012

Ficha catalográfica elaborada por Vânia Magalhães CRB5-960

Oliveira, Nilma Reis de

O46 Accountability e desenvolvimento humano pós Lei de Responsabilidade Fiscal – um estudo dos municípios do Estado da Bahia./ Nilma Reis de Oliveira. – Salvador, 2012.

Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Ciências Contábeis, 2012.

103 f. il. ; quad.; fig.; tab.

Orientador: Prof. Dr. Antonio Ricardo de Souza.

Co-orientadora: Prof. Dr. Gilênio Borges Fernandes.

1. Contabilidade pública – municípios - Bahia. 2. Desenvolvimento humano. 3. Lei de Responsabilidade Fiscal. I. Souza, Antonio Ricardo de. II. Fernandes, Gilênio Borges. III. Título. IV. Universidade Federal da Bahia.

CDD – 657.61

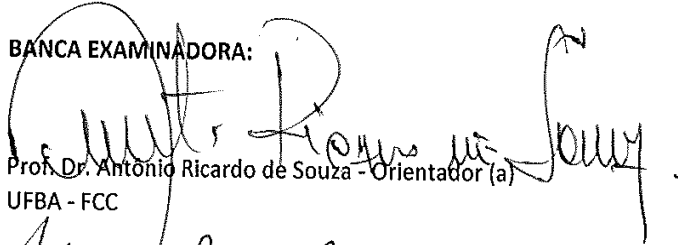
NILMA REIS DE OLIVEIRA

ACCOUNTABILITY E DESENVOLVIMENTO HUMANO PÓS LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: UM ESTUDO DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

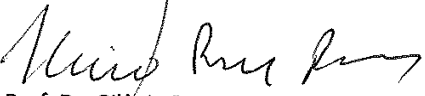
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Contabilidade da Faculdade de Ciências Contábeis da Universidade Federal da Bahia da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Contabilidade.

Aprovada em 17 de abril de 2012.

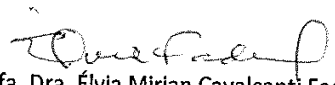
BANCA EXAMINADORA:


Prof. Dr. Antonio Ricardo de Souza - Orientador (a)

UFBA - FCC


Prof. Dr. Gilênio Borges Fernandes

UFBA


Profa. Dra. Elvia Mirian Cavalcanti Fadul

UNIFACS

Este trabalho é dedicado:

Aos meus pais, Maria Júlia e João de Oliveira, pessoas de pouco estudo, mas que souberam sabiamente transmitir a importância do estudo formal e, por isso, são responsáveis por tudo o que sou.

Aos meus filhos, Diego e Davi, que souberam sabiamente compreender a lição dos seus avós por mim ensinada, e por isso, são responsáveis por tudo o que são.

AGRADECIMENTOS

Um trabalho de pesquisa é fruto da colaboração, direta ou indireta, de muitas pessoas. Correndo o risco de esquecer várias delas, agradeço sinceramente a todos que colaboraram para o desenvolvimento desta dissertação.

Em primeiro lugar, agradeço a Deus que meu deu forças para percorrer toda essa jornada.

Um agradecimento especial ao meu companheiro, Cesar Simões, que sempre me incentivou a continuar, além de ter feito a correção ortográfica dessa dissertação e de tudo o que produzi durante esse período. Seu amor e sua paz me deram a tranquilidade para continuar firme no meu propósito.

Aos colegas de trabalho da Secretaria da Fazenda, em especial ao Superintendente de Administração Tributária, Dr. Cláudio Meirelles, que me apoiou durante todo o curso e compreendeu as minhas ausências em algumas oportunidades.

Agradeço a todos os professores do Programa do Mestrado em Contabilidade. Mas, devo agradecer especialmente aos meus orientadores: Prof. Antonio Ricardo, pelas considerações que foram inestimáveis à condução e o desenvolvimento do trabalho. Prof. Gilênio Borges, pela atenção e dedicação que foram além das minhas mais otimistas expectativas.

A professora e coordenadora do Mestrado da UNIFACS, Dra. Élvia Fadul, membro da banca examinadora, agradeço pelas sugestões apresentadas durante a qualificação da proposta de mestrado. Elas deram um melhor direcionamento a minha pesquisa.

Aos servidores da UFBA que contribuem para o funcionamento desse Mestrado, em especial a João Simões.

Aos colegas de turma do Mestrado, especialmente aos amigos Manuel Roque e Francisco Nobre pela cooperação e apoio incondicional que em muito contribuíram para concretização desse trabalho.

*Hoje me sinto mais forte, mais feliz quem sabe.
Eu só levo a certeza de que muito pouco eu sei, eu nada sei.*

(Almir Sater)

RESUMO

Esse estudo investiga a relação existente entre *accountability* e desenvolvimento humano. Considerando que *accountability* é sinônimo de responsabilidade objetiva ou obrigação de responder por algo, acarreta a responsabilidade de uma pessoa ou organização perante outra. O fenômeno estudado é a *accountability* do serviço público. Este estudo baseia-se na provocação feita por Ana Maria Campos, nos anos 90, quando afirmou que os controles formais internos à burocracia não são suficientes para garantir a *accountability* da administração pública. Segundo Campos (1990), *accountability* depende de variáveis externas à burocracia, quais sejam: a textura política e institucional da sociedade, os valores e os costumes tradicionais partilhados na cultura e a história. Soma-se a isso, a tese de Putnam (1996), que afirmou, também nos anos 90, que quanto maior o capital social, maior será o controle. Considerando que capital social diz respeito às características da organização social que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade: confiança, normas e sistemas. Para compreender a relação entre a *accountability* e o desenvolvimento humano, este trabalho buscou auxílio na Teoria da Escolha Pública, configurando como um estudo de caso, do tipo explicativo. Foi retirada uma amostra de 309, dos 417 municípios baianos, segundo a sistemática de amostragem não probabilística escolhendo os municípios de acordo com a disponibilidade de dados. O objeto de investigação deste trabalho, foi o encaminhamento da prestação de contas à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), tendo sido utilizado o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), que expressa o desenvolvimento dos municípios brasileiros. O período de investigação compreendeu os anos de 2000, 2005, 2006 e 2007 que correspondeu aos anos de disponibilidade dos dados relativos ao IFDM. Utilizou-se a modelagem pela técnica das Equações de Estimação Generalizadas, visto que é a mais adequada para o caso de dados binários e, como recurso computacional, foi utilizado o software estatístico *Statistical Package for Social Sciences* (SPSS), versão 15 experimental. Os resultados demonstraram que a hipótese, de que quanto maior o desenvolvimento humano maior a *accountability* do município, pode ser aceita, principalmente sob o enfoque da educação. Porém, deve-se levar em conta que a variável Ano, no período estudado, também exerce influência sobre a prestação de contas.

Palavras-Chave: *Accountability*. Desenvolvimento humano. Lei de responsabilidade fiscal.

ABSTRACT

This study investigates the relationship between accountability and human development. Whereas accountability is synonymous with liability or obligation to answer for something, carries the responsibility of a person or organization to another. The phenomenon studied is the accountability of public service. This study is based on provocation by Ana Maria Campos, in the '90s, when he said that the internal formal controls the bureaucracy are not sufficient to ensure the accountability of public administration. She said accountability depends on variables external to the bureaucracy, namely: institutional policy and the texture of society, traditional values and customs shared culture and history. Added to this, the thesis of Putnam (1996), who said, also in the 90s, the greater the capital, the greater the control. Whereas social capital relates to features of social organization that contribute to increasing the efficiency of society: trust, norms and systems. To understand the relationship between accountability and human development, this study sought to aid in the Theory of Public Choice, setting as a case study, the type explanatory. A sample of 309, the 417 municipalities of Bahia, according to systematic non-probability sampling choosing the cities according to data availability. The object of this research work was forwarding the accounts to the National Treasury Secretariat (STN), having been used Firjan Municipal Development Index (IFDM), which expresses the development of Brazilian municipalities. The research period comprised the years 2000, 2005, 2006 and 2007 which corresponded to the years of availability of data on IFDM. We used the modeling technique of Generalized Estimation Equation, as is most appropriate for the case of binary data, and as computational resources, we used the statistical software Statistical Package for Social Sciences - SPSS, version 15 trial. The results showed that the hypothesis that the higher the human development increased the accountability of the municipality, may be accepted, mainly under the focus of education. However, one should take into account the variable year, during the study period, also influences accountability.

Keywords: Accountability. Human development. Fiscal responsibility law.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 -	Variáveis independentes	66
Quadro 2 -	Conjunto de dados observados da variável $IFDM_{EDU}$ dos municípios do estado da Bahia	72
Figura 1 -	Encaminhamento da prestação de contas à STN. Bahia. 2000 à 2010	80
Quadro 3 -	Comparativo do QIC e QICC dos modelos analíticos	94
Figura 2 -	Encaminhamento da prestação de contas à STN. Bahia. 2000 à 2010	95

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Estratificação dos municípios baianos por população residente	62
Tabela 2 -	Estratificação dos municípios baianos por área territorial	62
Tabela 3 -	Estratificação dos municípios baianos por taxa de urbanização	63
Tabela 4 -	Estratificação dos municípios baianos por taxa de analfabetização	63
Tabela 5 -	Encaminhamento das contas à STN nos anos 2000, 2005, 2006 e 2007	80
Tabela 6 -	Classificação municipal quanto ao índice Firjan de desenvolvimento municipal. Bahia. 2007	86
Tabela 7 -	Modelo analítico 1 - prestação de contas, desenvolvimento humano e a variável ano	88
Tabela 8 -	Modelo analítico 2 - prestação de contas e desenvolvimento humano	90
Tabela 9 -	Modelo analítico 3 - interação das variáveis educação e ano	92
Tabela 10 -	Comparativo dos modelos analíticos	93
Tabela 11 -	Comparativo dos resultados dos modelos analíticos 2007	95
Tabela 12 -	Comparativo dos resultados dos modelos analíticos com efeito de ano	96

LISTA DE SIGLAS

BID	-	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CEPAL	-	Comissão Econômica para a América Latina
CONSAD	-	Conselho Nacional de Secretário de Estado da Administração
CPI	-	Comissão Parlamentar de Inquérito
FIRJAN	-	Federação das Indústrias do Rio de Janeiro
GEE	-	Equação de Estimação Generalizada
GLM	-	Modelo Linear Generalizado
IBGE	-	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	-	Índice de Desenvolvimento Humano
IFDM	-	Índice Firjan Desenvolvimento Municipal
IPEA	-	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	-	Imposto sobre produtos industrializados
IPVA	-	Imposto sobre a propriedade de veículos automotores
LDO	-	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	-	Lei Orçamentária Anual
LRF	-	Lei de Responsabilidade Fiscal
OCDE	-	Organização para a cooperação e o desenvolvimento econômico
ONU	-	Organização das Nações Unidas
PIB	-	Produto Interno Bruto
PNUD	-	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	-	Plano Plurianual
QIC	-	Critério de Independência da quase verossimilhança
QICC	-	Critério de Independência da quase verossimilhança ajustado
SIAFI	-	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
STN	-	Secretaria do Tesouro Nacional

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	REFERENCIAL TEÓRICO	16
2.1	<i>ACCOUNTABILITY</i> : PRESTAÇÃO DE CONTAS E CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	16
2.1.1	Democracia e <i>accountability</i>	20
2.1.2	O orçamento como mecanismo de <i>accountability</i>	23
2.1.3	Finanças públicas, a reforma do estado e a <i>accountability</i>	26
2.1.4	<i>Accountability</i> - uma perspectiva geral	28
2.1.5	Capital social e a relação estado e sociedade - bases conceituais	36
2.1.6	Controle social e <i>accountability</i>	40
2.1.7	Estado e administração pública - avanços da <i>accountability</i> nos estados da federação	42
2.2	TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA	49
3	ASPECTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA	60
3.1	CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA	60
3.2	CARACTERIZAÇÃO DA POPULAÇÃO E DA AMOSTRA	61
3.3	VARIÁVEIS DO ESTUDO E DEFINIÇÕES OPERACIONAIS	64
3.3.1	Variável dependente	65
3.3.2	Variáveis independentes	65
3.4	RECURSOS COMPUTACIONAIS E MÉTODO UTILIZADO	67
4	ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	73
4.1	A <i>ACCOUNTABILITY</i> DOS MUNICÍPIOS BAIANOS	73
4.2	INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO HUMANO E <i>ACCOUNTABILITY</i>	81
4.3	A RELAÇÃO ENTRE <i>ACCOUNTABILITY</i> E DESENVOLVIMENTO	87
4.3.1	O modelo analítico 1 – prestação de contas, desenvolvimento humano e a variável ano	87
4.3.2	O modelo analítico 2 - prestação de contas e desenvolvimento humano	89
4.3.3	O modelo analítico 3 - interação das variáveis educação e ano	91
4.3.4	Comparativo dos três modelos analíticos	93
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES	97
	REFERÊNCIAS	101

1 INTRODUÇÃO

Esse estudo investiga a relação existente entre *accountability* e desenvolvimento humano. Considerando que *accountability* é sinônimo de responsabilidade objetiva ou obrigação de responder por algo, acarreta a responsabilidade de uma pessoa ou organização perante outra.

O fenômeno estudado é a *accountability* do serviço público. Este estudo baseia-se na provocação feita por Ana Maria Campos, nos anos 90, quando afirmou que os controles formais internos à burocracia não são suficientes para garantir a *accountability* da administração pública. Segundo Campos (1990), *accountability* depende de variáveis externas à burocracia, quais sejam: a textura política e institucional da sociedade, os valores e os costumes tradicionais partilhados na cultura e a história.

A tese defendida por Campos (1990) é que há uma relação entre desenvolvimento político e a competente vigilância do serviço público. Assim, quanto menos desenvolvida politicamente a sociedade, menor é a probabilidade que esta se preocupe com a *accountability*. Segundo ela, por essa razão, não surpreende que nos países menos desenvolvidos não haja tal preocupação e nem mesmo sente-se a falta de palavra que traduza *accountability*.

Soma-se a isso, a tese de Putnam (1996), que afirmou, também nos anos 90, que quanto maior o capital social, maior será o controle. Considerando que capital social diz respeito às características da organização social que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade: confiança, normas e sistemas.

Ele desenvolveu uma pesquisa sobre os vínculos existentes entre o civismo e a economia. Tomando por base as redes associativas de comunidades italianas, concluiu que o fortalecimento do associativismo, do espírito de comunidade e da confiança recíproca constitui um capital social, formado por normas de reciprocidade, redes horizontais de solidariedade e compromisso cívico.

Putnam (1996) concluiu que os grupos de interesse organizados tornam-se muito mais influentes e, por isso, são considerados mais consumidores do que outros menos articulados. Conclui ainda que o próprio desenvolvimento do capital social depende de recursos

econômicos concretos, indispensáveis à abertura institucional da administração pública à participação, como forma de um maior pluralismo e maior integração social.

Para ele, a desigualdade econômica e a estrutura social influenciam decisivamente na distribuição do poder público e na capacidade organizacional. Como não existe uma distribuição equitativa de poder social entre os vários segmentos da sociedade – empregados e empregadores, fornecedores, consumidores e donas de casa, etc, - os grupos mais capazes economicamente de se organizar exercerão maior influência sobre o estado nas decisões de questões públicas, obtendo êxito na divulgação de seus interesses.

Discutindo a questão da *accountability* no Brasil, Pinho (2008) investigou como os governos estavam avançando na construção e aperfeiçoamento da democracia usando os meios digitais, ou seja, utilizando toda uma tecnologia que se supõe capaz de acelerar processos de democratização. Para ele, *a accountability*, em termos sintéticos e aproximativos, pode ser pensada como transparência, engajamento dos governantes com a prestação de contas e, também, a responsabilização dos governantes pelos seus atos. Segundo o pesquisador, os governos analisados pouco se abrem para a *accountability*, a não ser aquela já fixada pela lei (o que, relativizando, deve ser considerado um avanço considerável), e também para a participação popular.

Sacramento (2005), por sua vez, fez uma pesquisa buscando identificar aspectos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF - Lei Complementar n.º 1, de 04 de maio de 2000) que exerçam impactos relevantes no modo de gestão dos administradores públicos de municípios da Região Metropolitana de Salvador, e que tenham reflexo na cultura política vigente. Constatou que o desenho institucional produzido por esta lei não foi capaz de influenciar, substancialmente, o modo de gestão desses administradores, embora mudanças incipientes tenham sido observadas. Além disso, a autora observou que gestores baianos pesquisados apresentaram dificuldades para implantar o modo de gestão preconizado pela LRF; que a transparência na administração pública pouco avançou nos municípios pesquisados e ainda, que a publicação das informações é o aspecto da transparência que mais preocupa os referidos gestores.

Tomando por base essa discussão este estudo pretende investigar e descrever a relação entre a *accountability* e o desenvolvimento dos municípios baianos, após a vigência da LRF.

A LRF, considerada a principal inovação institucional das finanças públicas e o principal instrumento regulador das contas públicas no Brasil, estabelece metas e limites para a gestão das receitas e despesas e obriga os gestores a assumirem compromissos com a arrecadação e com o controle dos gastos públicos. Estabelece, também, normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e está fundamentada nos princípios do planejamento, transparência, controle e responsabilidade, sendo, por isso, utilizada como o marco temporal desta pesquisa.

Neste contexto é que se propõe o seguinte problema de pesquisa: **“de que forma se caracteriza a relação entre a *accountability* e o desenvolvimento dos municípios baianos, após a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal?”**

Este estudo parte do pressuposto de que quanto maior o desenvolvimento, maior será o controle social e, conseqüentemente, maior a *accountability* do município. Assim, as sociedades mais desenvolvidas exercerão maior controle sobre os gestores públicos e, conseqüentemente, estes serão mais prestadores de contas das suas ações. Ademais se tem que, além do desenvolvimento, poderá haver outras variáveis que determinem a *accountability*.

A motivação da pesquisa reside no desejo de poder contribuir nas discussões sobre a importância da *accountability* para a busca da eficiência e aperfeiçoamento do setor público. Em um país onde temas como o uso inadequado dos recursos públicos e a corrupção tornaram-se corriqueiros, tem-se a esperança de que esse estudo possa servir de reflexão sobre a necessidade de mudanças que possibilitem o desenvolvimento do país e, principalmente, diminuição dos índices de pobreza e melhoria da qualidade de vida do povo brasileiro.

O principal objetivo deste trabalho é identificar e descrever a relação existente entre a *accountability* e o desenvolvimento dos municípios baianos, após a vigência da LRF.

O presente estudo possui três objetivos específicos:

- a) Verificar o comportamento da *accountability* dos municípios baianos, através da análise do encaminhamento da prestação de contas feito pelos citados municípios à Secretaria do Tesouro Nacional (STN);

- b) Definir os indicadores de desenvolvimento que podem ter relação com a *accountability*;
- c) Identificar e descrever a relação entre *accountability* e desenvolvimento.

A dissertação encontra-se estruturada em cinco partes, a saber.

A Introdução apresenta a contextualização do tema, bem como, o problema da pesquisa, os objetivos, geral e específicos, os pressupostos a serem testados e a justificativa.

O Referencial Teórico apresenta uma revisão bibliográfica acerca da *Accountability* e da Teoria da Escolha Pública.

Aspectos Metodológicos da Pesquisa traz a caracterização da pesquisa como um estudo de caso do tipo explicativo, tendo como população os 417 municípios baianos e como amostra um quantitativo de 309. As variáveis utilizadas foram o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) e o Produto Interno Bruto (PIB). Como recursos computacionais foram utilizados a planilha eletrônica Microsoft Excell e o software estatístico *Statistical Package for Social Sciences (SPSS)*, versão 15 experimental e a Equação de Estimação Generalizada (GEE) como tratamento estatístico.

A Análise e Discussão dos Resultados apresenta o fraco comportamento da *accountability* dos municípios baianos com base no encaminhamento da prestação de contas desses municípios.

Em seguida, analisa os indicadores de desenvolvimento que podem ter relação com a *accountability*, e, identifica e descreve a relação entre *accountability* e desenvolvimento.

Por fim, Considerações Finais e Recomendações apresenta os resultados obtidos, juntamente às limitações da pesquisa e sugestões para estudos futuros.

Segue-se a esta introdução os pressupostos teóricos da dissertação.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste referencial teórico apresenta-se um conjunto de questões relevantes para a dissertação reunidas em dois blocos: *Accountability* e Teoria da Escolha Pública (TEP). Elas serão articuladas a partir da discussão de que a *accountability* pode variar de gestão para gestão e que essa variação pode ser explicada tomando-se por base que os governos não são iguais e que há falhas no governo, conforme preconizado pela TEP.

2.1 *ACCOUNTABILITY*: PRESTAÇÃO DE CONTAS E CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A discussão sobre a *accountability* no Brasil foi realizada em um primeiro plano por Ana Maria Campos no início da década de 90. Segundo Campos (1990), os controles formais internos à burocracia não são suficientes para garantir a *accountability* da administração pública e *accountability* depende também de variáveis externas à burocracia. Campos (1990) afirma que uma burocracia responsável é consequência de um somatório de dimensões contextuais da administração pública. Sendo assim, o grau de *accountability* de uma determinada burocracia é explicado pelas seguintes dimensões do macroambiente da administração pública: a textura política e institucional da sociedade; os valores e os costumes tradicionais partilhados na cultura; a história.

De acordo com Campos (1990), as primeiras luzes na busca da compreensão do conceito de *accountability* lhe foram dadas por Frederich Mosher (1968) ao apresentar *accountability* como sinônimo de responsabilidade objetiva ou obrigação de responder por algo: "acarreta a responsabilidade de uma pessoa ou organização perante uma outra pessoa, fora de si mesma, por alguma coisa ou por algum tipo de desempenho". E esse autor afirma que quem falha no cumprimento de diretrizes legítimas é considerado irresponsável e está sujeito a penalidades (MOSHER, 1968 *apud* CAMPOS, 1990).

Campos (1990) defende que há uma relação de causalidade entre desenvolvimento humano político e a competente vigilância do serviço público. Assim, quanto menos amadurecida a sociedade, é menos provável que se preocupe com a *accountability* do serviço público.

Portanto, não surpreende que, nos países menos desenvolvidos, não haja tal preocupação e nem mesmo sente-se falta de palavra que traduza *accountability*.

Os estudos feitos por ela evidenciaram que a falta de *accountability* da burocracia brasileira decorre do padrão de relacionamento entre Estado e sociedade. A estrutura e a dinâmica do governo têm favorecido, na prática, o domínio do Executivo Federal à custa dos outros níveis de governo, dos Poderes Legislativo e Judiciário e, sobretudo, da qualidade de vida do povo.

No ano de 1990, Campos indagou acerca da possibilidade de que a situação da burocracia brasileira se altere no futuro. Segundo Campos (1990), no que concerne ao funcionamento da administração pública, a alteração demandaria a ampliação de controles burocráticos em dois sentidos: primeiro, no sentido da redefinição conceitual de controle e avaliação, para incluir outras dimensões de desempenho como eficácia, efetividade, justiça social e política. Segundo, no sentido de expandir o número de controladores e a sua representatividade, reforçando a própria legitimidade do controle.

As possibilidades de tornar a administração pública amena a controle políticos, como se viu, irão depender de reversão do padrão de tutela que tem caracterizado o relacionamento entre governo e sociedade. De acordo com Campos (1990), tais possibilidades estão relacionadas: às chances de que os cidadãos brasileiros, até aqui politicamente adormecidos, despertem e se organizem para exercer o controle político do governo; às chances de que o aparato governamental, conformado ao passado de autoritarismo e centralismo, seja remodelado, tomando-se descentralizado e transparente para os cidadãos.

O'Donnell (1998) reconhece dois tipos de *accountability*: vertical e horizontal. O primeiro são as eleições, que permitem ao eleitor escolher quem vai representá-lo e punir aqueles que não desempenham corretamente os mandatos não os escolhendo em novas eleições. Para o autor, as democracias mais ou menos institucionalizadas sempre apresentam *accountability* vertical sob a forma de eleições. O problema é a existência, em maior ou menor grau, dos mecanismos de *accountability* horizontal, entendida como a relação de controle estabelecida por agentes em igualdade de posição, ou seja o controle entre agências estatais.

Segundo O'Donnell (1998), a *accountability* pressupõe existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão, de fato, dispostas e capacitadas para a realização de

ações que vão desde a supervisão da rotina à sanções legais, ou até o *impeachment* contra ações ou omissões de outros agentes do Estado que possam ser qualificadas como delituosas.

Para O'Donnell (1998), quando os agentes públicos desconsideram a lei ou, ainda, quando priorizam os interesses particulares, a ausência de mecanismos de *accountability* afeta os princípios básicos da administração do bem público e tem repercussão no funcionamento institucional com conseqüências sociais, como por exemplo a tomada de decisão em relação às políticas públicas e aos investimentos.

Três são as formas básicas para definir a prática de *accountability*: sujeitar o poder ao exercício de sanções; obrigar que este poder seja exercido de forma transparente e forçar que os atos dos governantes sejam justificados. Sendo assim, a *accountability* pressupõe tanto a dimensão da punição quanto a da responsividade.

O'Donnell (1998) afirma que a efetividade da *accountability*, principalmente a do tipo horizontal, depende não apenas das agências isoladas lidando com questões específicas, mas com uma rede dessas agências o que inclui tribunais comprometidos com o apoio a esse tipo de *accountability*.

Abrucio e Loureiro (2004) entendem que a *accountability* democrática ou responsabilização política ganhou mais importância com o crescimento da democracia no mundo, definindo-a como construção de mecanismos institucionais por meio dos quais os governantes são constrangidos a responder, ininterruptamente, por seus atos ou omissões perante os governados.

Eles afirmam que esse tema tem sido estudado mais recentemente em intersecção com a reforma do estado, analisando como o aperfeiçoamento das instituições estatais pode contemplar, ao mesmo tempo, a melhoria do desempenho dos programas governamentais e maior transparência e responsabilização do poder público frente à sociedade.

Para Abrucio e Loureiro (2004), a atividade política costuma ser vista pelos que tomam decisões macroeconômicas como fonte de ineficiência, na medida em que os governantes podem ser corruptos ou facilmente pressionados a atender às demandas de seu eleitorado a fim de se eleger.

Por essa linha, segundo eles, dois dos maiores economistas do século XX, Schumpeter e Keynes acreditavam que os políticos deveriam deixar nas mãos de burocratas ou especialistas certas decisões técnicas. Afirmando a superioridade da razão técnica sobre a lógica política, eles viam os políticos como atores que se comportam, diferentemente dos técnicos, sempre de forma irresponsável ou descomprometida com o futuro, uma vez que se orientam pela dinâmica eleitoral, podendo se comprometer com demandas imediatas ou populistas.

Segundo Abrucio e Loureiro (2004), a discussão da *accountability* democrática supõe a rejeição da idéia de que a política seja irremediavelmente uma prática geradora de ineficiência e que os políticos sejam atores que sempre tomam decisões contrárias à racionalidade técnica, e ainda, que a única saída para esse conflito seja a separação das duas esferas com subordinação da política à racionalidade econômica. A perspectiva da *accountability* democrática supõe a conciliação entre as exigências da eficiência e os imperativos da democracia.

Os autores lembram que a temática da *accountability* ganhou ênfase dentro da ciência econômica só muito recentemente a partir de estudos sobre reforma de estado e dos efeitos das boas práticas governamentais no crescimento econômico. Segundo eles, isso ocorreu especialmente devido a influência de adeptos das teorias neo-institucionalistas nos organismos internacionais como o Banco Mundial. O neo-institucionalismo considera que as instituições têm um papel decisivo na vida econômica e política, afetando a ação dos indivíduos, suas escolhas e estratégias e os resultados das políticas governamentais.

Abrucio e Loureiro (2004) explicam que o Banco Mundial, influenciado por essas idéias, produziu o relatório intitulado *Institutions Matter* que enfatiza o papel das regras legais que garantem o cumprimento e a credibilidade dos contratos, a predicabilidade do processo legal e a transparência das decisões governamentais. Tais elementos não só melhoram a qualidade dos governos, mas são igualmente fundamentais para alcançar a estabilidade macroeconômica e o crescimento.

A partir de tais conclusões os organismos internacionais têm defendido e disseminado a idéia de que para alcançar o desenvolvimento humano não basta canalizar capitais para investimentos em economias emergentes, são necessárias reformas institucionais que reduzam a ineficiência na alocação de recursos por parte dos governos e possibilitem maior controle

dos governantes, reduzindo ou eliminando problemas de clientelismo que afetam o desempenho econômico.

É a partir dessa preocupação que a problemática de *accountability* democrática emerge no contexto da chamada segunda geração de reformas do Estado, que objetiva tornar os governos não só mais eficientes no provimento de suas políticas públicas, mas também mais responsivos às demandas dos eleitores.

A análise institucionalista suaviza a estilização do comportamento humano. Em vez dessa postura, olha a ação dos indivíduos ampliada pela lente de outras dimensões societárias associadas às normas institucionais, aos valores culturais e à história dos países. Dessa maneira, o neo-institucionalismo segue o caminho já apontado pela sociologia econômica, mostrando que os atores econômicos estão inseridos em contextos sociais e político-institucionais que afetam decisivamente suas formas de ver o mundo e construir suas estratégias de atuação.

2.1.1 Democracia e *accountability*

O debate em torno da democracia para Abrucio e Loureiro (2004) busca três ideais que são princípios orientadores: Primeiro: o governo deve emanar da vontade popular, que se torna a principal fonte da soberania. Segundo: os governantes devem prestar contas ao povo, responsabilizando-se perante ele, pelos atos ou omissões cometidos no exercício do poder. Terceiro: o Estado deve ser regido por regras que delimitem seu campo de atuação em prol da defesa de direitos básicos dos cidadãos, tanto individuais quanto coletivos.

Correspondendo a esses ideais, os autores consideram que a *accountability* se apresenta de três formas: a primeira delas é o processo eleitoral, garantidor da soberania popular. A segunda é o controle institucional durante os mandatos que fornece os mecanismos de fiscalização contínua dos representantes eleitos e da alta burocracia com responsabilidade decisória. A terceira forma relaciona-se à criação de regras estatais intertemporais, pelas quais o poder governamental é limitado em seu escopo de atuação, a fim de garantir os direitos dos indivíduos e da coletividade que não podem simplesmente ser alterados pelo governo de ocasião.

Segundo Abrucio e Loureiro (2004), essas três formas existem em todos os países democráticos. Sua consecução depende da utilização de instrumentos institucionais e da existência de condições mais gerais (sociais, políticas, culturais, etc), capazes de dar um alicerce estrutural à democracia e a suas formas de responsabilização política.

O processo eleitoral utiliza como instrumento o sistema eleitoral e partidário, debates e forma de disseminação da informação e regras de financiamento de campanhas, tendo como condições necessárias o direito de votar e ser votado, pluralismo de idéias, imprensa livre e independência e controle mútuo entre os poderes.

O controle institucional durante o mandato tem como instrumentos o controle parlamentar, o controle judicial, o controle administrativo-procedimental, controle de desempenho dos programas governamentais e o controle social e como condições a transparência e fidedignidade das informações públicas, a meritocracia, predomínio da lei, existência de mecanismos institucionalizados que garantam a participação e o controle da sociedade sobre o poder público.

As regras estatais intertemporais têm como instrumentos as garantias de direitos básicos pela Constituição, acesso prioritário aos cargos administrativos por concursos ou equivalentes e mecanismos de restrição orçamentária.

Abrucio e Loureiro (2004) ressaltam que essa classificação não tem divergência com aquela construída por Guillermo O'Donnell (1998) onde ele considera que a responsabilização democrática procura aliar dois mecanismos: a *accountability* vertical e *accountability* horizontal. Na vertical, os cidadãos controlam de forma ascendente os governantes, na horizontal o controle é feito mediante fiscalização mútua entre os poderes ou por meio de outras agências governamentais que monitoram o poder público, tais como os tribunais de contas brasileiros.

O processo eleitoral, como forma de *accountability* é o ponto de partida de qualquer governo democrático. Mas, as eleições não contêm nenhum instrumento que obrigue os políticos a cumprirem suas promessas de campanha e a avaliação do seu desempenho só pode ser feita de forma retrospectiva nas votações seguintes. É preciso ter instrumentos de fiscalização e participação dos cidadãos durante todo o mandato.

Segundo Abrucio e Loureiro (2004), o exercício do controle que vai além da eleição é fortemente condicionado pela transparência e visibilidade dos atos do poder público. Sendo assim, todas as decisões governamentais devem ser conhecidas pelo povo, visto que o eixo do regime democrático é o controle dos governantes pelos cidadãos.

A transparência das ações governamentais é um requisito fundamental para a efetivação de seus instrumentos institucionais, pois sem informações confiáveis, relevantes e oportunas, não há possibilidade de os atores políticos e sociais ativarem os mecanismos de responsabilização.

Segundo Abrucio e Loureiro (2004), os instrumentos de *accountability* durante o mandato podem ser de cinco tipos:

- 1) O controle parlamentar - é aquele exercido pelo Legislativo sobre o Executivo por meio de fiscalização orçamentária, da participação na nomeação de integrantes da alta burocracia, da instauração de comissões de inquérito para averiguar possíveis equívocos em políticas públicas ou atos de improbidade administrativa;
- 2) Os controles judiciais - visam garantir que os governantes e altos funcionários públicos atuem segundo a lei. Para tanto, tribunais analisam a legalidade das normas produzidas pelo legislativo e pelo executivo;
- 3) O controle administrativo-financeiro - é feito por auditorias independentes e tribunais de contas com o objetivo de verificar se o poder público efetuou as despesas como foram determinadas no orçamento e nas normas legais, visando probidade administrativa, não permitindo, assim, o mau uso dos recursos públicos e a corrupção;
- 4) O controle dos resultados da administração pública - é uma das novidades em termos de *accountability* democrática. Trata-se de responsabilizar o poder público pelo desempenho dos programas governamentais. Sendo assim, os eleitos e os burocratas serão avaliados pelo cumprimento das metas propostas. Uma condição para o êxito desse mecanismo é a transparência governamental, peça-chave para a *accountability* de maneira geral, mas sem a qual não há como auferir o desempenho do poder público; e
- 5) Por último, o controle social - é uma forma de *accountability* vertical, ele depende de informações e debate entre os cidadãos, de instituições que viabilizem a fiscalização, de regras que protejam os direitos dos indivíduos e da coletividade e que assegurem a limitação do poder dos governantes.

Segundo Abrucio e Loureiro (2004), foi a partir da redemocratização, em meados da década de 1980, que os princípios e instrumentos de *accountability* começaram a ser mais bem desenvolvidos no Brasil, com impactos no ordenamento das finanças públicas. Dentre as mudanças mais significativas desencadeadas pelo regime democrático, destacam-se: a unificação do orçamento público, reunindo as contas do tesouro, das estatais e da Previdência;

a criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), no Ministério da Fazenda, órgão fiscalizador da gestão fiscal no país; a montagem do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) que organizou e tornou mais transparente o fluxo dos recursos públicos federais; o controle mais rigoroso do endividamento público por meio de Resoluções do Senado; o acordo de refinanciamento das dívidas subnacionais e, por fim, a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal que representou um marco na gestão fiscal do país ao instituir normas mais efetivas de restrição orçamentárias.

Analisando os instrumentos de *accountability* democrática o processo de financiamento das campanhas eleitorais merece atenção, considerando que o encarecimento das campanhas eleitorais e a conseqüente dependência dos políticos em relação ao dinheiro é um incentivo ao acesso privilegiado dos financiadores às arenas decisórias e, desse modo, possibilita o avanço das práticas de corrupção.

Nesse quesito, além do financiamento predominantemente público, o aumento da transparência, o controle dos gastos eleitorais e medidas que limitem o abuso do apoio privado contribuiriam para diminuir a corrupção.

2.1.2 O orçamento como mecanismo de *accountability*

Tratando da questão do orçamento, Abrucio e Loureiro (2004) explicam que os mecanismos de responsabilização dos governantes no Brasil por meio do orçamento são limitados devido a pouca transparência do processo e a concentração do poder decisório nas mãos do Executivo. Mas, desde a redemocratização, esse quadro vem sendo modificado com o processo de unificação de todos os orçamentos da União e outras modificações trazidas pela Constituição de 1988, que no seu artigo 165 indica que devem ser estabelecidas, além do Plano Plurianual (PPA), Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e, ainda, Leis Orçamentárias (LOA). Os projetos de lei referentes ao PPA, LDO e LOA são apreciados em conjunto, pelas duas casas do Congresso Nacional, por meio de uma Comissão Mista de Orçamento composta de 21 senadores e 63 deputados.

Além disso, no início dos anos 90, foram introduzidas importantes modificações no processo orçamentário resultantes de uma CPI que constatou irregularidades. Mas, mesmo com esses avanços é preciso levar em conta os limites ou imperfeições do processo orçamentário

brasileiro como instrumento de *accountability*, mediante o controle mútuo entre os poderes. O pouco interesse dos parlamentares na apreciação do PPA da LDO é revelador do esvaziamento do processo de planejamento orçamentário.

Apesar de tudo isso, Abrucio e Loureiro (2004) lembram que se observa a emergência de algumas práticas que apontam para maior transparência e *accountability* do processo orçamentário brasileiro. O PPA de 2000-2003 inovou nos procedimentos de planejamento, organizando-o a partir de eixos nacionais de integração e desenvolvimento humano, buscando integrar mais as áreas específicas em atividades conjuntas, facilitando o monitoramento dos gastos públicos pelos problemas que atacam. O PPA de 2004-2007 foi elaborado levando-se em conta a consulta à sociedade civil por meio de relatórios de organizações.

Na análise do processo de *accountability* das finanças públicas no Brasil observa-se que muitas mudanças ocorreram, provocadas por pressões sociais em razão dos escândalos vistos nos anos 90 com as CPIs. Pode-se citar a limitação do endividamento e a regulamentação da emissão de títulos públicos no processo de negociação dos débitos dos governos subnacionais, e ainda, a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal no ano de 2000.

Segundo Abrucio e Loureiro (2004), um instrumento fundamental de *accountability* na área das finanças públicas é representado pelos Tribunais de Contas. Seu principal objetivo é realizar o controle financeiro e patrimonial do governo, em todos os níveis da federação, tendo como principais funções fiscalizar a execução financeira, conforme as leis orçamentárias, liquidar as contas das administrações e assessorar o congresso e as assembléias legislativas no julgamento das contas do governo. Além do Tribunal de Contas da União, há 34 tribunais estaduais e municipais que fiscalizam os gestores subnacionais. Recentemente, a LRF ampliou as atividades dos Tribunais de Contas, que passaram também a fiscalizar o cumprimento das metas fiscais e os limites de gastos com pessoal nos três níveis de governo.

A despeito da ampliação do âmbito de atuação dos tribunais de contas, a efetividade desses órgãos como instrumento de fiscalização e responsabilização política tem sido questionada. Avalia-se que as indicações dos Conselheiros são eminentemente políticas e que isso atrapalha o funcionamento da instituição. Porém, entende-se que os referidos órgãos desempenham um papel de extrema importância de forma que eles devem ser aperfeiçoados

para realizar bem suas funções. Isso revela um caminho que deve ser trilhado para aumentar a *accountability* das finanças públicas no Brasil.

As Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI)s são formas de *accountability* dos governantes no campo das finanças públicas. Elas são instrumentos institucionais de que dispõe o Legislativo brasileiro para exercer suas funções de fiscalização do executivo. São colegiados temporários compostos por membros individuais do Congresso com o objetivo de investigar denúncias ou suspeitas de comportamento irregular do ponto de vista administrativo ou ético.

O sucesso de uma CPI deve ser avaliado pela consecução de dois objetivos: Primeiro: o aumento da transparência e da *accountability* do poder público, reforçando a vigilância sobre a classe política, podendo chegar a punição dos infratores via judicial ou, alterando a distribuição do poder político. Também são importantes os efeitos institucionais e políticos que podem dela decorrer, como a sinalização de que há problemas institucionais ou nas práticas políticas, daí derivando a proposição de reformas que levem às novas maneiras de gerir a coisa pública.

Abrucio e Loureiro (2004) citam dois exemplos de CPI que acabaram funcionando como instrumento de *accountability* dos governantes na área das finanças públicas: a CPI dos precatórios instalada no Senado em 1996 e a CPI do orçamento. No caso da CPI dos Precatórios, redundou em criação de regras cada vez mais restritivas para o controle do endividamento público no país. Assim, em 1997, foi sancionada a Lei n 9.496/97, que estabeleceu critérios rígidos para que a União refinanciasse a dívida pública mobiliária dos estados e do Distrito Federal. Em julho de 1998, o Senado promulgou a Resolução n 78/98, bastante rigorosa com relação aos limites do endividamento público e que se tornou um marco de referencia para as demais normas sobre o assunto.

Para Abrucio e Loureiro (2004), a CPI tem sido um instrumento pelo qual o Legislativo obriga o poder público a prestar contas à sociedade. Não necessariamente punindo os infratores, mas, sinalizando falhas no sistema político e das instituições estatais, apontando para criação de regras que evitem outros problemas no futuro. Eles afirmam que a CPI constitui hoje o melhor mecanismo de *accountability* horizontal do Brasil, não obstante alguns problemas de falta de transparência e abuso de poder.

Outro instrumento utilizado como forma de *accountability* vertical das finanças públicas é o controle social. O mais conhecido no Brasil é o Orçamento Participativo por meio do qual a população participa da discussão e deliberação sobre a distribuição dos recursos públicos durante o mandato dos governantes. Ele foi implantado pela primeira vez no ano de 1989, na cidade de Porto Alegre. Hoje é utilizado em muitos municípios brasileiros.

O Orçamento Participativo fortalece o aperfeiçoamento da democracia local e o bom uso dos recursos públicos, atacando a falta de transparência e o entrelaçamento do poder público com *lobies* locais, gerando clientelismo e/ou corrupção. Embora apresente alguns problemas, o Orçamento Participativo tem um enorme potencial de ativação da *accountability* vertical dos governantes, considerando que ele pode ajudar a construir nova mentalidade nos cidadãos.

2.1.3 Finanças públicas, a reforma do estado e a *accountability*

A análise feita por Abrucio e Loureiro (2004), acerca da *accountability* das finanças públicas no Brasil, apontou as deficiências e avanços da experiência brasileira. Constataram-se dois grandes obstáculos à melhor responsabilização do poder público. Primeiro: a excessiva concentração de poder nas mãos do Executivo. Segundo: A existência de fragilidades nos mecanismos de representação e participação da sociedade.

A despeito dessas deficiências, Abrucio e Loureiro (2004) ressaltam que não se pode caracterizar como negativa a trajetória do processo da *accountability* das finanças públicas no Brasil, sob pena de incorrer em conclusões equivocadas.

Eles apontam uma série de avanços alcançados, a exemplo do reordenamento das finanças públicas, em termos de racionalização das contas, resultando em melhoria da qualidade das informações do setor público, garantindo maior eficiência técnica e controle democrático. Somando-se a isso uma série de ações para aumentar a transparência do orçamento público, tais como a criação do SIAFI e o incentivo à participação social na elaboração do PPA.

Alem disso, foram criadas regras com o estabelecimento de critérios mais rígidos de endividamento público e responsabilização fiscal, oriundas, principalmente de pressão social e negociação política, de modo que é possível dizer que se originaram principalmente do aprofundamento dos mecanismos de responsabilização. O processo de responsabilização será

cada vez mais efetivo se funcionar de forma multidimensional, envolvendo, ao mesmo tempo, e de forma complementar os instrumentos de controle vertical e horizontal.

Os mecanismos de *accountability* horizontal sofrem a crítica de que não conseguem efetivar a responsabilização dos representantes. Mas, ao se observar a questão das CPIs dois efeitos positivos da *accountability* são vistos: aumento da transparência democrática do poder público que necessita cada vez mais responder à população e estabelecimento de debates públicos a partir dos quais regras vigentes têm sido mudadas, como por exemplo, a LRF.

A criação de instrumentos de participação social na elaboração e fiscalização do orçamento público foi também mais um avanço que deve ser destacado. O orçamento participativo é o mais conhecido e importante mecanismo. Embora apresente algumas limitações, ele tem um potencial enorme de ativação da cidadania em busca do controle das contas públicas.

Para Abrucio e Loureiro (2004) a discussão teórica acerca da *accountability* começou a ser aperfeiçoada em meio aos processos de reforma do Estado. Tanto que já há uma distinção entre novas e velhas formas de responsabilização. A discussão mais recente é a avaliação do desempenho governamental. Em outras palavras, começa-se a cobrar, além da probidade, a eficiência e a efetividade das políticas públicas.

Essa nova *accountability* no campo das finanças públicas já é uma realidade em muitos países que instalaram formas de controle do desempenho da administração pública. No Brasil essa questão ainda é incipiente, mas, talvez, com o início do debate no meio acadêmico, essa questão possa evoluir com um diálogo entre a Economia, a Ciência Política e a Administração Pública.

Segundo Romeo (2009) quanto mais as teorias democráticas são desenvolvidas, maiores são os dilemas em relação às formas de exercício do poder pelo povo. A distância entre os cidadãos e seus representantes implica a existência de mecanismos institucionais que assegurem o cumprimento do mandato e evitem governos irresponsáveis e ou tirânicos.

Para a autora, se a democracia representativa é hoje a mais significativa forma de organização política, a qualidade e a eficácia da representação política tornam-se problemas centrais para a manutenção do Estado democrático.

Na democracia representativa, como o exercício do poder está nas mãos dos representantes eleitos, a questão a ser analisada é se os cidadãos têm realmente a vontade representada. Mais do que isso, questiona-se também a capacidade de os representantes responderem aos anseios dos representados, e ainda, se as ações governamentais são transparentes a ponto de permitir que a sociedade acompanhe o desenvolvimento das políticas.

Romeo (2009) esclarece que a oposição entre o poder e a liberdade continua sendo o problema político central a ser resolvido. Para a preservação do equilíbrio da liberdade enquanto o poder é exercido encontram-se os mecanismos de freios e contrapesos (*checks and balances*). O primeiro deles é a separação dos poderes. Os federalistas mais do que reafirmaram a importância da separação de poderes, eles propuseram, além da estrutura separada, a vinculação e a interseção entre os poderes, a fim de que uns controlassem os outros. A separação de poderes não é o único filtro contra o abuso de poder, os federalistas apontam duas outras instituições que também são necessárias: o sufrágio e o associativismo. A Teoria dos *checks and balances*, ao estabelecer controles recíprocos entre os órgãos de estado, impede que alguns deles exerçam um poder exacerbado sobre cidadãos.

Por outro lado, há que se esclarecer que, *checks and balances* e *Accountability* são conceitos diferentes, pois o primeiro é mecanismo de prevenção enquanto o segundo é mecanismo que permite a exposição das ações delituosas que merecem ser averiguadas e punidas.

Romeo (2009) explica, ainda, que *accountability* é a prestação de contas por parte dos representantes do povo; a capacidade de o governo e de as pessoas públicas, jurídicas ou físicas, eleitas ou não, responderem aos anseios dos governados, e a responsabilidade desses agentes públicos.

O autor esclarece também que o termo corresponde tanto à capacidade de o governo informar, explicar e responder pelos atos cometidos como também à capacidade de impor sanções aos agentes públicos que violam as obrigações.

2.1.4 A *accountability* – uma perspectiva geral

Romeo (2009) afirma que os federalistas enfatizaram o associativismo como forma de incrementar a divulgação das idéias, e, portanto, dos interesses sociais a serem representados.

Sendo assim, a ação da sociedade civil é fundamental para o sistema de controle de poder, não apenas por evitar a prevalência de um único interesse, mas, sobretudo, por influenciar as decisões políticas. Segundo ele, atuação de associações ligadas aos movimentos sociais, de organizações não governamentais, além da atuação da mídia, colabora para o surgimento de outros mecanismos de controle de poder, diferentes e complementares aos tradicionais.

Romeo (2009) esclarece que esse tipo de *accountability* é fundamental para vigiar a prática política e expor as falhas, os erros e as deficiências das esferas decisórias, tornando o sistema mais responsivo, uma vez que põe à mostra as negligências dos agentes e força a respectiva responsabilização e punição por parte das instituições estatais. O autor conclui que a *accountability* vertical, horizontal e societal seriam os três tipos de mecanismos de controle de poder que unidos permitem o funcionamento pleno da democracia representativa.

Discorrendo sobre a *accountability* horizontal no Brasil, Romeo (2009) lembra que a Constituição de 1988 sacralizou como pétreos os princípios garantidores da participação popular, afirmando que não são passíveis de alteração os preceitos constitucionais que fundamentam o sufrágio universal, a separação de poderes, a organização federativa e os direitos e as garantias individuais. Fica, dessa forma, preparado o caminho para a construção de instituições e agências passíveis de exercer *accountability*.

A administração pública deve agir em nome do interesse público, de acordo com os princípios elencados na Carta Magna: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Estes princípios estão relacionados com as dimensões da *accountability*: informação, punição e justificação.

O controle da administração pública pode ser feito pelo Poder Legislativo, pela auto tutela – o controle administrativo, ou pela intervenção do poder judiciário. Em relação ao controle judicial dos atos administrativos, vale ressaltar o papel reservado ao Ministério Público. As características constitucionais a ele conferidas permitem a análise da instituição como um dos pilares do controle externo da administração pública brasileira. O Ministério Público é protegido pelas mesmas garantias institucionais aplicáveis ao Poder Judiciário.

Para Romeo (2009), o Ministério Público vem inserindo-se na arena política como agência de *accountability* na medida em que, além das diversas garantias que o tornaram mais

independentes e autônomos politicamente, vem se consolidando como órgão independente em relação aos Poderes do Estado. Ele entende que mesmo supondo a fragilidade das instituições e reconhecendo que muito ainda há que ser feito para aperfeiçoar o modelo democrático brasileiro, conclui-se pela presença do Ministério Público como agência capaz de exercer o controle intraestatal típico da *accountability* horizontal.

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento humano Econômico (OCDE) usa o termo governança e especificamente governança pública para descrever como a autoridade é distribuída no sistema governamental e como as pessoas que detém tal autoridade são responsabilizadas.

Segundo o secretário geral adjunto, Kondo e outros (2002), a OCDE reconhece alguns princípios acordados quanto à noção de boa governança: responsabilização, transparência e abertura. A primeira significa ser possível identificar e responsabilizar funcionários públicos por suas ações; a segunda significa que informações confiáveis, relevantes e oportunas sobre as atividades do governo estão disponíveis ao público e, a última, significa que os governos escutam os cidadãos e as empresas, e que levam em conta suas sugestões ao formular e implementar políticas públicas.

Segundo Kondo e outros (2002), a OCDE está extremamente interessada no relacionamento entre a boa governança e melhores resultados econômicos e sociais. A transparência, como um elemento chave da boa governança, inclui assegurar a publicidade em relação às intenções, formulações e implementação das políticas públicas. Para ele, o orçamento de uma nação é o documento de política pública mais importante dos governos, onde os objetivos políticos de todo o leque de interesses econômicos, sociais e ambientais são combinados e implementados em termos concretos. Portanto, a transparência no processo orçamentário é de fundamental importância. A transparência do orçamento é definida como a ampla divulgação de todas as informações fiscais relevantes de modo oportuno e sistemático.

Ainda de acordo com Kondo e outros (2002), a transparência na administração pública é aumentada pelo escrutínio público forte baseado em disposições legais sólidas que garantam o acesso à informação. Fortalecer as relações com os cidadãos é um bom investimento para melhorar a formulação de políticas públicas e um elemento central da boa governança. Investir na participação permite que os governos aproveitem novas fontes de idéias,

informações e recursos políticos ao tomarem decisões. Contribui também para a construção da confiança pública no governo, aumentando a qualidade da democracia e fortalecendo a capacidade cívica. O engajamento ativo dos cidadãos pode ajudar a assegurar que as políticas públicas sejam apoiadas ou pelo menos compreendidas pelo público de modo a contribuir para a sua efetiva implementação.

O secretário da OCDE entende também que o resultado da governança pública em última análise será julgado não por governos ou organizações internacionais, mas por cidadãos, posto que, são estes que estão exigindo maior transparência e responsabilização do governo, além de maior participação pública na elaboração das políticas que afetam suas vidas.

Ele afirma ainda, que a boa governança e o combate à corrupção não devem ser apenas expressões de efeito da cooperação internacional. Elas representam as chaves para uma reforma bem sucedida e para o desenvolvimento humano equitativo e sustentável.

Guilherme Gomes-Dias, secretário executivo do ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no Brasil, apresentou no Fórum Internacional sobre Transparência e responsabilização no Setor Público, realizado em Brasília, nos dias 5 e 6 de dezembro de 2001, um resumo do novo processo orçamentário no Brasil, incluindo a aprovação e implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal (KONDO, *et al.*, 2002).

O secretário explicou que a Lei de Responsabilidade Fiscal inclui exigências novas para metas fiscais e disciplina fiscal, bem como uma avaliação detalhada de riscos fiscais. Apoiada por sanções reais, uma das características mais importantes é a exigência de transparência e de relatório da nova lei, incluindo: (a) transparência durante a elaboração e ampla divulgação dos documentos orçamentários e contábeis; (b) acesso público – por meio eletrônico – a todas as informações dos três níveis de governo (PPA, LDO, LOA, prestação de contas, relatórios preliminares de auditoria e relatórios de gestão fiscal); (c) relatórios resumidos bimestrais sobre a execução orçamentária e relatórios de gestão fiscal quadrimestrais; (d) consolidação nacional das contas (Secretaria do Tesouro Nacional); (e) divulgação mensal pelo ministério da Fazenda da lista contendo os estados da federação que excederam os tetos de endividamento.

Ele conclui dizendo que um dos aspectos mais interessantes da Lei de Responsabilidade Fiscal é a aplicação das exigências a todos os níveis de governo, incluindo estados e municípios.

No Fórum Internacional sobre Transparência e responsabilização no Setor Público realizado em Brasília em 2001, foi apresentada a experiência do Canadá quanto à questão da confiança do governo. Foi registrado que, nas últimas décadas, a confiança pública no governo sofreu uma queda constante em todo o mundo desenvolvido. A questão do conflito de interesses é variável significativa nesta situação. À medida que os governos buscam maior transparência e responsabilização para com o público, torna-se cada vez mais importante assegurar que os políticos e os servidores públicos não conduzam seus assuntos de forma que recebam ou ofereçam benefícios impróprios que resultem de sua posição de poder e influência (KONDO, *et al.*, 2002).

Neste Fórum, foi dito que no Canadá pesquisas demonstraram que somente de um quinto a um terço do público confia que o governo federal “faz o que é certo”, representando o ponto mais baixo desde o final da Segunda Guerra Mundial e 80% mais baixo do que na década de sessenta. Mas, foi ressaltado que, embora esses dados reflitam uma tendência preocupante, não ilustram a verdadeira natureza do problema: a queda na confiança é o resultado de disputas de forças do jogo político expostas pela opinião pública (KONDO, *et al.*, 2002).

Foi explicado que, de acordo com um estudo americano, estas forças incluem a crença que os políticos são corruptos e estão na política somente para obter ganho pessoal, um sentimento de que as atividades do governo são frívolas e ineficazes, além de uma preocupação de que o governo não está em sintonia com – ou não se preocupa com – os próprios cidadãos.

Tratando da questão do acesso à informação, Cláudio Abramo, Secretário Geral da Transparência Brasil, afirmou no Fórum que, num país como o Brasil, em que muitas estruturas do Estado não podem alegar a ausência de recursos que afeta outros países, a única explicação para a falta de meios organizados para se proporcionar informação é, em muitos casos, a inação deliberada (KONDO *et al.*, 2002).

Para Cláudio Abramo, a presença de um arcabouço legal é uma condição necessária para a transparência. Contudo, essa condição não é suficiente. De modo a garantir que estipulações

legais sejam de fato implementadas, é necessário que um amplo leque de condições seja satisfeito (KONDO *et al.*, 2002).

Por outro lado, o Diretor da Escola de Justiça da Costa Rica, Alfredo Chirino Sanchez, falando no citado Fórum acerca do direito de acesso às informações públicas e ao escrutínio público, ele explica que, tanto o escrutínio público dos assuntos estatais quanto o acesso às informações públicas são palavras-chave na discussão atual sobre o desenvolvimento humano da democracia, uma vez que constituem verdadeira garantia para que as ações estatais tenham visibilidade. Não pode haver escrutínio público na ausência de acesso à informação (KONDO *et al.*, 2002).

Para Alfredo Sanchez, o valor da informação como garantia da democracia parece um acerto indiscutível. No combate a corrupção, tal entendimento ganha importância crescente quando se compreende que esta só pode ser erradicada ao se fomentar a cultura de escrutínio, de transparência, de responsabilidade e, por fim, uma cultura de informação (KONDO *et al.*, 2002).

Para Bernardo Avalos, Chefe da Secretaria de Controle e Desenvolvimento humano Administrativo da Presidência da República do México, a visibilidade e a abertura dos processos governamentais suscetíveis à corrupção são vitais para a consolidação de um meio social que se traduza no aumento do bem-estar de seus habitantes. Segundo ele, um governo orientado a seus cidadãos é aquele que proporciona informações claras e pertinentes acerca de suas ações, envolve a sociedade em seus esforços, através da abertura de canais de comunicação, e define conjuntamente com a sociedade os meios para satisfazer as necessidades do cidadão (KONDO *et al.*, 2002).

No Fórum também foi lembrado que os países membros da OCDE elaboraram uma coleção de Melhores Práticas de transparência orçamentária, considerando que a transparência é um elemento fundamental para a boa governança (KONDO *et al.*, 2002).

A referida coleção foi concebida como ferramenta de referência para que países membros e não membros utilizem com o intuito de incrementar o grau de transparência orçamentária.

As Melhores Práticas foram agrupadas em três partes: parte I enumera os principais relatórios orçamentários que os governos devem produzir e seu conteúdo geral. A parte II descreve as informações específicas a serem divulgadas, contidas no relatório, o que inclui tanto informações de desempenho financeiro como não financeiro. A parte III ressalta as práticas adequadas para se assegurar a qualidade e a integridade dos relatórios.

No Fórum foi discutida também a questão da participação pública na formulação de políticas, com a visão dos cidadãos como parceiros. Na oportunidade foi dito que o fortalecimento das relações com os cidadãos constitui-se em importante investimento destinado a aperfeiçoar o processo de formulação de políticas e em elemento fundamental da boa governança, permitindo ao governo obter novas fontes de idéias relevantes e informações para a tomada de decisões (KONDO *et al.*, 2002).

Foi dito também que é muito importante a contribuição do cidadão para a construção da confiança pública no governo, elevando a qualidade da democracia e fortalecendo a capacidade cívica (KONDO *et al.*, 2002).

No fortalecimento de suas relações com os cidadãos, os governos devem assegurar que a informação seja completa, objetiva, confiável, relevante e de fácil acesso e compreensão; que as consultas tenham objetivos claros e regras definindo os limites de seu exercício, assim como contemplem a obrigação do governo em prestar contas sobre sua forma de utilizar as contribuições do cidadão; que a participação proporcione tempo e flexibilidade suficientes para permitir a elaboração de novas idéias e propostas pelos cidadãos e de mecanismos para integrá-las nos processos de formulação das políticas governamentais (KONDO *et al.*, 2002).

No Fórum foi posto também que os governos devem investir tempo e recursos suficientes e assumir compromisso no processo de construção de aparatos legais, políticos e institucionais bem estruturados, desenvolvendo as ferramentas apropriadas e avaliando sua adequação para envolver os cidadãos no processo de formulação de políticas (KONDO *et al.*, 2002).

Foi ressaltado que, quando elaborados de maneira insatisfatória, os mecanismos de informação, consulta e participação ativa na formulação de políticas podem enfraquecer as relações governo-cidadão. O entendimento é de que o esforço governamental para informar, consultar e engajar os cidadãos na melhoria da qualidade, credibilidade e legitimidade de suas

decisões poderá produzir efeitos opostos se os cidadãos perceberem que seus esforços em manter-se informados, fornecer *feedback* e participar ativamente foram ignorados, ao mesmo tempo não exercendo efeito algum sobre as decisões tomadas ou permanecendo sem a devida prestação de contas por parte do governo.

No Fórum foi lembrado que o acesso à informação requer legislação sólida, mecanismos institucionais claros para sua aplicação e instituições de supervisão e poder judiciário independentes para seu cumprimento. Finalmente, requer consciência dos cidadãos em relação a seus direitos, assim como, disposição e capacidade para exercê-los.

Foi dito ainda que os governos têm obrigação de prestar contas pela utilização das contribuições recebidas dos cidadãos por meio de *feedback*, consultas públicas e participação ativa. Medidas para assegurar que o processo de elaboração de políticas seja aberto, transparente e de fácil supervisão e controle pelo público são cruciais para ampliar o nível de responsabilidade geral do governo (KONDO *et al.*, 2002).

Os governos beneficiam-se de cidadãos ativos e de uma sociedade civil dinâmica, podendo adotar ações concretas para facilitar o acesso à informação e à participação, aumentar a conscientização, fortalecer a educação e a capacidade cívica dos cidadãos, bem como apoiar o processo de capacitação entre organizações da sociedade civil (KONDO *et al.*, 2002).

A OCDE auxilia seus países membros na construção e no fortalecimento de estruturas de governo eficazes, eficientes, transparentes e responsáveis. O acesso à informação, à consulta e à participação ativa na elaboração de políticas contribui para o bem governar por meio da promoção de maior transparência no processo; maior responsabilidade devido ao controle e à supervisão direta pelo público, maior legitimidade dos processos de decisão governamentais, decisões políticas mais apropriadas, apoiadas em ampla variedade de fontes de informação; e, finalmente, níveis mais elevados de implementação e adequação, dada a maior conscientização pública com relação às políticas e a participação em sua concepção (KONDO *et al.*, 2002).

2.1.5 Capital social e a relação estado e sociedade – bases conceituais

Segundo Freire (2009), o termo capital social não é recente, mas entrou em voga na última década do Século XX, sendo amplamente explorado em diversas disciplinas e áreas temáticas, e chegou, às vezes, a parecer um antídoto mágico contra todas as mazelas sociais. Para ele, capital social refere-se às redes e relações que estimulam a confiança e a reciprocidade e moldam a qualidade das interações sociais de uma sociedade. O nível de capital social exerce significativo impacto sobre uma série de processos de desenvolvimento humano.

Freire (2009) explica que em vários documentos do BID, o conceito de capital social também aparece para fazer referência à dimensão cultural e organizativa, sendo sempre aludido como sociedade civil. As argumentações em torno do papel do capital social no desenvolvimento humano econômico fundamentam uma forma de inclusão da sociedade civil que, em alguns pontos, converge com a entrada via método participativo e, em outros, amplia seu alcance.

Discorrendo sobre o controle social, Vieira (1999) recorre aos conceitos utilizados por Eli Diniz. Para Diniz (1996) *apud* Vieira (1999), governabilidade se refere, em princípio, às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder numa sociedade, tais como as características do regime político (democrático ou presidencialismo), as relações entre os poderes, os sistemas partidários (pluripartidarismo ou bipartidarismo), o sistema de intermediação de interesses (corporativista ou pluralista), etc.

Outro conceito importante na obra de Diniz (1996) *apud* Vieira (1999) refere-se a Governança, que diz respeito à capacidade governativa em sentido amplo, isto é, capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas, ao conjunto de mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade. Sem abrir mão dos instrumentos de controle e supervisão, o Estado torna-se mais flexível, capaz de descentralizar funções, transferir responsabilidades e alargar o universo de atores participantes.

Para Vieira (1999), aumentar a eficácia do Estado não significa apenas aumentar a eficiência da máquina burocrática e aperfeiçoar os mecanismos técnicos de governabilidade. A reforma democrática do Estado exige melhorar as condições de governança do sistema estatal, aperfeiçoando as capacidades de comando e coordenação, mas, principalmente, redefinindo as

relações com a sociedade civil mediante a criação e articulação de canais de negociação entre a sociedade e o Estado.

Vieira (1999) entende que a existência de canais permanentes de negociação junto aos diversos órgãos do Estado permitirá a institucionalização da participação da cidadania nas decisões governamentais. Segundo ele, diversos países já contam com a existência de conselhos, com a participação de representantes do governo e da sociedade civil, para a elaboração de políticas públicas.

De acordo com Vieira (1999), os parlamentos e os partidos políticos perderam legitimidade ao se confinarem nos marcos institucionais desenhados e controlados pela elite política, afastando-se dos influxos comunicativos provenientes da sociedade. Para ele, a reforma das instituições estatais requer mecanismos que assegurem a participação direta dos cidadãos, como: referendo, revocatória de mandatos, iniciativa popular, participação em conselhos que decidem diretrizes das políticas públicas.

O controle social, segundo Vieira (1999), tem sido tradicionalmente visto como o aumento da capacidade de influência da sociedade sobre o Estado. Com o desenvolvimento das organizações públicas não-estatais surge a necessidade de uma autoridade fundada democraticamente para justificar e regular esse terceiro setor. O controle social passa a ter duplo caráter: aperfeiçoar os mecanismos de controle da sociedade sobre o Estado e inventar formas de controle da sociedade sobre a sociedade (VIEIRA, 1999).

Velásquez (1999) relata que desde meados da década de 70 começaram a se aplicar em vários países, com diferente intensidade, medidas de ajuste visando diminuir o déficit fiscal. A idéia era apertar o cinto para gerar poupança, aumentar o investimento e equilibrar os cofres do Estado. Em suma, procurava-se tornar a gestão pública mais eficiente e eficaz e modificar os termos da relação entre o Estado, a sociedade e o mercado.

Para Velásquez (1999) a descentralização erigiu-se então como uma importante estratégia de reforma estatal. Ela é um meio de dispensar o Estado central de uma série de funções e responsabilidades, incluindo a mediação de conflitos a fim de torná-lo menor em tamanho e na sua capacidade interventora. Em contrapartida, delega-se a organismos territoriais um conjunto de competências e atribuições cuja execução pode e deve ser compartilhada com

organizações privadas e, em geral, com agentes não governamentais. A idéia é que os governos locais criem as condições para o livre desempenho dos agentes de mercado na prestação de serviços. Dessa forma, se garantiria maior eficiência no uso de recursos escassos, maior eficácia na satisfação das necessidades da população e se reduziriam os riscos, próprios de um esquema centralista, de corrupção e burocratização nas tarefas de governo.

A relação entre o Estado e a sociedade visa à construção de uma cidadania política e social. Em conseqüência, representação e participação constituem os eixos em torno dos quais se articula o sistema democrático. Segundo Vieira (1999), trata-se de tornar a democracia substantiva compatível com a democracia formal e a representativa compatível com a participativa. “Isso pressupõe o fortalecimento do tecido social e a constituição de atores coletivos que dêem vida a esse projeto de ajustamento.”, afirma o autor.

Segundo Vieira (1999), o sentido e o papel da descentralização sofrem mudanças. Descentralizar significa antes de tudo fortalecer os organismos territoriais para que sejam capazes de cumprir no âmbito local as funções que lhes competem: promoção do crescimento econômico, incentivo às políticas de igualdade, definição consensual das estratégias de desenvolvimento e modernização e democratização da gestão pública.

A participação se fortalece, pois, como meio para a formulação, discussão e adoção dos grandes consensos sobre o desenvolvimento e a convivência. Nesse sentido, visa-se ao adensamento do tecido social e à multiplicação dos canais de participação, de maneira que os interesses particulares possam se voltar para a esfera pública com o objetivo de construir o bem comum. Transparência, responsabilidade dos governantes e atitude cidadã vigilante convertem-se, assim, em elementos fundamentais da gestão pública (VIEIRA, 1999).

Para Kohen (1999), a participação dos cidadãos no governo é provavelmente uma das características fundamentais do sistema democrático. Entretanto a possibilidade de que essa participação seja direta e inclua a totalidade das pessoas que formam as comunidades políticas é impossível, considerando a complexidade das sociedades contemporâneas.

Ante a impossibilidade de reproduzir as características de uma democracia direta nas realidades dos Estados modernos, a democracia representativa veio proporcionar mecanismos

que permitiram incorporar a cidadania à gestão de governo, mediante a delegação de poder às pessoas eleitas para tomar a maioria das decisões políticas.

Contudo, a representação política oferece aos cidadãos apenas a possibilidade de eleger periodicamente representantes, o que pode ser fundamental mas não constitui condição suficiente porque restringe a participação dos cidadãos quase que exclusivamente ao direito de votar.

Para Kohen (1999), a possibilidade de eleger não faz a cidadania sentir-se parte do processo de tomada de decisões nem lhe oferece alternativa de controle sobre o desempenho dos eleitos. A distância que separa representados e representantes começa a alargar-se. Os primeiros reclamam maior participação ou optam por desligar-se da vida política, enquanto os segundos começam a ser vistos como estranhos que, valendo-se de alianças partidárias alheias ao cidadão comum, se aproveitam de um sistema onde obtém benefícios pessoais graças à função pública (KOHEN, 1999).

O fortalecimento da cidadania e a responsabilização de governantes e funcionários constituem condições necessárias e suficientes para o desenvolvimento da democracia. Assim, a participação e a fiscalização cidadã são dois aspectos com grande potencial para o fortalecimento das instituições. É crucial para o aprofundamento democrático promover a participação cidadã responsável e fortalecer o papel fiscalizador que os próprios cidadãos podem exercer com base em seus direitos fundamentais, utilizando os mecanismos legais existentes.

Adota-se para esse trabalho, a concepção de que, um dos principais desafios de nossa democracia é a ampliação da participação e da responsabilidade cidadã visando a um ideal onde todo indivíduo se sinta parte das instituições democráticas e contribua para seu controle e fiscalização.

Em meio aos processos de reforma do Estado abriu-se o debate sobre as formas de sua democratização. Tornar a informação mais acessível e buscar a transparência são algumas das estratégias propostas. Ao mesmo tempo, fica mais evidente a necessidade de ampliar os mecanismos de *accountability*.

Segundo Levy (1999), a *accountability* tem, pois, a finalidade de criar transparência e, por conseguinte, condições de confiança entre governantes e governados.

Stewart e Ranson (1994), afirmam que a *accountability* tem três amplos objetivos: a) a explicação/cobrança dos objetivos e das intenções da política; b) a explicação/cobrança do desempenho e dos resultados; c) a explicação/cobrança da probidade e da integridade.

2.1.6 Controle social e *accountability*

Levy (1999) explica que controle social pertence ao campo da *accountability* como uma forma de *checks and balances* presente nas dimensões de controle democrático. Inclui-se nas diversas dimensões da participação social e na formulação e implementação de políticas públicas. Tem por finalidade aumentar a eficiência da atividade governamental, a transparência e a publicização dos atos da administração pública e a democratização do sistema político. Assim, para exercer controle sobre o governo os cidadãos precisam inicialmente ter acesso à informação.

Reilly (1999) lembra que o Banco Mundial no ano de 1997, no relatório sobre o desenvolvimento humano mundial, assinalou que o Estado deve mudar e deve também escutar seus cidadãos.

O Estado é fundamental para o processo de desenvolvimento humano econômico e social, mas não enquanto agente direto do crescimento, e sim como sócio, como elemento catalisador e impulsionador desse processo". "Terá maior dependência da cidadania e das empresas" e "terá que estabelecer um amplo debate público sobre a orientação e as prioridades básicas das políticas. (REILLY, 1999).

Sobre o controle popular, Reilly (1999) afirma que o acesso mais democrático à informação facilita e viabiliza o acesso ao poder pela sociedade. Przeworski (1997 *apud* REILLY, 1999) resume bem o problema: "A confirmação da democracia e a configuração do desenvolvimento humano nas Américas podem mudar mediante a supervisão da reforma política pelos cidadãos." (REILLY, 1999).

Os Estados intervirão efetivamente se estiverem sujeitos ao controle popular. A qualidade da intervenção do Estado depende do mecanismo pelo qual este é responsabilizado perante àqueles em benefício de quem se supõe que funciona. É possível identificar pelo menos duas

questões importantes. Uma se refere aos mecanismos de supervisão dos burocratas pelos político e a outra é como os eleitores controlam os políticos.

Os políticos não sabem, necessariamente, se a burocracia está funcionando bem. Os cidadãos que são os receptores desses serviços é que têm esse conhecimento. Assim, é preciso criar instituições que permitam obter e organizar a informação agregada dos cidadãos sobre o funcionamento da burocracia e ter formas de controle popular e de responsabilização dos políticos.

Para Reilly (1999), os estados, gradualmente, através da descentralização e da desconcentração adotaram enfoques mais flexíveis e mais especializados para elaborar programas e políticas. Os Estados poderão crescer habituando-se a escutar os cidadãos.

A suposição de Reilly (1999) é que a acentuada mudança dos programas e das políticas sociais, de uma propriedade exclusiva estadocêntrica para uma propriedade compartilhada com os mercados e os cidadãos, conduzirá à universalização de direitos e responsabilidades amplamente compartilhados através das esferas do mercado, da sociedade civil e do Estado.

Para Reilly (1999) sendo assim, ter-se-á, como resultado, um Estado mais reduzido, porém mais efetivo; cidadãos que expressarão mais suas opiniões, porém autogestionários; e mercados que calculem de forma realista os benefícios de multiplicar os consumidores, tornado-se socialmente responsáveis.

Reilly (1999) fez algumas proposições: os Estados precisam reformar-se, focalizar-se e crescer orientando-se para os resultados, assegurar o estado de direito e avaliar as redes, associações e instituições representativas desenhadas pela cidadania. Segundo o autor, os críticos do Estado advertem: a sociedade civil não existe para sobrepor-se ao Estado, nem o setor empresarial para substituí-lo. A complementariedade e a subsidiariedade, através de um modelo integral de desenvolvimento, constituem uma vez mais o modelo preferido de desenvolvimento.

De acordo com Reilly (1999), conseguir uma atribuição de responsabilidade mais equilibrada e mais justa entre esferas do Estado, o mercado e a sociedade civil é um enorme desafio.

Sem um Estado forte e um indispensável estado de direito, os cidadãos não têm oportunidades. Sem cidadãos organizados, competitivos, capazes de expressar suas opiniões, e contribuintes, não há esperança de que possam existir freios e contrapesos ao poder num Estado democrático. E, sem um crescimento econômico baseado na expansão do capital social, com mais postos de trabalho, estruturas salariais mais justas, maior produtividade e mais poupança, com a promoção de microempresas e pequenas firmas, bem como sistemas de apoio mistos - público/privado - para o setor informal e as comunidades rurais, a América Latina e seus 200 milhões de pobres não terão redenção (REILLY,1999).

2.1.7 Estado e administração pública – avanços na *accountability* nos estados da federação

Bresser Pereira (2006) explica que o Estado é, de um lado, uma ordem jurídica ou um sistema político e, de outro, um aparelho ou organização.

Ele explica que, como sistema político, o Estado moderno nos países mais avançados nasce absoluto, transita no século 19 para liberal e, no século 20, para democrático. Paralelamente, como organização, nasce patrimonial, passa a burocrático no século 19, e a gerencial no final do século 20. A “administração pública” foi a maneira de administrar o Estado burocrático; a “gestão pública” é a forma de administrar um Estado que está se tornando gerencial.

Bresser Pereira (2006) esclarece que a administração pública burocrática era adequada para tornar efetivo um Estado pequeno como era o Estado Liberal. Para o autor, a administração pública burocrática podia ser centralizada e baseada em regulamentos rígidos, por outro lado, a gestão pública ou administração pública gerencial deve ser necessariamente descentralizada e se apoiar no controle por resultados.

Na administração pública burocrática, o Estado pode executar diretamente todos os poucos serviços a que se obriga. Na gestão pública, o Estado deve, necessariamente, terceirizar para empresas os serviços auxiliares, e para entidades pública não-estatais, os serviços sociais e científicos, além disso, suas próprias atividades exclusivas devem ser delegadas para agências executivas e reguladoras (BRESSER PEREIRA, 2006).

Analisando o programa mais ambicioso do governo, o Bolsa Família, Bresser Pereira (2006) considera que o êxito do programa se deve, em grande parte, à adoção de uma estratégia gerencial de descentralização para os municípios. No âmbito dos Estados, ele avalia que os avanços são impressionantes, principalmente porque, enquanto se continua a fortalecer o núcleo estratégico do Estado com a criação de carreiras de gestores, busca-se descentralizar atividades, criar organizações sociais, agências executivas, controlar por resultados e aprofundar o governo eletrônico.

Bresser Pereira (2006) explica também que esses avanços nos estados têm dois motivos específicos. Primeiro, porque entre 1995 e 1998 os secretários de administração dos estados participaram de forma intensa da formulação da reforma. Segundo, porque os estados e municípios dedicam uma parte muito maior de suas atividades para servir diretamente aos cidadãos, do que o governo federal. Os governos estaduais e municipais precisam da eficiência que a gestão pública moderna garante. O governo federal também precisa dessa eficiência, mas muitas de suas atividades são, ainda mais, de formulação de políticas do que de prestação de serviços, e, por isso, não tem a eficiência como condição.

O Conselho Nacional de Secretários de Estado de Administração (CONSAD) elaborou um manifesto em defesa da gestão pública de qualidade, onde chama a atenção da sociedade para o fato de que a melhoria da gestão pública é variável primordial para alcançarmos o objetivo de elevar a qualidade de vida da população.

A democracia tem estimulado o aparecimento de demandas sociais crescentes e que precisam ser atendidas sob pena de estimular o descrédito na própria democracia. Para atendimento dessas demandas acredita-se que se deve buscar a melhoria da gestão pública para que se possa aumentar a produtividade do setor público (CONSAD, 2006).

Por isso, o CONSAD (2006) entende que é necessário conclamar a sociedade na defesa de uma política pública de gestão que tenha como objetivo direcionar o setor público para a promoção do desenvolvimento humano e da inclusão social, com práticas de gestão transparente e abertura à participação da sociedade.

Abrucio e Gaetani (2006) entende que o ciclo de reformas nas políticas de gestão pública, iniciado no governo federal em 1995, desdobrou-se de forma escalonada pelas administrações

públicas estaduais. Enquanto alguns estados deram início a políticas inovadoras simultaneamente às reformas implementadas pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) outros iniciaram ciclos modernizadores em 1999, ou mesmo em 2003.

Segundo Abrucio e Gaetani (2006), há uma desigualdade muito grande entre os estados brasileiros no que se refere à capacidade reformista. Assim, para enfrentar o problema da desigualdade de situações e para potencializar as experiências estaduais bem sucedidas é fundamental fortalecer formas de cooperação federativa.

Os governos estaduais passaram por várias modificações nas últimas décadas. Uma delas foi o fortalecimento dos municípios com a municipalização de várias políticas públicas, algo que retirou os governos estaduais da execução direta de diversos serviços, dando-lhes o papel de coordenação, financiamento suplementar ou de ação conjunta junto ao poder local – tarefas que não foram ainda completamente digeridas pelos estados.

Segundo Abrucio e Gaetani (2006), parte significativa dos estados conseguiu avançar, exemplo disso são os Centros de Atendimento Integrado por eles implantados. Os estados também estiveram na vanguarda do chamado governo eletrônico, e, mais recentemente, na gestão das compras governamentais pela internet. Na área de Recursos Humanos a profissionalização da burocracia estadual teve também avanços.

Mas, pela análise de Abrucio e Gaetani (2006), é no campo da *accountability* do Poder Público que os estados pouco evoluíram em relação à nova gestão pública. A governança democrática junto aos servidores e em relação à sociedade e aos outros poderes dos estados não avançou muito, o que pode prejudicar o restante das reformas, uma vez que as mudanças dependem decisivamente de coalizões reformistas e da transformação dos valores dos funcionários públicos e da população.

Para Abrucio e Gaetani (2006), medidas destinadas a aumentar a transparência da administração pública não receberam a mesma atenção dos reformadores estaduais. Além disso, maior parcela da classe política ainda não compreendeu a importância das ações da nova gestão pública uma vez que seu cálculo eleitoral ainda se move por ações vinculadas à distribuição de serviços e recursos aos eleitores, de forma clientelista ou não, mas com uma

preocupação pequena em relação ao modo de produzir os programas governamentais e no que tange aos impactos mais amplos e intertemporais da ação política.

Os órgãos de controle dos governos estaduais geralmente não têm a mesma autonomia de atuação e a capacidade de intervenção que marcam seus congêneres federais como a Controladoria-Geral da União (CGU), os Tribunais de Contas da União (TCU) e o Ministério Público Federal. O mais fraco deles no plano estadual são os tribunais de contas, pois são fortemente afetados pela composição extremamente politizada de sua cúpula e pela adoção majoritária de padrões formalistas de fiscalização (ABRUCIO; GAETANI 2006).

Para ele, há muito a ser feito em termos de persuadir a sociedade de que o Estado pode ter seu desempenho significativamente melhorado à medida que os cidadãos e suas associações se engajarem num debate sobre como reconstruir a gestão pública.

Segundo Abrucio e Gaetani (2006), a *accountability* foi o aspecto que menos avançou entre os temas da nova gestão pública que informaram as reformas estaduais recentes. Isso a habilita a entrar no rol dos assuntos da “agenda perdida”.

Analisando um dos aspectos da questão, o do controle, Abrucio e Gaetani (2006) afirma que é possível constatar que, no plano interno dos executivos, a maioria dos órgãos de auditoria encontra-se profundamente atrofiada e, em geral, suscetível à influência política do governo do momento. No plano do controle externo, as Assembleias Legislativas exercem muito pouco o papel de fiscalização e concentram-se mais em construir redes de patronagem que sustentam a carreira da maioria de seus parlamentares.

Segundo Pacheco (2006), contratualizar resultados é uma alternativa concreta para responder às demandas crescentes de *accountability*, entendida como a obrigação permanente de prestar contas sobre o uso de recursos públicos e os resultados alcançados. Para o autor, a concordância em torno da *accountability* tem pelo menos duas vertentes diversas: os defensores da eficiência e da diminuição do gasto público e os reformadores comprometidos com a elevação do desempenho do setor público.

Para discutir modelos pós-burocráticos de administração pública, Bento (2003) faz uma distinção entre governança e governabilidade quando explica que a primeira diz respeito aos

pré-requisitos institucionais para a otimização do desempenho administrativo, isto é, o conjunto dos instrumentos técnicos de gestão que assegure a eficiência e a democratização das políticas públicas. A segunda refere-se às condições do ambiente político em que se efetivam ou devem efetivar-se as ações da administração, a base de legitimidade dos governos, credibilidade e imagem pública da burocracia.

O autor toma emprestado a linguagem sistêmica e diz que a governança refere-se ao lado de dentro da administração e do governo, sua operatividade interna, ao passo que a governabilidade diz respeito ao seu aspecto mais cognitivo, suas relações com o entorno social e político.

Ele esclarece que o problema central com que se depara a questão da governança da boa administração é o estabelecimento de um marco institucional para o governo e a administração pública, o que significa um conjunto de normas que ofereçam os estímulos adequados, promoção ou punição, à consecução de seus objetivos próprios, à prevenção do *rent seeking*, à captura por grupos de interesse e elites políticas, mediante tráfico de influência ou ocupação de lugares na máquina estatal para obter fontes de renda extramercado.

Bento (2003) cita algumas abordagens teóricas sobre governança. Segundo ele, a primeira geração de reformadores e de estudos acerca da nova administração pública prioriza a redução dos custos do setor público e o aumento de sua produtividade segundo noções rudimentares e economicistas de eficiência. Preocupava-se em tornar o setor público o mais parecido possível com a iniciativa privada em busca da eficiência em uma época de escassez de recursos. Foi chamada de gerencialismo puro. Essa geração foi criticada com a argumentação de que a eficiência na administração pública deve ser pensada em termos de qualidade do serviço em vez de restringi-la a uma lógica econômica ou um critério fiscal.

A segunda geração traz a administração orientada para o usuário, considerando-o consumidor do serviço público, como verdadeiro norte do conceito de eficiência. As críticas realizadas a essa corrente enfatizavam a diferença existente entre consumidor de bens e serviços privados e o cidadão, que é o consumidor dos serviços públicos. A cidadania é um conceito mais amplo, que envolve não apenas uma atitude passiva, de escolha entre produtos de acordo com a sua qualidade, mas também compreende uma dimensão ativa de participação e de responsabilização.

A terceira geração trata da administração voltada para o cidadão. Incorpora a preocupação com a qualidade do serviço, acrescentando a dimensão ativa da cidadania. Isso significa que os interesses levados em conta pela administração pública não se restringem aos dos usuários de um serviço público específico, mas compreendem os de toda a comunidade. A cidadania considerada nessa perspectiva transcende a dimensão passiva da titularidade de direitos, abrindo-se para a participação e a partilha de poder e de responsabilidade entre a administração pública e o público.

Ao contrário da concepção gerencial com foco no cliente, a gerencial orientada ao cidadão reconhece as especificidades da administração pública relativamente a administração privada, entre elas, a primazia dos valores democráticos, a participação, a transparência e o engajamento sobre a eficiência.

Para Bento (2003), esse conjunto de idéias referentes a nova governança não é uniforme e nem se desenvolveu em todos os países em reforma administrativa. Assim, não se pode falar de um modelo unitário e coerente de nova governança, mas de um conjunto de princípios heterogêneos, que cada país tenta aproveitar na medida em que lhe convêm.

De acordo com Bento (2003), a maioria dos governos em processo de reforma busca desenvolver uma governança que não apenas seja mais eficiente, mas também que contribua para tornar o estado mais democrático. Para ele, democracia participativa e atuação estatal eficiente complementam-se reciprocamente, visto que, os governos que asseguram a participação dos cidadãos na formulação e implementação de políticas logram mais êxitos nos seus programas de ação, graças à sustentabilidade política e legitimidade.

As estratégias governamentais para uma governança eficiente acabam por tornar o Estado mais permeável à influência da sociedade que participa diretamente, quando viável, ou por meio de representantes. Convêm mencionar alternativas como o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular de leis.

Por outro lado, enxerga-se na descentralização da formulação e implementação de políticas públicas o melhor caminho para realizar o princípio democrático participativo. Argumenta-se que políticas públicas setoriais e focalizadas permitem um melhor controle pelos seus

destinatários, sua participação e influência direta, além de maior transparência e responsabilidade na utilização dos recursos.

A participação cidadã nas decisões governamentais e administrativas costuma ser bem vinda quando leva informação que permita aos agentes estatais readequarem a oferta de serviço às modificações da demanda. Porém, quando a participação traz consigo a intenção de influenciar ativamente o conteúdo de decisões ou de criticá-lo, resistências e hostilidades por parte da burocracia são inevitáveis.

A participação social exige que ela seja inclusiva e não restrita a um grupo de participantes especializados, o que impõe o deslocamento do debate de questões administrativas para o debate político, tematizando objetivos e perspectivas do serviço público.

Faz-se necessário uma burocracia de novo tipo, mais orientada para o diálogo, para o consenso e para a negociação, disposta mais a facilitar que decidir, que busque resolver problemas através de aproximações sucessivas e não de uma só vez.

A questão do déficit participativo retrata, em muitos casos, a apatia política e a resistência à participação. Se a participação implica necessariamente em algum custo, que se traduz em preterir momentaneamente os interesses e problemas individuais a fim de se preocupar com os assuntos da coletividade, é necessário que o participante tenha alguma garantia de que a sua participação produzirá resultados.

Tratando de participação, Putnam (1996) desenvolveu uma pesquisa sobre os vínculos existentes entre o civismo e a economia, tomando por base as redes associativas de comunidades italianas. Ele concluiu que o fortalecimento do associativismo, do espírito de comunidade e a confiança recíproca constituem um capital social que é embasado em normas de reciprocidade e redes horizontais de solidariedade e compromisso cívico.

Os grupos de interesses organizados tornam-se muito mais influentes e são, por isso, considerados mais consumidores, do que outros menos articulados. O próprio desenvolvimento do capital social depende de recursos econômicos concretos, sem o que, a abertura institucional da administração pública à participação não favorecerá um maior pluralismo nem maior integração social.

A desigualdade econômica e a estrutura social exercem um peso decisivo na distribuição do poder público e na capacidade organizacional. Como não existe uma distribuição equitativa de poder social entre os vários segmentos da sociedade - empregados e empregadores, fornecedores, consumidores e donas de casa, etc.- , ocorre que os grupos mais capazes economicamente de se organizar exercerão uma influência mais decisiva sobre a questão pública e sobre o Estado, obtendo êxito na divulgação de seus interesses.

Dessa forma, esse estudo busca identificar de que forma se caracteriza a relação entre a *accountability* e o desenvolvimento dos municípios baianos após a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para compreender tal relação, no próximo item do estudo busca-se auxílio na Teoria da Escolha Pública.

2.2 TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA

A Teoria da Escolha Pública é a análise científica do comportamento do governo e, em particular, do comportamento dos indivíduos com relação ao governo. Segundo Tullock (2005), por todo o século XIX e em boa parte do século XX, os economistas continuaram a supor que os indivíduos se preocupam principalmente com o seu próprio interesse e buscaram entender as conseqüências dessa hipótese. Em contraste, durante esse mesmo período, a ciência política persistia em supor que os atores políticos estavam voltados para o interesse comum.

Tullock (2005) explica que as pessoas no supermercado compram os produtos que, dado seus preços, beneficiam a si mesmo e suas famílias. Mas, quando alguém se torna político, presume-se que se transforme e adquira uma perspectiva mais ampla que o induza a tomar decisões moralmente corretas, em lugar de simplesmente beneficiar os grupos de interesse que o apoiaram ou políticas que possam reelegê-lo. Então Tullock (2005) argumenta que com o desenvolvimento da Teoria da Escolha Pública os economistas aboliram essa duplicidade de visões do comportamento humano.

O autor lembra que como as mesmas pessoas atuam no mercado e na política, é mais simples admitir que o seu comportamento tenha a mesma motivação nas duas situações. Ao analisar o

comportamento de um político, a maioria das pessoas se dá conta de que ele age de acordo com o seu próprio interesse. Da mesma forma, ao levar em conta os variáveis que afetam os votos, a maioria das pessoas admite que o ganho pessoal é certamente uma dessas variáveis.

Para Borsani (2004), a TEP ou *Public Choice* é o estudo dos processos de decisão política numa democracia, utilizando o instrumental analítico da economia, fundamentalmente, os conceitos de comportamento racional e auto-interesse que definem o *homo economicus*. Para o autor, trata-se de um método de análise baseado nos princípios econômicos e aplicado aos objetos de estudo da Ciência Política. A TEP constitui uma abordagem interdisciplinar da relação entre economia e política.

Borsani (2004) esclarece que, diferentemente das escolhas privadas feitas pelos indivíduos sobre bens e serviços de uso privado, a Escolha Pública refere-se às decisões coletivas sobre bens públicos, destacando-se o fato de que as decisões coletivas são resultados de decisões individuais. Ou seja, a TEP se ocupa das decisões feitas por indivíduos integrantes de um grupo ou organismo coletivo que afetam a todos os integrantes da coletividade. Dessa forma, os objetos das análises da TEP são as resoluções tomadas nas diferentes instituições política dos Estados democráticos representativos.

As cronologias sobre a origem e a evolução da TEP, segundo Borsani (2004), começaram no século XVIII, com o matemático francês Marquês de Condorcet e sua descrição do “paradoxo do voto”. De acordo com o autor, a origem contemporânea da perspectiva da Escolha Pública se situa entre fins da década de 1950 e meados dos anos 60. É quase um consenso considerar como trabalho fundador da TEP *The Calculus of Consent*, dos economistas James Buchanan e Gordon Tullock.

O trabalho de Joseph Schumpeter, *Capitalism, socialism and democracy*¹, para Borsani (2004), pode ser visto como um precursor da análise política da TEP. Segundo Schumpeter, a atividade política pode ser equiparada ao mercado, na qual os políticos representam os empresários e os votos representam o dinheiro. Como os políticos precisam dos votos para ganhar as eleições e chegar ao poder e/ou manter-se nele, procuraram maximizar os votos do eleitorado da mesma forma que os empresários procuram maximizar o lucro.

¹ Tradução para o português: **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.

Tullock (2005) explica que os economistas baseiam suas previsões na noção de que os consumidores têm perfeita informação a respeito dos produtos que compram no mercado. Para ele, no caso da política, infelizmente, o problema da informação é muito mais sério do que no mercado, visto que para o eleitor, o seu voto pouco afetará o resultado final da eleição. O reconhecimento desse fato deve afetar o valor que se dá ao voto e aos recursos que se estará disposto a investir para obter informação e tomar decisões corretas.

Esse conjunto de incentivos implica que os políticos, ao escolherem as políticas públicas que irão atrair os eleitores, se esforçarão menos para tomar a decisão correta cujas vantagens e desvantagens digam respeito somente a eles.

Segundo Tullock (2005), do ponto de vista de um candidato, o que importa é o que as pessoas desejam dada a percepção delas do valor do seu voto com relação ao resultado da eleição e do custo de se informarem, e não o que elas desejariam se estivessem mais bem informadas. Os políticos sabem disso e, portanto, tenderão a propor políticas que irão atrair eleitores mal informados.

No regime democrático, Tullock (2005) enfatiza que é preciso reavaliar periodicamente os políticos através de eleições. Tais políticos passam a ser similares, em vários aspectos, aos empresários. O autor exemplifica: “O empresário projeta o último modelo de um carro para atrair os consumidores, os políticos escolhem as políticas públicas tendo em mente que o consumidor, que ao mesmo tempo é eleitor, o recompensará com seu voto na próxima eleição.”.

A idéia de que a condução econômica do governo pode ser orientada exclusivamente pelo interesse público, através da capacidade dos políticos e técnicos do governo, para a elaboração de políticas públicas eficazes na correção das falhas do mercado, foi questionada pela TEP na análise dos processos de decisão política. Segundo essa análise, políticos e burocratas, da mesma forma que empresários e consumidores na economia neoclássica, são atores racionais e estão motivados pelo interesse próprio, que no caso dos políticos consiste em atingir o poder e manter-se nele. Isso resulta muitas vezes no fracasso das políticas públicas em satisfazer de forma eficaz ao conjunto da sociedade ou mesmo a maioria da população através de políticas em prol do bem do comum. A conclusão da TEP é que existem falhas na ação dos governos, da mesma forma que existem falhas no funcionamento do mercado.

Tullock (2005) reafirma que é preciso aceitar que no governo, como em qualquer forma de comércio, as pessoas buscam atender os seus próprios interesses. Sendo assim, a Teoria da Escolha Pública nos ensina a moderar nossa ambição quanto a depender do governo para dispormos de certos serviços.

A idéia de que o governo é a solução perfeita e automática para inúmeros problemas não existe mais. Não faz muito tempo, a simples prova de que a economia não funcionava perfeitamente era vista como um motivo suficiente para a intervenção do governo. Hoje se reconhece que o governo também não funciona perfeitamente.

Essa mudança, iniciada no campo da Teoria da Escolha Pública, agora engloba toda a teoria econômica. A forte percepção de que o governo é imperfeito tem duas conseqüências. A primeira é que as imperfeições do mercado não exigem, necessariamente, intervenções do governo. A segunda é saber se não seria possível fazer alguma coisa para melhorar a eficiência do governo. Não se deve cometer o erro de achar que, se o governo desempenha mal certas funções, o mercado irá desempenhar melhor.

A Escolha Pública enfatiza que as alternativas do governo e do mercado devam ser comparadas em bases similares. Em muitas áreas o governo tem sido chamado a suplementar a atividade do setor privado através da regulamentação. No entanto, somente há pouco tempo se percebeu que essas agências não melhoram o funcionamento do mercado.

Segundo Tullock (2005), até então não se questionava muito a existência e a finalidade do governo. Agora, com a Teoria da Escolha Pública, as alternativas de mercado ao governo podem ser discutidas de forma séria e científica.

Pereira (1997) explica que a *Public Choice* surge, num primeiro momento, como a análise dos “fracassos do governo”, não em alternativa, mas para completar a análise dos “fracassos do mercado”. O estudo do funcionamento da burocracia, dos grupos de interesse e do seu papel no desenho das políticas, das restrições constitucionais à ação dos governos, e das instituições, regras e procedimentos associados ao sistema político formal (partidos políticos, sistemas eleitorais, regras de tomadas de decisão coletiva, etc) deu uma visão mais clara e ao mesmo tempo mais realista do funcionamento do setor público.

A Teoria da Escolha Pública é um programa de investigação interdisciplinar onde um método desenvolvido, sobretudo na economia (individualismo metodológico), tem sido aplicado no âmbito da ciência política e da sociologia política: grupo de interesse, partidos políticos, processo eleitoral, análise da burocracia, escolha parlamentar e análise constitucional (PEREIRA, 1997).

Borsani (2004) argumenta que, na abordagem positiva da TEP, os esforços teóricos buscam decifrar as estratégias individuais dos diferentes atores que intervêm nos processos de decisão coletiva dos governos democráticos e determinar seus possíveis resultados.

Um dos principais objetivos dos trabalhos, na perspectiva da TEP, tem sido determinar como se efetivam os processos políticos e seus efeitos na economia, evidenciando a estreita relação dos resultados econômicos com as regras e procedimentos para a tomada de decisões no âmbito político (BORSANI, 2004).

Para Pereira (1997), a TEP veio clarificar os problemas inerentes à tomada de decisão coletiva e por em evidência alguns problemas que hoje identifica-se como “fracassos do governo”, ou melhor, do setor do público e do sistema político: ineficiência da administração pública, ausência de incentivos, problemas com obtenção de informação acerca das preferências dos cidadãos, rigidez institucional, permeabilidade à atuação de lobbies, financiamento ilegal de partidos políticos, etc.

Borsani (2004) cita os pressupostos básicos de análise da TEP: o comportamento racional e o interesse próprio, ambos considerados motivadores das preferências individuais de governantes e eleitores. Um terceiro elemento é o conjunto de regras e instituições políticas. Assim, as decisões políticas e econômicas dos governos democráticos dependem das instituições políticas existentes e das decisões dos agentes econômicos ou atores políticos e sociais que intervêm nessas decisões.

As escolhas coletivas são o resultado de um embate de preferências individuais regulado por regras e procedimentos que determinam a relação entre os participantes e a forma de se chegar a um resultado. Nos governos democráticos, uma característica que influencia as decisões adotadas sobre escolhas públicas, é que eles devem se submeter, periodicamente, a eleições competitivas, com resultado incerto e definidas pelo maior número de votos.

Alguns conceitos foram desenvolvidos na perspectiva da Teoria da Escolha Pública. Dentre eles, as regras de decisão coletiva (regra da maioria, teorema do eleitor mediano e o paradoxo do voto), e ainda conceitos centrais como *logrolling*, problema de ação coletiva, grupos de interesse, *rent seeking*, teorias sobre a burocracia e ciclos político-econômicos.

Uma área importante para a Teoria da Escolha Pública refere-se às decisões sobre posição hierárquica e o tamanho dos governos. A maioria dos adeptos da Escolha Pública favorece uma descentralização muito maior do governo do que a aceita pelos que se interessaram pelas políticas públicas até 20 anos atrás.

Tullock (2005) discorre também sobre o processo de votação. Segundo ele, a maioria das democracias tem governos representativos, isto é, a maior parte das decisões que não são tomadas pela burocracia é de responsabilidade de representantes eleitos.

Os políticos, como os eleitores, algumas vezes são movidos por princípios morais, mas, na maioria das vezes, eles estão preocupados com o seu bem estar. Estão dispostos a fazer alguns sacrifícios em troca de princípios morais para ajudar os pobres ou por qualquer outro objetivo social desejável, mas o quanto estão dispostos a sacrificar não é muito.

Tullock (2005) explica que *logrolling* é uma palavra pouco usual, mas o seu significado é simples: troca de votos. Um membro do Parlamento ou do Congresso, por exemplo, concordará em votar a favor de um projeto de lei em que outro parlamentar está interessado em troca do voto desse parlamentar em outra matéria. A troca de votos é um fenômeno muito comum em qualquer sistema político democrático. Ela domina o processo de seleção política na maioria das democracias, embora esteja frequentemente escondida das vistas do público ou disfarçada de forma a se tornar mais palatável à parcela do público com preceitos morais contra atividades de mercado na política.

A troca de votos é conhecida de todos os analistas políticos, mas recebia pouca atenção até o desenvolvimento da Teoria da Escolha Pública. Ela é normalmente classificada como explícita ou implícita. A troca explícita se refere às situações em que de fato existe uma troca de votos entre dois políticos. É mais visível, mas ao mesmo tempo mais difícil de fazer. A bancada de determinado Estado conversa com a bancada de outros Estados e se oferece para apoiar os projetos de interesse desses Estados em troca de apoio ao projeto de seu interesse. A

troca de votos implícita é mais complexa, e é possível inferi-la a partir da forma com que os projetos de leis são propostos. Por exemplo, medidas apoiadas por diferentes políticos podem ser incorporadas em um único projeto de lei submetido a uma única votação.

A troca de votos, de forma explícita ou implícita, ocorre porque a maioria das leis produz diferentes efeitos sobre diferentes grupos. É provável que uma legislação afete algumas pessoas mais do que outras.

Retomando a questão do problema da informação, Tullock (2005) afirma que, mesmo pessoas bem informadas normalmente sabem muito pouco a respeito de detalhes do ambiente político. A maioria das pessoas se sente moderadamente bem informada com relação à política porque alguns assuntos lhe interessam. A maioria procura obter informações nos casos que as afetam diretamente. Não só o acesso a informação é importante, mas também é importante que a informação influencie o voto na próxima eleição.

Tullock (2005) considera que a Escolha Pública torna-se mais difícil pela presença do *lobbying* organizado e dos grupos de pressão. Ele lembra que esse problema foi formalmente analisado por Mancur Olson que mostrou que quando um grupo relativamente pequeno de pessoas é muito afetado por uma ação coletiva é do interesse do grupo organizar-se. A regra se aplica posto que os indivíduos no grupo se beneficiarão muito se a ação política é a seu favor, ou serão muito prejudicados, se ela for contrária (OLSON, 1999 *apud* TULLOCK, 2005).

A princípio há que se pensar que o interesse público é que move a formação de grupos para o *lobbying*, mas é o interesse privado que leva à organização desses grupos.

Segundo Tullock (2005), nos últimos anos, o *rent seeking* tornou-se um dos principais tópicos da Teoria da Escolha Pública. A expressão significa busca de privilégios especiais. Segundo o autor, trata-se do uso de recursos governamentais para gerar renda econômica para as pessoas, sendo que as próprias rendas econômicas provêm de alguma atividade que tem um valor social negativo.

A percepção popular do conceito de *rent seeking* refere-se a atividades legais ou ilegais para obter um privilégio especial como obter o status de monopólio, um zoneamento urbano especial, restrições quantitativas às importações e a proteção de barreiras tarifárias, mas

também subornos, ameaças e contrabandos. Até pouco tempo os economistas argumentavam que privilégios concedidos pelo governo, monopólios e privilégios de qualquer outra natureza não eram muito onerosos para a sociedade. Ainda não se dispõe de medidas adequadas dos custos das atividades de *rent seeking*. Existe base adequada para se acreditar que esses custos são relativamente altos e para suspeitar que muitos deles estão ocultos ou disfarçados em várias formas, incluindo licitações fraudulentas, falências de empresas, desperdícios desconhecidos e políticas públicas anunciadas, mas nunca implementadas.

Outra área que a Teoria da Escolha Pública afeta os pontos de vistas das pessoas acerca das políticas públicas refere-se ao comportamento dos servidores públicos. Para um adepto da Escolha Pública é difícil imaginar que os burocratas se preocupem em demasia com o interesse público. Portanto, é de se esperar mais desonestidade no governo.

Em vista disso, a atitude mais apropriada é confiar pouco nos políticos, já que se depende do processo de votação para discipliná-los, se é que isso é possível. O político que vende a sua decisão no Congresso em troca de votos não está em melhor forma moral do que o político que a vende por dinheiro. Se esse cinismo confere ao analista da Escolha Pública uma atitude fria com relação ao entusiasmo político com certos candidatos, a sua atitude com relação à burocracia profissional é igualmente fria, mas tecnicamente mais complexa.

A visão de que o burocrata não está interessado em maximizar o interesse público, mas sim o seu próprio interesse sempre esteve presente nas mentes das pessoas. Mas, incorporá-la à teoria formal foi uma vitória da Escolha Pública.

Permitir que o legislativo compare o desempenho das repartições públicas é um tema que surgiu com a Escolha Pública. Subordinada a esse tema há a sugestão de que muitas atividades do governo podem ser terceirizadas, em lugar de serem realizadas pelas agências governamentais.

Tullock (2005) considera que a maior parte da reflexão tradicional gerou idéias totalmente irrealistas sobre a eficiência do governo. Para o analista da Escolha Pública, o governo não está interessado em maximizar de forma sistemática o interesse público e os funcionários públicos estão sempre buscando maximizar seus próprios interesses.

O adepto da Escolha Pública parte da premissa de que tanto no mercado privado como no governo há instituições que induzem os indivíduos, que estão maximizando seus próprios interesses, a prestar, pelo menos até certo ponto, serviços públicos a outros indivíduos como um subproduto.

A análise convencional implicitamente admitiu que a atividade do governo levava à perfeição. Os analistas da Escolha Pública sabem que não é assim e essa percepção afeta os seus pontos de vista sobre políticas públicas. É claro que também estão a par de que é possível melhorar a estrutura do governo. Assim, suas idéias sobre políticas podem diferir tanto pelo fato de terem menos entusiasmo com o governo, como por que estão dispostos a considerar as mudanças estruturais no governo.

Para Borsani (2004), a dificuldade de monitoramento de uma burocracia cada vez mais especializada; os problemas de assimetria de informação entre políticos, burocratas e eleitores; a “ignorância racional” do eleitor comum; as desiguais capacidades de associação e de ação coletiva; o comportamento *rent seeking*; as ineficiências da regra da maioria (derivadas da impossibilidade de captar a intensidade das preferências individuais); o mecanismo *logrolling* e; os ciclos eleitorais, procuram explicar os resultados das escolhas públicas e o comportamento dos principais atores políticos.

Pereira (1997) afirma que, para além das conseqüências imediatas na relativa incapacidade de resolver certos problemas, existe a desconfiança crescente que alguns cidadãos vão tendo em relação à capacidade das instituições democráticas em resolver os seus problemas. Por outras palavras, um certo descrédito na democracia que se manifesta, entre outros fatos, no afastamento crescente do exercício da cidadania

Através da análise da Teoria da Escolha Pública é possível observar que, nos processos de decisão coletiva das democracias, se produzem determinadas “ineficiências” ou “custos” para o conjunto da sociedade. Porém, o autor ressalta que disso não se infere que a democracia não seja desejável; que existam outros sistemas de escolhas públicas sem custos ou com custos menores, ou que não seja possível o desenho de arranjos institucionais que permitam reduzir essas ineficiências.

Após análise da Teoria da Escolha Pública, reconhece-se que o governo não funciona perfeitamente. Uma das questões discutidas é o comportamento dos gestores públicos, posto que estes tendem a tomar decisões visando os seus próprios interesses e que, normalmente, trarão vantagens para eles.

Segundo Pereira (1997), a *Public Choice* fundamentou a análise dos “fracassos do governo”, em oposição à economia do bem-estar que desenvolveu a análise dos “fracassos do mercado”, e, neste sentido, foi aproveitada por autores neo-liberais. Mas, ele ressalva que a TEP aponta não para menos Estado, mas sim para melhor Estado.

As bases teóricas da Escolha Pública são utilizadas nesse trabalho para auxiliar na explicação do comportamento da *accountability* dos municípios. A TEP se ocupa de estudar o comportamento do governo e o comportamento do indivíduo em relação ao governo, focando nos processos de tomada de decisão política em uma democracia. Ela se ocupa também das decisões tomadas por indivíduos que afetam a todos os integrantes da coletividade.

A TEP advoga que o governo não funciona perfeitamente em razão de os indivíduos preocuparem-se com seus próprios interesses deixando o interesse da causa pública em segundo plano. Assim, políticos, burocratas e cidadãos quando tomam uma decisão o fazem pensando em atender aos seus interesses.

Dessa forma, a dificuldade de monitoramento da burocracia, a assimetria da informação, a ignorância racional do eleitor comum, ciclos eleitorais e conceitos como *Logrolling*, *Lobbing* e *Rent Seeking* auxiliam a compreensão de que a *accountability* pode variar de município para município.

Se há falhas no governo, então não se deve confiar inteiramente nele. Se as imperfeições existem, é necessário que a sociedade acompanhe de perto a administração pública. Se o comportamento do gestor público não é perfeito, então é possível considerar que a *accountability* pode variar. Essa variação pode ser provocada pelo acompanhamento da sociedade. Assim, um gestor muito cobrado provavelmente tenderá a ter um comportamento mais adequado do que aquele menos cobrado.

Utilizando o Respaldo da Teoria da Escolha Pública, pode-se considerar como possível a hipótese posta nesse estudo de que quanto maior o desenvolvimento, maior será o controle social e maior a *accoutability* do município.

No próximo capítulo apresentam-se a metodologia e as principais características da pesquisa.

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

Neste capítulo apresenta-se a metodologia e seus principais aspectos, envolvendo: caracterização da pesquisa, da população e da amostra; apresentação das variáveis do estudo e definições operacionais; recursos computacionais e método estatístico utilizado.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Esta pesquisa é do tipo estudo de caso. Que, segundo Vergara (2009), é circunscrito a uma ou poucas unidades, assim entendidas como pessoas, família, produto, empresa, órgão público, comunidade ou mesmo país; tem caráter de profundidade e detalhamento e pode ou não ser realizado em campo.

Os propósitos do estudo de caso não são os de proporcionar o conhecimento preciso das características de uma população, mas sim uma visão global do problema ou identificar possíveis variáveis que o influenciam ou são por ele influenciados, segundo Gil (2006). O estudo de caso deste trabalho está circunscrito aos municípios do estado da Bahia.

Quanto aos fins, a presente pesquisa se enquadra como do tipo explicativa. De acordo com Vergara (2009), a investigação explicativa tem como principal objetivo tornar algo inteligível e/ou justificar-lhe os motivos de algo. Visa esclarecer quais variáveis contribuem de alguma forma, para ocorrência de determinado fenômeno.

Gil (2006) entende que esse tipo de pesquisa tem como preocupação central identificar as variáveis que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos. Para o autor, esse é o tipo de pesquisa que mais aprofunda o conhecimento da realidade porque explica a razão e o porquê das coisas.

Na presente pesquisa busca-se identificar as variáveis que podem contribuir para o encaminhamento da prestação de contas por parte dos municípios baianos.

3.2 CARACTERIZAÇÃO DA POPULAÇÃO E DA AMOSTRA

Segundo Vergara (2009), a população é o conjunto dos elementos (empresas, produtos, pessoas, por exemplo) que possuem as características que serão objeto de estudo. Amostra é uma parte do universo escolhida segundo algum critério de representatividade.

Sob esta perspectiva, o universo desta pesquisa é formado pelos municípios baianos que totalizam 417 unidades. O Estado da Bahia é uma das 27 unidades da República Federativa do Brasil, situado na Região Nordeste, tendo como capital o município de Salvador.

Os municípios baianos foram escolhidos para objeto de estudo em razão de estarem localizados no nordeste, região de menor desenvolvimento humano do país, e, em comparação com as outras regiões brasileiras, o terceiro maior território, o segundo maior colégio eleitoral, o terceiro maior PIB e, no entanto, o menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

O *ranking* do IDH dos estados brasileiros mostra um país com grandes diferenças. Os números referentes a 2005 revelam que os 11 melhores IDHs são de unidades do Sul, Sudeste e Centro-Oeste – com destaque para o Distrito Federal, na primeira colocação, enquanto os piores são os nove estados nordestinos — não há um estado sequer do Nordeste com IDH melhor que o de qualquer outra parte do Brasil (EMPREGO..., 2008).

A Bahia ocupa 6,64% do território nacional, com área de 564.692,67 km², sendo que cerca de 68,7% desta extensão encontram-se no semi-árido, região castigada pelas secas e pouco favorável ao desenvolvimento. Na economia do estado predomina a atividade industrial, destacadamente a indústria petroquímica situada no Pólo Petroquímico de Camaçari e no Centro Industrial de Aratu, ambos localizados próximo ao litoral e secundariamente, as atividades relacionadas ao turismo e ao comércio.

A seguir, algumas tabelas dos municípios baianos sobre população, área, urbanização e analfabetismo, demonstrando que boa parte da população vive em zona rural; a maioria deles é pequeno município, tanto em área geográfica quanto em quantidade de habitantes e possui até 30% de analfabetos. Tais tabelas foram construídas a partir de informações disponibilizadas no sítio do Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA).

Ao se analisar a composição dos municípios baianos pelo critério populacional, é possível notar que dos 417 municípios, 96% possuem população inferior a 100 mil habitantes. Estratificando em faixas intermediárias têm-se a situação exposta na Tabela 1.

Tabela 1 - Estratificação dos municípios baianos por população residente

Habitantes	Quantidade de Municípios	%	% acumulado
até 10.000	70	16,8	16,8
de 10.001 à 50.000	304	72,9	89,7
de 50.001 à 100.000	27	6,5	96,2
de 100.001 à 500.000	14	3,4	99,5
acima de 500.000	2	0,5	100,0
Total	417	100,0	-----

Fonte: Elaboração própria, 2011 com base em dados do IPEADATA, 2010

Analisando a composição dos municípios baianos pela área territorial, nota-se que são unidades pequenas, visto que 91% têm somente até 3.000 km², Estratificando em faixas intermediárias têm-se a situação exposta na Tabela 2.

Tabela 2 - Estratificação dos municípios baianos por área territorial

Área territorial – km ²	Quantidade de Municípios	%	% acumulado
até 3.000	381	91,4	91,4
de 3.001 à 6.000	23	5,5	96,9
de 6.001 à 9.000	4	1,0	97,8
de 9.001 à 12.000	6	1,4	99,3
acima de 12.000	3	,7	100,0
Total	417	100,0	-----

Fonte: Elaboração própria, 2011 com base em dados do IPEADATA, 2010

Quando da análise da urbanização, percebe-se que 96 municípios, ou seja 23% do total, possuem um índice de urbanização de somente até 40%. Ou seja, cerca de 60% da população desses municípios residem em zona rural. Os dados podem ser vistos na Tabela 3.

Tabela 3- Estratificação dos municípios baianos por taxa de urbanização

Urbanização	Quantidade	%	% acumulado
até 20%	16	3,8	3,8
de 20% à 40%	96	23,0	26,9
de 40% à 60%	148	35,5	62,4
de 60% à 80%	102	24,5	86,8
de 80% à 100%	55	13,2	100,0
Total	417	100,0	-----

Fonte: Elaboração própria, 2011 com base em dados do IPEADATA, 2010

Na análise do nível de analfabetismo dos municípios baianos percebe-se que 95,4% têm entre 20% a 30% de analfabetos na população. Ver Tabela 4.

Tabela 4 - Estratificação dos municípios baianos por taxa de analfabetização

Analfabetismo	Quantidade	%	% acumulado
até 10%	15	3,6	3,6
de 10% à 20%	110	26,4	30,0
de 20% à 30%	273	65,5	95,4
de 30% à 40%	19	4,6	100,0
Total	417	100,0	-----

Fonte: Elaboração própria, 2011 com base em dados do IPEADATA, 2010

Considerando a afirmação de que a *accountability* é influenciada pelo desenvolvimento, os municípios baianos constituem-se em um objeto apropriado à análise da relação entre *accountability* e desenvolvimento, já que a Bahia é o estado mais populoso do nordeste, proporcionando uma amostra adequada.

Do universo dos 417 municípios baianos foi retirada uma amostra segundo a sistemática de amostragem não probabilística escolhendo os municípios de acordo com a disponibilidade dos dados, totalizando 309, correspondente a quantidade de municípios com dados disponíveis, para os anos estudados, no banco de dados Finanças do Brasil (FINBRA), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) .

O objeto de investigação foi o encaminhamento da prestação de contas à Secretaria do STN por parte dos 309 municípios e o período de investigação compreende os anos de 2000, 2005, 2006 e 2007 que corresponde aos anos de disponibilidade dos dados relativos ao Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM). Sendo assim, têm-se quatro exercícios e 309 municípios totalizando 1.236 observações.

Os dados utilizados caracterizam-se como secundários, visto que são dados já existentes, extraídos a partir de fontes públicas.

A fonte de dados para a variável dependente foi o banco de dados Finanças Brasil -FINBRA que é mantido pela STN. A coleta foi efetuada diretamente no sítio da STN, disponível em www.tesouro.fazenda.gov.br. O FINBRA é constituído com dados encaminhados pelos municípios possibilitando, assim, consultar despesas, receitas, ativos e passivos daqueles municípios.

As fontes de dados para as variáveis independentes foram os sítios institucionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do IPEA. A coleta foi feita no sítio do IPEA, disponível em www.ipeadata.gov.br, referente aos anos de 2000, 2005, 2006 e 2007.

3.3 VARIÁVEIS DO ESTUDO E DEFINIÇÕES OPERACIONAIS

Na seqüência serão estabelecidas as variáveis que compõem o presente estudo, bem como suas definições e os resultados esperados.

3.3.1 Variável dependente

A variável dependente adotada pela presente pesquisa é a *accountability* dos municípios baianos, expressa pelo encaminhamento da prestação de contas. Ela leva em consideração se o encaminhamento é feito ou não, configurando-se dessa maneira em uma variável binária.

Da análise preliminar do banco de dados, foi observada a existência de cinco situações para o encaminhamento das contas: 1) encaminhadas no prazo; 2) encaminhadas fora do prazo; 3) não encaminhadas; 4) não sujeito ao encaminhamento no ano; 5) decisão judicial determinando a exclusão da inadimplência do Município.

Para simplificação quando da análise estatística visando à utilização de variável binária, foram consideradas apenas duas possibilidades:

1 = Encaminhada = Encaminhada no prazo e não sujeita a encaminhamento no ano.

0 = Não encaminhada = Encaminhada fora do prazo, não encaminhada e decisão judicial determinando a exclusão da inadimplência do município.

3.3.2 Variáveis independentes

A escolha das variáveis independentes partiu do pressuposto de que quanto maior o desenvolvimento, maior a *accountability* do município. Dessa forma, para cumprir o objetivo desta pesquisa adotou-se o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM) e a escolha por este índice decorre da indisponibilidade de informações para cálculo do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) nos períodos intercensitários.

O IFDM, construído pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) está calculado para os anos 2000, 2005, 2006 e 2007. Apesar da disponibilidade de dados a respeito de prestação de contas municipal até 2009, o período restrito de dados para o IFDM limita o exercício estatístico até 2007.

O IFDM mensura o desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros e abrange, com igual ponderação, três dimensões: educação, saúde e emprego e renda. O indicador assume valores entre 0 e 1, sendo que quanto mais próximo de um, maior é o grau de

desenvolvimento municipal. Como bases de informação para construção deste indicador sintético têm-se: DATASUS para a dimensão saúde; Ministério da Educação para a dimensão educação; Ministério do Trabalho Emprego - sistemas Registro Anual de Informações Sócios (RAIS) e Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) - para a dimensão emprego e renda.

As variáveis independentes ou preditoras estão expostas no Quadro 1, a seguir:

Quadro 1 – Variáveis independentes

Variável	Descrição da variável	Codificação
IFDM - Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal	Expressa o índice de desenvolvimento do município considerando, com igual ponderação, as três principais áreas de desenvolvimento humano: emprego e renda, educação e saúde	IFDM
IFDM Renda	Expressa o índice de desenvolvimento do município considerando apenas o emprego e a renda	IFDM _{REN}
IFDM Saúde	Expressa o índice de desenvolvimento do município considerando apenas a saúde	IFDM _{SAU}
IFDM Educação	Expressa o índice de desenvolvimento do município considerando apenas a educação	IFDM _{EDU}
PIB	Expressa o Produto Interno Bruto do município	PIB

Fonte: Elaboração própria, 2011

As variáveis citadas foram utilizadas em razão das justificativas abaixo:

IFDM - O Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal foi utilizado por expressar o nível de desenvolvimento do município, considerando, com igual ponderação, as três principais áreas de desenvolvimento humano: emprego e renda, educação e saúde.

IFDM Renda - O Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal Renda foi utilizado pois também expressa o desenvolvimento do município, porém com foco exclusivo no emprego e renda como variável desenvolvimento.

IFDM Saúde - O Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal Saúde foi utilizado pois também expressa o desenvolvimento do município, mas com foco exclusivo na saúde como variável de desenvolvimento.

IFDM_Educação - O Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal Educação foi utilizado pois também expressa o desenvolvimento do município, no entanto utiliza somente a educação como variável de desenvolvimento.

PIB - Essa variável também foi incluída levando em conta que o Produto Interno Bruto do município expressa o nível de desenvolvimento humano já que indica a quantidade de riqueza gerada na localidade.

3.4 RECURSOS COMPUTACIONAIS E MÉTODO UTILIZADO

Para investigar e descrever a relação entre o desenvolvimento dos municípios baianos e a prestação de contas por parte das prefeituras, levando em conta o comportamento das variáveis ao longo do tempo, utilizou-se a modelagem com a técnica das Equações de Estimção Generalizadas, visto que, é a mais adequada para o caso de dados binários e, como recurso computacional, foi utilizado o software estatístico *Statistical Package for Social Sciences* (SPSS), versão 15 experimental.

Quando se deseja estudar a relação entre uma variável resposta e variáveis independentes, técnicas de modelagem são utilizadas, nas quais se incluem os modelos de regressão clássica. Quando a relação entre a média da variável resposta e as preditoras não é linear pode-se usar os Modelos Lineares Generalizados (GLM), desde que, a suposição de independência entre os indivíduos seja observada.

Segundo Agronik (2009), para análise de estudos longitudinais ou de dados agrupados, os modelos tradicionais de regressão têm uso limitado devido à suposição de independência entre os indivíduos. A autora cita os Modelos Lineares Generalizados (GLM) e ressalva que, apesar de este ser um método poderoso e flexível, se for utilizado para dados correlacionados é provável a obtenção de distorções nas estimativas dos parâmetros e de seus erros padrões levando à inferências estatísticas incorretas.

A *Generalized Estimating Equation* (GEE) ou Equação de Estimação Generalizada é uma técnica de modelagem que leva em consideração a correlação entre as variáveis, sendo uma alternativa para a análise de dados complexos.

De acordo com Agranonik (2009), as GEE foram propostas com Zeger e Liang, no final dos anos 80, para estimar parâmetros de regressão quando se trabalha com dados correlacionados. Esse método foi desenvolvido para produzir estimativas mais eficientes e não viciadas para os parâmetros do modelo de regressão nesta situação pois considera uma estrutura de correlação entre as observações.

É possível, também, ocorrer correlação entre observações realizadas em um mesmo indivíduo ao longo do tempo, como ocorre muitas vezes em estudos longitudinais. Nesse caso, cada indivíduo pode ser considerado como um grupo de medidas repetidas.

Em muitas situações, apesar dos indivíduos estudados serem independentes, a informação sobre uma determinada variável é coletada repetidas vezes ao longo do tempo tornando as observações correlacionadas. É possível, também, que os indivíduos possuam características em comum (por exemplo, estudantes de uma mesma escola, pessoas que trabalham em um mesmo local, irmãos,...) e, portanto, não podem ser considerados independentes. Neste caso, pode haver uma estrutura natural de correlação entre os indivíduos.

Dentre as possíveis estruturas de correlação destacam-se a permutável, na qual considera-se que a correlação entre as observações dos indivíduos de um mesmo grupo é a mesma; a não estruturada, para a qual assume-se que entre cada observação dentro do grupo há um valor de correlação diferente; a auto regressiva de primeira ordem, quando supõe-se que as medidas dentro do grupo têm uma relação auto-regressiva de primeira ordem, usualmente utilizada quando os dados estão correlacionados ao longo do tempo e, no caso de independência entre as observações, utiliza-se a estrutura de independência.

Se o número de medidas no grupo é pequeno e os dados são balanceados e completos (todos os grupos com o mesmo número de indivíduos), recomenda-se utilizar a matriz não estruturada. É o caso mais geral, onde se assume que entre duas medidas consecutivas há um valor de correlação diferente.

Para avaliar a qualidade de ajuste do modelo quando há erros de declaração da estrutura de correlação temporal, utiliza-se o *Quasi Likelihood under Independence Model Criterion* (QIC) - Critério de independência da Quase Verossimilhança e o *Corrected Quasi Likelihood under Independence Model Criterion* (QICC) - Critério de independência da Quase Verossimilhança ajustado.

A GEE deve ser utilizada quando o objetivo da análise estatística é descrever a média (valor esperado) da variável resposta em função de um conjunto de covariáveis considerando a correlação entre as observações. Assim, Liang e Zeger (1986) especificaram funções do valor esperado da variável resposta que linearizam a relação entre estas covariáveis, assumiram a variância como uma função conhecida da média e definiram uma matriz de correlação de trabalho. Essas equações são extensões das utilizadas no método de Quase Verossimilhança.

A Quase-verossimilhança é utilizada para estimação de forma semelhante à função de verossimilhança. Sua grande vantagem é necessitar apenas da especificação da relação entre a média e a variância das observações, enquanto a verossimilhança necessita a especificação da forma de distribuição das observações.

De acordo com Agranonik (2009), a função de quasi-verossimilhança necessita de poucas suposições sobre a distribuição da variável resposta e é de grande utilidade quando se deseja obter estimadores dos parâmetros dos modelos de regressão, porém não se conhece a forma da distribuição conjunta das observações.

As EEG são utilizadas para análise de dados binários espacialmente correlacionados quando existe uma grande quantidade de observações correlacionadas no tempo, em um número moderado de indivíduos. As EEG permitem tratar a correlação no tempo como perturbação.

Em uma estrutura de dados envolvendo conglomerados, ao se levar em consideração a questão de uma possível estrutura de conglomerados para esses tipos de dados, a análise produz resultados mais sensíveis a essa estrutura, possibilitando assim, uma melhor avaliação dos dados analisados. Para esse estudo a variável resposta é binária, sim ou não, e cada município define um conglomerado com medidas observadas no tempo.

A variável dependente binária Y , prestação de conta, é assumida segundo a distribuição de Bernoulli com função de probabilidade $f(y) = p^y(1-p)^{1-y}$, $y = 0, 1$, onde

$$y = \begin{cases} 1 & \text{se a prefeitura prestou conta no prazo} \\ 0 & \text{caso contrário} \end{cases}$$

É possível demonstrar que a média de Y (valor esperado) num determinado padrão das variáveis explanatórias é

$$E(Y) = \pi \text{ que é a probabilidade da prefeitura prestar conta no prazo}$$

No modelo da probabilidade da prefeitura prestar conta no prazo, π pode ser escrito na forma geral:

$$\log\left(\frac{\pi}{1-\pi}\right) = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_p X_p = \eta \quad (1)$$

onde X_j , $j = 1, 2, \dots, p$ representa genericamente as variáveis independentes. Neste enfoque a probabilidade da prefeitura prestar conta no prazo, π fica expressa como

$$\pi = \frac{e^\eta}{1 + e^\eta}$$

Sendo e a base do logaritmo Neperiano, e^{β_j} é o impacto da mudança de uma unidade em X_j sobre a chance de a prefeitura prestar contas no prazo, ou seja, sobre $\frac{\pi}{1-\pi}$, considerando as outras variáveis independentes no modelo.

Após escolher as variáveis que compõem o modelo, deve-se verificar se o modelo é eficiente para descrever a relação entre as variáveis predictoras e a variável resposta. Para identificar a ocorrência de observações atípicas, são utilizadas as técnicas de diagnóstico. Estas técnicas também verificam se as suposições do modelo estão bem satisfeitas, se há presença de *outliers* e se o modelo está bem ajustado de acordo com as suas covariáveis.

Deve-se também verificar se existe multicolinearidade, ou seja, se existe forte correlação entre dois ou mais preditores. A multicolinearidade cria um problema, pois na medida em que a colinearidade aumenta, aumentam também os erros padrões dos coeficientes b , que, por sua vez, afetam a significância estatística desses coeficientes. Dessa forma, altos níveis de

colinearidade aumentam a probabilidade de que um bom preditor da variável resposta seja declarado não-significativo e excluído do modelo.

Segundo Field (2009), a multicolinearidade entre os preditores dificulta a avaliação da importância individual de um preditor. Se os preditores são altamente correlacionados e cada um é responsável por uma variância similar dos resultados, não podemos dizer qual é a mais importante pois o modelo pode incluir qualquer uma delas de forma intercambiável.

Fild (2009) explica que uma das formas de identificar multicolinearidade é examinar a matriz de correlação de todas as variáveis predictoras e ver se alguma se correlaciona de forma bastante alta.

Como mencionado anteriormente, o fato de não haver independência entre as observações faz com que os resíduos também não sejam independentes e, por isso, é necessário adaptar as técnicas de diagnóstico utilizadas nos modelos lineares para a GEE.

Uma das técnicas de diagnóstico mais utilizada para modelos de regressão é a análise de resíduos. Um resíduo pode ser definido como a distância entre o valor estimado e seu correspondente valor observado da variável dependente. O principal objetivo da análise de resíduos é identificar casos para os quais as estimativas do modelo se distanciem muito dos valores observados. No caso da GEE, utilizam-se os resíduos de Pearson.

Estimando-se a relação entre a prestação de contas e os Índices FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDMs) e o PIB dos municípios do estado da Bahia para os anos 2000, 2005, 2006 e 2007, as variáveis Prestação e Ano foram tratadas como variáveis categóricas e as demais como numéricas. A título de ilustração, no Quadro 2 segue a estrutura do conjunto de dados para a variável IFDM_EDU.

Quadro 2 - Conjunto de dados observados da variável $IFDM_{EDU}$ dos municípios do estado da Bahia

Município	2000	2005	2006	2007
Abaira	0,4571	0,5761	0,5383	0,5343
Acajutiba	0,3156	0,5068	0,4394	0,4743
Adustina	0,4099	0,5100	0,5303	0,5510
:	:	:	:	:
:	:	:	:	:
Xique-Xique	0,3415	0,4374	0,4535	0,4710

Fonte: Elaboração própria, 2011

O estudo foi então dividido em três enfoques de análise: no primeiro, o modelo foi ajustado com o variável Ano e as demais variáveis (modelo 1); no segundo, sem considerar o variável Ano (modelo 2); e o terceiro, utilizando a interação da variável Ano com o $IFDM_{EDU}$ (modelo 3)

Foi utilizada a GEE com a função de ligação Logit e a distribuição Binomial. A escolha da matriz de correlação foi baseada na natureza dos dados. Assim, foi escolhida a forma de correlação não estruturada. Para avaliar associações entre as variáveis preditoras e a resposta foi utilizado o teste Wald, cuja estatística é definida como o quadrado do quociente entre a estimativa do parâmetro e seu erro padrão. A adequação do modelo foi avaliada através da análise de resíduos.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Na análise e discussão dos resultados verifica-se o comportamento da *accountability* dos municípios baianos através do encaminhamento da prestação de contas feito pelas prefeituras e em seguida, analisa-se os indicadores de desenvolvimento que podem ter relação com a *accountability*, e, por fim, identifica-se e descreve-se a relação entre o a *accountability* e desenvolvimento humano.

4.1 A *ACCOUNTABILITY* DOS MUNICÍPIOS BAIANOS

O Brasil é um Estado republicano, democrático e representativo. Trata-se de uma república federativa e presidencialista formada pela união dos 26 estados, o Distrito Federal e cerca de 5.564 municípios. São três os níveis de governo: União, estados e municípios e três os poderes independentes: Executivo, Legislativo e Judiciário.

Segundo Mendes (2004), o Federalismo é entendido como uma forma de organização do Estado, no qual há o compartilhamento de poder entre diferentes níveis de governo. Diz respeito à divisão de poderes políticos e constitucionais entre os diferentes níveis de governo, indo muito além da mera divisão de tarefas administrativas.

No caso do Brasil os três níveis de governo (união, estados/distrito federal e municípios) são autônomos nos termos da Constituição. Mesmo com a autonomia concedida aos estados, distrito federal e municípios, a União tem competências privativas que lhe conferem a responsabilidade pela soberania e integração nacional. Os municípios têm competências privativas associadas a serviços públicos de caráter local, tais como transporte coletivo e as leis de parcelamento do solo. Por outro lado, os Estados têm competência residual, ou seja, são reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas pela Constituição, nem pertencem à união e aos municípios.

Mendes (2004) lembra que não se trata de uma organização estanque, em que cada nível de governo cuida de suas atribuições sem se preocupar com o que se passa nas demais esferas, pelo contrário, há grande sobreposição de tarefas.

A Constituição lista os assuntos que são de competência comum às três esferas, o que obriga a existência de coordenação de esforços. Exemplos dessas competências são a saúde e assistência pública, a proteção ambiental, o combate à pobreza e a educação para o trânsito.

Por outro lado, o federalismo fiscal pode ser definido como a divisão de tarefas entre os diferentes níveis de governo, estabelecendo-se quais destes devem arrecadar cada um dos tributos do país e que níveis devem prestar cada um dos serviços públicos. A idéia é buscar uma divisão de tarefas que maximize a eficiência do setor público.

Para Mendes (2004), quando se comparam as prescrições para a alocação eficiente de tributos e gastos entre os níveis de governo, o que se observa é que são passíveis de descentralização diversas ações públicas e, ao mesmo tempo, que é muito restrito o conjunto de tributos que pode ser arrecadado de forma eficiente pelos governos municipais e estaduais.

O resultado é um desequilíbrio entre receitas e despesas desses governos motivando a implementação de transferências financeiras intergovernamentais, que, em geral, seguem o curso do governo central para estados e municípios e dos estados para os municípios. As transferências intergovernamentais também são mecanismos para redistribuir recursos entre regiões com diferentes níveis de renda e de desenvolvimento.

A adoção do federalismo pelo Brasil é justificada pela grande extensão territorial do país e grande heterogeneidade entre as regiões - quanto à renda, às condições de vida, ao grau de urbanização, à densidade populacional e ao tamanho de estados e municípios.

Tal heterogeneidade e amplitude implicam diferentes níveis de capacidade fiscal e administrativa de cada governo local, assim como diferentes perfis de demanda por bens públicos. Dessa forma, trata-se de uma situação na qual um sistema federativo teria muito a oferecer, considerando que permite à administração pública adaptar-se às necessidades e idiossincrasias locais (MENDES, 2004).

Segundo Barbosa e Barbosa (2004), a organização federalista de governo é defendida a partir de, pelo menos um, dos três seguintes argumentos: alocação eficiente dos recursos nacionais; aumento da participação política da sociedade; proteção das liberdades básicas e dos direitos

individuais dos cidadãos. Para esses autores a alocação eficiente dos recursos seria obtida pela descentralização da produção dos bens e serviços públicos nos diferentes níveis de governo.

A existência de várias esferas de governo propicia uma maior participação política da sociedade através da escolha dos seus representantes nos poderes executivo e legislativo locais. Sendo assim, em um sistema em que o poder não é centralizado, há um maior grau de proteção às liberdades básicas e aos direitos individuais dos cidadãos.

A distribuição dos impostos no regime federalista brasileiro trilhou o caminho da especialização, procurando dotar cada nível de governo com competência sobre uma base tributária. No entanto, essa distribuição nunca foi capaz de prover recursos intergovernamentais, tanto de forma horizontal, quanto de forma vertical.

O Brasil, na verdade, nunca funcionou, na prática, como um regime federalista, pois a União sempre exerceu um grande poder sobre os estados e os municípios das principais capitais.

Sendo assim, as três principais bases tributárias foram, de modo geral, distribuídas da seguinte forma: a renda para o governo federal, o consumo para os estados e a propriedade para os municípios, permitindo-se de alguma forma a complementação de receita tributária de um nível de governo com base tributária de outro.

O federalismo fiscal brasileiro apresenta uma anomalia: da arrecadação total do governo central 57% são receitas de contribuições. Isso foi ocasionado pelo fato de que a Constituição determina que o governo federal deve repartir os seus principais impostos com os estados e municípios. Assim, para aumentar a arrecadação visando equilibrar o déficit fiscal federal, o governo federal criou e ampliou contribuições para não ter que dividir o poder tributário com estados e municípios.

Do ponto de vista dos serviços públicos, os de abrangência nacional, como defesa, relações exteriores, comércio internacional, política monetária e financeira e imigração, estão sob a responsabilidade do governo federal. A previdência social, também de abrangência nacional, é basicamente do governo federal, embora existam sistemas previdenciários dos funcionários públicos dos estados e alguns municípios. Também os serviços que envolvem economia de escala, como aeroportos e ferrovias, são de competência federal.

As áreas de educação e saúde são compartilhadas nos três níveis de governo, com o governo central cuidando das diretrizes e controle de políticas, do financiamento e dos segmentos que envolvem economia de escala, enquanto os governos municipais fornecem os serviços à população e os governos estaduais ficam em uma posição intermediária, participam também das diretrizes e controle da política e possuem universidades e, assim como os municípios, possuem uma rede de escolas sob seu controle. A segurança também é executada pelos três níveis de governo ficando os serviços tipicamente locais sob a responsabilidade dos municípios.

Relativamente à questão das transferências governamentais, Mendes (2004) afirma que a federação brasileira utiliza intensamente esse tipo de mecanismo. Segundo o autor, há dois problemas no federalismo brasileiro: o uso excessivo de transferências intergovernamentais e a existência de um grande número de municípios pequenos, sem escala suficiente para produção de serviços públicos. Ele demonstra que 73% dos municípios brasileiros têm nas transferências recebidas, da União e dos Estados, pelo menos 85% de suas receitas correntes.

Esse perfil é indesejável visto que não estimula os governos locais a cobrar pela prestação de serviços públicos divisíveis e também por fomentar que cada um dos governos locais pressione o governo central para obter transferências adicionais, o que significa repassar o custo dos serviços públicos locais para o resto do país.

Além disso, é sabido que quase metade dos municípios brasileiros tem menos de dez mil habitantes evidenciando a falta de escala para que serviços públicos um pouco mais complexos fiquem a cargo dos governos municipais.

Um ponto a ser observado na descentralização é a questão da corrupção. Acredita-se que a corrupção é maior em governos locais, levando em conta que estes conhecem melhor as preferências dos cidadãos do que o governo central, podendo utilizar esse conhecimento para atender ao interesse individual do governante.

Quando as decisões passam a ser influenciadas pelos relacionamentos e interesses pessoais, o interesse público frequentemente fica em segundo plano e algumas decisões tendem a ser tomadas em favor de interesses particulares ou de grupos.

Além disso, outros fatores são postos como desfavoráveis à descentralização: considera-se que a burocracia local é menos independente em relação aos políticos, podendo ser induzida ou cooptada com mais facilidade para a prática de atos ilícitos e há pouco interesse da mídia local em dar publicidade a casos de corrupção de cunho político.

Mendes (2004) lembra que, aliada a menor capacidade administrativa e maior corrupção nos governos locais, a captura de recursos públicos por grupos de interesses é diretamente relacionada com a situação socioeconômica da comunidade local. Assim, a consequência imediata é que a descentralização tende a ser menos eficiente em localidades onde a população é mais pobre e menos escolarizada.

Segundo Gilbert (2005), se as decisões de gastos são tomadas por diversos agente, de modo descentralizado, e são financiadas por um fundo comum de recursos, tem-se uma tendência a gastos excessivos e déficit. Dessa forma, países marcados pela presença de federalismo fiscal e nos quais os governos locais possuem como fonte de receita as transferências intergovernamentais, estão mais propensos a apresentarem estes problemas.

Mendes (2004) afirma que o federalismo brasileiro caracteriza-se por fraca restrição orçamentária, situação pela qual passaram estados e municípios ao longo de várias décadas. Nos anos 80 e 90 estados e municípios repassaram suas dívidas para o governo federal que os socorreu com ajudas financeiras. Segundo ele, em 2003 a STN contabilizou um crédito de R\$ 400 bilhões (26% do PIB) relativos ao total de dívida dos estados e municípios refinanciadas pela União ao longo dos anos. Ele lembra que a situação começou a mudar quando o governo central percebeu que a estabilidade macroeconômica do país dependia da imposição de uma restrição orçamentária forte aos governos locais. Assim, foram lançadas diversas iniciativas, dentre elas, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) aprovada no ano de 2000, que impôs uma série de regras visando à limitação do endividamento de estados e municípios, bem como buscou a transparência e estabeleceu punição à má administração financeira.

A LRF estabeleceu regras de controle fiscal objetivando a eficiência na arrecadação tributária e execução dos gastos públicos, a fim de atender com qualidade às demandas sociais.

A LRF visa promover a disciplina fiscal da União e dos Estados e Municípios. Para tanto, estabelece um conjunto de mecanismos gerenciais objetivando evitar que a ação estatal

conduza a políticas orçamentárias e tributárias de modo a colocar em risco o controle fiscal e, conseqüentemente, o atendimento às políticas públicas.

Para Corbari (2008), fortalecendo os dispositivos da Constituição Federal de 1988, a LRF evidencia a função de controle, induzindo os gestores a acompanharem o desenvolvimento das ações programadas e efetuarem as alterações necessárias quando aquelas desviarem-se das metas planejadas, demonstrando que aquela função só tem finalidade se for tratada como um instrumento de apoio ao processo decisório.

O controle na LRF também ficou acentuado quando foram estabelecidos os limites prudenciais, a exigência do equilíbrio financeiro e outras regras que restringem os gestores à novas ações sem que se encontre uma alternativa compensatória. Essas diretrizes da lei induzem os gestores ao planejamento, ao acompanhamento das ações públicas e, conseqüentemente, ao processo decisório.

Observa-se que a LRF implementa uma postura gerencial às organizações públicas, estabelecendo normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e orientação gerencial, destacando, principalmente, o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização.

Assim, a LRF torna-se um instrumento indispensável para implementação de uma conduta gerencial na gestão dos recursos públicos, a fim de garantir uma postura fiscal responsável por parte do gestor público, permitindo a estabilidade da economia e o desenvolvimento social e econômico sustentado, com vistas a garantir a equidade social.

A LRF contém um capítulo exclusivo para tratar da transparência, controle e fiscalização. Ali está previsto que são instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação inclusive em meios eletrônicos: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Sendo assim, este estudo utiliza a LRF como marco temporal da pesquisa, visto que ela é considerada a principal inovação institucional das finanças públicas no país, em razão de configurar-se como instrumento regulador das contas do setor público.

O artigo 51 da LRF dispõe que o Poder Executivo da União promoverá, até o dia trinta de junho de cada ano, a consolidação nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da federação relativas ao exercício anterior e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público. Para isso os estados encaminharão suas contas ao Poder Executivo da União até trinta e um de maio e os municípios até trinta de abril. O descumprimento dos citados prazos impedirá, até que a situação seja regularizada, que o ente da Federação receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária (BRASIL, 2000).

Para analisar o comportamento dos municípios baianos relativamente ao encaminhamento da prestação de contas, inicialmente procedeu-se as análises estatísticas de caráter descritivas e inferenciais, donde foi concluído que, nos anos 2000, 2005, 2006 e 2007, dos 309 municípios estudados, apenas 35,1% encaminharam as contas à STN dentro do prazo determinado, configurando, dessa forma, um grau de *accountability* muito baixo por parte dos municípios (gestores municipais). O comportamento da *accountability*, através da análise do encaminhamento da prestação de contas pode ser visto na Tabela 5.

Da análise por ano, percebe-se que não há um comportamento uniforme. Vê-se, que nos anos de 2000 e 2006 houve uma diminuição da quantidade de municípios que encaminhou as contas, retomando, nos anos seguintes, à normalidade. Ver Tabela 5.

Percebe-se que nos anos 2005 e 2007 a quantidade de encaminhamento é maior. Considerando que os citados anos são pré-eleitorais esse fato talvez possa indicar que o aumento da quantidade de encaminhamento nestes anos deve-se à intenção do gestor municipal em deixar as obrigações em dia tendo em vista uma possível sucessão, ou talvez, uma provável reeleição. Não se sabe. Ver Tabela 5.

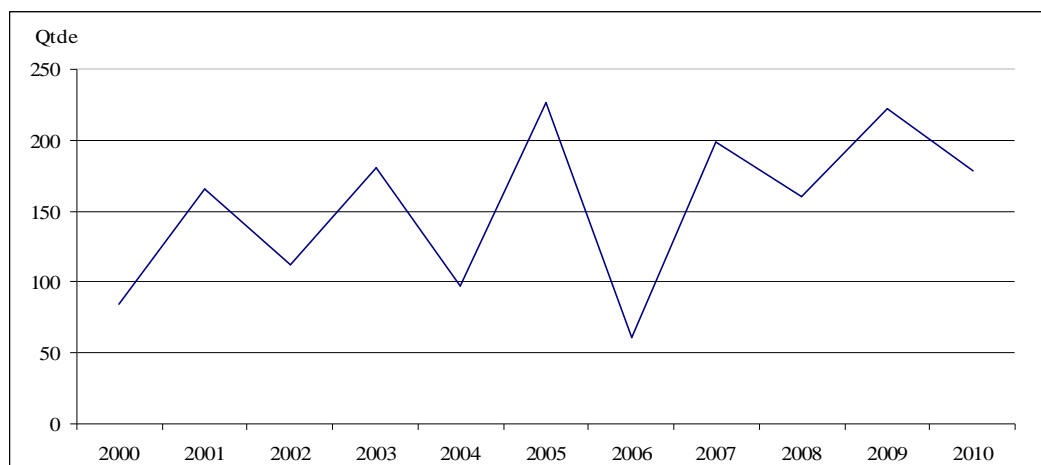
Tabela 5 – Encaminhamentos das contas à STN nos anos. 2000, 2005, 2006 e 2007

<i>Ano</i>	<i>Encaminhou</i>	<i>%</i>	<i>Não Encaminhou</i>	<i>%</i>	Total
2000	65	21	244	79	309
2005	171	55	138	45	309
2006	47	15	262	85	309
2007	151	49	158	51	309
Total	434	36	802	64	1236

Fonte: Elaboração própria, 2011 com base em dados do STN, 2010

A partir da constatação de que nos anos pré-eleitorais o índice de encaminhamento da prestação de contas é maior quando comparado aos anos de eleições, decidiu-se fazer análise descritiva do comportamento do encaminhamento da prestação de contas dos últimos dez anos disponíveis (2000 a 2010). O resultado da análise reafirma a constatação do comportamento, não uniforme, do encaminhamento e da maior prestação de contas nos anos pré-eleitorais. Ver Figura 1.

Figura 1 - Encaminhamento da prestação de contas à STN. Bahia. 2000 à 2010



Fonte: Elaboração própria, 2011

Além das hipóteses aqui levantadas, poderão existir outras razões que respondam a esse comportamento dos municípios relativamente ao encaminhamento da prestação de contas. A questão, é que esse fato tem sido observado nos últimos dez anos, o que se configura um período bastante longo.

4.2 OS INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO HUMANO E *ACCOUNTABILITY*

Um indicador social é uma medida, em geral, quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma (JANNUZZI, 2001).

O indicador social é um instrumento operacional para monitoramento da realidade social para fins de formulação e reformulação de políticas públicas, segundo Jannuzzi (2001). Assim, taxa de mortalidade, taxa de desemprego e rendimento médio do trabalho são exemplos de indicadores sociais ao traduzirem em cifras, dimensões da realidade social.

Jannuzzi (2001) explica que os indicadores sociais se prestam a subsidiar as atividades de planejamento público e formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo, possibilitam o monitoramento das condições de vida e bem-estar da população por parte do poder público e sociedade civil e permitem aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social e sobre os determinantes dos diferentes fenômenos sociais.

Para Jannuzzi (2001), o advento da internet tem revolucionado as formas de disseminação de todo tipo de informação, seja ela jornalística, acadêmica ou estatística. A facilidade de atualização e os custos de disseminação pública têm levado as agências produtoras de estatísticas públicas a priorizarem esta forma de disponibilização de suas informações em detrimento das publicações impressas.

Existem várias formas de se classificar os indicadores sociais. Entretanto, a classificação mais comum é a divisão dos indicadores segundo a área temática da realidade social a que se referem. Há assim, os indicadores sociais de saúde, os indicadores educacionais, de mercado de trabalho, de saúde pública, de renda, dentre outros.

Para Jannuzzi (2001), os indicadores são instrumentos para efetivo empoderamento da sociedade civil, de controle e direcionamento das atividades do poder público.

Os indicadores sociais são construídos a partir de estatísticas sociais levantadas em censos demográficos, pesquisas amostrais e dados dispostos em registros administrativos públicos. O IBGE, Agências Estaduais de Estatística, ministérios e secretarias federais e estaduais integram o Sistema de produção e disseminação de estatísticas públicas no Brasil.

O IPEA é uma fundação pública federal vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Suas atividades de pesquisa fornecem suporte técnico e institucional às ações governamentais para a formulação e reformulação de políticas públicas e programas de desenvolvimento humano brasileiros (IPEA, 2011).

O IPEA administra um sítio na internet cujo propósito é facilitar o acesso às estatísticas brasileiras e promover a divulgação dos estudos e pesquisas do instituto. Este sítio é disponibilizado como uma prestação pública de serviço e seu conteúdo é considerado informação pública que pode ser livremente distribuída e copiada, resguardando-se a obrigatoriedade de citação da fonte Ipeadata por parte do usuário.

Segundo informação desse sítio, o IPEA empenhado em prover informação de alta qualidade recorre a fontes de dados de confiança reconhecida. Dentre estas fontes é utilizado o IBGE e a FIRJAN.

O Sistema FIRJAN é composto por cinco organizações: a FIRJAN, o Centro Industrial do Rio de Janeiro (CIRJ), o Serviço Social da Indústria (SESI), o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e o Instituto Euvaldo Lodi (IEL) (FIRJAN, 2011).

A FIRJAN desenvolve e coordena estudos, pesquisas e projetos para orientar as ações de promoção industrial e novos investimentos no estado do Rio de Janeiro. Ela representa a classe industrial fluminense nas esferas regional e nacional, congregando os interesses dos sindicatos e ela filiados. É uma instituição prestadora de serviços às empresas, atuando como fórum de debates e de gestão da informação para o crescimento econômico e social do estado. Conta com mais de 9.000 empresas associadas (FIRJAN, 2011).

O Sistema FIRJAN criou o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM) para acompanhar a evolução dos municípios brasileiros. Segundo informação constante no sítio da instituição, a metodologia do IFDM distingue-se por ter periodicidade anual, recorte

municipal e abrangência nacional. Estas características possibilitam o acompanhamento do desenvolvimento humano, econômico e social de todos os 5.564 municípios brasileiros de forma objetiva e com base exclusiva em dados oficiais relativos às três principais áreas de desenvolvimento humano: Emprego e Renda, Educação e Saúde.

O IFDM foi construído para atender a uma das ações propostas no Mapa do Desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro e é elaborado com a participação de mais de mil pessoas entre empresários, técnicos, especialistas e acadêmicos de diversas áreas. Todos os anos o IFDM é divulgado e a sociedade pode acompanhar a evolução do desenvolvimento.

O IFDM é referência no País e supre a inexistência de um parâmetro para medir o desenvolvimento socioeconômico anual dos municípios, considerando que o mais bem sucedido entre os demais indicadores, o IDH-M, criado pela Organização das Nações Unidas, por exemplo, baseia-se em dados do censo demográfico, realizado a cada 10 anos (FIRJAN, 2011).

As fontes de dados do IFDM são oficiais e sua metodologia permite a comparação quantitativa serial e temporal dos municípios analisados, possibilitando, inclusive, a agregação por estados. A comparação entre municípios ao longo do tempo mostra, com precisão, se uma melhor posição no ranking se deveu a variação exclusiva de um determinado município ou à piora dos demais. A comparação absoluta de cada município permite medir se as políticas públicas resultam em melhores condições socioeconômicas para a população.

Uma das vantagens do IFDM é permitir a orientação de ações públicas e o acompanhamento de seus impactos sobre o desenvolvimento dos municípios. Deste modo, constitui-se uma importante ferramenta de gestão pública e de *accountability* democrática.

O IFDM apontou que, em 2007, 31,4% dos brasileiros, ou 57 milhões de pessoas, viviam em cidades de alto desenvolvimento humano, enquanto 22%, ou 40 milhões, ainda não tinham serviços de qualidade na educação e na saúde e nem acesso a um mercado formal de trabalho estruturado. No entanto, o País conseguiu reduzir o número de cidades de baixo desenvolvimento humano para apenas 0,6% em 2007, contra 18,25% em 2000, primeiro ano de mensuração do índice.

Apontou ainda que o processo de concentração de municípios com índices entre 0,6 e 0,8 pontos, migrados de faixas inferiores, o que mostra tendência de redução da desigualdade entre os níveis de desenvolvimento humano das cidades. A média brasileira do IFDM, em 2007, foi de 0,7478, 1,4%, superior aos 0,7376 de 2006 e se confirmando na faixa do desenvolvimento humano moderado.

Em 2000, primeiro ano apurado, a média nacional era de 0,5954 pontos, o que significava um desenvolvimento humano regular. Neste mesmo ano, apenas 30,1% dos municípios brasileiros apresentavam índices na faixa de 0,6 a 0,8 pontos. Em 2006, o percentual saltou para 46,4%, passando em 2007 para 51,3%. Apenas 19 municípios apresentavam alto desenvolvimento humano em 2000. Agora, esse número é de 226.

O IFDM, que está na terceira edição, varia numa escala de 0 (pior) a 1 (melhor) para classificar o desenvolvimento humano, de acordo com dados oficiais relativos a emprego e renda, educação e saúde. Os critérios de análise estabelecem quatro categorias: baixo (de 0 a 0,4), regular (0,4001 a 0,6), moderado (de 0,6001 a 0,8) e alto (0,8001 a 1) desenvolvimento humano.

Os dados oficiais mais recentes disponíveis, específicos para os municípios e utilizados para medir as três áreas (emprego e renda, educação e saúde) que compõem o índice, são de 2007. Em cada uma dessas áreas, os municípios, capitais e estados do país podem ser comparados entre si no grupo a que pertencem, isolada e evolutivamente. Em 2008, ano de sua primeira edição, o IFDM foi calculado para 2000 e 2005.

A defasagem temporal de três anos entre o IFDM e sua divulgação decorre do fato de serem utilizadas apenas estatísticas oficiais. Com efeito, somente em 2010 foi possível reunir concomitantemente dados dos Ministérios da Educação, da Saúde e do Trabalho para o ano de 2007.

A primeira área abordada pelo IFDM é o emprego formal e a renda da população empregada. Além de apresentar efeito multiplicador da maior qualidade, o emprego formal impacta diretamente na economia como um todo, gerando aumento da movimentação da renda criada, melhoria do acesso ao crédito e incremento da circulação legal de mercadorias e serviços.

O IFDM Emprego e Renda acompanha a movimentação e as características do mercado formal de trabalho com base nos dados disponibilizados pelo Ministério do Trabalho. As vertentes emprego formal e salário médio mensal têm o mesmo peso no indicador final de emprego e renda, (cabendo a cada uma 50% do total).

A segunda área do IFDM, a Educação, constitui-se em um dos principais pilares para o desenvolvimento humano de um país. Não é por acaso que os países que conseguiram dar um salto em seu desenvolvimento realizaram grandes reformas em seus sistemas educacionais.

O IFDM-Educação foi concebido para captar tanto a oferta quanto a qualidade da educação do ensino fundamental e pré-escola oferecida nos municípios brasileiros em escolas públicas e privadas. Para atingir tal finalidade, definiu-se um conjunto de indicadores para a composição do IFDM Educação. Ao ensino fundamental foi atribuído peso de 80% do IFDM, distribuído entre seus cinco indicadores: 55% para indicadores-meio e 25% para indicadores-fim. Por seu poder de influenciar a aprendizagem futura, o residual de 20% foi alocado para o ensino infantil.

A terceira e última área considerada no IFDM foi a Saúde. O IFDM-Saúde procurou focar na saúde básica e utilizar bancos de dados considerados pelos especialistas como relevantes e confiáveis. Foram então priorizados os bancos de dados dos Sistemas de Informação sobre Mortalidade (SIM) e os bancos de dados sobre Nascidos Vivos (SINASC), ambos do Ministério da Saúde.

O indicador IFDM-Saúde objetivou avaliar a qualidade do Sistema de Saúde Municipal referente à Atenção Básica. Com peso de 33,3% para cada indicador, as variáveis acompanhadas foram: Quantidade de Consultas Pré-Natal, Taxa de Óbitos Mal-Definidos e Taxa de Óbitos Infantis por Causas Evitáveis.

O IFDM pode ser considerado uma ferramenta de gestão pública, na medida em que permite o acompanhamento sistemático da realidade dos municípios brasileiros, visto que é anual, enquanto o IDH-m é decenal. Dessa forma, graças ao IFDM, é possível acompanhar o desenvolvimento dos municípios em um espaço de tempo menor, em vez de, a cada dez anos. Por essa razão, essa pesquisa optou em utilizar o IFDM para estudar a relação entre *accountability* e desenvolvimento.

Neste trabalho, verificou-se os efeitos das dimensões do IFDM - educação, saúde, emprego e renda - e o PIB municipal sobre o encaminhamento da prestação de contas dos municípios baianos.

Com base no IFDM, a Bahia, na classificação por Unidade da Federação, em 2007, ocupou o 20º lugar entre os 27 estados brasileiros. Os municípios baianos encontram-se em posições desconfortáveis entre os 5.564 municípios brasileiros. Salvador, o município com maior IFDM dentre os 417 baianos, encontrava-se, em 2007, na posição 639, sendo a 21ª capital em termos de desenvolvimento humano. Já os municípios baianos de menor IFDM em 2007 foram Lajedinho, Santa Luzia e Lamarão, ocupando, respectivamente, a 415ª, 416ª e 417ª posições. Ver Tabela 6.

Tabela 6 - Classificação municipal quanto ao índice Firjan de desenvolvimento humano municipal. Bahia, 2007

Os 10 maiores IFDM			Os 10 menores IFDM		
MUNICÍPIO	IFDM	POSIÇÃO	MUNICÍPIO	IFDM	POSIÇÃO
SALVADOR	0,741	1º	BOM JESUS DA SERRA	0,398	408º
POJUCA	0,736	2º	MACURURE	0,398	409º
MADRE DE DEUS	0,726	3º	CASA NOVA	0,395	410º
CAMACARI	0,714	4º	JUCURUCU	0,389	411º
SIMÕES FILHO	0,696	5º	SANTA BRIGIDA	0,388	412º
VITORIA DA CONQUISTA	0,686	6º	ARACI	0,380	413º
MUCURI	0,670	7º	MORPARA	0,377	414º
DIAS D'AVILA	0,669	8º	LAJEDINHO	0,373	415º
JAGUARARI	0,669	9º	SANTA LUZIA	0,372	416º
FEIRA DE SANTANA	0,665	10º	LAMARAO	0,353	417º

Fonte: Elaboração própria, 2011 com base em dados da FIRJ, 2011

Observando a prestação de contas considerando os 10 municípios de maior e menor IFDM, constata-se que no período de 2005 a 2007, a prestação de contas entre os municípios bem classificados foi de 30%. Ao passo que quando se observa os 10 municípios de menor IFDM no agregado dos três anos, têm-se uma proporção de municípios cumpridores do prazo para prestação de contas de 10%. Este fato é indicativo de uma possível correlação entre desenvolvimento e prestação de contas.

4.3 A RELAÇÃO ENTRE ACCOUNTABILITY E DESENVOLVIMENTO

Para testar a relação entre prestação de contas e desenvolvimento humano e buscar resposta ao questionamento da pesquisa, foram ajustados três modelos de análise, conforme descrito abaixo:

4.3.1 O modelo analítico 1 – prestação de contas, desenvolvimento humano e a variável ano

Inicialmente, para investigar e descrever a relação entre prestação de contas e desenvolvimento humano, modelou-se a relação entre o encaminhamento da prestação de contas, o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal e o PIB dos municípios do estado da Bahia, para os anos 2000, 2005, 2006 e 2007, ajustando o modelo considerando o ano como uma variável.

Foi utilizado o seguinte modelo:

$$\log\left(\frac{\pi}{1-\pi}\right) = \beta_0 + \beta_1(IFDM_{EDU}) + \beta_2(IFDE_{REN}) + \beta_3(IFDM_{SAU}) + \beta_4(PIB) + \beta_5(ANO) = \eta \quad (2)$$

Sendo os IFDMs e o PIB variáveis numéricas contínuas e o ANO variável categórica.

Examinando a Tabela 7 verificou-se que a variável Ano possui efeito significativo sobre a prestação de contas, pois apresentou um p-valor < 0,05. Quando o p-valor é < 0,05, o efeito da variável é estatisticamente significativo. Sendo assim, o efeito do ANO é significativo ao nível de 5%. Já o IFDM educação, renda e saúde e a variável PIB não foram significativos ao nível de 5%.

Para avaliar o quanto cada preditor está contribuindo para a previsão da variável resposta utiliza-se a estatística Wald. Ela testa se o coeficiente de cada preditor é estatisticamente diferente de zero. Se isso ocorrer, pode-se assumir que o preditor está contribuindo de forma significativa para a previsão da variável resposta. A estatística de Wald é o quadrado da estimativa do parâmetro dividido pelo seu erro padrão.

Considerando-se a proporção de prefeituras que prestaram contas no prazo, tomando-se o ano de 2000 como referência, observou-se significância estatística pelo teste de Wald para os anos 2005, 2006 e 2007. As estatísticas de teste observadas para os citados anos foram, 46,960, 4,932 e 20,405, (p valor = 0,000, 0,026 e 0,000), respectivamente. Nota-se que a significância foi mais acentuada para os anos 2005 e 2007.

Além disso, tomando por base o ano de 2000, nos anos 2005 e 2007 as estimativas dos efeitos (parâmetros) apresentam coeficientes positivos indicando maior probabilidade de prestar contas dentro do prazo do que o ano de 2006, que apresenta um coeficiente negativo, embora também seja significativo. A Tabela 7 mostra os valores das Estimativas, Erro Padrão, do Teste Wald, a Significância e o $\exp(\hat{\beta})$.

O $\exp(\hat{\beta})$ é um indicador da mudança, em média, nas probabilidades resultantes da mudança de uma unidade no preditor. Pode-se interpretar o $\exp(\hat{\beta})$ em relação mudança na chance: se o valor é maior que 1 significa que quando o previsor aumenta, as chances da prefeitura prestar conta no prazo aumentam. Já um valor menor do que 1 indica que quando o preditor aumenta, as chances diminuem. No caso em questão, o $\exp(\hat{\beta})$ foi maior que 1 para as variáveis $IFDM_{EDU}$, ANO_{2007} e ANO_{2005} , indicando que quanto maior for o $IFDM_{EDU}$ maiores serão as chances do município encaminhar a prestação de contas no prazo. Ver Tabela 7.

Tabela 7 - Modelo analítico 1 - prestação de contas, desenvolvimento humano e a variável ano

Variável	$\hat{\beta}$ Estimativa	$S_{\hat{\beta}}$ Erro padrão	Teste de Hipóteses		$\exp(\hat{\beta})$
			Wald	p – valor	
Intercepto	-1,572	0,5599	7,881	0,005	0,208
$IFDM_{EDU}$	1,374	0,9776	1,975	0,160	3,951
$IFDM_{REN}$	-0,571	0,5405	1,117	0,290	0,565
$IFDM_{SAU}$	-0,138	0,9226	0,022	0,881	0,871
PIB_em_milhão	-0,003	0,0474	0,003	0,956	0,997
[ANO=2007]	1,089	0,2411	20,405	0,000*	2,972
[ANO=2006]	-0,527	0,2371	4,932	0,026*	0,591
[ANO=2005]	1,410	0,2058	46,960	0,000*	4,097
[ANO=2000]	0(a)			,005*	1
(Scale)	1			,160	

Fonte: Elaboração própria, 2011

*Significativa a 95% de confiança

Os resultados do modelo aplicado revelam que a variável ano apresenta relação direta com a prestação de contas dos municípios baianos.

Além de revelar uma relação direta entre o Ano e o encaminhamento da prestação de contas, o modelo permite também inferir qual a probabilidade de cumprir o prazo para prestação de contas, dado os IFDM específicos e o Ano. A equação estimada foi:

$$L = \ln \left(\frac{\pi}{1-\pi} \right) = L = -1,572 + 1,374\text{IFDM}_{\text{EDU}} - 0,57(\text{IFDM}_{\text{REN}} - 0,13\text{IFDM}_{\text{SAU}} - 0,003\text{PIB} + 1,089\text{ANO}_{2007} - 0,527\text{ANO}_{2006} + 1,410\text{ANO}_{2005} \quad (3)$$

É observado, ainda, que a variável relativa à educação, dentre as demais, foi a única que apresentou o coeficiente positivo (estimativa de 1,347 com erro padrão 0,9776), embora não tenha significância, indicando uma possibilidade de contribuição da educação para o encaminhamento da prestação de contas.

Fazendo a tabulação do IFDM_{EDU} versus anos, em termos de média da probabilidade de prestar contas, constata-se que eles são correlacionados, o que implica em um deles perturbar a significância do outro. No caso, o ano que tem efeito mais forte sobre π , inibe a significância de IFDM_{EDU} .

Então, em seguida, ajustou-se o modelo sem ano para avaliar com mais precisão a significância do IFDM_{EDU} (modelo 2).

4.3.2 O modelo analítico 2 - prestação de contas e desenvolvimento humano

Em um segundo momento, para investigar e descrever a relação entre prestação de contas e desenvolvimento humano, modelou-se a relação entre o encaminhamento da prestação e o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal, dos municípios do estado da Bahia, para os anos 2000, 2005, 2006 e 2007, sem considerar a variável Ano como variável independente.

O modelo utilizado foi:

$$\log \left(\frac{\pi}{1-\pi} \right) = \beta_0 + \beta_1(\text{IFDM}_{\text{EDU}}) + \beta_2(\text{IFDE}_{\text{REN}}) + \beta_3(\text{IFDM}_{\text{SAU}}) + \beta_4(\text{PIB}) = \eta \quad (4)$$

Sendo todas as variáveis contínuas. Nesse caso, também foi utilizada a correlação temporal não estruturada.

Examinando a Tabela 8 verificou-se que a variável $IFDM_{EDU}$ é significativa. Se o p-valor é $< 0,05$, o preditor é estatisticamente significativo. Já o IFDM para renda e saúde não foram significativos, sendo indiferentes os coeficientes negativos. O mesmo vale para a variável PIB. Sendo assim, o efeito do $IFDM_{EDU}$ é significativo ao nível de 5%. Já o IFDM renda e saúde e a variável PIB não foram significativos ao nível de 5%.

É observada a influência da variável $IFDM_{EDU}$ no encaminhamento da prestação de contas, considerando que o resultado do teste Wald foi de 21,828. O coeficiente positivo revela que quanto maior for o $IFDM_{EDU}$ do município, maior será a probabilidade dele prestar conta dentro do prazo previsto. A Tabela 8 mostra os valores das estimativas, Erro Padrão, do teste Wald e a significância.

Tabela 8 - Modelo analítico 2 - prestação de contas e desenvolvimento humano

Variável	$\hat{\beta}$ Estimativa	$s_{\hat{\beta}}$ Erro padrão	Teste de Hipóteses		$\exp(\hat{\beta})$
			Wald	P - valor	
Intercepto	-1,829	0,4586	15,900	0,000	0,161
$IFDM_{EDU}$	3,505	0,7502	21,828	0,000*	33,287
$IFDM_{REN}$	-0,572	0,5007	1,306	0,253	0,564
$IFDM_{SAU}$	-0,371	0,8122	0,209	0,648	0,690
PIB_em_milhão	-0,015	0,0444	0,108	0,743	0,986
(Scale)	1				

Fonte: Elaboração própria, 2011

*Significativa a 95% de confiança

Os resultados do modelo aplicado corroboram a hipótese de que quanto maior o desenvolvimento educacional do município, maior será a probabilidade dele prestar contas no prazo (estimativa do parâmetro de 3,505 com erro padrão 0,7502).

Além de revelar uma relação direta entre o índice de desenvolvimento educacional e prestação de contas dos municípios baianos, o modelo permite também inferir qual a probabilidade de cumprir o prazo para prestação de contas, dado os IFDM específicos.

A equação estimada foi:

$$L = \ln \left(\frac{\hat{\pi}}{1-\hat{\pi}} \right) = L = -1,829 + 3,505(\text{IFDM}_{\text{EDU}}) - 0,572(\text{FDM}_{\text{REN}}) - 0,371(\text{IFDM}_{\text{SAU}}) - 0,015(\text{PIB}) \quad (5)$$

(PIB em milhões)

4.3.3 O modelo analítico 3 - interação das variáveis educação e ano

Foi demonstrado que as variáveis Educação e Ano têm relação direta com a prestação de contas, porém foi observado que a variável Ano anula o efeito da variável educação, então decidiu-se fazer a análise utilizando a interação entre essas duas variáveis.

O modelo utilizado foi:

$$\log \left(\frac{\pi}{1-\pi} \right) = \beta_0 + \beta_1(\text{IFDE}_{\text{REN}}) + \beta_2(\text{IFDM}_{\text{SAU}}) + \beta_3(\text{PIB}) + \beta_4(\text{ANO} \cdot \text{IFDM}_{\text{EDU}}) = \eta \quad (6)$$

Foi verificado também que há efeito de interação Ano x IFDM_{EDU} significativa, sobre a probabilidade da prefeitura prestar conta no prazo. Entretanto, houve problema de convergência na estimativa dos parâmetros quando se colocou no modelo a interação Ano x IFDM_{EDU} juntamente com os efeitos principais de ano e IFDM_{EDU} .

Na Tabela 9 verifica-se que a interação entre a variável ANO e IFDM_{EDU} nos anos 2005 e 2007 é significativa. Quando o p-valor é $< 0,05$, a variável mostra-se altamente significativa. Sendo assim, o efeito do ano e educação são significativos ao nível de 5%. Já o IFDM renda e saúde e a variável PIB permanecem não significativos ao nível de 5% de significância

É observada a influência da variável ANO_{2007} e ANO_{2005} , juntamente com educação, no encaminhamento da prestação de contas, considerando que os resultados do teste Wald para os anos de 2007 e 2005 foram 5,992 e 9,725, respectivamente. A mesma configuração do modelo com Ano é mantida.

Assim, tomando por base o ano de 2000, os anos 2005 e 2007, com coeficientes positivos, apresentam maior probabilidade de prestar contas dentro do prazo do que o ano de 2006, que

apresenta um coeficiente negativo, embora também seja significativo. A Tabela 9 mostra os valores das estimativas, Erro Padrão, do teste Wald e a significância.

Pode-se inferir que o modelo adotado com a interação das variáveis reafirma a relação do índice de desenvolvimento educacional e o ano com a prestação de contas dos municípios baianos. O coeficiente positivo revela que quanto maior for o IFDM_{EDU} do município, maior será a probabilidade dele prestar conta dentro do prazo previsto. Já o IFDM_{REN}, IFDM_{SAU} e PIB, continuam não significativos, sendo indiferentes os sinais negativos.

Tabela 9 - Modelo analítico 3 - interação das variáveis educação e ano

Variável	$\hat{\beta}$ Estimativa	$S_{\hat{\beta}}$ Erro padrão	Teste de Hipóteses		$\exp(\hat{\beta})$
			Wald	Sig	
Intercepto	-0,946	0,6284	2,268	0,132	0,388
[ANO=2007] * IFDM_EDU	2,199	0,8981	5,992	0,014	9,012
[ANO=2006] * IFDM_EDU	-1,032	1,0293	1,004	0,316	0,356
[ANO=2005] * IFDM_EDU	2,987	0,9579	9,725	0,002	19,828
[ANO=2000] * IFDM_EDU	-0,250	1,2439	0,040	0,841	0,779
IFDM_REN	-0,613	0,5424	1,279	0,258	0,541
IFDM_SAU	-0,099	0,9184	0,012	0,914	0,906
PIB_em_milhão (Scale)	-0,003 1	0,0491	0,003	0,958	0,997

Fonte: Elaboração própria, 2011

Os resultados do modelo aplicado corroboram a hipótese de que quanto maior o desenvolvimento educacional do município, maior será a probabilidade dele prestar contas de acordo com a legislação.

O modelo permite também inferir qual a probabilidade de cumprir o prazo para prestação de contas, dado os IFDM específicos e o Ano.

A equação estimada foi:

$$L = \ln \left(\frac{\hat{\pi}}{1-\hat{\pi}} \right) = L = -0,946 + (2,199\text{ANO}_{2007} * \text{IFDM}_{\text{EDU}}) - 1,032(\text{ANO}_{2006} * \text{IFDM}_{\text{EDU}}) + 2,987(\text{ANO}_{2005} * \text{IFDM}_{\text{EDU}}) - 0,250(\text{ANO}_{2000} * \text{IFDM}_{\text{EDU}}) - 0,613(\text{IFDM}_{\text{REN}}) - 0,099(\text{IFDM}_{\text{SAU}}) - 0,03(\text{PIB}) \quad (7)$$

4.3.4 Comparativo dos três modelos analíticos

Para apresentar uma visão dos três modelos estudados facilitando a comparação entre eles e a elucidação de qual denota melhor desempenho, a Tabela 10, abaixo, apresenta as informações conjuntamente.

Tabela 10 - Comparativo dos modelos analíticos

Variável	Com efeito de Ano				Sem efeito de Ano				Interação IFDM _{EDU} e Ano			
	$\hat{\beta}$	$s_{\hat{\beta}}$	exp($\hat{\beta}$)	p-valor	$\hat{\beta}$	$s_{\hat{\beta}}$	exp($\hat{\beta}$)	p-valor	$\hat{\beta}$	$s_{\hat{\beta}}$	exp($\hat{\beta}$)	p-valor
Intercepto	-1,572	0,5599	0,208	0,005	-1,829	0,4586	0,161	0,00	-0,946	0,6284	0,388	0,132
IFDM_{EDU}	1,374	0,9776	3,951	0,160	3,505	0,7502	33,287	0,00				
IFDM _{REN}	-0,571	0,5405	0,565	0,290	-0,572	0,5007	0,564	0,253	0,613	0,5424	0,541	0,258
IFDM _{SAU}	-0,138	0,9226	0,871	0,881	-0,371	0,8122	0,690	0,648	0,099	0,9184	0,906	0,914
PIB _{em_milhão}	-0,003	0,0474	0,997	0,956	-0,015	0,0444	0,986	0,743	0,003	0,0491	0,997	0,958
ANO₂₀₀₇	1,089	0,2411	2,972	0,000								
ANO₂₀₀₆	-0,527	0,2371	0,591	0,026								
ANO₂₀₀₅	1,410	0,2058	4,097	0,000								
ANO₂₀₀₀	0(a)		1	0,005								
ANO₂₀₀₇ * IFDM_{EDU}									2,199	,8981	9,012	0,014
ANO ₂₀₀₆ * IFDM _{EDU}									-1,032	1,0293	0,356	0,316
ANO₂₀₀₅ * IFDM_{EDU}									2,987	,9579	19,828	0,002
ANO ₂₀₀₀ * IFDM _{EDU}									-0,250	1,2439	0,779	0,841

Fonte: Elaboração própria, 2011

Quando da comparação dos modelos é possível notar que as variáveis Educação e Ano apresentam forte relação com a prestação de contas. Foi observado que mesmo tendo sido

incluído a variável Ano no modelo, a variável Educação continua tendo influência na prestação de contas.

O critério adotado quando da avaliação do modelo utilizando o *QIC* (Critério de independência da Quase Verossimilhança) e o *QICC* (Critério de independência da Quase Verossimilhança ajustado) é: “quanto menor, melhor o ajuste do modelo”. Sendo assim, dos modelos utilizados, o que apresentou melhor desempenho foi aquele que incluiu a variável Ano, juntamente com as demais variáveis. Ver Quadro 3.

Quadro 3 - Comparativo do QIC e QICC dos modelos analíticos

Modelo	QIC	QICC
Com efeito de Ano (modelo 1)	1445,987	1447,012
Sem efeito de Ano (modelo 2)	1578,274	1579,912
Interação EDU e Ano (modelo 3)	1449,723	1450,620

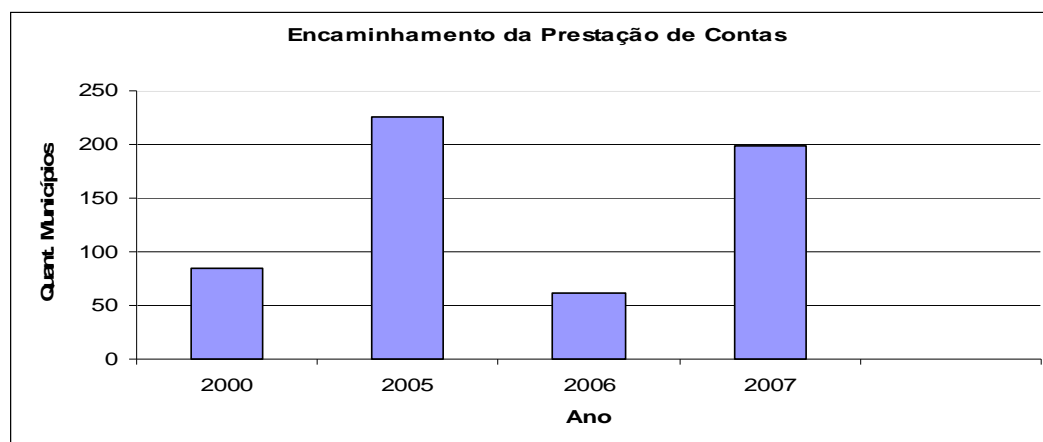
Fonte: Elaboração própria, 2011

O exame dos resíduos depois de qualquer análise é extremamente importante, pois permite verificar a qualidade do ajuste do modelo aos dados observados. Para Field (2009), testar o grau de aderência com que o modelo se ajusta aos dados coletados é a essência das estatísticas de diagnóstico. Segundo o autor, se o modelo adere bem aos dados podemos ter uma maior segurança de que os coeficientes do modelo serão mais precisos e não serão influenciados por uns poucos pontos que se desviam. Field (2009) afirma também que, na melhor das hipóteses, falhas no exame dos resíduos podem levá-lo a ignorar coeficientes pouco precisos no modelo. Na pior, esse modelo não acurado pode ser utilizado para aceitar hipóteses teóricas que são, de fato, falsas.

O resultado da análise da relação entre prestação e desenvolvimento mostrou que, dentre os sub-índices do ÍFDM, o relativo à educação foi o que apresentou um p valor < 0,05, demonstrando que ele, dentre as variáveis testadas, é a que contribui para a melhoria das predições da variável dependente. As demais variáveis com p valor > 0,05 pouco contribuem para a melhoria das predições da variável dependente.

Na análise da interação da variável Ano com a variável $IFDM_{EDU}$ é visto um p valor $< 0,05$, indicando que ela contribui para a melhoria das previsões da variável dependente, exceto o ano de 2006 que apresenta um p valor $> 0,05$. Esse fato, talvez, possa ser explicado pela pequena quantidade de municípios que encaminhou a prestação das contas no referido ano. Ver Figura 2.

Figura 2 - Encaminhamento da prestação de contas à STN. Bahia. 2000 à 2010



Fonte: Elaboração própria, 2011

De forma resumida, pode-se concluir que o modelo sem a variável Ano demonstra que o $IFDM_{EDU}$ tem relação direta com a prestação de contas, pois, na medida em que o $IFDM_{EDU}$ aumenta, a probabilidade de prestar contas também aumenta. Porém, quando a variável Ano é incluída no modelo o $IFDM_{EDU}$ passa a não exercer influência sobre a prestação de contas, pois, enquanto o $IFDM_{EDU}$ aumenta, a probabilidade diminui.

Para exemplificar esse fato, elaborou-se uma simulação utilizando os municípios de Araci e Feira de Santana, que apresentam $IFDM_{EDU}$ bem distintos. Ver Tabela 11.

Tabela 11 - Comparativo dos resultados dos modelos analíticos 2007

Município	$IFDM_{EDU}$	Probabilidade Sem Ano	Probabilidade Com Ano	Probabilidade Interação
Araci	0,3701	29,8%	46,0%	42,4%
Feira de Santana	0,5849	38,1%	45,2%	45,5%

Fonte: Elaboração própria, 2011

Ao analisar o modelo com o efeito de ano nota-se um fato curioso: a probabilidade de prestar contas é maior nos anos 2005 e 2007, anos que antecedem ao processo eleitoral na esfera estadual ou municipal. Fato já constatado quando da análise descritiva do encaminhando da prestação de contas. Ver Tabela 12.

Tabela 12 - Comparativo do resultado do modelo analítico com efeito de ano

	Município de ARACI		Município de FEIRA DE SANTANA	
	IFDM _{EDU}	Estimativa	IFDM _{EDU}	Probabilidade
2000	0,3357	0,221	0,4492	0,193
2005	0,3699	0,526	0,6171	0,553
2006	0,3828	0,143	0,5972	0,141
2007	0,3701	0,460	0,5849	0,452

Fonte: Elaboração própria, 2011

Para finalizar, optou-se por simular em termos práticos o que representam os resultados, aplicando o modelo com interação, que apresentou melhor performance para estimação.

Assim, pode-se inferir que a probabilidade de um município prestar contas dentro do prazo mediante um aumento de 0,10 no IFDM_{EDU} é de 23% a mais. Ou seja, um município com IFDM_{EDU} 0,560 possui 23% a mais de probabilidade de prestar contas do que um outro com IFDM_{EDU} 0,460.

O modelo permite também inferir qual a probabilidade de cumprir o prazo para prestação de contas, dado os IFDM específicos e o Ano. A equação estimada foi:

$$L = -1,572 + 1,374\text{IFDM}_{\text{EDU}} - 0,571\text{IFDM}_{\text{REN}} - 0,138\text{IFDM}_{\text{SAU}} - 0,003\text{PIB} + 1,089\text{ANO}_{2007} - 0,527\text{ANO}_{2006} + 1,410\text{ANO}_{2005} \quad (8)$$

Assim, selecionando o município de Feira de Santana para 2007, cujo IFDM_{EDU} foi de 0,5849, o IFDM_{REN} foi 0,7229, o IFDM_{SAU} foi 0,6875 e um PIB correspondente a R\$ 2,6 bilhões, tem-se L estimado igual a -0,179 e uma probabilidade estimada do município prestar conta no prazo de 45,5%. Já o município de Araci, com IFDM_{EDU} de 0,3701 em 2007, IFDM_{REN} de 0,1859 e IFDM_{SAU} correspondente a 0,5840, sendo o PIB estimado em R\$ 71 milhões, apresenta um L estimado igual a -,305 e uma probabilidade estimada do município prestar conta no prazo de 42,4%.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

A presente pesquisa teve como objetivo principal descrever a relação existente entre *accountability* e desenvolvimento dos municípios baianos após a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A pesquisa partiu da hipótese de que quanto maior o desenvolvimento humano, maior será o controle social e, conseqüentemente, maior a *accountability* do município.

O estudo foi então dividido em três enfoques de análise: o primeiro envolvendo a relação entre prestação de contas, desenvolvimento humano e o ano; o segundo excluindo o ano e analisando apenas a prestação de contas e o desenvolvimento humano; e o terceiro, utilizando a interação das variáveis Educação e Ano. Nas três análises foram ajustados modelos para testar a hipótese sugerida.

Inicialmente ajustou-se o modelo com as variáveis relativas ao desenvolvimento humano (educação, saúde, emprego e renda) e variável Ano para avaliar a significância das variáveis no modelo, tendo sido observado uma fraca significância da variável referente à educação - $IFDM_{EDU}$ (modelo 1).

Fazendo a tabulação do $IFDM_{EDU}$ versus anos, em termos de média, constata-se que eles são colineares (correlacionados), o que implica em um deles perturbar a significância do outro. No caso, o ano, que tem efeito mais forte, enfraquece a significância de $IFDM_{EDU}$.

Então, em seguida, ajusta-se o modelo sem ano para avaliar com mais precisão a significância do $IFDM_{EDU}$ (modelo 2), onde é constatada a influência da variável $IFDM_{EDU}$ no encaminhamento da prestação de contas.

Por último, e após a constatação de que as variáveis Educação e Ano têm relação direta com a prestação de contas, mas que a variável Ano anula o efeito da variável educação, faz-se a análise utilizando a interação entre essas duas variáveis (modelo 3). Pôde-se inferir que o modelo adotado com a interação das variáveis reafirma a relação do índice de desenvolvimento educacional e o ano com a prestação de contas dos municípios baianos

Em resposta ao problema de pesquisa e atendendo aos objetivos desta dissertação, tem-se as seguintes conclusões:

Em referência aos três objetivos específicos do presente estudo, pode-se considerar:

Relativamente ao comportamento da *accountability* dos municípios baianos, através da análise do encaminhamento da prestação de contas feito pelos municípios, foi concluído que, nos anos 2000, 2005, 2006 e 2007, dos 309 municípios estudados, apenas 35,1% encaminharam as contas à STN dentro do prazo determinado, configurando, dessa forma, um grau de *accountability* muito baixo por parte dos municípios (gestores municipais). Da análise por ano, percebe-se que não há um comportamento uniforme. Vê-se que nos anos de 2000 e 2006 houve uma diminuição da quantidade de municípios que encaminharam as contas, retomando, nos anos seguintes, à quantidade que normalmente vinha sendo encaminhada.

Relativamente aos indicadores de desenvolvimento humano que podem ter relação com a *accountability*, observando-se a prestação de contas nos anos em que o indicador de desenvolvimento está disponível, e considerando os 10 municípios de maior IFDM em cada ano, constata-se que entre 2005 e 2007, a prestação de contas entre os municípios bem classificados foi de 30%. Ao passo que, quando se observa os 10 municípios de menor IFDM no agregado dos três anos, têm-se uma proporção de municípios cumpridores do prazo para prestação de contas de 10%. Este fato foi indicativo de uma possível correlação entre desenvolvimento humano e prestação de contas.

Relativamente à relação entre *accountability* e desenvolvimento humano foi visto que as variáveis Educação e Ano apresentam forte relação com a prestação de contas. Foi observado também que, mesmo tendo sido incluída a variável Ano no modelo, a variável Educação continua tendo influência na prestação de contas.

A variação do nível de encaminhamento da prestação de contas de um ano para outro pode indicar que na conclusão do mandato o executivo deseja “arrumar” a casa para deixar os compromissos em dia tendo em vista uma possível sucessão ou reeleição. Ao analisar o modelo com o efeito de ano nota-se um fato curioso: a probabilidade de prestar contas é maior nos anos 2005 e 2007, anos que antecedem ao processo eleitoral.

Esses achados vão ao encontro da conclusão da Teoria da Escolha Pública de que existem falhas no governo, da mesma forma que existem falhas no funcionamento do mercado. Segundo ela, políticos e burocratas são atores racionais e estão motivados pelo interesse próprio, que, no caso dos políticos, consiste em atingir o poder e manter-se nele.

As bases teóricas da Escolha Pública foram utilizadas nesse trabalho para auxiliar na explicação do comportamento da *accountability* dos municípios. A TEP se ocupa de estudar o comportamento do governo e o comportamento do indivíduo em relação ao governo, focando nos processos de tomada de decisão política em uma democracia.

A TEP afirma que é preciso aceitar que no governo, como em qualquer forma de comércio, as pessoas buscam atender os próprios interesses. Uma das questões discutidas pela TEP é o comportamento dos gestores públicos, posto que estes tendem a tomar decisões visando os seus interesses buscando vantagens pessoais, deixando o interesse da causa pública em segundo plano. Assim, políticos, burocratas e cidadãos quando tomam uma decisão pensam em atender aos seus interesses.

Dessa forma, a dificuldade de monitoramento da burocracia, a assimetria da informação, a ignorância racional do eleitor comum, ciclos eleitorais e conceitos como *Logrolling*, *Lobbing* e *Rent Seeking* auxiliam a compreensão de que a *accountability* pode variar de município para município.

Se há falhas no governo, então não se deve confiar inteiramente nele. Se as imperfeições existem, é necessário que a sociedade acompanhe de perto a administração pública. Se o comportamento do gestor público não é perfeito, então é possível considerar que a *accountability* pode variar. Essa variação pode ser provocada pelo acompanhamento da sociedade, assim, um gestor muito cobrado provavelmente tenderá a ter um comportamento mais adequado do que aquele menos cobrado.

Por tudo o que foi exposto, em resposta ao problema de pesquisa desta dissertação, pode-se considerar como possível a hipótese posta nesse estudo de que quanto maior o desenvolvimento humano, maior será o controle social e maior a *accountability* do município. Visto que a *accountability* dos municípios baianos tem relação com o desenvolvimento humano, especificamente com a educação, mas também é influenciada pela variável ano.

Por fim, recomenda-se o aprofundamento e expansão desta pesquisa para identificar a razão do comportamento do encaminhamento nos anos pré-eleitorais, bem como outras variáveis não utilizadas no estudo e expandir o espaço geográfico da pesquisa posto que este foi limitado ao Estado da Bahia, de forma que generalizações para outras unidades da federação não devam ser efetuadas.

REFERENCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e *accountability*. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro. **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2004.

ABRUCIO, Fernando Luiz; GAETANI, Francisco. Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão. In: CONSAD. **Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados**. Brasília: Fundap, 2006.

AGRANONIK, Marilyn. **Equações de estimação generalizadas (GEE)**: aplicação em estudo sobre mortalidade neonatal em gemelares de Porto Alegre, RS (1995 - 2007). Porto Alegre, RS, 2009. Dissertação (Mestrado em Epidemiologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2009.

BARBOSA, Fernando de Holanda; BARBOSA, Ana Luiza Neves de Holanda. O sistema tributário no Brasil: reformas e mudanças. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro. **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2004.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do estado**: entre eficiência e democratização. Barueri, SP: Manole, 2003.

BORSANI, Hugo. Relações entre política e economia: teoria da escolha pública. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro. **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. Cap. 6.

BRASIL. Lei complementar n 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade fiscal). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e da outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 maio 2000.

_____.Ministério da Fazenda. **Estados e municípios**. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/consulta.asp>>. Acesso em: 27 maio 2011.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Prefácio. In: CONSAD. **Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados**. Brasília: Fundap, 2006.

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

CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO - CONSAD. **Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados**. Brasília: Fundap, 2006

CORBARI, Ely Célia. **Grandes municípios brasileiros**: estrutura do endividamento e impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal. 2008. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, 2008.

EMPREGO, desenvolvimento humano e trabalho decente: a experiência brasileira recente. Brasília: CEPAL; PNUD; OIT, 2008.

FIELD, Andy. **Descobrimdo a estatística usando o SPSS**. Tradução de Lorí Viali. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FREIRE, Silene de Moraes. Movimentos sociais e expressões políticas da sociedade civil. In: ROCHA NETO, Alcimor *et al.*(Orgs.). **Curso de teoria geral do estado**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed . São Paulo: Atlas, 2006.

GILBERT, Ana Carolina. **Efeitos da lei de responsabilidade fiscal sobre os gastos dos municípios brasileiros**. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade de São Paulo, SP, 2005.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Desenvolvimento humano**. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 31 maio 2011.

JANNUZZI, Paulo M. **Indicadores sociais no Brasil**: conceitos, fontes de dados e aplicações. 4. ed. Campinas, SP: Alínea, 2009.

KOHEN, Beatriz. Poder cidadão e ações de interesse público – um exemplo de controle a partir da sociedade civil: o programa de participação e fiscalização cidadã na Argentina. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Orgs.). **O público não estatal na reforma do estado**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

KONDO, Seiichi, *et al.* **Transparência e responsabilização no setor público**: fazendo acontecer. Brasília: Ministério Público, 2002.

LEVY, Evelin. Controle social e controle de resultados – um balanço dos argumentos e da experiência recente. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Orgs.). **O público não estatal na reforma do estado**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

MENDES, Marcos. Federalismo fiscal. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro. **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2004.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 44, p. 27-52, 1998.

PACHECO, Regina Silva. Novas formas de gestão pública. In: AVANÇOS e perspectivas da gestão pública nos estados. Brasília: Fundap, 2006.

PEREIRA, P. T. A teoria da escolha pública (*public choice*): uma abordagem neoliberal?. **Análise Social**, v. 2, n. 141, 1997.

PINHO, José Antonio Gomes de. Investigando portais de governo eletrônico e estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **RAP – Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 471-93, maio/jun. 2008.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO HUMANO - PNUD. **Atlas de desenvolvimento humano do Brasil**. 2003. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br>>. Acesso em: 15 fev. 2010.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

REILLY, Charles A. Redistribuição de direitos e responsabilidades – cidadania e capital social. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Orgs.). **O público não estatal na reforma do estado**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

ROMEO, Christiane Itabaiana Martins. Mecanismos institucionais de controle e limitação do poder. In: ROCHA NETO, Alcimor *et al.*(Orgs.). **Curso de teoria geral do estado**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

SACRAMENTO, Ana Rita Silva. A cultura política brasileira e a lei de responsabilidade fiscal: um estudo exploratório. IN: ENANPAD, 29., Brasília, 2005. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2005.

TULLOCK, Gordon; SELDON, Arthur; BRADY, Gordon L. **Falhas de governo**: uma introdução à teoria da escolha pública. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2005.

VELÁSQUEZ, Fábio E. A observadoria cidadã na Colômbia – em busca de novas relações entre o Estado e a sociedade civil. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. (Orgs.). **O público não estatal na reforma do estado**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

VIEIRA, Liszt. Cidadania e controle social. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. (Orgs.). **O público não estatal na reforma do estado**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.