



## **Qualidade Informacional e *Accountability*: Um Estudo de Caso no Serviço de Ônibus Urbanos no Rio de Janeiro**

**Fernando Gheiner**

**Universidade Federal do Rio de Janeiro (FACC - UFRJ)**

*fernandog@gacc.ufrj.br*

**Monica Zaidan Gomes**

**Universidade Federal do Rio de Janeiro (FACC - UFRJ)**

*mrossi@facc.ufrj.br*

### **Resumo**

A transformação dos Estados nacionais e seus modelos de gestão culminou na regulamentação de privatizações e concessões de serviços públicos. O controle exercido pela sociedade sobre estes serviços tem influência direta das informações disponíveis, sua qualidade e a capacidade de utilizá-las para o efetivo monitoramento e fiscalização da produção de bens coletivos. A pesquisa utilizou um estudo de caso para avaliar a qualidade informacional do site Transparência da Mobilidade, da prefeitura municipal do Rio de Janeiro, enfatizando também o potencial de uso dos dados disponibilizados para accountability. As observações permitiram concluir que há espaço para melhorias na qualidade das informações nas dimensões verificadas, e ampliação da capacidade de utilizar o sítio eletrônico para controle social, transparência e participação da coletividade. As iniciativas informacionais apreciadas estão majoritariamente voltadas para a explicação do preço da tarifa e a justificativa de seu reajuste, existindo espaço para melhoria na apresentação da operação detalhada do serviço público de ônibus, na atualização de dados, na disponibilização de períodos passados e futuros, e na manipulação e exportação destes. O acesso à informação é uma pré-condição para o monitoramento e fiscalização de gestores públicos e agentes privados na execução de serviços coletivos.

**Palavras-chave:** QUALIDADE DA INFORMAÇÃO; ACCOUNTABILITY; TRANSPORTE PÚBLICO; PORTAIS ELETRÔNICOS.

### **1. INTRODUÇÃO**

As mobilizações sociais ocorridas no ano de 2013 no Brasil, e, em especial no Rio de Janeiro, deram voz a múltiplas demandas populares. Uma delas foi o estopim para a organização das demonstrações: a situação na qual se encontram os sistemas de transporte público, em contraste com a aplicação de reajustes tarifários mencionados em contrato (Revista Em Discussão, 2013: p.3).



A concessão da exploração de linhas de ônibus na região metropolitana do Rio de Janeiro se deu por licitação, ocorrida em 2010, atendendo à Lei das Concessões e Serviços Públicos, promulgada em 1995 na reforma do Estado. Nesta, se regulamenta a forma pela qual as atividades governamentais seriam transferidas para empresas e organizações civis, prevendo o estabelecimento de critérios de adequação, assim como direitos e deveres do usuário (BRASIL, 1995: art. 1º). Ainda, os usuários devem “receber do poder concedente e da concessionária informações para a defesa de interesses individuais ou coletivos” (Brasil, 1995: art. 7º).

Enquanto a burocracia weberiana tinha como objetivo restringir a ação patrimonialista dos agentes públicos através de regras e normas (Sechi, 2009), o paradigma gerencial trazido pela reforma do Estado em 1995 deriva da percepção de falha da normatização em conter o patrimonialismo, aliada à ampliação da influência da administração de empresas nos países desenvolvidos, onde se preconizava flexibilização e descentralização (Bresser-Pereira, 1996). Portanto, o modelo gerencial trouxe consigo a ideia central de reduzir o Estado, inspirado nas experiências de Inglaterra, Nova Zelândia, Austrália e Estados Unidos, utilizando de mecanismos de controle para medir a performance das atividades executadas por agentes privados (empresas e ONG's), possibilitando a fiscalização (Andion, 2012).

A necessidade de controle e fiscalização traz consigo a emergência do conceito de *accountability*: “a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus” (Pinho e Sacramento, 2009, p. 1348). Portanto, *accountability* aglutina processos de avaliação e responsabilização permanente dos agentes públicos (Rocha, 2011) – sejam eles servidores ou concessionários, organizações civis ou empresas privadas. Estes processos ganham forma no controle mútuo entre poderes e na prestação de contas para a sociedade (Miguel, 2005), com acesso à informação transparente (O'Donnell, 1998). A transparência na *accountability* é um recurso-chave para que a cidadania desenvolva uma influência na administração e nos serviços públicos, servindo como um incentivo à eficiência (Grau, 2000).

Para atender a demandas de *accountability*, prestação de contas, mensuração e fiscalização, a existência de um sistema de informação foi legalmente proposta pela Lei das Concessões e Serviços Públicos (BRASIL, 1995: Caps. I e III), e está disponível para os usuários em diversos serviços públicos, incluindo o sistema de ônibus urbanos no Rio de Janeiro (SMTR, 2014). Recentemente, a Lei de Acesso à Informação foi além, determinando a gestão transparente da informação como compulsória para todas instituições públicas e seus serviços contratados (BRASIL, 2011). Para Grau (2000: p.33) “se em algo existe consenso é que se não há informação, nenhum dos outros mecanismos (de controle social) pode realmente operar.”

Sistemas de informação recebem recursos de dados como entrada e os processa em produtos de informação como saída, sendo fundamental examinar a qualidade da informação: “informações antiquadas, inexatas ou difíceis de entender não seriam muito significativas, úteis ou valiosas.” (O'Brien e Marakas, 2007, p. 15) O'Brien e Marakas subdividem a qualidade da informação em três dimensões: tempo, forma e conteúdo. Para o Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC), duas das principais características qualitativas da informação contábil são a tempestividade e a compreensibilidade. Tempestividade “significa ter informação disponível para tomadores de decisão a tempo de poder influenciá-los em suas decisões” (CPC, 2011: p. 11).



Compreensibilidade diz respeito a “apresentar a informação com clareza e concisão para torna-la compreensível” (CPC, 2011: p.12), podendo ser facilitada com o uso de representações gráficas que tornam simplificado o acesso à informação, proporcionando agilidade no processo da comunicação e de tomada de decisão (Miranda, 2008). Portanto, as dimensões tempo e forma serão privilegiadas por este trabalho, alinhadas com sua relevância segundo o CPC.

A *accountability* busca controlar e fiscalizar os gestores, e a transparência nas informações é uma forma de possibilitar o acompanhamento das organizações, incluindo os serviços públicos concessionados como ônibus urbanos. O portal da prefeitura do Rio de Janeiro chamado “Transparência na Mobilidade” pode ser considerado uma ferramenta de *accountability*, ainda que haja alguns questionamentos sobre sua qualidade e a utilidade de seus dados (BERTA, 2014). Acessado em junho de 2014, as informações de operações diárias datavam até março, em uma planilha com mais de 500 linhas, uma para cada trajeto, apresentadas enquanto imagem – o que impossibilita a manipulação direta dos dados (SMTR, 2014).

Examinar se as ferramentas da gestão pública contemporânea aplicadas na concessão de ônibus urbanos no Rio de Janeiro se aproximam das demandas da *accountability*, por meio da qualidade da informação disponibilizada para os cidadãos de acordo com os requisitos para o seu uso, é a motivação básica deste estudo, para o qual se estabeleceu como ponto de partida e eixo analítico o seguinte problema: como podemos avaliar a qualidade das informações do site Transparência na Mobilidade e seu uso para *accountability*?

O trabalho está dividido em cinco seções. Após esta breve introdução, a segunda seção fará uma revisão da literatura acerca do contexto da concessão vigente, incluindo paradigmas da administração pública; a prática de concessões e licitações; a emergência da *accountability* neste contexto; e o estabelecimento de sistemas de informação para atender às demandas por transparência e prestação de contas, com destaque para os atributos da qualidade informacional. Na terceira seção é apresentada a metodologia proposta nesta pesquisa e as categorias de análise, seguido do estudo de caso realizado. Ao final, são apresentadas as considerações finais e limitações do estudo.

## **2. REVISÃO DA LITERATURA: Gestão Pública, Accountability e Portais de Informação**

A contextualização e caracterização de sistemas de informação como parte de uma estrutura de *accountability* é o objetivo desta seção, que, para tanto, subdivide-se em quatro subseções. Inicialmente, os paradigmas do campo teórico da administração pública são apresentados e relacionados. No segundo tópico, duas práticas contemporâneas decorrentes destes referenciais teóricos – concessões e licitações – são apresentados sob a ótica da legislação vigente. Em seguida, são empreendidos esforços no sentido de conhecer o termo *accountability*, ressaltando as dificuldades em sua definição (Schedler, 1999; Medeiros *et al*, 2013; Pinho e Sacramento, 2009). Por fim, são analisados aspectos qualitativos da informação, tanto do ponto de vista de seu entendimento quanto para seu uso em análise e tomada de decisões.

## 2.1 Paradigmas do campo teórico da administração pública

As ações da administração pública, tal como a concessão de linhas de ônibus urbanos, são parte da atuação de um Estado que passou por 4 estágios organizacionais (Drumond, 2014):

- 1) **Patrimonialista:** durante a colônia e o império, o modelo patrimonialista era dominante, no qual existe a apropriação do público pelo privado, marcada pela aceitação dos súditos (Drumond, 2014).
- 2) **Burocrático Weberiano:** a partir de reformas elaboradas por D. Pedro II e nas primeiras décadas da república, o modelo burocrático weberiano marcou a atuação governamental até os anos 30 através da normatização de instituições e cargos, tentando separar o público e o privado com leis, e regular a ação dos agentes públicos com a definição de tarefas. Para Sechi, o modelo traz consigo a implícita desconfiança geral com a natureza humana, em um ambiente de obediência às normas e baixa motivação, com resistência à mudança (Sechi, 2009).
- 3) **Gerencialismo:** nas últimas décadas, reformas na administração pública seguiram dois modelos organizacionais, a administração pública gerencial (APG) e o governo empreendedor (GE). Ambos são marcados pelo gerencialismo, a adoção do modelo empresarial que estimula competição e resultados, permitindo a redução do Estado como parte de uma agenda neoliberal. Alguns valores e princípios do modelo são a descentralização, profissionalização, eficiência, eficácia e *accountability* (Andion, 2012).
- 4) **Governança pública:** nos anos 90, os princípios do Gerencialismo se difundiram, trazendo consigo suas limitações de avaliarem números e não relações institucionais e a forma de execução de serviços públicos. O contexto era que a) o Estado sozinho não seria capaz de solucionar seus próprios problemas, b) novos desafios são altamente complexos, e c) a avaliação de indicadores não está levando em consideração “quem” deve aplicar políticas públicas e “como”. Assim, novos arranjos institucionais são fomentados, redefinindo fronteiras entre público e privado visando ampliar a participação pública. Ações e instrumentos desta agenda de Governança Pública são formação de conselhos gestores, orçamentos participativos, conferências municipais e nacionais (Sechi, 2009).

Para Sechi (2009), existe continuidade e coexistência dos modelos organizacionais no Brasil. Para outros autores (Diniz, 2001; Abrucio e Loureiro, 2004; Andion, 2012), ainda há um alto grau de centralização no poder executivo, com gestores isolados da sociedade, influenciados por padrões patrimonialistas, sobretudo na esfera municipal. Nesta, a capacidade de implementar políticas públicas é baixa, existindo um amplo contingente populacional que não recebe adequadamente os serviços do Estado, demonstrando que a universalidade não foi plenamente atingida (Diniz, 2001).

No contexto apresentado, sucessivos modelos de gestão pública foram implementados, sem que seus objetivos primários fossem necessariamente alcançados (Bresser-Pereira, 1996;





Andrade, Castro e Pereira, 2012). Ainda assim, se mantiveram presentes nos últimos 20 anos as premissas de reduzir, descentralizar, delegar e coordenar atividades, dividindo responsabilidades com a iniciativa privada e a sociedade civil; premissas estas alinhadas com a visão de um estado neoliberal menos presente na economia. (Bresser-Pereira, 1996; Andrade, Castro e Pereira, 2012; Sechi, 2009). Neste cenário, emergiram as licitações de serviços públicos nos mais diversos mercados, alterando a organização de atividades essenciais até então centralizadas pelo Estado.

## 2.2 Práticas da Administração Pública: Concessões e licitações de serviços públicos

*“The challenge is to combine competition, for its cost-reducing impulse, with residual controls to ensure the quality of service and maintain operating discipline.” (World Bank, 1994)*

Em fevereiro de 1995, a Lei das concessões e serviços públicos (Brasil, 1995) foi promulgada, regulamentando a forma pela qual as atividades governamentais seriam transferidas para empresas e organizações civis. Para além de estabelecer critérios de adequação, direitos e deveres do usuário e regras tarifárias, o texto versa sobre obrigações do poder concedente e sobre a forma desta transferência: as licitações (Brasil, 1995).

Em junho de 1993, a lei 8666, conhecida como “Lei das licitações”, já regulamentava a obrigatoriedade de “existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários” (Brasil, 1993: Seção II), permitindo aos gestores e à sociedade o uso da orçamentação, ferramenta já difundida na administração privada. Em adição, os serviços públicos possuem como requisitos básicos funcionalidade e adequação ao interesse público; economia na execução, conservação e operação (BRASIL, 1993: Seção III).

A licitação necessita conter “os critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros a serem utilizados no julgamento técnico e econômico-financeiro da proposta” (Brasil, 1995: Art. 18). Mensuração, eficiência e *accountability* são valores centrais introduzidos em um cenário de alta burocratização com baixa capacidade de conter o patrimonialismo, no qual reformas do Estado costumam ocorrer (Sechi, 2009). Para Bresser Pereira (1996), foi este o caso da reforma do Estado realizada em 1995, enquanto vozes discordantes alegam que “cada país tem um timing e uma prevalência de questões diferente do outro” (Souza e Carvalho, 1999, p. 192), uma vez que as questões tratadas por reformas de estado são demasiado complexas e particulares para caberem em uma única resposta global.

De um modo geral, a reforma do Estado realizada em 1995 se apoiava na proposta da administração pública gerencial, objetivando fortalecer o papel de facilitador da administração pública, regulando e intervindo, descentralizando e desburocratizando, aumentando a governança do Estado (Bresser-Pereira, 1996).

A licitação de ônibus no Rio de Janeiro foi realizada em 2010, e impactada em 2011 pela promulgação da Lei de Acesso à Informação, na qual a publicidade se transformou em preceito geral para a administração pública, utilizando-se para isso os meios de comunicação viabilizados pelas tecnologias da informação. Os objetivos, divulgados no Art. 3º, destacam o fomento à



transparência e o desenvolvimento do controle social (Brasil, 2011), indo de encontro ao resultado da meta-análise de *accountability*, onde os três elementos presentes com maior frequência na literatura brasileira são justamente transparência, prestação de contas e responsabilização (Medeiros *et al*, 2013).

### 2.3 Accountability

Para Bobbio (2007), a história do pensamento político é a discussão das formas de limitação do poder, e entre elas existe o método democrático, onde a avaliação e responsabilização permanente dos agentes e serviços públicos permitem ao cidadão controlar o poder concedido. Em outras palavras, a *accountability* está inserida em sistemas democráticos, onde os valores centrais são a soberania popular (de onde emana o poder) e o controle dos governantes por governados (Grau, 2000).

Abrucio e Loureiro (2004) entendem *accountability* a partir de seu contexto democrático, expondo um modelo no qual esta assume três formas: além do processo eleitoral encontrado com maior frequência, há também o controle institucional (parlamentar, social, judicial, administrativo e de desempenho) e as regras estatais perenes. Todas são constitucionalmente estabelecidas, garantidoras da segurança coletiva versando sobre acessos e limites do poder dos administradores públicos.

Schedler (1999) coloca que a *accountability* como forma de se controlar e cobrar respostas ocorre justamente porque há opacidade nas informações passadas ao público, apresentando uma visão de duas dimensões: a dimensão de *answerability* do conceito se preocupa justamente em criar transparência em relação ao exercício do poder. A segunda dimensão, *enforcement*, se encarrega de tomar medidas, quando cabível:

*“Exercises of accountability that expose misdeeds but do not impose material consequences will usually appear as weak, toothless, “diminished” forms of accountability. They will be regarded as acts of window dressing rather than real restraints on power.” (Shedler, 1999, p. 15-16)*

O'Donnell propôs dois planos de ação, na atual 'clássica' divisão em *accountability* horizontal e vertical: verticalmente, a sociedade exerce o poder elegendo ou punindo seus governantes mediante o voto direto em eleições livres, reivindicações sociais livremente proferidas e a atuação da mídia ecoando tais reivindicações; horizontalmente a *accountability* se efetiva mediante a mútua fiscalização entre poderes, através de órgãos com função reguladora e agências com poder de supervisionar, avaliar e punir (O'Donnell, 1998).

Grau problematiza as formas de controle utilizadas pela *accountability*, considerando que as práticas trazidas do mercado de transparência e responsabilização possuem referências comerciais, como a flutuação de preços e a demanda por ações, não aplicáveis em serviços públicos. Outrossim, a redução do estado terminaria por aumentar o poder discricionário dos agentes públicos, que, apoiados na assimetria informacional que dificulta o controle social, podem seguir tomando decisões auto referenciadas (Grau, 2000).



Considerando os paradigmas da gestão pública, Rocha acrescenta que a *accountability* em um ambiente marcado pelo gerencialismo, com ênfase em privatizar sempre que possível, não se preocupa em controlar recursos, como preconiza o modelo burocrático, mas resultados. O fornecedor privado passa a ser responsável pelos serviços perante o cidadão-consumidor, e a *accountability* adota uma visão tipicamente de mercado, direcionada a resultados e indicadores (Rocha, 2011) – com o risco que o instrumento e suas metas virem um propósito em si (Bovens, 2006, *apud* Rocha, 2011).

A compreensão do significado da *accountability* tem caráter progressivo, e, portanto, não se esgota, visto que a cada vez que é estudada, acrescentam-se qualificações ao termo. Trata-se de um conceito em construção, como a própria democracia no Brasil, na qual a cultura de *accountability* tem dado passos importantes em um curto espaço de tempo, enfrentando culturas conservadoras em um cenário político onde o patrimonialismo segue presente e resistindo às transformações propostas pela *accountability* enquanto transparência e controle social (Pinho e Sacramento, 2009).

Ainda assim, uma série de condições precisam ser atendidas, e o controle social deve ser aplicado tanto na esfera das decisões de políticas públicas como também na da produção de bens e serviços públicos que foram privatizados (Pinho e Sacramento, 2009). Para que exista controle, independente da tipologia, são necessárias “*informações precisas e confiáveis que permitam ao cidadão construir um quadro referencial*” (ROCHA, 2011, p.85).

## 2.4 Informação, sistemas de informação e qualidade informacional

*“Failure to match the presentation format to the task involved leads to the ineffective processing of information.” (Ghani, 2009)*

Pode-se definir informação como um conjunto de dados cuja forma e conteúdo são apropriados para uma utilização particular, sejam eles caracteres, imagens ou sons (Filho, 1994). Ou, ainda, informação são dados processados em técnicas como cálculo, comparação, separação, classificação e resumo, de modo que estes sejam organizados, analisados e manipulados, para emprego do usuário final (O’Brien e Marakas, 2007).

A disponibilidade de informação com contexto e pluralidade é considerada requisito essencial para o aprofundamento democrático na forma da multiplicação de espaços de análise e deliberação política (Rothberg e Liberato, 2013). A disponibilização de dados públicos se baseia na perspectiva do direito do cidadão de acessar informação de caráter público para compreender como deve se relacionar com instituições e serviços públicos (Junior, 2010).

As tecnologias da comunicação e informação podem aproximar representados e governo, possibilitando a divulgação de dados importantes para o fortalecimento da fiscalização das ações políticas dos representantes (Rothberg e Liberato, 2013). Estes dados formatados e textos são parte integrante dos sistemas de informação, usados em diversas esferas e serviços públicos em todo o Brasil.

Neste sentido, cabe destacar que informação disponível não é forma de participação, mas pré-condição fundamental para tanto (Rothberg e Liberato, 2013), adquirindo centralidade na





efetivação das ações de *accountability* e no desenvolvimento da democracia. Portanto, se impõe o questionamento de O'Brien e Marakas (2007): quais características fazem com que os produtos de informação sejam valiosos e úteis?. Para respondê-la, o autor delimita três dimensões qualitativas: tempo, forma e conteúdo, das quais este estudo focará nas duas primeiras.

A dimensão temporal tem como atributos 1. Oportunismo, sendo necessário o fornecimento da informação no momento adequado; 2. Atualidade, requerendo que sejam feitas atualizações quando preciso; 3. Frequência, exigindo estar disponível para todas as consultas que forem demandadas; 4. Período, podendo ser fornecida sobre períodos passados, presentes e futuros (O'Brien e Marakas, 2007). O discernimento da evolução no tempo da informação contábil é requisito para a comparabilidade (Iudícibus 2000, *apud* Lima *et al*, 2013), enquanto a relevância da informação está ligada a esta ser oportuna, sem demora indevida, divulgada em tempo hábil para que o usuário extraia o máximo de utilidade das informações publicadas (Hendriksen e Van Breda, 1999; Lima *et al*, 2013).

A dimensão da forma tem como atributos 1. Clareza, tendo como requisito que a informação seja fácil de compreender; 2. Detalhe, precisando se adequar às necessidades de detalhamento ou resumo; 3. Ordem, permitindo a organização em sequências predeterminadas; 4. Apresentação, exigindo adaptação a diversos formatos de apresentação, como textos, números, gráficos, tabelas, e outros; 5. Mídia, podendo ser exibida em diferentes mídias, impressas, digitais, interativas, multimídias etc.

Há uma relação entre clareza e apresentação, visto que formas alternativas de apresentação, como gráficos e imagens, resultam em representações mais claras e eficientes (Smith, 2002), tendo como consequências a redução do tempo de interpretação e o aumento do entendimento dos usuários (Smith e Taffler, 1996). Quanto ao atributo detalhe, o formato da informação ajuda os usuários a processar maiores quantidades de dados com menor esforço cognitivo, permitindo a consolidação de dados em informações resumidas (Ghani, 2009). Em relação à apresentação, diferentes tipos de problemas pedem diferentes tipos de representações para se chegar ao entendimento de variáveis centrais, e a falha em casar o formato da informação com a tarefa envolvida resulta no processamento ineficiente da mesma (Ghani, 2009).

### 3 METODOLOGIA

A pesquisa realizada para investigar a qualidade da informação disponibilizada para o controle social do serviço de transportes de ônibus no Rio de Janeiro constitui um estudo de caso. O trabalho possui caráter descritivo, tendo como objetivo primordial realizar uma análise de forma sistemática (Gil, 2010), neste caso, das características do sítio eletrônico de informações sobre o transporte de ônibus urbanos do Rio de Janeiro. Para isto, tem-se como referência (vide Tabela 1):

- a) *os atributos de qualidade informacional* como pré-requisito para a construção de um quadro referencial, tendo como base experiências anteriores de autores e instituições (Iudícibus *apud* Lima *et al* 2013, O'Brien, 2003; CPC 00 R1, 2012; Lima *et al*, 2013; Miranda, 2008; Libby, 1982; Smith e Taffler, 1996; Beuren e Martins, 2001). O modelo



elaborado e seus critérios de análise encontram-se na Tabela 1. Cabe ressaltar que as dimensões de *tempo* e *forma* foram privilegiadas por seu caráter perene em portais de informação para serviços públicos, diferenciando-se da natureza particular e técnica inerentes à análise do *conteúdo* informacional – cuja complexidade aumenta com a variedade de serviços públicos existentes em diversas localidades com suas características específicas.

Tabela 1 - Modelo de análise de qualidade informacional

Dimensão	Atributo	Descrição	Autor(ano)	Indicadores
<b>Tempo</b>	Atualidade	A informação disponível está atualizada para suportar a tomada de decisão.	O'Brien (2003), CPC 00 R1 (2011) e Iudícibus (2000, <i>apud</i> Lima <i>et al</i> 2013)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atualizações verificadas (quantidade e datas)</li> <li>• Última atualização (data)</li> </ul>
<b>Tempo</b>	Período	Informações sobre períodos passados, presentes e futuros permitem a comparabilidade.	O'Brien (2003), CPC 00 R1 (2011) e Lima <i>et al</i> (2013)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presença de períodos passados (Sim / Não e quantidade)</li> <li>• Presença de períodos futuros (Sim / Não e quantidade)</li> </ul>
<b>Forma</b>	Apresentação	Uso de diversos formatos de apresentação, como gráficos e tabelas.	O'Brien (2003), CPC 00 R1 (2011), Miranda (2008), Libby (1982), Smith e Taffler (1996)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presença de gráficos e tabelas (Sim / Não e quantidade)</li> </ul>
<b>Forma</b>	Detalhe	Adequação de informações detalhadas e resumidas de acordo com a necessidade.	O'Brien (2003) e Beuren e Martins (2001)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Possibilidade de agrupar ou detalhar dados (Sim / Não)</li> </ul>
<b>Forma</b>	Ordem	Permitir ordenação em sequências determinadas pelo usuário	O'Brien (2003) e Beuren e Martins (2001)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Possibilidade de ordenar os dados (Sim / Não)</li> </ul>

Fonte: elaborado pelos autores

b) sua utilização para *accountability*; partindo do modelo de Raupp e Pinho, que procura detectar baixa, média ou alta capacidade do *site* para criar condições para a prestação de contas, havendo transparência e participação / interação (Raupp e Pinho, 2011). O modelo e seus indicadores estão expostos na Tabela 2.

Tabela 2 - Modelo de análise de *accountability* em três dimensões

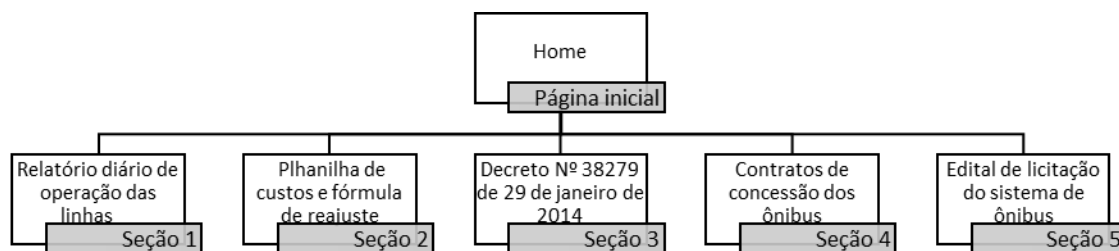
Prestação de Contas	
Capacidade	Indicadores
Baixa	Divulgação parcial e/ou fora do prazo de relatórios de operação
Média	Divulgação de relatórios de operação no prazo
	Divulgação parcial de relatórios de operação em versões simplificadas
Alta	Divulgação de relatórios de operação em versões simplificadas
	Divulgação de relatórios gerenciais dos gastos incorridos
Transparência	
Capacidade	Indicadores
Baixa	Informações institucionais
	Notícias
	Informações gerais
	Legislação
Média	Ferramenta de busca
	Download de documentos, textos, relatórios
	Links para os setores
	Mapa do site
Alta	Links para outros sites
	Vídeos explicativos
	Seção de atos públicos do setor
	Divulgação de planos e ações
	Divulgação da tramitação de matérias do setor
	Vídeos de reuniões
Participação/Interação	
Capacidade	Indicadores
Baixa	Endereço de e-mail
	Formulários eletrônicos
	Telefones
Média	Indicação de análise dos e-mails recebidos
	Monitoramento das ações dos usuários
Alta	Ouvidoria
	Blog para debate
	Resposta aos e-mails recebidos
	Chats individuais e/ou coletivos

Fonte: adaptado de Raupp e Pinho (2011)

## 4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Os resultados das observações apresentados na sequência estão sumarizados em duas seções, referentes à qualidade informacional e ao uso da mesma para *accountability*. As observações foram direcionadas para as duas primeiras das cinco seções do *site* (Figura 1), seções estas que apresentam informações e dados sobre o sistema de ônibus e serão utilizadas para a análise da qualidade informacional, enquanto as três últimas são documentos oficiais da regulação da concessão irrelevantes para os objetivos aqui propostos.

*Figura 1 - Mapa do Site*



*Fonte: elaborado pelos autores*

### 4.1 Qualidade informacional

A ocorrência dos indicadores de qualidade informacional estão na Tabela 3:

*Tabela 3 - Observação de indicadores de qualidade informacional*

Dimensão	Atributo	Indicadores	Observação
Tempo	Atualidade	• Atualizações verificadas (quantidade e datas)	Nenhuma.
		• Última atualização (data)	Abril de 2014, quando foi lançado.
	Período	• Presença de períodos passados (Sim / Não e quantidade)	Sim. 4 observações na Seção 2: 1) Passageiros transportados em 2013; 2) composição de custos 2012; 3) Cálculo do reajuste de 2013; 4) Investimentos em mobilidade urbana 2010 a 2013.
		• Presença de períodos futuros (Sim / Não e quantidade)	Sim. Uma observação na Seção 2, projeção de fluxo de caixa de 20 anos.

<b>Forma</b>	Apresentação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presença de gráficos e tabelas (Sim / Não e quantidade)</li> </ul>	Sim. 1 gráfico e 1 tabela na Seção 1; 8 tabelas na Seção 2.
	Detalhe	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Possibilidade de agrupar ou detalhar dados (Sim / Não)</li> </ul>	Não.
	Ordem	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Possibilidade de ordenar os dados (Sim / Não)</li> </ul>	Não.

*Fonte: elaborado pelos autores*

#### 4.1.1 Dimensão tempo

No que tange ao atributo atualidade, como pode ser observado na Tabela 3, o site Transparência na Mobilidade apresentava informações com defasagem de 3 meses, uma vez que a consulta foi realizada em junho de 2014 e os dados são referentes ao intervalo entre janeiro e março do mesmo ano (Seção 1). A apresentação sobre custos e a fórmula de reajuste (Seção 2) estava atualizada.

Em relação a presença de períodos passados e futuros, na Seção 1, relativa à operação, não há outros períodos que não 2014. A Seção 2 apresenta dados fragmentados de diferentes anos: quantidade de passageiros transportados em 2013, a composição de custos em 2012, a projeção de fluxo de caixa de 2010 a 2030 e os investimentos da prefeitura no setor entre 2010 e 2013.

A desatualização dificulta que se interprete e utilize as informações; informações antigas vão perdendo relevância com o tempo para se compreender o presente (CPC 00 R1). No que concerne às informações relativas à operação na Seção 1, a ausência de períodos passados, impossibilita a comparabilidade e a compreensão da evolução do serviço público; enquanto a ausência de períodos futuros impede que se entenda o planejamento para a evolução do serviço. No tocante à Seção 2, tampouco é possível comparar as informações de custos e volume de passageiros, uma vez que são apresentados em anos diferentes, sem presença de mais de um período para cada tipo de dado. Por outro lado, as informações de previsão de fluxo de caixa das concessionárias permitem a comparabilidade entre períodos, assim como os investimentos da prefeitura no setor, cabendo ressaltar que a primeira é de uma previsão com números projetados e não os reais, enquanto os investimentos da prefeitura são abrangentes para a área de mobilidade urbana, incluindo construção e manutenção de vias, reforma de bondes, entre outros.

#### 4.1.2 Dimensão forma

A Seção 1 apresenta os dados operacionais dispostos em uma tabela única, constando uma linha para cada rota de ônibus em seis páginas de rolagem. Um gráfico consolida as médias diárias de pagantes, gratuidades e total de passageiros para o íterim. As informações não podem ser agrupadas ou detalhadas, de modo que as 550 linhas da tabela, com a numeração da rota e as



seis colunas de dados, devem ser visualizados de forma única, ou seja, não é possível agrupar os dados operacionais para determinado conjunto de rotas, ou por regiões geográficas, por consórcio operador, por vias centrais da cidade, nem de nenhum outro modo. O detalhamento tampouco se faz presente, não sendo possível detalhar as gratuidades segundo sua natureza de estudante ou idoso, os pagantes quanto às formas de pagamento (dinheiro, vale transporte, bilhete único e suas variações), o movimento de acordo com os dias da semana ou as semanas no mês, os pontos de maior e menor movimento, entre outras possibilidades indisponíveis de se especificar os dados pormenorizados – o que dificulta a compreensão e interpretação das informações relativas à operação.

A Seção 2 contém 8 tabelas explicando o preço e justificando o reajuste, elucidando informações como a quantidade de passageiros transportados, a composição de custos, a comparação da taxa de retorno dos concessionários de ônibus com concessionários de outros serviços de transporte público, a projeção de fluxo de caixa de 2010 a 2030 e os investimentos da prefeitura no setor entre 2010 e 2013. As informações relativas ao reajuste possuem a apresentação com melhor compreensibilidade do site.

Não há acesso a qualquer forma de ordenamento dentro do *site*, não sendo possível ordenar por número de pagantes, número de gratuidades, movimento total da linha e tampouco dispor tais informações para cada mês disponível. Em adição, as tabelas são apresentadas como imagens (formato de arquivo .jpeg), impedindo o uso direto dos dados em programas de planilhas eletrônicas que permitiriam tais arranjos, tornando necessária a digitação manual de 3850 campos de dados para a importação completa em tais programas.

Diferentes instituições e autores (CPC 00 R1, 2012; O'Brien e Marakas, 2007; Miranda, 2008; Libby, 1982; Smith e Taffler, 1996; Beuren e Martins, 2001) defendem que o uso de vários formatos favorece a compreensão dos dados, o que se observa em maior intensidade na Seção 2, quando se justifica a composição de preços; e com menor intensidade na Seção 1, quando se relata a operação do sistema de ônibus. Os dados tabelados referentes as rotas e passageiros não podem ser detalhados, obstaculizando o acompanhamento das informações reais sobre demandas e valores envolvidos no serviço público de ônibus. A inexistência de ordenamentos e o entrave à exportação das tabelas para planilhas eletrônicas dificultam análises propiciadas pela manipulação e livre disposição dos dados.

## 4.2 Accountability: prestação de contas, transparência e participação

Tabela 4 – Observação de indicadores de *accountability*

Prestação de Contas		Observação
Capacidade	Indicadores	
Baixa	Divulgação parcial e/ou fora do prazo de relatórios de operação	X
Média	Divulgação de relatórios de operação no prazo	
	Divulgação parcial de relatórios de operação em versões simplificadas	
Alta	Divulgação de relatórios de operação em versões simplificadas	

	Divulgação de relatórios gerenciais dos gastos incorridos	
<b>Transparência</b>		
<b>Capacidade</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Observação</b>
<b>Baixa</b>	Informações institucionais	
	Notícias	
	Informações gerais	
	Legislação	
<b>Média</b>	Ferramenta de busca	X
	Download de documentos, textos, relatórios	X
	Links para os setores	X
	Mapa do site	X
	Links para outros sites	
<b>Alta</b>	Vídeos explicativos	
	Seção de atos públicos do setor	
	Divulgação de planos e ações	X
	Divulgação da tramitação de matérias do setor	
	Vídeos de reuniões	
<b>Participação/Interação</b>		
<b>Capacidade</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Observação</b>
<b>Baixa</b>	Endereço de e-mail	
	Formulários eletrônicos	
	Telefones	X
<b>Média</b>	Indicação de análise dos e-mails recebidos	
	Monitoramento das ações dos usuários	
<b>Alta</b>	Ouvidoria	X
	Blog para debate	
	Resposta aos e-mails recebidos	
	Chats individuais e/ou coletivos	

*Fonte: elaborado pelos autores*

Observa-se baixa capacidade de prestação de contas, com a presença de relatórios parciais da operação, desatualizados. Não há relatórios simplificados, apresentando de forma sintética as informações – por bairro, dia da semana, via, pontos de interesse, consórcio, entre outros. Tampouco são encontrados relatórios gerenciais com valores globais da operação, como a receita, os custos e os subsídios, para acompanhamento da coletividade e comparação com outros sistemas públicos de ônibus. Prestação de contas foi a dimensão com pior desempenho.

Transparência foi a dimensão com maior número de observações, incluindo indicadores de médio e alto nível de transparência. A ferramenta de busca, o mapa do site e os links para outros setores são parte do cabeçalho padronizado utilizado pela prefeitura municipal em suas páginas eletrônicas, sem adaptação para o sítio do sistema de ônibus. A divulgação de planos futuros e o download de documentos reforçam o alcance da transparência, em contraste com a ausência de informações básicas, como as informações institucionais das concessionárias, notícias relevantes para usuários e os direitos e deveres dos envolvidos pelos sistema de ônibus.



O sítio eletrônico possui baixa para média capacidade de interagir com o usuário e possibilitar sua participação. Os contatos disponíveis são o telefone e a ouvidoria da prefeitura, divulgado no cabeçalho padronizado. Não há formas de contato com as concessionárias ou departamentos responsáveis pela concessão, tampouco formulários para envio de dúvidas, críticas e reclamações.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Retomando o questionamento inicialmente proposto, “como podemos avaliar a qualidade das informações do site Transparência na Mobilidade e seu uso para *accountability*?”; as análises de qualidade informacional e a avaliação de três dimensões de *accountability* no site Transparência da Mobilidade apontam média qualidade da informação e habilitação de seu uso para prestação de contas, transparência e interação com a sociedade.

As observações de junho de 2014 demonstraram haver espaços para melhoria na atualização das informações e no maior detalhamento dos dados, contribuindo assim no melhor entendimento das operações. A capacidade dos consumidores de exercer influência sobre os serviços é maior quando dispõe de informações sobre a qualidade destes serviços (Grau, 2009).

A apresentação das informações contrasta de forma acentuada quando as informações concernem a operação do sistema e a justificação da tarifa: na primeira ocasião a visualização é dificultada, enquanto na segunda há riqueza de detalhes. Concessões de serviços públicos e seu controle social devem levar em consideração os limites impostos pelas assimetrias informacionais e o potencial de captura do processo político pelo modelo corporativo de intermediação de interesses (Grau, 2009).

Esta pesquisa e suas conclusões se limitam ao *website* Transparência da Mobilidade, da prefeitura do Rio de Janeiro, em seu estado no mês de junho de 2014. Os aspectos qualitativos da informação aqui abordados não esgotam o universo de dimensões da qualidade, sendo indicado investigar posteriormente o conteúdo informacional de *sites* de transportes públicos, a relevância dos dados publicizados, a materialidade destes e as formas de verificação disponíveis.

Acessar informações governamentais é uma pré-condição para a incorporação plena dos indivíduos e sujeitos coletivos ao processo decisório, no monitoramento e na avaliação de serviços públicos (Ribeiro e Andrade, 2005). No Brasil, a legislação recente de acesso à informação e os traços históricos de uma gestão pública patrimonialista impõem desafios para o avanço da transparência e da participação social. O presente estudo de caso sobre um serviço particular em uma determinada localidade pode apontar para deficiências potencialmente presentes em outras situações e contribuir com a elucidação de caminhos para solucioná-las.

A internet abre caminhos para o compartilhamento facilitado de dados governamentais. Este trabalho sugere haver um amplo campo de pesquisas em sítios eletrônicos de serviços e instituições públicos, verificando a qualidade informacional enquanto fator determinante no que tange o uso das informações disponibilizadas para fiscalização e controle social.



## 6 BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, Fernando L.; LOUREIRO, Maria R. Finanças públicas, democracia e accountability: debate teórico e o caso brasileiro. In: ARVATE, Paulo R.; BIDERMAN, Ciro. **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2004. p. 75-102.

ANDION, Carolina. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública brasileira. **Cadernos EBAPE.BR (FGV)**, v. 10, p. 1-19: 2012

ANDRADE, D. M.; Castro, C. L. C.; Pereira, J. R. Cidadania ou “estadania” na gestão pública brasileira? **Rev. Adm. Pública**, 46(1):177-90, jan./fev: 2012

BERTA, Ruben. Com poucas informações, Portal da Mobilidade da Prefeitura não anda. **O Globo**. Rio de Janeiro, 09 mai 2014. Disponível em < <http://oglobo.globo.com/rio/com-poucas-informacoes-portal-da-mobilidade-da-prefeitura-nao-anda-12430414>>, acessado em 01 jun 2014.

BEUREN, I. M, MARTINS, L. W. Sistema de Informações Executivas: suas características e reflexões sobre sua aplicação no processo de gestão. **Revista Contabilidade e Finanças**, FEA/USP, São Paulo, FIPECAFI, 2001 V. 15, Nº 26

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade; para uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007

\_\_\_\_\_, Lei Nº 8.666, de 21 de Junho de 1993. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 jun. 1993. Disponível em < [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm)>. Acesso em 01 jun 2014.

BRASIL, Lei Nº 8.987, de 13 de Fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 fev. 1995. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm)>. Acesso em 01 jun 2014.

\_\_\_\_\_, Lei nº 12.527, de 18 de Novembro de 2011. Regula o acesso a informações e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)> . Acesso em 01 jun 2014.

BRESSER-PEREIRA, L.C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, p. 7-29, 1996.

COMITE DE PRONUNCIAMENTOS CONTABEIS (CPC). **CPC 00 (R1) - Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Relatório Contábil-Financeiro**. Brasília, DF, 15 dez 2011.





DINIZ, Eli. Globalização, Reforma do Estado e Teoria Democrática Contemporânea. **São Paulo em Perspectiva**. vol.15 no.4 São Paulo, Oct./Dec. 2001.

DRUMOND, A. M.; Silveira, S. F. R.; Silva, E. A. Predominância ou coexistência? Modelos de administração pública brasileira na Política Nacional de Habitação. **Rev. Adm. Pública**, 48(1):3-25, jan./fev.: 2014.

FILHO, Maurício P. de C. Os sistemas de informação e as modernas tendências da tecnologia e dos negócios. **Revista de Administração de Empresas**, V. 34, Nº 6, São Paulo: 1994.

GHANI, Erlane K. et al. The Role of Presentation Format on Decision-makers' Behavior in Accounting. **International Business Research**, V. 2, Nº 1: 2009

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GRAU, Nuria C. **Responsabilización por el Control Social**. Consejo Científico del CLAD, coord, Buenos Aires: 2000.

GRAU, Nuria Cunill. O mercado no Estado. **Nueva Sociedad**, Nº 221: 2009.

HENDRIKSEN, E.S.; VAN BREDÁ, M.F.. **Teoria da Contabilidade**. 5ª ed., São Paulo, Atlas, 1999.

JUNIOR, Adalberto F. da C. **Informação, Moeda e Sociedade: Uma análise das dimensões informacionais da governança da autoridade monetário no Brasil**. Tese de doutoramento em Ciência da Informação, UNB, p. 99-100: 2010.

LIBBY, R, LEWIS, B. L. Human information processing research in accounting: the state of the art in 1982. **Accounting, Organizations and Society**, V. 7, Nº3: 1982.

LIMA, Igor G.; CARMO, Carlos R. S.; CUNHA, Francisco S.; OLIVEIRA, Marise G. Aspectos Qualitativos da Informação Contábil: uma revisão analítica acerca da qualidade informacional introduzida a partir dos normativos contábeis estabelecidos pelo CPC, IASB e FASB. **GETEC**, V. 2, Nº 4: 2013.

MEDEIROS, A. K; CRANTSCHNIOV, T. I.; SILVA, F. C. Estudos sobre accountability no Brasil: meta análise de periódicos brasileiros nas áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. **Revista de Administração Pública**, FGV, v.47(3), Rio de Janeiro: 2013.

MIRANDA, L. C. et al. Utilização de Gráficos em Demonstrações Contábeis. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**. ABRACICON, Brasília, 2008.



MIGUEL, Luis F. Impasses na accountability. **Revista Sociologia e Política** (UFPR), v. 25, p. 25-28: 2005.

O'BRIEN, JAMES A. Sistemas de Informação e as decisões gerenciais na era da Internet. São Paulo: Saraiva, 2003.

O'BRIEN, J. A., MARAKAS, G. M. **Management Information Systems**. Mc Graw-Hill Irwin: 2007, 10a edição.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Revista Lua Nova**, ed. 44: 1998.

PINHO, José A. G.; SACRAMENTO, Ana R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, FGV, v.43(6), Rio de Janeiro: 2009.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. de. Construindo a accountability em portais eletrônicos de câmaras municipais: um estudo de caso em Santa Catarina. **Cadernos EBAPE.BR**. FGV, v.9, nº1: 2011, p.117-139.

REVISTA EM DISCUSSÃO. Mobilidade Urbana. Brasília: Senado Federal, Secretaria de Comunicação Social. Ano 4, Nº18, novembro/2013.

RIBEIRO, C. A.; ANDRADE, M. E. A. Governança Informacional como sustentação das ações de combate à corrupção. In: **X Congresso do CLDA - Anais**. Caracas, Venezuela: 2005.

ROCHA, Arlindo C. Accountability na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens. **Contabilidade, Gestão e Governança**. UNB, v.14. nº 2, p. 84: 2011.

ROTHBERG, D., LIBERATO, F. de P. Opinião pública e cidadania: a qualidade da informação nos portais eletrônicos de governo das regiões administrativas do Estado de São Paulo. **5º Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política**, Curitiba: 2013.

SECHI, L. Modelos Organizacionais e Reformas da Administração Pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n.2, pp. 347-369: 2009.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Eds.). **The self-restraining state. Power and accountability in new democracies**. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SECRETARIA MUNICIPAL DE TRANSPORTES DO RIO DE JANEIRO (SMTR). Prefeitura do Rio de Janeiro. **Portal transparência da mobilidade**, 2014. Disponível em <[www.transparenciadamobilidade.rio.gov.br](http://www.transparenciadamobilidade.rio.gov.br)>, acesso em 24 de junho de 2014.



SMITH, M, et al. Cartoon Graphics in the Communication of Accounting Information for Management Decision Making. **JAMAR**, V. 1, Nº 1, 2002.

SMITH, M. TAFFLER, R. Improving the communication of accounting information through cartoon graphics. **Accounting, Auditting & Accountability Journal**, V. 9, Nº 2: 1996.

SOUZA, Celina; CARVALHO, Inaiá M. M. Reforma do Estado, Descentralização e Desigualdades. **Lua Nova**, nº48, 1999.

WORLD BANK. **Development Report 1994: Infrastructure for Development, World Development Indicators**. The World Bank, Washington, DC, 1994.