



Universidade de Brasília (UnB)

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

(FACE)

Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA)

Curso de Graduação em Ciências Contábeis

Rodrigo Costa Melo

**Análise de Pedidos de Acesso à Informação ao Governo Federal por meio do Portal Acesso à
Informação – 2013 a 2020: Estatais portuárias federais.**

Brasília - DF

2021

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura
Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Enrique Huelva Unternbäumen
Vice-Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Diêgo Madureira de Oliveira
Decano de Ensino de Graduação

Professor Doutor José Márcio Carvalho
**Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas
Públicas**

Professor Doutor Sérgio Ricardo Miranda Nazaré
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuarias

Professor Doutor Alex Laquis Resende
Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis - Diurno

Professor Doutor José Lúcio Tozetti Fernandes
Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis - Noturno

Rodrigo Costa Melo

Análise de Pedidos de Acesso à Informação ao Governo Federal por meio do Portal Acesso à Informação – 2013 a 2020: Estatais portuárias federais.

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

Linha de Pesquisa: Impactos da Contabilidade na Sociedade

Área: Controle Social

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Tadeu Vieira

Brasília - DF

2021

Ficha catalográfica

RODRIGO COSTA MELO

Análise de Pedidos de Acesso à Informação ao Governo Federal por meio do Portal Acesso à Informação – 2013 a 2020: Estatais portuárias federais.

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis, sob a orientação do Prof. Dr. Eduardo Tadeu Vieira

Aprovado em _____ de _____ de 2021.

Prof. Dr. Eduardo Tadeu Vieira
Orientador

Prof^a. Dr^a. Ludmila de Melo Souza
Professor - Examinador

Brasília - DF, 4 de novembro de 2021.

AGRADECIMENTOS

Homenageio a querida Professora Doutora Rosane Maria Pio da Silva.

Agradeço a todos os professores que passaram pela minha vida, em especial àqueles que despertaram boas emoções para promover o ensino e a aprendizagem.

Agradeço à Érika, por sua companhia e afeto.

RESUMO

O objetivo do artigo consiste em analisar solicitações de informações dirigidas às estatais portuárias federais com verificação das principais categorias de pedidos, os tipos de respostas (*status* de acesso concedido, parcial, negado e outros), bem como observar a quantidade de recursos apresentados em relação ao quantitativo dos requerimentos ocorridos entre os anos de 2013 e 2020. Trata-se de um pesquisa descritiva, na qual se verificou que, dentre os principais assuntos dos pedidos de informação, a categoria ‘Transporte hidroviário’ se destacou, que o tipo de resposta (*status*) ‘acesso concedido’ ultrapassou 80% ainda em primeira instância. Por fim, a série histórica revelou aumentos de pedidos de acesso ao longo de sete anos, tendo acréscimos médios anuais próximos a 30%, com redução acentuada, de quase 42% em 2020 em relação ao ano anterior, possível indício de relação com as medidas resultantes de restrições impostas pela pandemia de Covid-19 no setor.

Palavras-chave: **Controle Social. Lei de Acesso à Informação. Portos Públicos.**

ABSTRACT

The purpose of this paper is to analyze requests for information addressed to federal port state companies, checking the main categories of requests, the types of responses (access status granted, partial, denied and others), as well as observing the amount of petitions presented in relation to the appellations that occurred between the years 2013 and 2020. This is a descriptive research and, among the main subjects of the requests, the category 'Waterway transport' stood out, the type of response 'access granted' exceeded 80% in the first instance. Finally, the historical series revealed consecutive increases in access requests over seven years of almost 30% in average, with a sharp reduction of almost 42% in 2020 compared to the previous year, a possible indication related to measures resulting from restrictions imposed by the Covid-19 pandemic in the sector.

Keywords: Social Control. Access to Information Act. Public Ports.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	11
2.1- Controle Social, Lei de Acesso à Informação e Portal eletrônico de Acesso	11
2.2- Estatais Portuárias Federais.....	17
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	21
4 ANÁLISE DOS RESULTADOS	22
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	28
REFERÊNCIAS	30

1 INTRODUÇÃO

A institucionalização da organização da sociedade atual se deu pela formação do Estado e, no Brasil, a Constituição Federal de 1988 – CF 88 é um marco recente de sua evolução, ocasião em que houve uma ampliação de direitos de participação dos cidadãos como elemento de sua legitimação (KRISCHKE, 1993).

Para os regimes democráticos da atualidade, o direito de acessar informações dos governos é fundamental e a conscientização foi sendo amadurecida ao longo dos anos entre diversas nações do mundo. A partir das experiências internacionais e organismos multilaterais, tal direito restou garantido na CF 88, cuja regulamentação se estabeleceu na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como LAI (Lei de Acesso à Informação). Para a implementação dessa política pública, as Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) e a rede mundial de computadores (internet) representam ferramentas e canais privilegiados de acesso às informações, por permitirem acessos virtuais, sem a necessidade de deslocamento físico dos cidadãos. Nesses canais, é possível solicitar e receber informações que não se encontram disponíveis imediatamente. A regra determinada na LAI é de divulgação das informações, embora preveja situações em que o sigilo é necessário, como as informações pessoais (SASSO *et al.*, 2017).

Nesse contexto de controle social sobre a atuação do Estado se insere o presente trabalho, especialmente em relação aos pedidos de acesso à informação feitos por meio da Lei de Acesso à Informação. Pretende-se acrescentar um recorte específico, sobre as estatais portuárias federais, dada sua importância para à infraestrutura do país. Pesquisar este tema auxiliará na percepção dos principais pedidos de informação realizados, podendo contribuir na observação do controle social relacionado a essas estatais.

Outros trabalhos já abordaram o tema de pedidos de informação e controle social sobre outras estatais ou outros órgãos do Estado, bem como sob diferentes aspectos, como análise dos perfis dos solicitantes e nível de informações disponíveis no portal de transparência. Entre alguns trabalhos pesquisados sobre o tema, podem ser citados, como exemplo, os trabalhos de Mota (2013), Nóbrega (2018), Alves Filho (2018) e Rocha (2019).

Assim, o trabalho tem como objetivo principal verificar quais são os principais assuntos dos pedidos de acesso à informação feitos às estatais portuárias federais, bem como tem como objetivos específicos verificar os *status* quanto ao atendimento ou não dos pedidos (concedido, parcialmente concedido, negado e outros) e a quantidade de recursos em relação ao quantitativo de pedidos realizados entre os anos de 2013 e 2020, numa série histórica.

O presente estudo está organizado em cinco tópicos, incluindo esta introdução. O segundo compõe o referencial teórico que aborda o controle social, a LAI e as estatais portuárias federais. O terceiro apresenta a metodologia e o quarto apresenta a análise dos resultados, seguidos por considerações finais.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1- Controle Social, Lei de Acesso à Informação e Portal eletrônico de Acesso

A denominada Era Moderna teve início em movimentos ocorridos na Europa durante o Século XVIII, que precipitaram na Revolução Francesa de 1789, em que se delinearam os direitos basilares fundamentais da liberdade, igualdade e fraternidade, e na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. Ocorre que os ideais de liberdade prevaleceram sobre os outros dois, de tal maneira que, nas décadas seguintes, diante de insatisfações das populações, da violência e da miséria, houve evolução e construção de novas formas de estruturação estatal, avançando aos estágios de organização social e política atuais (DULTRA, 2010, p.26)

Afirma Krischke (1993, p.14) que a “ideia de contrato social tem sido empregada na atualidade de formas diversas, designando diferentes níveis de acordo e institucionalização da vida em sociedade.”

Ainda sob esse prisma, pontua que “definição mais abrangente foi a que caracterizou Constituinte de 1988 como a elaboração de um novo contrato social.” (KRISCHKE, 1993, p.15) e que “uma das novidades com relação ao passado é a crescente demanda por direitos de cidadania, em termos pluralistas e participativos.” (KRISCHKE, 1993, p. 31)

Nesse sentido, a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988 – CF 88 – refundou as bases do Estado Brasileiro, seu funcionamento e a participação política da sociedade civil e, como lei maior do país, representa o “acordo entre os indivíduos como fundamento da legitimidade do Estado”. (KRISCHKE, 1993, p.27).

A essa compreensão se soma Dutra (2010, p. 49) quando afirma que o Brasil, como Estado Democrático de Direito, concebido constitucionalmente em 1988, impõe o exercício da cidadania como imperativo legitimador, democratizando a gestão e garantindo o usufruto dos demais direitos humanos.

Sobre a participação e os mecanismos para se exercer o controle social na CF 88, Rocha (2008, p. 36) vaticina que a “inscrição de espaços de participação da sociedade no

arranjo constitucional das políticas sociais brasileiras apostou no potencial das novas institucionalidades em mudar a cultura política do país (...)", bem como expõe a importância de tais arranjos constitucionais, apontando que neles foram introduzidos "novos valores democráticos e maior transparência e controle social na atuação do Estado no tocante às políticas sociais." (ROCHA, 2008, p. 36)

O controle social a ser exercido, portanto, é fundamental para a legitimação do Estado e representa um mecanismo de ação da sociedade, como ensina Bresser Pereira (1997, p. 37):

"[...] o controle social é, em seguida, o mecanismo de controle mais democrático e difuso. Através do controle social a sociedade se organiza formal e informalmente para controlar não apenas os comportamentos individuais, mas - e é isto que importa neste contexto - para controlar as organizações públicas. Pode ocorrer também no plano político, através do sistema de plebiscitos ou referendos."

Também, segundo a Constituição Federal de 88, em seu Art. 37, "A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]".

Dentre tais princípios que regem a Administração Pública, listados na CF 88, é do princípio da publicidade que deriva, essencialmente, a obrigação de transparência por parte do Estado.

De acordo com Shalders (2013, p.11), a CF 88 "eleva a publicidade dos atos públicos à condição de princípio norteador do funcionamento da administração, em seu artigo de número 37. A publicidade passa a ser a regra, e o sigilo, exceção."

Além disso, cita outros mecanismos de controle social, a título de exemplos, que tangenciam o direito de acesso à informação inscritos na CF88, tais como: proteção de documentos de interesse público (art. 23), que foi regulamentado pela política nacional de gerenciamento de arquivos; o habeas-data (art. 5º), relativo a informações do impetrante; a obrigação de publicação de relatórios resumidos da execução orçamentária (art. 165) (SHALDERS, 2013, p.39).

A transparência estatal, como construto histórico, possui antecedentes e evolução derivada de pressões da sociedade ao longo do tempo, bem como dos momentos mais democráticos ou autoritários vividos na nação, podendo ocorrer retrocessos, como na ditadura civil-militar entre os anos de 1964 e 1985. Na Constituição de 1934, pela primeira vez, surgiu menção ao acesso à informação no arcabouço legal brasileiro, mas nem chegou a ser regulamentado. Seguiram-se novas Constituições (1937, 1946, 1967), ocasiões em que ocorreram discontinuidades, seja nas cartas constitucionais, seja na legislação

infraconstitucional. Verifica-se que perpetuou-se uma cultura de sigilo, a qual foi possível reverter para uma cultura de transparência somente com a CF 88 (LINHARES *apud* SHALDERS, 2013, p. 36-38).

Em relação ao momento vivido no país no período de transição para a nova Constituição de 1988, bem como acerca das pretensões de refundação da República no Brasil e suas características, em especial na direção dos direitos e da participação social no seio do Estado, Costa (2008, p. 858), sublinha:

“[...] tinham início os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, eleita em 1986 e instalada no começo de 1987. A Constituinte pretendia, com a nova Carta, refundar a República, estabelecendo outras bases para a soberania, a ordem social, a cidadania, a organização do Estado, as formas de deliberação coletiva, o financiamento do gasto público, as políticas públicas e a administração pública. A Constituição de 1988 proclamou uma nova enunciação dos direitos de cidadania, ampliou os mecanismos de inclusão política e participação, estabeleceu larga faixa de intervenção do Estado no domínio econômico, redistribuiu os ingressos públicos entre as esferas de governo, diminuiu o aparato repressivo herdado do regime militar e institucionalizou os instrumentos de política social, dando-lhes substância de direção. Nesse sentido, a promulgação da Carta Magna representou uma verdadeira reforma do Estado.”

Em 2000, a Lei Complementar nº 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, trouxe elementos de divulgação ampla das ações governamentais com relação à transparência pública, determinando, de forma explícita, que fossem divulgadas informações contábeis e financeiras dos governos na rede mundial de computadores, a internet. (SHALDERS, 2013, p.11)

Passados mais de 20 anos desde a promulgação da nova Constituição em 1988, e a edição de legislações infraconstitucionais que tangenciaram o tema da transparência, como a LRF citada, Sasso *et al.*, (2017, p. 603), evidencia que houve a necessidade de tratamento específico para o acesso à informação, afirmando que “a Constituição Federal Brasil (1988) já previa o direito de acesso às informações governamentais, contudo era latente a necessidade de uma regulamentação mais elaborada para garantir e parametrizar tal direito”.

Assim, em 2011, face à necessidade da implantação de mecanismos sólidos para o acesso à informação no arcabouço legal brasileiro, consubstanciou-se a parametrização desse direito dos cidadãos às informações públicas com a publicação da Lei nº 12.527, de 18 de dezembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação – LAI, seguida de sua regulamentação ocorrida por meio da expedição do Decreto nº 7.724/2012, de 16 de maio de 2012, data em que a LAI entrou em vigência.

A promulgação da referida Lei de Acesso à Informação – LAI, representa um importante mecanismo orientador da *accountability* para o Estado brasileiro, orientando-o

sobre como produzir as informações, ao mesmo tempo em que orienta a sociedade sobre esse direito e sobre como obter as informações. A expressão, embora de difícil conceituação, significa, de maneira abrangente, a necessidade de prestação de contas dos governos à sociedade por meio de mecanismos que orientem os governos, como a LAI (SASSO *et al.*, 2017, p. 604)

Ademais, Campos (1990, p. 33), explica que a *accountability* deve ser entendida como questão de democracia e que o interesse por ela é maior tanto quanto mais avançado o estágio democrático em que se encontra determinada sociedade, acompanhando o avanço de valores democráticos como participação e representatividade.

Os mecanismos da LAI estimulam prestação de contas do poder público, o controle social e o acesso a muitas informações por parte dos cidadãos, e ainda é facilitado, nos dias de hoje, pela difusão de novas tecnologias.

Como assevera Beserra (2019, p. 24), o “ato de disponibilizar dados públicos de maneira aberta permite que grande volume de informações seja acessado e processado por meio de recursos de tecnologia da informação, hoje amplamente disponíveis.”

Em aprofundamento analítico do conteúdo da LAI, e de sua compreensão teleológica, Sasso *et al.* (2017, p.605) pontua que o papel legal da lei é oferecer aos cidadãos os mecanismos de materialização de seu direito de acesso às informações públicas. Detalha que o acesso ocorre pela transparência ativa, quando as informações de interesse coletivo ou geral devem estar disponíveis em locais de fácil acesso, sem a necessidade de requerimentos, destacando-se a disponibilização nos sítios eletrônicos de governo. De outro lado, o acesso às informações deve também ocorrer por meio da denominada transparência passiva, é dizer, quando as informações não estão disponíveis prontamente, mas podem ser requeridas por meio de pedidos específicos aos órgãos ou entidades públicos para acesso à informação. Acrescenta ainda que o art. 8º da LAI chega a listar um mínimo de informações a serem disponibilizadas.

Conforme exemplifica Sousa (2018, p.27), o acesso da sociedade à informação pela transparência ativa pode ocorrer, por exemplo, por meio do Portal da Transparência do Governo Federal. Quanto à transparência passiva, aquela em que se obtém informações por meio de requerimentos ou por disponibilização de bancos de dados compilados, existe o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC).

Tais ferramentas tecnológicas estão em conformidade com a LAI, uma vez que em seu art. 3º estão as diretrizes para assegurar o direito de acesso à informação, dentre elas, a utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação de modo a

desenvolver o controle social da administração Pública.

Ainda, Sasso *et al.* (2017, p. 606) resume alguns pontos essenciais sobre a transparência passiva. A LAI determina que o acesso deve ser imediato quando a informação estiver disponível, ou, em havendo requerimento, as informações devem ser fornecidas, ou justificado o motivo da recusa, no prazo de 20 dias, podendo ser prorrogado por até mais 10 dias. Também existe a possibilidade de o órgão requisitado não possuir as informações, ao que o cidadão requerente deve ser comunicado. A recusa do fornecimento pode ocorrer em função de informações que forem classificadas como ultrassecretas, secretas e reservadas, quando não devem ser divulgadas. No entanto, existem prazos para a não divulgação conforme a classificação citada: 25, 15 e 5 anos. Além disso, há informações pessoais com acesso restrito por 100 anos, outras hipóteses legais de sigilo dispostas em leis específicas, segredos de justiça, segredos industriais, ou seja, a LAI veio para alterar a cultura do sigilo, sem ferir outros direitos ou necessidades que exigem o sigilo.

Importante ressaltar que a LAI, em seu art. 4, inciso IV, estabelece que o Poder Executivo Federal deverá designar um órgão da administração pública para promover a cultura da transparência e que tem de encaminhar ao Congresso Nacional, anualmente, um relatório sobre a implementação da lei.

Assim, o órgão responsável pela transparência na administração executiva do país está a cargo da Controladoria-Geral da União – CGU, que “é o órgão de controle interno do Governo Federal responsável por realizar atividades relacionadas à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio de ações de auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria” (BRASIL, 2021).

A CGU já lançara um sítio eletrônico em 2004, denominado Portal da Transparência, para a divulgação de informações sobre a gestão pública no Brasil, passando a ofertar mais dados ano após ano, consolidando-se como um instrumento importante de controle social. Com o advento da LAI, e as conseqüentes obrigações de transparência dela derivadas e ampliadas, a CGU vem reestruturando o referido Portal da Transparência, ampliando as formas de apresentação de dados, aperfeiçoando os mecanismos de busca, tornando-os mais integrados e intuitivos, com melhor oferta de dados abertos e recursos gráficos. Nele são divulgados dados dos grandes sistemas estruturadores do Governo Federal como o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) e outros. Seu acesso é livre, cumprindo um papel relevante para a transparência ativa, concentrada em um único sítio. Nele, há informações para conhecimento dos cidadãos, ou por determinação legal, de dados sobre,

dentre outros: orçamento anual, receitas e despesas públicas, programas de governo, relatórios de auditoria, além de recursos educativos, ferramentas interativas e espaços para exploração de dados (BRASIL, 2021).

Sobre a transparência passiva, o Decreto nº 7.724/2012, nos art. 9, 10 e 11, regulamentou o Serviço de Informação ao Cidadão – SIC, que deve atender e orientar o público quanto ao acesso à informação, devendo disponibilizar nos órgãos públicos espaços de atendimento presenciais aos cidadãos, assim como em sítios na internet.

Nesse contexto é que surgiu o já mencionado e-SIC, um sistema eletrônico. O acesso ao Portal da Transparência se amplia e isso se deve à popularização da rede mundial de computadores – internet e sua utilização (NAZARIO; SILVA; ROVER, 2012, p. 188).

Mais recentemente, em função do processo evolutivo de transparência pública retromencionado neste texto, e dos sistemas utilizados para sua consecução, a CGU apresenta em seu Manual FALABR (2020), que o e-SIC, disponibilizado entre maio de 2012 e julho de 2020 para gerenciamento das solicitações/requerimentos relativos à transparência passiva da LAI, e que era uma porta única de entrada dos pedidos, foi desativado. Para substituí-lo, implementou-se, em agosto de 2020, o Módulo Acesso à Informação dentro da Plataforma Fala.BR, que é um canal integrado para diversos tipos de manifestações aos órgãos e entidades do poder público, que incluem não só os pedidos de acesso à informação, como também denúncias, reclamações e outros. Inclusive, os pedidos feitos nos Serviços de Informação ao Cidadão presenciais devem ser registrados nesse novo Módulo Acesso à Informação do Fala.BR, que substituiu o e-SIC. A Plataforma Fala.BR centraliza e facilita o tratamento dos pedidos, permitindo o encaminhamento, por qualquer pessoa, física ou jurídica, dos pedidos a qualquer órgão ou entidade do Poder Executivo Federal, bem como aos Estados, Municípios e Serviços Sociais Autônomos que tenham aderido ao sistema (CGU BRASIL, 2020).

Por fim, esclarece-se que a LAI, em seu art. 1º, § único, inciso II, estabelece que se subordinam à lei as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Uma vez que as Companhias Docas Federais são estatais e/ou sociedades de economia mista, a Lei de Acesso à Informação – LAI é aplicável a elas, como detalhado nesta seguinte subseção.

2.2- Estatais Portuárias Federais

A importância dos portos na atividade econômica dos países no mundo é grande, pois representam um ponto essencial nas cadeias de suprimentos do comércio internacional, o que se evidencia pelos esforços de países importantes do mundo em proverem seus portos de boa infraestrutura de maneira a torná-los competitivos (PINHEIRO, 2020, p. 12).

Além de exercerem influência na economia mundial por meio comércio exterior, o transporte marítimo viabiliza o desenvolvimento do país, uma vez que torna mais rentáveis as trocas. Também, no mundo globalizado, os portos são os principais elos do país com o mercado internacional, uma vez que a via marítima é a mais adequada para os grandes percursos e volumes que são transacionados entre os países, tornando-a o caminho mais eficiente e sustentável. São muitas as atividades que ocorrem nos portos, como entrada e saída de mercadorias, produtos a granel e líquidos, bem como de pessoas, por meio do turismo, uma das áreas da economia bastante relevante na atualidade (DA COSTA *et al.*, 2013, p. 2).

Como bem lembram Silva, Rangel e Pereira (2016, p. 1-2), o Brasil possui uma grande extensão de costas navegáveis, com mais de 8 mil quilômetros. Asseveram que desde os anos 90, o Brasil vem reformulando o sistema portuário e desenvolvendo legislações e arranjos institucionais voltados para a eficiência dos portos e sua competitividade, modernizando diversas áreas atividades portuárias e mecanismos de gestão. Tal processo de evolução vem se dando com uma total reestruturação da gestão portuária nacional até os dias atuais, inclusive por meio de novas leis e regulamentações.

Conforme mencionado na subseção anterior, de acordo com Kruschke (1993, p. 15) a atual Constituição Federal de 1988 representou um novo acordo de institucionalização no Brasil, um novo contrato social.

No entanto, por tratar-se de um processo contínuo e evolutivo institucional do país, havia estruturas que vigiam antes da nova Constituição e que tiveram de ser recepcionadas no novel ordenamento jurídico, como as empresas estatais existentes, sejam as empresas públicas ou as sociedades de economia mista, entidades da Administração Indireta. Tal recepção se estabeleceu pelo art. 37, inciso XIX da CF 88.

Como pontua Paduan (2018, p.5), as estatais são empresas que atuam para suprir eventuais setores da economia em que as empresas privadas não consigam suprir ou por atuação em função de características de áreas em que o setor público prioriza necessidades da população, como serviços de transporte. Essa atuação estatal pode se dar por meio de empresas públicas ou sociedade de economia mista, empresa pública de capital aberto,

mantendo-se sempre o controle pelo Estado.

Anos antes da CF 88, o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, estabeleceu, em seu art. 4º, dispondo sobre a organização da Administração Federal, que ela compreende a Administração Direta, composta pela estrutura da Presidência da República e dos Ministérios, bem como pela Administração Indireta, em cujas entidades se incluíam as empresas públicas e sociedades de economia mista.

Isso porque o Decreto-Lei nº 200 veio na esteira de uma reforma que tentava modernizar a administração pública, de modo a diminuir a rigidez burocrática da Administração Direta, transferindo atividades a empresas públicas e sociedades de economia mista, orientando a expansão da Administração Indireta para dinamizar as atividades econômicas do Estado (PDRAE, 1995, p. 26).

Os portos brasileiros já existiam antes mesmo da égide do Decreto-Lei nº 200, sendo que, em seu percurso histórico entre as décadas de 70 e 90 do século passado, sua administração e o exercício de Autoridade Portuária passaram a ser determinados pela criação das Companhias Docas Federais, na condição de empresas públicas ou sociedades de economia mista, como se verá mais adiante sobre cada uma das Companhias especificamente.

Insta mencionar que as Administrações portuárias são responsáveis pela infraestrutura, composta de imobilizados, estruturas de movimentação de cargas, estruturas terrestres, vias rodoviárias e ferroviárias, pátios dos terminais e têm atribuições de jurisdição sobre os acessos rodoviários, canal de acesso aos portos, quebra-mares, locais de atracagem dos navios e outros. Já a *superestrutura*, representada por guindastes, armazéns, esteiras podem ser operadas por empresas privadas (LACERDA, 2005, p. 300).

Lacerda (2005, p. 301) apontava ainda que a CF 88 prevê a concessão das administrações portuárias para o setor privado, mas que a Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, Lei dos Portos vigente à época, não dava segurança, uma vez que as administrações detêm atribuições tipicamente públicas que não podem ser delegadas a entidades privadas. No entanto, explicita que houve avanços, pois uma parte da infraestrutura dos portos organizados pode ser transferida para operadores privados, como como as áreas de embarque e desembarque de cargas, manuseio de cargas e armazenamento.

Desde então, a Lei nº 8.630/93 foi revogada pela, a Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013, chamada de “Nova Lei dos Portos”, que trouxe novas possibilidades legais sobre a exploração dos portos e suas instalações (ANTAQ *apud* PEREIRA, 2017, p. 3).

Ampliando sua análise e leitura da nova lei, Pereira (2017, p.1) acrescentou que nela há destaque para a eficiência e evidenciou que os portos organizados, explorados pela União,

poderiam ser transferidos a estados, municípios e concedidos à iniciativa privada. E, sobre as possibilidades da Silva, Rangel e Pereira (2016, p. 3) complementam:

“(…) a movimentação de cargas de empresas privadas em portos públicos e instalação de novos terminais portuários privados é facilitada, com intuito de aumentar o investimento e modernização na área portuária e diminuir os custos logísticos, ampliando, assim, a competitividade do setor.”

Hoje, há 36 Portos Públicos organizados no Brasil. Entre eles, estão 17 portos com administração exercida pela União, por meio de 7 Companhias Docas Federais, portatno, empresas estatais federais. Os demais 19 portos organizados, são Portos Públicos Delegados a municípios ou a estados, e não são . As áreas sobre as quais os portos atuam são delimitadas por ato do Poder Executivo. Os portos organizados são conceituados como “bem público construído e aparelhado para atender a necessidades de navegação, de movimentação de passageiros ou de movimentação e armazenagem de mercadorias, e cujo tráfego e operações portuárias estejam sob jurisdição de autoridade portuária. (Ministério de Infraestrutura, 2021).

As 7 Companhias Docas Federais aqui analisadas, Autoridades Portuárias que administram 17 portos, são: Companhia Docas do Ceará - CDC; Companhia Docas do Pará - CDP; Companhia Docas do Rio de Janeiro - CDRJ, Companhia Docas do Estado da Bahia - CODEBA; Companhia Docas do Rio Grande do Norte - CODERN; Companhia Docas do Espírito Santo - CODESA e Autoridade Portuária de Santos/*Santos Port Authority* – SPA (antes Companhia Docas do Estado de São Paulo – CODESP) (Ministério da Infraestrutura, 2021).

O Quadro 1 abaixo especifica os 17 portos que são administrados pelas respectivas 7 Companhias Docas Federais.

Portos	Estado de localização dos portos	Companhias Docas - Autoridade Portuária
Porto de FORTALEZA	CE	CDC
Portos de VILA DO CONDE, BELÉM e SANTARÉM	PA	CDP
Portos de ANGRA DOS REIS, ITAGUAÍ, RIO DE JANEIRO e NITERÓI	RJ	CDRJ
Portos de ILHÉUS, ARATU e SALVADOR	BA	CODEBA
Portos de NATAL e AREIA BRANCA	RN	CODERN
Porto de MACEIÓ	AL	
Portos de VITÓRIA e BARRA DO RIACHO	ES	CODESA
Porto de SANTOS	SP	SPA (CODESP)

Fonte: dados da pesquisa (a partir de Ministério da Infraestrutura, 2021)

Em continuidade, estão dispostas algumas informações sobre cada uma das 7 Companhias Docas administradas pela União, evidenciando sua caracterização como empresa pública (estatal ou sociedade de economia mista), bem como outras características relacionadas a elas.

A Companhia Docas do Ceará – CDC é uma empresa pública, companhia de capital fechado, e atua como Autoridade Portuária, administrando e fazendo utilização comercial do Porto de Fortaleza, localizado no estado do Ceará, e é importante fator de desenvolvimento da economia da região, para suas indústrias, seu comércio e a geração de emprego e renda. (CDC, 2021).

A Companhia Docas do Pará – CDP possuía natureza jurídica de sociedade de economia mista, mas foi convertida em empresa pública de capital fechado em 2018. Atua como Autoridade Portuária e é responsável pela administração de portos organizados no Complexo Portuário Paraense, terminais fluviais e marítimos no Estado. Sua área de influência inclui faixa de terra e marítima e dispõe das instalações físicas, cuida das tarifas e da qualidade dos serviços. Possui uma posição privilegiada de acesso aos mercados consumidores mundiais, próxima a áreas produtoras de minério e de produtos agrícolas e está bem servida também de importantes acessos rodoviários. (CDP, 2021).

A Companhia Docas do Rio de Janeiro – CDRJ é uma empresa pública, sociedade anônima, de capital fechado, e é controlada pela União. Exerce sua jurisdição de Autoridade Portuária nos Portos de Angra dos Reis, Itaguaí, Rio de Janeiro e Niterói. Possui diversos arrendamentos, que foram permitidos a partir da Lei de Portos de 1993, e contribui para o desenvolvimento da região, por sua localização, grandes movimentações de cargas e grande potencial turístico. (CDRJ, 2021)

A Companhia das Docas do Estado da Bahia - CODEBA nasceu como empresa de economia mista, mas é hoje uma empresa pública, e tem o objetivo de administrar e explorar a atividade portuária dos portos de Salvador e Aratu, hoje Porto Organizado de Aratu-Candeias, e Malhado, atualmente Porto Organizado de Ilhéus. É a Autoridade Portuária, apoia a fiscalização de contratos de arrendamentos e das cessões de áreas e instalações portuárias e possui um dos maiores complexos portuários do País (CODEBA, 2021).

A Companhia Docas do Rio Grande do Norte – CODERN é uma empresa pública. Exerce as funções de Autoridade Portuária no âmbito dos Portos de Natal, de Areia Branca, ambos no Rio Grande do Norte, e, por delegação, do Porto de Maceió, em Alagoas. (CODERN, 2021).

A Companhia Docas do Espírito Santo é uma empresa pública e é Autoridade Portuária do Espírito Santo, exercendo sua jurisdição sobre o Porto de Vitória e o Terminal de Barra do Riacho. O porto tem instalações públicas e arrendadas. Por elas transitam vários tipos de cargas e possui moderna infraestrutura (CODESA, 2021).

A Autoridade Portuária de Santos S.A. ou Santos *Port Authority* – SPA (antes Companhia Docas do Estado de São Paulo - CODESP), é uma empresa pública, de capital fechado, responsável por exercer as funções de autoridade portuária no âmbito do Porto Organizado de Santos, o maior complexo portuário do Brasil e do Hemisfério Sul. A SPA (ex-CODESP) é responsável pela gestão e fiscalização das instalações portuárias e infraestruturas públicas localizadas dentro do Porto Organizado. Auxilia a fiscalização dos contratos de arrendamentos, mas não opera terminais, nem movimenta cargas ou transaciona mercadorias, a cargo da iniciativa privada a partir de 1993. A Companhia alterou sua razão social, em 2020, para Autoridade Portuária de Santos S.A. ou Santos *Port Authority* (SPA, 2021).

Em cumprimento aos ditames legais de transparência, verificou-se que todos os sítios eletrônicos (*sites*) institucionais das Companhias pesquisadas (CDC, CDP, CDRJ, CODEBA, CODERN, CODESA e SPA) possuem dados de transparência ativa, como demonstrações contábeis, realtórios de auditorias, informações sobre licitações, contratos e diversos outros documentos e informações, bem como possuem ouvidorias, permitindo algum canal de controle social sobre tais empresas, dado que elas representam importantes ativos do Estado e, portanto, da sociedade brasileira.

Ademais, os sítios possuem enlaces ou conexões diretas (*links*) ao Portal de Acesso à Informação, de onde, como já mencionado, podem ser extraídos estatísticas, infográficos, acompanhamento de pedidos de informações de todos os órgãos e entidades do Executivo Federal e de outros entes federativos que aderiram à plataforma, dentre outras possibilidades. No Portal eletrônico também encontram-se os dados da LAI em formato aberto que foram utilizados para a análise descrita nos próximos tópicos deste artigo.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este trabalho foi desenvolvido com a finalidade teórica básica e a pesquisa pode ser classificada como descritiva. Houve um recorte específico referente aos pedidos de acesso à informação, físicos e virtuais, que foram apresentados, entre os anos de 2013 e 2020, às 7 Companhias Docas, estatais portuárias federais brasileiras que exercem a Autoridade

Portuária sobre a região geográfica de 17 portos.

A extração de dados ocorreu em setembro de 2021 no Portal de Acesso à Informação Fala.Br – Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação, de responsabilidade da Controladoria-Geral da União – CGU, na seção disponibilizada para acesso aos dados da LAI (*download*), em formato aberto.

Os dados se referem aos pedidos de acesso e aos recursos interpostos. Os dados extraídos inicialmente se referiam a todos os órgãos e entidades do governo federal, a partir dos quais foram filtrados apenas os referentes às 7 Companhias Docas Federais, quais sejam: CDC, CDP, CDRJ, CODEBA, CODERN, CODESA e SPA (CODESP).

Os dados referentes aos anos de 2012 e 2021 não foram inseridos no estudo, pois não perfazem ano completo, inteiro, para efeitos comparativos com os demais anos da análise. Isso porque, em se tratando dos dados de 2012, a implementação das ferramentas de pedidos de acesso somente ocorreram a partir da LAI, que, apesar de ser uma lei de 2011, entrou em vigência somente em maio de 2012, quando de sua regulamentação realizada pelo Decreto nº 7.724, citado no referencial teórico. E quanto ao ano de 2021, embora os dados sejam atualizados diariamente, o ano ainda não se completou, quer dizer, é o ano corrente em que este estudo foi realizado.

Foram feitas compilações sobre os pedidos realizados, bem como sobre os recursos apresentados no período de estudo, 2013 a 2020. A partir deles, foi realizada a análise dos dados, identificando-se os principais assuntos gerais dos pedidos, o *status* atribuído a eles (concedido, parcialmente concedido negado e outros) e, com o intuito de delinear uma série histórica, as informações são apresentadas em números absolutos e relativos, dispostos em gráficos, tabelas e texto explicativo e analítico, além de comparações sucintas com outros trabalhos pesquisados, quando cabível.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Como explicitado no tópico anterior, partindo de filtragem inicial dos dados primários dos pedidos de acesso à informação do país, entre 2013 e 2020, as informações ora expostas puderam ser produzidas e analisadas. Foram selecionadas somente as 7 estatais federais portuárias, Companhias Docas CDC, CDP, CDRJ, CODEBA, CODERN, CODESA e SPA (CODESP).

Com o intuito de tornar mais claros os relacionamentos de análise, realizados entre os campos selecionados prioritariamente, serão apresentadas, de início, informações mais gerais

identificadas.

No total, 7.480 pedidos de acesso à informação foram realizados às Companhias no somatório dos anos pesquisados.

Tabela 1 – Pedidos de acesso - série histórica (2013-2020)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
CDC	8	17	25	31	49	23	45	37	235
CODERN	13	17	23	45	46	42	65	47	298
CODEBA	33	24	42	54	48	61	59	56	377
CDRJ	40	65	60	94	104	65	84	81	593
CODESA	45	54	94	111	85	181	229	93	892
CDP	27	253	164	189	228	142	158	113	1.274
SPA	176	224	332	616	550	772	752	389	3.811
Total	342	654	740	1.140	1.110	1.286	1.392	816	7.480

Fonte: Dados da pesquisa (a partir de BRASIL, 2021)

Ao analisar os números da tabela em relação à cada uma das estatais, observa-se que o maior número de pedidos de acesso estão concentrados em 3 delas: CODESA, CDP e SPA, com 892, 1.274 e 3.811 pedidos, o que representa 11,93%, 17,03% e 50,95% de todos os pedidos no período, respectivamente.

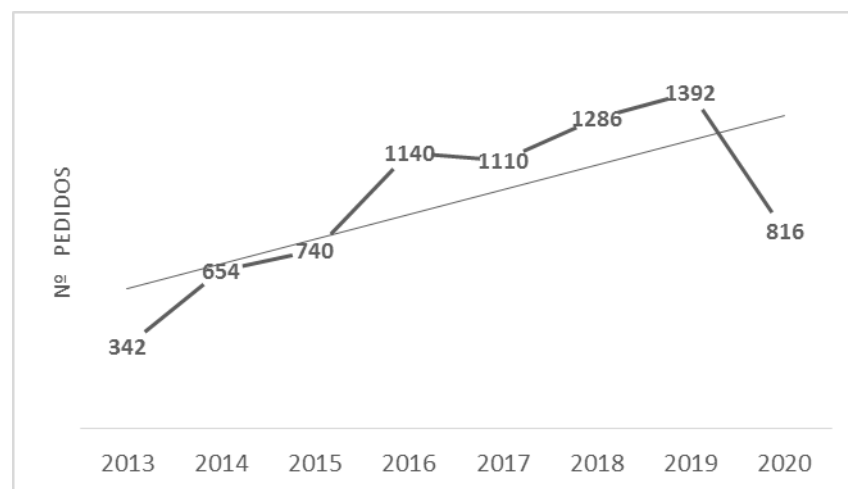
Evidencia-se, portanto, que a Autoridade Portuária de Santos – SPA, isoladamente, é a empresa com maior número de pedidos de acesso à informação dentre as estatais portuárias federais, 3.811 pedidos, o que representa 50,95% do total, ou seja, mais da metade.

Tal verificação se coaduna quantitativamente com os achados qualitativos percebidos durante a confecção do referencial teórico, quando constatado que o Complexo Portuário de Santos, além de ser o maior do país, é também o maior porto do Hemisfério Sul (SPA, 2021), ou seja, existe a possibilidade da existência de correlação entre seu tamanho, circulação de mercadorias, pessoas, comercialização, dentre os portos públicos, e as demandas por informações por parte dos diversos atores sociais que utilizam os seus serviços, trabalhadores vinculados direta ou indiretamente às inúmeras empresas privadas que operam dentro da jurisdição da SPA, bem como os cidadãos em geral. Cumpre lembrar que o controle social previsto nas leis não ocorre apenas pela ação dos cidadãos em sentido estrito, pois tal controle pode ocorrer também por meio da atuação de pessoas jurídicas, como organizações da sociedade civil organizada, empresas de jornalismo, dentre outras.

Outro ponto de interpretação da série histórica é a revelação de que, ano a ano, o número de pedidos vem aumentando, em média, 30%, ainda que não uniformemente. A constatação de aumento da demanda de informações ao longo dos anos se compatibiliza com os achados realizados por Sasso *et al.* (2017, p. 610), que analisou os pedidos ao Poder Executivo Federal em geral entre os anos de 2012 e 2015, seja por meio do SIC presencial, seja pelo e-SIC, virtual. Outra constatação relacionada a trabalhos prévios, deu-se com relação ao trabalho de Alves Filho (2018, p. 10-12), que tratou do aumento de recursos apresentados na medida em que houve aumento de pedidos de informação às universidades federais entre 2015 e 2017. Aqui, de igual modo, identificou-se aumento expressivo de pedidos entre os anos de 2015 e 2016, o que pode estar relacionado à implementação do e-SIC em 2015, embora, nesta pesquisa aqui realizada sobre as estatais portuárias federais, esse aumento de pedidos não tenha se refletido no aumento de recursos, como disposto mais adiante nesta análise.

Para ilustrar essa percepção, foi preparado o Gráfico 1, que apresenta um traço da linha de tendência acompanhando o número de pedidos totais anuais.

Gráfico 1 – Pedidos de acesso (série histórica) – linha de tendência



Fonte: Dados da pesquisa (a partir de BRASIL, 2021)

Uma das prováveis causas para tal aumento dos pedidos ao longo dos anos pode ter relação com a ampliação do acesso ao Portal da Transparência devido à popularização da internet, como fora identificado pelo trabalho de Nazário, Silva e Rover (2012) citado no referencial.

Como se pôde observar, os pedidos cresceram gradativamente até 2019, ainda que tenha estabilizado entre 2016 e 2017 e voltado a aumentar em 2018 e 2019. No entanto, em 2020 houve uma queda brusca de 41,38%, ou seja, o número de pedidos caiu quase pela

metade, retornando aos quantitativos próximos aos de 2015.

Uma possível razão para a diminuição dos pedidos de acesso a informações em 2020, em especial com relação aos portos, pode ser consequência da diminuição drástica do comércio internacional ocorrida no ano de 2020, por fechamento de fronteiras de várias nações, além de outras medidas internas adotadas no Brasil. Isso ocorreu em função de uma epidemia viral que se espalhou por quase todas as partes do mundo, denominada pandemia de COVID-19, e que ainda está em curso. A pandemia levou os países a adotarem medidas de controle sanitário, dificultando o fluxo de pessoas e mercadorias, como se pode verificar, por exemplo, pela edição da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 (BRASIL, 2021), o que certamente afetou empresas portuárias e sugere-se que tenha repercutido, por consequência, nos pedidos de informação das estatais portuárias.

Essa constatação, de queda explícita de pedidos no ano de 2020, pode representar um indício da influência dos eventos desencadeados pela pandemia sobre diversas áreas da sociedade, podendo ser capaz de despertar o interesse em novas pesquisas mais aprofundadas sob vários aspectos.

Dando seguimento à análise, em cumprimento a um dos objetivos específicos, foi confeccionada a seguinte tabela, a seguir:

Tabela 2 – Quantidade de recursos em relação ao quantitativo de pedidos de acesso à informação – série histórica (2013-2020)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Pedidos	342	654	740	1140	1110	1286	1392	816	7480
Recursos	48	27	64	64	60	83	108	69	523
Recursos/Pedidos	0,14	0,04	0,09	0,06	0,05	0,06	0,08	0,08	0,07

Fonte: Dados da pesquisa (a partir de BRASIL, 2021)

Embora seja pouco provável que pedidos atendidos (concedidos) sejam alvo de recurso por parte dos requisitantes, é possível que haja insatisfação em algumas respostas consideradas pela Administração como resolvidas, mas que não tenham satisfeito os requisitantes, que, mesmo tendo tido alguma resposta, queiram fazer uma reclamação ou recorrer propriamente dito.

De todo modo, as informações obtidas revelam o nível recursal, ou, dito de outra forma, em quantos pedidos de acesso, em média, ocorreram recursos em cada ano e no total de recursos apresentados no somatório dos 8 anos da série pesquisada. Assim, a partir da

tabela 2, revela-se que a resolução em primeira instância, ou seja, a ausência de pedidos de recursos, ocorreu, em média, em 93% dos casos, enquanto os recursos interpostos, em média, foram da ordem de 7%. É dizer, em relação ao total de 7.480 pedidos de informação, houve 523 recursos no total dos anos, tendo sido relativamente estáveis ano a ano, com valores menores que 10% em todos os anos, à exceção do ano de 2013, em que a apresentação de recursos alcançou 14%.

Em se tratando da verificação dos principais assuntos dos pedidos feitos às estatais portuárias federais, categorias e subcategorias, ou, também entendidos como temas, segue a análise.

A legenda do sistema de registro da base de dados primária, extraída do Portal eletrônico de Acesso, utiliza a nomenclatura ‘Assunto Pedido: assunto do pedido atribuído pelo SIC’ e ‘Sub Assunto Pedido: sub assunto do pedido atribuído pelo SIC’ para tal categorização. No entanto, os campos de ‘Sub Assunto’ não possuem dados e o campo ‘Assunto’ traz uma classificação muito ampla e inespecífica, composta de mais de 70 assuntos diferentes. Essa categorização imprecisa, e a ausência de dados capazes de especificar os assuntos, prejudicou a aprofundamento da análise, representando uma limitação importante ao estudo sobre os principais assuntos, dada a impossibilidade de verificação do conteúdo das perguntas e do significado sobre o assuntos mais prevalentes.

Ainda que diante de tal limitação durante o tratamento dos dados, tratou-se de verificar os assuntos mais frequentes, conforme categorização do sistema, tendo se destacado os três principais: ‘Transporte hidroviário’, ‘Acesso à informação’ e ‘Transporte rodoviário’. Juntas, essas três classificações correspondem a 72,52% de todos os pedidos, enquanto as outras classificações somadas compõem o restante, 27,48% do total de 7.480 pedidos.

Para esclarecer melhor a descrição acima, apresenta-se a seguinte tabela.

Tabela 3 – Principais assuntos dos pedidos

Assuntos	Pedidos 2013-2020	Percentual
Transporte hidroviário	3.992	53,38%
Acesso à informação	873	11,67%
Transporte rodoviário	559	7,47%
Outros assuntos	2.056	27,48%
Total	7.480	100%

Fonte: Dados da pesquisa (a partir de BRASIL, 2021)

Apresentam-se, adiante, os *status* dos pedidos, antes de eventuais recursos, e novas decisões quanto à concessão de acesso após eventuais recursos. A legenda da base de dados primária utiliza a nomenclatura ‘Decisão: tipo resposta dada ao pedido’ e esses tipos são: acesso concedido, acesso parcialmente concedido, acesso negado, informação inexistente, não se trata de solicitação de informação, órgão não tem competência para responder sobre o assunto e pergunta duplicada/repetida.

Assim, conforme estabelecido no início da pesquisa, serão apresentados os tipos de respostas dadas aos pedidos, divididas em 4 tipos: ‘acesso concedido’, ‘acesso parcialmente concedido’, ‘acesso negado’ e os demais tipos agrupados em ‘outros’.

Tabela 4 – Tipos de resposta (status) antes de eventuais recursos

Assuntos	2013-2020	Percentual
Acesso Concedido	6.106	81,63%
Acesso Parcial	169	2,26%
Acesso negado	335	4,48%
Outros	870	11,63%
Total	7.480	100%

Fonte: Dados da pesquisa (a partir de BRASIL, 2021)

Denota-se, na Tabela 4, *ab initio*, que quase 82% dos pedidos foram considerados atendidos, ou seja, o acesso foi concedido. E os restantes, somados, sobre os quais existe maior probabilidade de apresentação de recursos, uma vez que foram negados, parcialmente concedidos e outras justificativas para não concessão, representaram 18% do total.

Em análise sobre o aspecto da qualidade dos dados obtidos e, por consequência, das informações que puderam ser produzidas, cabem algumas menções aos achados de Shalders (2013), que realizou uma avaliação da implementação dos serviços de informação ao Cidadão (SICs) naquele momento inicial da vigência da LAI, em 2013, no Governo do Distrito Federal.

Na ocasião, ainda que tratasse de outra esfera governamental, distrital, e não da esfera federal, como no presente estudo, Shalders (2013) evidenciou a precariedade da implementação da política pública à época, constatando, dentre outras, as dificuldades do estabelecimento dos SIC e seu funcionamento. Com relação àquele período, mesmo que se trate de outra área, verifica-se, aqui, que houve avanços visíveis no que se refere à implementação dos SIC nas empresas estatais portuárias, tanto pela implementação dos

serviços eletrônicos disponibilizados e aumento de acessos quanto pela disponibilização ativa de informações. No entanto, a verificação das limitações nos dados pesquisados indicam a necessidade de melhoria substancial dos dados relativos aos pedidos de acesso, especialmente dos temas/assuntos dos pedidos, que contingenciou sobremaneira a possibilidade de aprofundamento da pesquisa neste aspecto.

Embora o objetivo principal da pesquisa tenha restado bastante prejudicado em função da inespecificidade da categorização dos assuntos e da ausência de sub-assuntos que permitissem um aprofundamento sobre os temas/assuntos, por outro lado, a verificação dos altos níveis de acessos concedidos em primeira instância (82%), associada aos baixos percentuais gerais de recursos apresentados (7%) sobre o total de pedidos, indicam que grande parte dos solicitantes se satisfizeram com as respostas recebidas, ou simplesmente não quiseram ingressar com recursos para obtenção da informação requerida.

Por fim, cumpre destacar, sinteticamente, os principais resultados encontrados nas estatais portuárias federais pesquisadas: há a veiculação nos *sites* das empresas de várias informações exigidas legalmente; a concessão de acesso em primeira instância alcança mais de 80% dos pedidos, bem como o valor relativo de recursos se manteve relativamente constante ao longo dos anos; e, como destaque, constatou-se que houve aumento substancial dos pedidos de acesso ao longo dos anos da implementação do SIC e a disponibilização do e-SIC, com a verificação de queda bastante acentuada no ano de 2020, possivelmente influenciado pela pandemia de COVID-19.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da pesquisa realizada para a fundamentação teórica, pôde-se perceber a importância do setor portuário para o desenvolvimento econômico e social do país por meio das relações comerciais e turísticas para as quais os portos representam um porta de entrada e saída essencial. Outra característica relevante é o fato de que as Autoridades Administrativas existentes exercem sua presença, entre outros aspectos, devido a algumas funções exclusivas de poder público, ou seja, devem ser exercidas ou reguladas pela atuação estatal.

Portanto, como visto, por administrarem e cuidarem de bens públicos, as Autoridades Portuárias devem sofrer o escrutínio da sociedade, que pode exercer o direito às informações sobre elas, é dizer, os cidadãos podem exercer o Controle Social previsto na Constituição de 88. Ainda, a regulamentação por meio da Lei de Acesso à Informação e a instituição do Portal

eletrônico como ferramenta de acesso às informações de entes públicos viabilizam a transparência, ativa e passiva, e são uma evolução fundamental para a materialização desse direito.

Por essa razão, o desenvolvimento deste estudo contribui para compreensão prática dos resultados do direito à informação exercido pela sociedade sobre as Companhias Docas Federais nos anos recentes, por meio dos pedidos de acesso à informação realizados desde a implementação de dispositivos da lei, em vigor a partir de meados de 2012.

Finalmente, esclarece-se que, embora o presente artigo possua limitações, como a não utilização de ferramentas ou recursos estatísticos sofisticados, acredita-se que tenham sido cumpridos minimamente os objetivos propostos inicialmente.

Também, como se pôde observar na análise dos resultados, há limitações importantes com relação aos dados pesquisados, principalmente para o aprofundamento qualitativo sobre as perguntas e respostas, a categorização dos assuntos, como a inexistência, ou ao menos da sub-categorização, das perguntas contidas dentro do item “Transporte hidroviário”. Ainda, sob outro ponto de vista, não foi possível verificar, por exemplo, se havia perguntas sem sentido ou que exigem custo elevado para serem disponibilizadas, bem como não se pode verificar diretamente as respostas propriamente ditas, se poderiam atender satisfatoriamente às perguntas ou se até mesmo poderiam se tratar de respostas meramente protocolares.

Em suma, realizou-se nesta pesquisa uma avaliação de alguns aspectos qualitativos e quantitativos acerca dos dados extraídos, representando uma contribuição para a compreensão do tema proposto num período de série histórica composta por 8 anos, de 2013 a 2020.

Trabalhos, estudos e outras análises, como a análise do conteúdo de perguntas e respostas, relacionando-as com os recursos e concessões, ou também a análise dos perfis dos demandantes dos acessos à informação nos portais de transparência, como sugerido por Sasso *et al.* (2017, p. 614). Enfim, podem ser realizados outros trabalhos que auxiliem a enxergar o assunto por outros prismas, de maneira mais elaborada e aprofundada, o que ajudará na sedimentação da cultura da transparência e no desenvolvimento do controle social no país.

REFERÊNCIAS

ALVES FILHO, Gil Francisco. Análise descritiva dos pedidos de acesso à informação nas universidades federais. 2018. 20 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Contábeis)—Universidade de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em: <https://bdm.unb.br/handle/10483/24896> Acesso em: 11 de setembro de 2021.

BESERRA, Juliana Priss do Nascimento. Lei de acesso à informação: uma análise da transparência no sítio eletrônico e Portal da transparência do município de Anápolis-GO. 2019. 80 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública Municipal)—Universidade de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: <https://bdm.unb.br/handle/10483/26970>. Acesso em: 15 de setembro de 2021.

BRASIL. Presidência da República. PDRAE - Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf/view> Acesso em: 17 de outubro de 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 de setembro de 2021.

BRASIL. **Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012**. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm Acesso em: 5 de setembro de 2021.

BRASIL. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm Acesso em: 5 de setembro de 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 – LAI**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm Acesso em: 5 de setembro de 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013**. Nova Lei dos Portos. Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Lei/L12815.htm Acesso em: 06 de outubro de 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.** Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm# Acesso em: 8 de outubro de 2021.

BRASIL. Portal da Transparência. O que é e como funciona. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/sobre/o-que-e-e-como-funciona>. Acesso em: 15 de outubro de 2021.

BRASIL. Portal da Transparência. O que você encontra no Portal. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/sobre/o-que-voce-encontra-no-portal>. Acesso em: 15 de outubro de 2021.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/orgaos/controladoria-geral-da-uniao> Acesso em: 15 de outubro de 2021

CAMPOS, Ana Maria. *Accountability: Quando podemos traduzi-la para o português? Clássicos da Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, p.33, 1990. Disponível em: https://ebape.fgv.br/sites/ebape.fgv.br/files/rap8_0.pdf Acesso em: 06 de outubro de 2021.

CDC. Companhia Docas do Ceará. Institucional. Disponível em: <http://www.docasdoceara.com.br/institucional> Acesso em: 06 de outubro de 2021.

CDP. Companhia Docas do Pará. Carta de Governança 2020. Disponível em: <https://www.cdp.com.br/carta-de-governanca> Acesso em: 06 de outubro de 2021.

CDRJ. Companhia Docas do Rio de Janeiro. Estatuto Social. Disponível em: <http://www.portosrio.gov.br/node/show/596> Acesso em: 06 de outubro de 2021.

CODEBA. Companhia Docas do Estado da Bahia. História. Disponível em: https://www.codeba.com.br/eficiente/sites/portalcodeba/pt-br/site.php?secao=institucional_historia Acesso em: 06 de outubro de 2021.

CODERN. Companhia Docas do Rio Grande do Norte. História. Disponível em: <https://codern.com.br/institucional/historia-2/> Acesso em: 06 de outubro de 2021.

CODESA. Companhia Docas do Espírito Santo. O Porto. Disponível em: <http://www.codesa.gov.br/site/?p=historia>. Acesso em: 06 de outubro de 2021.

CODESP/SPA. Companhia Docas do Estado de São Paulo. Conheça o Porto. Disponível em: <http://www.portodesantos.com.br/conheca-o-porto/o-porto-de-santos/> Acesso em: 06 de outubro de 2021.

CGU. Controladoria-Geral da União (Brasil). Manual do Fala.BR - Módulo Acesso à Informação: Guia do Usuário [versão 1.0]. Agosto, 2020. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/46644> Acesso em: 15 de outubro de 2021.

CGU. Controladoria-Geral da União (Brasil). Relatório sobre a Implementação da Lei nº 12.527/2011, 2019. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/46424> Acesso em:

15 de outubro de 2021.

CORTEZ, Luiz Cláudio Sayão et al. Análise de eficiência na gestão de portos públicos brasileiros em relação ao papel das autoridades portuárias. *Journal of Transport Literature*, Manaus, v. 7, n. 2, pp. 78-96, 2013. Epub 11 Out 2013. ISSN 2238-1031. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/jtl/a/w9SZ6N9Gj7vbKxkrfNK7qgb/?lang=pt> Acesso em: 10 de setembro de 2021.

COSTA, F. L. da. Brasil: 200 anos de Estado, 200 anos de administração pública, 200 anos de reformas. **Revista De Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829 a 874, 2008. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6656> Acesso em: 17 de outubro de 2021.

DA COSTA, J. C. V., Nunes, R. V., de Assis, C. W. C., Fonseca, R. de C., & dos Santos, G. P. Análise de desempenho das ações de logística reversa aplicadas na Companhia Docas do Ceará (CDC) nos anos de 2010 a 2012. **Anais Do XX Congresso Brasileiro De Custos - ABC**. Uberlândia, 2013. Disponível em: <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/163> Acesso em: 17 de outubro de 2021.

DULTRA, Eneida Vinhaes Bello. Cidadania em Diálogo no Estado Democrático de Direito. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal de Brasília, 2010. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/14008> Acesso em: 16 de setembro de 2021.

KRISCHKE (ORG.), Paulo J. *et al.*. O Contrato Social: Ontem e Hoje. São Paulo: Cortez Editora, 1993. 319 p.

LACERDA, Sander Magalhães. Investimentos nos portos brasileiros: oportunidade da concessão da infra-estrutura portuária. BNDES Setorial, Rio de Janeiro, n. 22, p. 297-315, set. 2005. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/2468> Acesso em: 12 de setembro de 2021.

MOTA, Stella Arruda. Accountability e transparência no governo federal: um estudo crítico sobre as informações disponíveis no portal da transparência do governo federal brasileiro. 2013. 33 f., il. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em Ciências Contábeis)—Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <https://bdm.unb.br/handle/10483/11746> Acesso em: 8 de setembro de 2021.

NAZÁRIO, Débora Cabral; DA SILVA, Paulo Fernando; ROVER, Aires José. Avaliação da qualidade da informação disponibilizada no Portal da Transparência do Governo Federal. **Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico**, Florianópolis, v. 1, n. 6, p. 180-199, 2012. Disponível em: <https://buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/observatoriodoegov/article/view/84> Acesso em: 8 de setembro de 2021.

NÓBREGA, Adriana Pereira. Análise descritiva dos pedidos de acesso à informação para a Caixa Econômica Federal: análise do perfil do solicitante. 2018. 31 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Contábeis)—Universidade de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em: <https://bdm.unb.br/handle/10483/22641> Acesso em: 8 de setembro de 2021.

PADUAN, Bruno Henrique. Análise descritiva dos recursos sobre pedidos de acesso à informação para estatais: um teste de hipótese sobre os recursos recebidos por estatais que atuam no setor regulado. 2018. 29 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Contábeis) — Universidade de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em: <https://bdm.unb.br/handle/10483/22689> Acesso em: 21 de setembro de 2021.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Brasília, Caderno MARE n. 1, p. 58, 1997. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documento/2789> Acesso em: 9 de setembro de 2021.

PEREIRA, Anderson Gonçalves. Companhias Docas do Rio de Janeiro: estudo de caso, execução orçamentária ineficiente no ano de 2014. Relatório Técnico. Trabalho de conclusão de curso. (Bacharelado em Administração) — Universidade Federal Fluminense, Volta Redonda-RJ, 2017. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/5341> Acesso em: 13 de setembro de 2021.

PINHEIRO, Roberto Paveck. Controladoria como instrumento para redução de riscos relacionados à fraude: estudo de caso Companhia Docas do Estado de São Paulo - CODESP. 2020. 63 f. Dissertação (Controladoria e Finanças Empresariais) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo. 2020. Disponível em: <http://tede.mackenzie.br/jspui/handle/tede/4544> Acesso em: 22 de setembro de 2021.

ROCHA, Beatriz Rodrigues. Análise descritiva dos pedidos de acesso à informação negados pelo BNDES: análise do perfil do solicitante. 2019. 35 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Contábeis)—Universidade de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: <https://bdm.unb.br/handle/10483/22742> Acesso em: 6 de setembro de 2021.

ROCHA, Enid. A Constituição cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. 20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafio da seguridade social, Anfip, Brasília, 2008. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/outras-pesquisas-2/345-participacao-social> Acesso em: 25 de setembro de 2021.

SASSO, Maiara; PERES, Luciano Nurnberg; SOUZA, Ludmila de Melo; BRITO, Natália Dinoá Duarte Cardoso; VITTA, Henrique Luis Serigatto. Análise descritiva dos Pedidos de Acesso à Informação ao Governo Federal por meio do Portal Acesso à Informação. **Revista da CGU- Controladoria-Geral da União**, v. 9, n. 14, p.601-617, 2017. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/34492> Acesso em: 29 de agosto de 2021.

SHALDERS, André Louvem. Estado, transparência e democracia: uma avaliação dos Serviços de Informação ao Cidadão no governo do Distrito Federal. 2013. 64 f. Monografia (Bacharelado em Comunicação Social) —Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <https://bdm.unb.br/handle/10483/5702> Acesso em: 1 de setembro de 2021.

SILVA, Hugo Napoleão de C.; RANGEL, Luis Alberto Duncan; PEREIRA, Newton Narciso. Análise de eficiência de Companhias Docas através de Métodos de Apoio à Decisão. ANPET. 2016. Disponível em < <https://www.professores.uff.br/newtonpereira/pesquisa/> > Acesso em: 17 de outubro de 2021

SOUZA, Gabriel Fragale Machado de. Análise descritiva dos pedidos de acesso à informação

para empresa pública: um estudo de caso sobre os pedidos recebidos pela Caixa Econômica Federal e a efetividade do canal de informação. 2018. 34 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Contábeis) — Universidade de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em: <https://bdm.unb.br/handle/10483/24101> Acesso em: 2 de setembro de 2021.