

LEI E LINGUAGEM: MECANISMOS DIFICULTADORES À ADOÇÃO E CUMPRIMENTO DA LAI EM NÍVEL MUNICIPAL

Carolina Wünsch Marcelino¹
Universidade Positivo (PMDA-UP)

Samir Adamoglu de Oliveira²
Universidade Federal da Paraíba (DADM-UFPB)

ABSTRACT

This empirical study explores the paradox between existence of the Law on Access on Public Information and scant attendance of legal provisions in many cities of Paraná. By deconstructing the idealist outlines of the law, this article discusses shades in the relation between society and organizations. Language assumes a nuclear position in theoretical and methodological choices. Discourse analysis is undertaken, in order to reveal mechanisms that difficult compliance such as: (i) adoption of ceremonial practices, (ii) an urge to convert technical/legal data into ordinary language, and (iii) high dependence of law on its regulation act. These aspects will converge to the contention that there is a gap between the ideal proposed by law formalism (law-in-books) and social realism (law-in-practice).

Keywords: Law on Access to Information; Transparency. Compliance. Practices. Discourse.

RESUMO

Este estudo empírico explora a contradição entre a vigência da Lei de Acesso à Informação (LAI) e a constatação de que os municípios paranaenses desempenham atendimento módico das disposições legais. Ao desconstruir contornos idealistas e mandatários da lei, insurgem nuances na relação sociedade/organizações. A linguagem assume posição nuclear tanto nas escolhas teóricas quanto metodológicas. Opta-se pela análise do discurso para desvelar mecanismos dificultadores à compliance, quais sejam: (i) adoção de práticas cerimoniais, (ii) necessidade de conversão de linguagem técnica e jurídica em linguagem cidadã, e (iii) alta dependência da Lei em relação à regulamentação. O conjunto dessas conclusões conduz ao entendimento de que a lei não pode prescindir de conexões discursivas e textuais, que caminham para redução do hiato entre o ideal proposto pela lei e a realidade social.

Palavras-chave: Lei de Acesso à informação. Transparência. Compliance. Práticas. Discurso.

INTRODUÇÃO

Em 18 de novembro de 2011, o Brasil aprova seu mais importante marco regulatório de acesso à informação – a Lei Federal n. 12.527 (BRASIL, 2011), conhecida como Lei de Acesso à

¹ Carolina Wünsch Marcelino: Mestre em administração pela Universidade Positivo (PMDA-UP), pós-graduada pela UFRGS e Graduada em Administração pela UFPR. Analista do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, participante do projeto PAF Social, que, em parceria com universidades públicas estaduais do Paraná, repassava técnicas de auditoria social a alunos e professores. Pesquisadora filiada ao grupo ALEI, iniciativa organizada por pesquisadores, professores e estudantes interessados em aprofundar o entendimento da relação entre o ambiente legal e as organizações públicas ou privadas. E-mail: carolinamarcelino@hotmail.com

² Samir Adamoglu de Oliveira: Professor Adjunto do Departamento de Administração da Universidade Federal da Paraíba (DADM-UFPB), Docente Permanente do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Paraíba (PPGA-UFPB), Professor Colaborador do Programa de Mestrado e Doutorado em Administração da Universidade Positivo (PMDA/UP), e Pesquisador Associado do Instituto Brasileiro de Estudos e Pesquisas Sociais (IBEPES). Graduado em Administração pela Universidade Federal da Paraíba (CGA-UFPB), Mestrado e Doutorado em Administração pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Paraná (PPGADM-UFPB). E-mail: samiroliveira09@hotmail.com

Informação (LAI). A promulgação da Lei assegurava o compromisso firmado pelo país em diversos tratados internacionais (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO [CGU], 2011) e ampliava as expectativas de romper com a tradição centenária de ser uma nação assombrada pela cultura do segredo (MARTINS JÚNIOR, 2010).

O acesso à informação consagrava-se como um promissor caminho de aproximação entre governante e governado, e ascendia da proposição de uma nova forma de gerir a coisa pública: o gerencialismo e suas raízes na neutralidade, impessoalidade e transparência (ABRUCIO, 1997). Subliminarmente, a edição legal atuava como resposta ao descrédito para o qual progressivamente enveredava a Administração Pública (MARTINS JÚNIOR, 2011), ao passo que se configurava o paulatino fortalecimento de órgãos de controle. Foram exatamente esses órgãos de controle – como Corregedoria-Geral da União (CGU), Ministério Público (MP) e Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) –, que deram início a sistemáticos procedimentos de avaliação do cumprimento da LAI, com o desenvolvimento de metodologias e *rankings* de classificação de entidades do Setor Público. O resultado desses trabalhos, na medida em que ganhou publicidade, veio a evidenciar o cumprimento insuficiente da LAI, especialmente nos municípios brasileiros.

Ganhava notoriedade a existência de paradoxo entre a vigência da lei – e as expectativas internacionais e sociais que a sustentavam – e o cenário de desatendimento legal que se descortinava. Por que a lei existe, mas não é plenamente cumprida pelas organizações? De que forma a linguagem atua no entendimento da lei e sua *compliance*? Em consonância com essas questões, o presente estudo conjuga evidências empíricas e articulações teóricas que procuram responder à seguinte questão: **quais são os mecanismos discursivos que atuam como dificultadores do cumprimento da LAI, em nível municipal?**

É fundamental, aqui, desconstruir o entendimento puramente mandatário e idealista da lei, afastando a visão de que se trata de um processo “[...] invariavelmente incontestado” e uniforme (EDELMAN; UGGEN; ERLANGER, 1999, p. 407). Sobretudo, concede-se destaque à faceta social dos estudos legais, em que a lei está colocada à mercê de referências culturais e simbólicas (LA TORRE, 2010). Nesse sentido, o foco está nas nuances das relações entre lei, sociedade e organizações.

O processo de construção social da lei abre campo para temas como a intersubjetividade, as instituições e a linguagem, na esteira dos ensinamentos de Berger e Luckmann (1973-2014). Ao compreender que a lei não empreende apenas uma força unidirecional (LA TORRE, 2010), sobressalta o interesse acerca de como o destinatário e as organizações compreendem a lei, mediante práticas e discursos que se relacionam a essas interpretações. Esse conjunto de elementos

teóricos, de fulcro Institucionalista, permite uma visão ampliada da dinâmica entre organizações e sujeitos que revelam a lei para além de seu formalismo.

1 QUADRO TEÓRICO DE REFERÊNCIA

Como arcabouço teórico, a pesquisa busca conceitos que demonstrem como a lei toma forma nas práticas e no discurso, valorizando a linguagem como elemento constitutivo das relações sócio-legais. São utilizados conceitos de base Institucionalista (Organizacional e Legal), principalmente de cunho sociológico.

Primeiramente, posiciona-se de que forma o conceito de instituições se faz útil às inflexões teóricas e para o posicionamento epistemológico de construção social da lei. Para Berger e Luckmann (1973-2014, p. 43) “[...] a realidade da vida cotidiana é partilhada com outros”; ou seja, é intersubjetiva. Entretanto, o circunspecto dessa intersubjetividade não é limitado ao que se partilha aqui e agora, sofrendo, portanto, interferências temporais, históricas e sensitivas. As leis incluem registros das relações intersubjetivas humanas, bem como das instituições sociais. Ao citar Arnold Gehlen, Berger (1976-2014, p. 101, grifo nosso) descreve as instituições como “[...] **métodos pelos quais a conduta humana é padronizada**, obrigada a seguir por caminhos considerados desejáveis para a sociedade”.

A noção de obrigatoriedade conduz à reflexão de que para cada instituição, ou para cada conduta, há mecanismos de controle social que levem os indivíduos à compreensão de que determinado modo de ação é realmente o adequado. Ou seja, a lei pode desencadear mecanismos de controle social, bem como exercer funções intimamente ligadas ao registro ou a consolidação de instituições sociais. Assim sendo, as normativas (inclusive legais) podem ter como atributos a capacidade de “[...] (a) descrever estados e relações e (b) prescrever comportamentos” (LA TORRE, 2010, p. 171, tradução nossa). Nesse caso, ao registrar instituições, a lei as eleva à sua condição de temporalidade.

Essa relação de interdependência entre lei e instituição faz surgir duas inflexões imediatas: (a) a lei pode ser vista sob uma ótica naturalista, ou seja, surge de forma representativa às instituições sociais; ou (b) o cumprimento da lei é, em si mesmo, uma instituição social. Ainda que semelhantes, assinala-se que essas duas noções não refletem necessariamente a mesma situação. A primeira ideia, chamada ‘naturalista’, indica que a lei surge de uma ordem social reflexiva de hábitos institucionalizados. Isso significa dizer que “[...] a lei expressa plenamente a consciência e a moral popular” (LA TORRE, 2010, p. 20, tradução nossa). Já a segunda ideia, de que a lei é uma ‘instituição’, permite leve descolamento entre a ideia de lei e hábito social. Isso porque se torna

viável pensar que a lei surge de vontades diversas e alheias à ordem social, nem sempre representativas de um hábito tipificado. Nesse caso, a lei se consolida como ordenamento, e seu contorno é fortemente prescritivo. Expressiva parte dos estudos sociológicos explora abordagens que valorizam o papel da lei em ação “[...] *law-in-action*” e da lei no contexto “[...] *law-in-context*” (FEENAN, 2013, p. 7).

Dessa forma, a lei é olhada pelas duas faces da mesma moeda. Por um lado, o texto, promulgado pelo legislador. Por outro, o produto do reconhecimento e da consciência humana (LA TORRE, 2010). Isoladamente, essas facetas não se bastam para que se julgue uma lei efetivamente válida. Em face disso, a validade das normas coincide com sua eficácia. “A norma é válida se efetivamente é cumprida, ou seja, é eficaz” (LA TORRE, 2010, p. 77, tradução nossa).

Por conseguinte, pode-se atrelar à noção de cumprimento (*compliance*) à real efetividade da lei. Se as leis são “[...] moldadas por forças, interesses e crenças” (TAMANAHHA, 1999 apud FEENAN, 2013, p. 39), o *compliance* também se sujeita aos “[...] **propósitos locais, interesses e valores**” (FEENAN, 2013, p. 12, tradução e grifo nossos). Assim, o conceito de *compliance* para a ser expandido de um caminho único, para uma miríade de combinações de práticas de cumprimento, aparência de cumprimento e omissão.

O Institucionalismo Organizacional oferta recursos teóricos para compreensão da *compliance* por meio do conceito de práticas. Por práticas, compreende-se o conjunto de atividades rotinizadas, procedimentos e estruturas organizacionais, adotadas para demonstrar ou implementar o cumprimento à lei, mas, por sua vez, capazes de influenciar endogenamente a interpretação e as lógicas legais (EDELMAN; TALES, 2011). Atente-se para a possibilidade de coexistência de práticas de cumprimento legal diversas, algumas voltadas fundamentalmente a garantir ganhos de legitimidade à organização (LAWRENCE, 1999).

Quando são visualizados primordialmente os ganhos em legitimidade, diferentes organizações podem atuar de forma colaborativa na construção do significado de *compliance* – ou no nível e na forma de aderência à lei –, criando uma dinâmica discursiva (e conflituosa) na qual são legitimados e reforçados determinados comportamentos particulares, em detrimento de outros (EDELMAN et al., 1999).

Nesse ponto, são tecidas relações muito próximas entre o discurso e as práticas, nos termos do que ensina Maguire e Hardy (2009). Para os autores, **a adoção de novas práticas está relacionada à linguagem, e se dá pela ação dos indivíduos na produção, distribuição e consumo de textos**. As articulações entre discurso, significado e ação afastam, por sua vez, a visão uníssona e uniforme das práticas. A pluralidade confirma a constante consolidação, mudança ou

reacomodação nas práticas vigentes, mostrando que é possível (e provável) a coexistência de práticas diversas e conflituosas.

Dessa forma, as práticas em curso podem ser gradualmente problematizadas com o crescimento dos atores que apoiam e promovem a problematização (MAGUIRE; HARDY, 2009). Disso, infere-se: **quanto mais problematizadas são as práticas, maior a perda da coerência ou do entrelaçamento entre os discursos que as sustentam**. Desse modo: “Ao focar no consumo de textos, além de sua produção e distribuição, permite-se a interpretação, que é a transformação da problematização como significados são negociados entre o autor e o leitor” (MAGUIRE; HARDY, 2009, p. 173, tradução nossa).

Ao destacar essas relações entre práticas e discursos, deve-se entender que a “[...] a lei é uma sanção, mas também um discurso” (LA TORRE, 2010, p. vii, tradução nossa). Da mesma forma com que se afasta a visão uníssonas das práticas, a visão de linguagem também extrapola as meras formalidades gramaticais e linguísticas e sua condição como texto único, singular. A linguagem – e, portanto, a lei – são socialmente constituídas (HERACLEOUS; HENDRY, 2000). Seu atributo de constituição social presume o compartilhamento, a correspondência, a mútua expectativa. **Como o texto legal não é isolado – tem origem e direção –, ele depende de processo comunicativo, sendo passível de fragmentação**. Portanto, há de se refletir se determinada expressão de linguagem efetivamente resultou no comportamento esperado (LA TORRE, 2010), já que não há *compliance* única.

Por isso, as leis não pretendem, ou não devem pretender, galgar a previsibilidade absoluta, pois, não se vive em consenso pleno na sociedade. O texto de origem da lei, e a linguagem nela empregada, não constituem espaços fechados, e devem ser interpretados na visão de discurso e da interação social, em que sua geração e interpretação são dependentes do contexto e de outros textos. Ao ter contato com a realidade, surgem “[...] doutrinas, precedentes, jurisprudências, outras concepções normativas e complexas aplicações processuais” (ROSS, 2001, p. 93, tradução nossa), que tornam seu contexto ainda mais abrangente. Portanto, a lei, que poderia ser vista como uniforme, desdobra-se em “[...] regras primárias (que são normativas, que geram obrigações) e secundárias (que dependem do seu reconhecimento, de sua interpretação, da mudança, da adjudicação)” (ROSS, 2001, p. 61, tradução nossa).

Assim, **a linguagem da lei não pode ser exaurida**, uma vez que a lei está em movimento no espaço em que tramita do abstrato ao real. **O discurso é errante** e encontra, sistematicamente, novos espaços de multiplicação. Esses espaços se dão pelas interpretações e reinterpretações do texto, que concedem movimento ao discurso, e que demonstram, empiricamente, a amplitude do

significado (MAGUIRE; HARDY, 2009). A lógica de espaços de interpretação e de multiplicação discursiva estende-se à noção de *compliance* e de práticas de cumprimento legal.

Com efeito, a linguagem não se finda nas questões léxicas, semânticas e sintáticas do texto legal isoladamente. Sua dependência de comunicação textual se faz presente nos discursos e nas práticas. No entanto, não há uniformidade nesses discursos, tampouco, nas práticas de cumprimento legal. Já que não se pode almejar caminhos únicos, ganha importância as relações entre os discursos e práticas, levando em conta sua coesão, intertextualidade e construção social.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa realizada, de natureza qualitativa, contou com dados primários obtidos por pesquisa documental, e dados secundários, alcançados por entrevistas semi-estruturadas. A coleta de dados se deu em duas etapas (exploratória e descritiva) de forma seccional, e Londrina foi o município escolhido para sediar as entrevistas à gestores da Administração Pública Municipal e representantes da sociedade civil organizada.

A etapa exploratória consistiu das seguintes atividades: (a) a escolha da municipalidade para sediar a coleta de dados; e, (b) a aproximação empírica com informações do elemento selecionado. Foram utilizados, majoritariamente, documentos e estatísticas disponíveis, coletados pelos *websites* de órgãos ou nos eventos de visita, compondo uma base de **dados secundários**. A seleção do município de Londrina deu-se com base em critérios metodológicos: porte e presença ativa de organizações de controle externo e social. O município que dispunha das melhores condições de análise – para a época de realização desse estudo – foi Londrina, em razão dos seguintes fatores: é o segundo maior município do estado do Paraná, e conta com observatório social e conselho de transparência. Ademais, serve como sede de comarca do Ministério Público Estadual e foi avaliado pelos mais importantes *rankings* de órgãos de controle.

Sequencialmente, foi realizada uma etapa descritiva, cujas atividades principais foram: (a) realizar as entrevistas (em número de oito); (b) visitar a Prefeitura Municipal de Londrina e as sedes dos órgãos de controle em Curitiba; (c) angariar e sistematizar as informações coletadas nessa etapa; e, (d) utilizar desses dados para elaborar notas de campo, descrição de locais e fenômenos de interesse à pesquisa. A etapa descritiva foi estruturada com **dados primários**, obtidos pelas entrevistas semi-estruturadas, em formato *one-shot*. Como resultado, foram transcritas mais de 7h25m de gravação, resultando em 217 páginas redigidas em *software* de edição de texto.

A decisão pelos sujeitos que deveriam ser entrevistados encontra respaldo no quadro teórico. Ao valorizar múltiplas interpretações da Lei (a pluralidade de práticas e significados), formaram-se

segmentos sociais que deveriam estar devidamente representados no conjunto de dados da pesquisa. As codificações também se referem à classificação desses sujeitos em segmentos sociais, a saber: Gestor Público (GP), Sociedade Civil Organizada (SC) e Órgãos de Controle Externo e Fiscalização (CE), como indica o Quadro 1:

Quadro 1 – Distribuição e codificação da amostra da pesquisa

Organização	Cargo/Função	Codificação
Prefeitura Municipal de Londrina	Ouvidor-Geral do Município de Londrina	(GP1)
	Controlador do Município de Londrina	(GP2)
	Ex-Controlador do Município de Londrina	(GP3)
Ministério Público Estadual do Paraná	Ex-Procurador Geral de Justiça para Assuntos do Planejamento Institucional (SUBPLAN)	(CE1)
Controladoria-Geral da União	Chefe da CGU sub-seção Paraná	(CE2)
Tribunal de Contas da União	Ex-Secretário de Controle Externo do TCU no Paraná	(CE3)
Tribunal de Contas do Estado do Paraná	Coordenador do projeto LAI Social	(CE4)
	Integrante da comissão que regulamentou a LAI no TCE-PR	(CE5)
Observatório Social de Londrina	Presidente do Observatório Social de Londrina	(SC1)
Conselho Municipal de Transparência e Controle Social de Londrina	Presidente do Conselho Municipal de Transparência e Controle Social em Londrina	(SC2)

Fonte: Elaborada pelos autores.

A separação em segmentos sociais favoreceu à **triangulação de fontes**. Segundo Jick (1979), esse tipo de triangulação é válido para compreender um fenômeno por múltiplas perspectivas e enriquecer seu entendimento ou, ainda, deixar emergir dimensões mais profundas do que está sendo analisado. Já o uso de dados primários e secundários colaborou para o procedimento **triangulação de dados**, em que se relacionou o conteúdo dos documentos com as falas, buscando elementos de coerência, conflito e intertextualidade.

A análise dos dados priorizou não somente a concordância metodológica, mas a convergência teórica. Desse modo, a pesquisa apresenta a elaboração de método de **análise do discurso** de vertente interpretativa, que tende a visualizar o discurso como elemento capaz de

construir a realidade organizacional (HERACLEOUS; HENDRY, 2000). Centralizando linguagem e discurso no estudo da vida e dinâmica organizacional, as aproximações de cunho interpretativo apresentam um encaixe com perspectivas construtivistas. Esse caminho metodológico possibilita captar a relação entre textos (intertextualidade) e a complexidade dos fenômenos discursivos, por meio da seleção de textos que constituem esses discursos (PHILLIPS; MALHOTRA, 2008).

Quanto ao aspecto procedural da análise de discurso empregada:

1. Primeiramente, os documentos coletados foram submetidos à classificação de ‘interlocutor’ e ‘função’ proposta por Putnam e Fairhurst (2001). No grupo **interlocutor**, classificou-se a origem do documento por segmento social que o produziu. No item **função**³, classificou-se o propósito documental, como funções legislativa/regulatória, instrutiva/orientativa, planos de ação/planejamento.
2. Ainda na análise documental, utilizou-se a categoria **estrutura** para descrever qual tipo de linguagem havia sido utilizada no documento (PUTNAM; FAIRHURST, 2001), fracionada em quatro sub-categorias: **linguagem jurídica ou técnica** (ambas carregadas de termos jurídicos e técnicos⁴), **relatórios e linguagem prescritiva** (em nível intermediário) e, por fim, **linguagem cidadã**⁵ (traduzida, bastante atenuada). Como parâmetro para classificação, utilizou-se, (a) a verificação/contagem de termos técnicos ou de natureza eminentemente jurídica⁶, (b) a forma de discurso, direto ou indireto, e (c) a fragmentação do texto em sentenças curtas, parágrafos, listas, e itens de ordem cronológica. A intenção aqui foi de verificar se havia compatibilidade entre a função do documento e a linguagem utilizada.
3. Feitas as primeiras classificações dos documentos, partiu-se para análise de dados primários, por meio da segregação das entrevistas por **interlocutor**, seguindo a mesma ideia de divisão por segmento social.
4. Para o material transcrito (dados primários), deu-se ênfase aos critérios **texto** e **intertexto** (PUTNAM; FAIRHURST, 2001), encaixando fragmentos em categorias analíticas.

¹ As funções são **instrutiva ou orientativa, relatórios, atas e registros, planos de ação e planejamento**.

⁴ Por ‘linguagem jurídica’ não se faz referência apenas a termos exclusivos do Direito – a exemplo de expressões oriundas do Latim –, mas a palavras, sentenças e jargões muito utilizados em peças produzidas em órgãos da justiça, bem como a grupos léxicos próprios da tramitação de processos, existentes em leis, despachos, petições, etc.

⁵ O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão publicou, em 2016, cartilha que esclarece características da dita ‘linguagem cidadã’ (BRASIL, 2016), que serve como referência para esse estudo.

⁶ Termos que caracterizam a linguagem técnica e jurídica, em análise léxica, são, exemplificativamente: *accountability*, despesa corrente líquida, equilíbrio fiscal ou, então, *caput*, ato decisório, fato gerador, medidas disciplinares, transcurso/decurso de prazo, entre outros.

5. Partiu-se para uma etapa de cunho **léxico** em que foi elencado um rol de termos e possíveis sinônimos presentes nas transcrições, que tornou possível caracterizar menções/remissões e intertextualidades, com grifos e marcações nos quadros de análise.
6. Seguindo pela questão da **intertextualidade** e considerando que o entrelaçamento e a coerência entre textos possibilita a **formação do discurso** (MAGUIRE; HARDY, 2009), foi estruturado o primeiro grupo de achados da pesquisa, a partir da convergência entre (a) fala/fala e entre (b) fala/texto.
7. Por fim, foi aprofundada a interpretação de dados, e suas condições semânticas, tendo em vista as mútuas influências entre **texto e contexto**.

3 ANÁLISE E DISCUSSÃO

A análise permitiu identificar três mecanismos discursivos que tendem a dificultar o cumprimento da Lei de Acesso à Informação, por meio dos quais enxerga-se o protagonismo das questões de linguagem na relação entre lei, sociedade e organizações.

3.1 “Aparência de transparência”: a adoção de práticas cerimoniais

Ao analisar a questão das práticas de cumprimento da LAI, foi possível notar que nem todas as práticas adotadas pelas organizações realmente proporcionam real ganho de transparência na Administração Pública, ou ainda, que nem todas as ações voltadas à *compliance* são pensadas com vistas a promover transparência ou informação acessível e transparente. A verdadeira informação transparente é aquela capaz de gerar conhecimento e participação popular. A entrevistada CE5 argumenta nesse sentido que “[...] a informação (real) gera conhecimento”, senão seu papel não está cumprido. Segundo Martins Júnior (2010, p. 82), “[...] a publicidade não se exaure nos meios legalmente previstos para difusão de informações para o poder público, pois o cumprimento da obrigação legal não elimina a possibilidade de avançar para maior grau de diafaneidade em relação à ação administrativa”.

Segundo Caldas e Vasconcelos (2002), a institucionalização de um discurso de transparência não significa, necessariamente, que haja uma efetiva mudança de comportamento. Considerou-se práticas cerimoniais aquelas que não contribuem efetivamente para “[...] viabilizar participação, expor-se ao conhecimento com escopo de controle, fiscalização, abertura” (MARTINS JÚNIOR, 2010, p. 84). As práticas cerimoniais, segundo Deephouse (1996, p. 1025), buscam atender ao que ele chama de “*regulatory endorsement*” e “*public endorsement*”, ou seja, respectivamente, a

legitimidade junto a agentes governamentais reguladores, e junto ao público geral da organização, mas que não necessariamente representam uma efetiva solidificação do conceito de transparência, em nível organizacional.

Os sujeitos da pesquisa enxergam a adoção de práticas cerimoniais como uma contradição latente entre *compliance* e solidificação do conceito de transparência, cujo resultado se indica na última coluna do Quadro 2, mostrando a convergência das conclusões.

Quadro 2 – Análise de intertextualidade indicando a adoção de práticas cerimoniais

Entrevistado	Adoção das Práticas ou <i>Compliance</i>	Conceito de Transparência	Termos Convergentes
SC2	“(No âmbito do projeto) A gente percebeu que era um cumprimento legal...”	[...], mas não porque ele, o governante, tivesse clareza da importância da informação”	“Cumprimento formal da lei”
SC2	“Eu tenho o portal...”	[...], mas esse portal não tem evolução”	“Estou cumprindo tabela ”
SC2	“Estou cumprindo a lei, pela criação de um portal...”	[...] só que o espírito da lei não foi claramente debatido”	“O que está acontecendo é o município fazer de conta ”
GP1	“Aglutina tudo (o trabalho da comissão de regulamentação) e põe no decreto”	[...] não se pega assim e junta assim, como se fosse uma salada”	“Há uma aparência de transparência e não transparência”
CE	“Eu disponibilizo a informação...”	[...], mas estou quase que torcendo para as pessoas não acharem”	“Falta de interesse de ser de fato transparente”
CE1	“[...] Para impor a minha administração, eu mudo as mesas [...] cria um departamento, uma nova divisão...”	[...], mas não mudou nada; e gasto um tempo enorme, fazendo apenas uma reforma”	“É uma perfumaria , é o superficialismo ”
SC1	“Nós temos o ícone do Acesso à Informação, onde tem tudo lá”	“Você vai lá e não acha nada, não existe no <i>site</i> ”	“Isso não é uma informação verdadeira ” “Nem a mais elástica boa vontade pode confundir um troço desse com transparência”

Fonte: Elaborada pelos autores.

Atentando para a constituição gramatical das sentenças, reforça-se a subsistência da contradição presente nas práticas cerimoniais. A primeira sentença (constante na coluna 2), em que se fala sobre *compliance*, é sucedida por uma oração coordenada **adversativa** (constante na coluna 3), que tem como intuito manifestar o contraste da ideia. Em geral, sua ligação é feita pelo conectivo ‘mas’. Mesmo na ausência desse elemento de coesão (a palavra ‘mas’), seria possível inserir outro conectivo que expressasse adversidade. Tendo em vista as evidências descritas no Quadro 2, apresenta-se uma ordenação sistêmica da forma como as práticas cerimoniais operam para tornar-se um mecanismo dificultador no cumprimento da LAI. Colocados – para fins analíticos – em sucessão, os eventos encadeiam-se:

1. As práticas adotadas manifestam a compreensão do que Hart (1999) chamou de “[...] regras primárias” (HART, 1999 apud ROSS, 2001, p. 44, tradução nossa) da Lei, à medida que a organização reconhece a necessidade de se render a um comportamento de *compliance*, tido como não opcional;
2. Os municípios entendem que há um ganho de legitimidade em se cumprir a LAI;
3. Ao acessar, por exemplo, um *link* sem informação, ou ao disponibilizar a informação em formato inadequado, o município não promove transparência, cidadania e controle social, mas tende a demonstrar *compliance*;
4. Há, portanto, um afastamento da intenção subliminar da Lei, ou seja, há o desgaste dos aspectos de reconhecimento e validade, comprometendo a sua faceta secundária (ROSS, 2001); e, por fim;
5. Considerando a simbiose e interdependência entre essas faces da Lei e, por conseguinte, entre elementos das normas e das instituições (ROSS, 2001), a adoção de práticas cerimoniais traz prejuízo ao processo democrático constante da intenção primária da letra da lei.

3.2 Necessidade de conversão de dados técnicos e jurídicos em linguagem cidadã

Essa seção tem como objetivo inicial arguir pela existência de contrapontos entre dois extremos: a linguagem cidadã (mais simples, palatável) *versus* a linguagem jurídica e técnica (mais rebuscada). Faz-se necessária a compreensão preliminar dos elementos que caracterizam a

linguagem cidadã, constantes em cartilha elaborada pela Gespública⁷, conforme disposto no Quadro 3.

Quadro 3 – Comparativo de elementos textuais entre linguagem cidadã x técnico-jurídica

Atributo	Linguagem Cidadã	Linguagem Jurídica/Técnica
Voz Ativa/Voz Passiva	<p>Voz Ativa:</p> <p>Você deve procurar o serviço de atendimento ao cidadão</p>	<p>Voz Passiva:</p> <p>“Na matéria acerca do assunto, verifica-se que também foi registrado um saldo positivo de R\$ 80.894.711,63”. (LONDRINA, 2016a, p. 18)</p>
Ordem Direta/Ordem Inversa	<p>Ordem Direta:</p> <p>“O órgão deve oferecer meios para que o próprio cidadão possa pesquisar a informação” (CGU, 2016)</p>	<p>Ordem Inversa:</p> <p>“Não se sujeitam ao disposto neste Decreto as informações relativas à atividade empresarial de pessoas físicas ou jurídicas” (LONDRINA, 2015).</p>
Uso de Sentenças Curtas/Uso de Sentenças Longas	<p>Sentenças Curtas:</p> <p>“O desafio, agora, é assegurar a implantação dessa lei” (CGU, 2011, p. 4)</p>	<p>Sentenças Longas:</p> <p>“Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contratos de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres” (BRASIL, 2011).</p>
Palavras Informais/Jargões técnicos e jurídicos	<p>Palavras Informais:</p> <p>“Maioria simples: vale a maioria dos votos durante a reunião. [...] Ou seja, [...] se apenas 6 representantes estiverem presentes na reunião, determinada questão pode ser aprovada por, no mínimo, 4 votos” (CGU, 2016)</p>	<p>Jargões Jurídicos/técnicos:</p> <p>“Registro contábil dos bens móveis e imóveis decorrentes de execuções extraorçamentárias de procedimentos internos da gestão pública” (LONDRINA, 2016a, p. 29).</p>

Fonte: Elaborada pelos autores.

⁷ A cartilha Gespública foi elaborada no ano de 2016 pelo Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Apresentadas essas distinções gramaticais que caracterizam os usos das linguagens cidadã e técnico-jurídica, aventa-se que:

- Analisar a compatibilidade entre o propósito do documento e sua linguagem tem como intenção evidenciar o uso inadequado de determinado padrão de linguagem (“*misuse*”) (ROSS, 2001, p. 73). Ao ser mal utilizada, a linguagem perde parte de sua capacidade de descrever a realidade, clarificar obscuridades e atuar como elemento chave da intersubjetividade (ROSS, 2001);
- Estender a análise para além do texto da lei significa reconhecer que a lei é dependente de outros textos, que servem de “[...] expressão para conceitos legais e ideias” (ROSS, 2001, p. 94, tradução nossa). Entende-se, portanto, que a **produção legislativa não está apenas no uso da linguagem do legislador** (‘lei dos livros’), mas também na forma como ela é interpretada, reeditada, lida, relida, escrita e reescrita nas sanções, pareceres, jurisprudências, opinativos, artigos, cartilhas, decretos e outras produções sobre o tema (‘lei na prática’);
- Essa dependência redundante na necessidade de se admitir a intertextualidade do texto da lei, mas, sobretudo, de certificar que há um ‘rito de passagem’ entre o texto legal e seu uso social, que demanda sensíveis alterações no padrão de linguagem. É nessa mudança de linguagem que reside a capacidade multiplicativa da lei. Trata-se do que Maguire e Hardy (2009) chamam de **tradução**, qual seja o processo de compartilhar e negociar significados (interpretando e reinterpretando).
- Se o texto da lei e os dados técnicos que compõem seu entendimento não sofrerem sistemáticos processos de interpretação (e reinterpretação), **a lei perde comunicação intertextual com outras referências sociais**. Assim, o uso da linguagem cidadã nada mais é do que uma forma de democratização do propósito documental, sendo ela capaz de potencializar o efeito legal.

Observemos, porém, que, tal qual exposto no início do texto, a análise dos dados demonstra o distanciamento da linguagem jurídica/técnica da linguagem cidadã. Em vez de complementares, os dois padrões de linguagem são vistos em oposição, ratificando que **a lei carece de elementos de transição entre esses dois padrões**. O discurso desvela como **a linguagem técnico-jurídica opera enquanto uma fronteira que distancia o cidadão da informação**. A mais emblemática evidência dessa barreira de segregação está na fala do entrevistado CE1, com o uso da palavra ‘doutores’, conforme discorre Eliane Brum, jornalista da Revista Época:

O “doutor” não se estabeleceu na língua portuguesa como uma palavra inocente, mas como um fosso, ao expressar no idioma uma diferença vivida na concretude do cotidiano que deveria ter nos envergonhado desde sempre (BRUM, 2012).

A análise do vocábulo apresentado na entrevista foi uma contundente crítica, tecida também pelo entrevistado CE1, à forma como a linguagem jurídica solidifica uma distinção social entre ‘doutores’ e ‘não-doutores’. A linguagem deve ser vista como instrumento de mudança, o que guarda intertextualidade com as proposições da CGU: “A disseminação clara e acessível de informações empodera o cidadão e possibilita sua atuação efetiva no controle social” (CGU, 2015, p. 20).

É factível compreender a **linguagem como um elemento propulsor da grande mudança social que se desenhava pela edição da Lei, como a ponte entre o texto potencialmente austero e desconexo do cotidiano do cidadão com sua prática diária**, apelando para o seu elemento intersubjetivo. As deficiências nesse processo de conversão, contudo, tendem a comprometer a efetividade legal, reservando seu manuseio àqueles que já têm afinidade com os dados técnicos e com os termos jurídicos.

3.3 Alto nível de dependência da Lei em relação à regulamentação

A regulamentação da LAI nada mais é do que o processo de aprovar, localmente, a norma que ajusta o texto federal à realidade do município. Sendo assim, “[...] a regulamentação municipal da LAI traduz as regras genéricas e abstratas [...] às especificidades da prefeitura” (CGU, 2013). Em 2013, a CGU lançou cartilha que versava exclusivamente sobre os procedimentos necessários à essa regulamentação em âmbito municipal, discorrendo sobre os principais riscos atrelados à falta de regulamentação local, entre eles: (a) a perda da clareza dos procedimentos; (b) a não atribuição de responsabilidades; e, (c) o fornecimento de informações sigilosas, pela classificação incorreta ou não classificação.

Visando mitigar esses riscos, a regulamentação da LAI foi um dos pontos apurados no relatório do Tribunal de Contas do Estado, nominado ‘LAI Social’. A falta desse instrumento, nas municipalidades auditadas, chegou a 89,9% do total, à época. O texto do relatório sentencia, em sua conclusão, que “[...] a regulamentação da lei nos municípios é uma ação de base para execução das demais medidas propostas em sede de recomendação” (PARANÁ, 2014, p. 91). A regulamentação empreende um importante papel: **ela preconiza outras ações de cumprimento**, por estar apta a instrumentalizar, traduzir e divulgar o conteúdo da LAI, permitindo uma transição entre texto e prática. Esse mecanismo dificultador se desdobra nas seguintes condições: (a) a lei como texto aberto; (b) a regulamentação como elemento de tradução entre texto e prática; e, (c) a imitação do decreto federal de regulamentação em prejuízo da função primária da regulamentação.

Hart (1999 apud ROSS, 2001) considera a tessitura linguística legislativa naturalmente aberta. Essa abertura advém de “[...] um grau de indeterminação que torna possível a interpretação, bem como a elaboração de regras legais” (HART 1999 apud ROSS, 2001, p. 58, tradução nossa). Tradicionalmente, essa característica (de ser *open text*) poderia estar vinculada unicamente à clareza da lei. Nesse raciocínio, quanto mais aberto o texto, menos clara e, por conseguinte, mais ambígua é a Lei, pois, conforme nos explica Schane (2002, p. 4): “Lawyers and legislatures (as well as ordinary citizens) ideally should use language that is clear, certain, unequivocal, and to the point, and but when it is unclear, uncertain, doubtful, or equivocal, then language is considered to be ‘ambiguous’.”

Transpondo essa dualidade, Schane (2002) pontua que a clareza não é o antônimo direto da ambiguidade. Ou seja, dentro de uma análise de linguagem, não há apenas a ambiguidade léxica ou gramatical, mas também **semântica**, e esta, por sua vez, relaciona-se profundamente à conexão texto/contexto. Assim, **há uma interface da ambiguidade que reside na capacidade do texto de suscitar mais de uma interpretação, sem que isso altere, obrigatoriamente, a clareza do texto**, do ponto de vista gramatical, léxico e sintático.

A coleta de dados demonstrou que a lei é clara, ainda que faltem efetivos elementos que demonstrem como executá-la, argumentando pelo alto nível de dependência em relação à regulamentação. Já o decreto (ou lei) municipal, esse sim, deve ser prescritivo, para estabelecer procedimentos e preencher lacunas do texto legal aberto. O Quadro 4 indica a coexistência de clareza e de sua ambiguidade ao mesmo tempo, demonstrando o papel da regulamentação para desfazer essa ‘aparente’ contradição:

Quadro 4 – Evidências da relação entre clareza do texto e ambiguidade legal na regulamentação

Entrevistado	Clareza da Lei	Ambiguidade Legal	Necessidade da Regulamentação
SC1	“Ele (O texto da lei) é claro sim”	“Nós (o Observatório) participamos do decreto que regulamentou em Londrina [...] a primeira minuta era horrível [...] flexibilizava o prazo, tirava a obrigatoriedade”	“A regulamentação tem que melhorar a lei. [...] Algumas coisas podem ser regulamentadas em nível local”
CE5	“Ela (a LAI) é clara do ponto de vista de quem tem algum conhecimento de gestão pública”	“Havia uma confusão muito grande com relação à LAI [...] porque falou em Lei de Acesso à Informação, já pensam em transparência; em transparência remete para a lei Complementar que trata de	“(A regulamentação) é fundamental para nortear o cumprimento da lei no órgão”

		transparência, a Lei de Responsabilidade Fiscal”	
SC2	“A Lei, dentro da sua formalidade, eu acho que é bem clara”	“Nós não podemos dizer que o prefeito não cumpriu, ele formalizou, ele constituiu, enquanto lei, por meio de decreto [...] mas a gente tem condições de fazer análise desse outro lado da moeda”	“Vem a lei, o município tem que cumprir, tem que formalizar. [...] nós precisamos discutir o que é informação, qual a importância dessa informação”
CE3	“Olha, eu entendo que sim (que a Lei de Acesso à Informação é clara”	“ Mas eu vou dizer [...] eu digo assim. Uma confusão grande que há: O que é pedido de acesso? E o que é uma denúncia?”	“Mas aí vem a regulamentação e tenta trazer tudo em uma linguagem mais cidadã”
CE4	“Eu acho que ela (a Lei) é clara”	“ Mas quando você começa a colocar em prática, ela precisa de algum detalhamento. ” “Alguns termos ficaram muito abertos, não é, de pedido, por exemplo”	“Tem que haver uma regulamentação em cada local, em cada órgão, para ver como você vai pedir [...] são regras de procedimentos”

Fonte: Elaborada pelos autores.

Nota-se que há uma aceitação tácita de que a lei seja clara, tendo como aceitável o uso da linguagem jurídica. Os entrevistados parecem **aceitar o uso da linguagem jurídica – e as dificuldades a ela pertinentes – no texto da LAI**, sem que isso esteja diretamente atrelado à incapacidade de se fazer cumpri-la. Porém, a regulamentação é vista como responsável pela passagem de uma linguagem regulativa e jurídica (da lei) para uma linguagem prescritiva e mais pragmática, informal. Uma falha nessa transição – sobre a qual se depositam essas muitas esperanças – pode, entretanto, **enfraquecer sensivelmente a institucionalização de práticas que contribuam para o cumprimento da LAI ou, ainda, institucionalizar outras práticas que não estavam inicialmente previstas na intenção primeira do legislador.**

O processo de tradução pode resultar em uma “[...] extensa gama de *outcomes* não intencionais” (MAGUIRE; HARDY, 2009, p. 172, tradução nossa) que, eventualmente, escapam ao propósito do discurso presente nos textos de origem. Ora, se a tradução depende do compartilhamento de significados e interpretações (MAGUIRE; HARDY, 2009), e essas interpretações, por sua vez, perdem a coerência textual com a letra de uma lei, é possível que sejam institucionalizadas práticas que se relacionam muito mais a um discurso formado *a posteriori* do que àquele a que se pretendia, na promulgação legal originária.

Tem-se, ainda, os prejuízos potenciais causados no caso da regulamentação ser excessivamente embasada no Decreto Federal. A análise documental mostrou que o Decreto Municipal n. 712 (LONDRINA, 2015) apresenta substancial semelhança com o Decreto Federal n. 7.724. O Quadro 5 enfatiza as semelhanças em termos de estrutura e de linguagem do documento, contrapondo alguns trechos do decreto federal e municipal:

Quadro 5 – Comparativo dos Decretos Federal e Municipal de Regulamentação da LAI

Decreto Federal n. 7.724	Decreto Municipal n. 712
<p>“Art.3º Para os efeitos deste Decreto, considera-se: [...] VIII - autenticidade - qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema; IX - integridade - qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino; X - primariedade - qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações;”</p>	<p>“Art. 3º Para os efeitos deste regulamento considera-se: I. autenticidade: qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema; [...] VII. integridade: qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino; VIII. primariedade: qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações.”</p>
<p>“Art. 7º É dever dos órgãos e entidades promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios na <i>Internet</i> de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, observado o disposto nos arts. 7º e 8 da Lei nº 12.527, de 2011. § 1º Os órgãos e entidades deverão implementar em seus sítios na <i>Internet</i> seção específica para a divulgação das informações de que trata o <i>caput</i>.”</p>	<p>“Art. 70 É dever dos órgãos e entidades públicas do município de Londrina promover, independentemente de requerimentos, a divulgação, em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. §1º. Os órgãos e entidades deverão implementar em seus sítios na <i>Internet</i> seção específica para a divulgação das informações de que trata o <i>caput</i>.”</p>
<p>“Compete ao SIC: I - o recebimento do pedido de acesso e, sempre que possível, o fornecimento imediato da informação; II - o registro do pedido de acesso em sistema eletrônico específico e a entrega de número do protocolo, que conterà a data de apresentação do pedido; e III - o encaminhamento do pedido recebido e registrado à unidade responsável pelo fornecimento da informação, quando couber.”</p>	<p>“Art. 9º. Cada órgão e entidade da Administração Direta e Indireta do Município deverá abrigar Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), com a finalidade de: 1. receber pedidos de acesso à informação e, sempre que possível, fornecê-la de imediato; (...) III. registrar o pedido de acesso à informação, recursos e pedidos de desclassificação de informação, em sistema eletrônico específico, no tipo de pedido</p>

Decreto Federal n. 7.724	Decreto Municipal n. 712
	específico e entregar o comprovante de protocolo, que conterà a data de apresentação do pedido; e IV. encaminhar os protocolos de pedidos recebidos à unidade de monitoramento, que identificará o responsável pelo fornecimento da informação.”

Fonte: Elaborada pelos autores com base no Decreto Federal n. 7.724 (BRASIL, 2012) e no Decreto Municipal n. 712 (LONDRINA, 2015).

Destarte, não parece inusitado, nem mesmo inoportuno, que haja essa convergência textual entre os decretos de regulamentação. No entanto, questiona-se: consolidado o caráter procedimental do decreto, é possível que o município de Londrina apresente as mesmas características estruturais que o âmbito federal? Ao retornar a uma resposta negativa e às múltiplas causas em número de funcionários, equipamentos, estrutura, qualificação, cabe repensar como o município poderia replicar, *ipsis literis*, as práticas apregoadas pelo texto da regulamentação federal. Mais além: se o decreto era responsável por adaptar o texto da lei à realidade local – tal qual suportado pelo entendimento da CGU –, perde-se o aspecto de imersão social do texto e de harmonia na relação entre lei e sociedade, pois, para a CGU, “[...] a regulamentação local tem finalidade de adaptar a LAI à realidade municipal e harmonizar-se com as normas jurídicas pré-existentes” (CGU, 2013, p. 18).

Cabe a compreensão sistêmica de que **a LAI, para sua efetividade e reconhecimento social, é altamente dependente da capacidade de tradução e prescrição do decreto/lei municipal, tendo em vista que é esse o mecanismo capaz de operar como ponte em termos de linguagem e procedimentos.** Constata-se que deficiências nesse processo, e o descolamento desse texto em relação às práticas ou a capacidade operacional do município regulamentador, tendem a prejudicar o cumprimento correto da LAI, nos termos de fomento à cidadania e participação popular que seriam dela esperados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nessa pesquisa, foram conjugados dados empíricos à articulações teóricas de cunho Institucionalista e sócio-legal, que concederem o devido protagonismo às questões de linguagem. A Lei de Acesso à Informação foi considerada como fenômeno peculiar para que o entendimento das relações entre lei, sociedade e organizações, extrapolassem uma condição aritmética e unidirecional, na qual a lei assume exclusivo papel mandatário. Destacou-se a teoria da lei em uso e

suas consequências sobre o *compliance* discursivo e as práticas de cumprimento. Por essa visão plural, ressalta-se algumas conclusões ofertadas pelo estudo:

- Coexistem interpretações dissonantes do texto legal, contribuindo para que se estabeleça ambiente propício à convivência de práticas de cumprimento diversas;
- O engajamento de múltiplos atores sociais, vide advogados, juízes, oficiais, júris (inclusive populares), demonstra como diferentes discursos acerca da lei existem, são proferidos e cristalizados.
- Diferentes organizações, de diversos segmentos sociais, também atuam dentro de uma margem de negociação de *compliance* que leva a formas plurais de atendimento da lei (EDELMAN, 1992), botando em xeque os próprios contornos do que pode ou não ser considerado como *compliance*;
- O conteúdo legal, e suas disposições sobre participação popular e transparência na gestão pública, frutificam contradições e debates no seio da sociedade civil, o que torna muito mais difícil de silenciar o aspecto social da lei (CLARKE, 2013).
- Como resultado, a lei é consagrada como produto de uma consciência coletiva (LA TORRE, 2010), que extrapola sua faceta primária (lei dos livros) e a intenção inicial do legislador.

Tendo em vista a dinâmica apresentada, a pesquisa enfocou a atuação da linguagem nessas relações, evidenciando três mecanismos dificultadores ao cumprimento da lei no deficitário âmbito da Administração Pública municipal. Tomando por base o governo municipal de Londrina, este estudo arguiu pela existência de práticas cerimoniais de cumprimento da LAI. Nesse ponto, o que se observou é que as práticas de cumprimento não refletem a institucionalização de um discurso de transparência e que, tampouco, contribuem para um real ganho em termos de transparência administrativa. Demonstrou-se como a distância entre linguagem técnica – jurídica – e a linguagem cidadã opera enquanto fronteira para a compreensão social da lei, bem como acarreta na perda da comunicação textual e discursiva da lei, dificultando sua compreensão. Por fim, destacou-se o papel da regulamentação da lei como passagem entre a austeridade da linguagem jurídica para as práticas da organização, salientando a condição do regulamento de preconizar a real implementação da LAI, frente à extensão dos procedimentos necessários ao cumprimento da legislação.

Em conclusão, entende-se que a linguagem desvela o longo caminho a ser percorrido pela sociedade e pelas organizações da Administração Pública para que se aproxime o **ideal** proposto pelo texto da Lei e a **realidade** de como se apresenta. Subjacente, salta a compreensão de que a Lei,

se ‘letra morta’, não está de fato apta a modificar a realidade. Há um processo cultural e discursivo subjacente, precedente e indispensável ao sucesso da LAI, atrelado à criação de condições estruturais e a sua ampliação discursiva e textual, que torne a lei mais próxima do cidadão e das práticas organizacionais.

Recebido em: abril de 2017
Aprovado em: setembro de 2017
carolinamarcelino@hotmail.com
samiroliveira09@hotmail.com
[DOI: 10.26512/les.v18i3.7442](https://doi.org/10.26512/les.v18i3.7442)

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos Enap**, Brasília, n. 10, 1997.

ARAÚJO, I. L. **Do signo ao discurso**: introdução à filosofia da linguagem. São Paulo: Parábola Editorial, 2004.

BERGER, P. L. **Perspectivas sociológicas**: uma visão humanística. 33. ed. Petrópolis: Vozes, 1976-2014.

_____. LUCKMANN, T. **A construção social da realidade**. 36. ed. Petrópolis: Vozes, 1973-2014.

BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 05 mar. 2016.

_____. Decreto n. 7.724, de 16 de maio de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm>. Acesso em: 15 dez. 2016.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Gespública**. 2016. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/linguagem_cidada_-_versao_final_web.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2016.

BRUM, E. Doutor advogado e doutor médico: até quando?. **Revista Época**, 10 set. 2012. Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/Sociedade/eliane-brum/noticia/2012/09/doutor-advogado-e-doutor-medico-ate-quando.html>>. Acesso em: 28 set. 2016.

CALDAS, M.; VASCONCELOS, F. C. Ceremonial behavior in organizational intervention: the case of ISO 9000 diffusion in Brazil. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 26., 2002, Salvador. **Anais...** Salvador: Anpad, 2002.

CLARKE, J. The contested social. In: FEENAN, D. (Ed.). **Exploring the ‘socio’ of socio-legal studies**. New York: Palgrave Macmillan. 2013. p. 37-57.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Acesso à informação pública**: uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. 2011. Disponível em: <<http://www.acessoinformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilhaacessoinformacao.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

_____. **Guia técnico de regulamentação da Lei de Acesso à Informação em Municípios e check list**. 2013. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/guia_checklist.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2016.

_____. **Instrução normativa nº 1 da Ouvidoria-Geral da União da Controladoria-Geral da União, de 05 de novembro de 2014**. 2014. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in-ogu-01-2014.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

_____. **Ranking municípios**: panorama dos governos municipais. 2. ed. 2015. Disponível em: <http://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id_relatorio=10>. Acesso em: 15 jul. 2015.

_____. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Aplicação da Lei de Acesso à Informação. **Revista, Atualizada e Ampliada**, Brasília, 2. ed. 2016.

DEEPHOUSE, D. L. Does Isomorphism Legitimate? **The Academy of Management Journal**, v. 39, n. 4, p. 1024-1039, Aug. 1996.

EDELMAN, L. B. Legal ambiguity and symbolic structures: organizational mediation of civil rights law. **American Journal of Sociology**, Chicago, IL, v. 97, n. 6, p. 1531-1576, May 1992.

_____.; UGGEN, C.; ERLANGER, H. S. The endogeneity of legal regulation: grievance procedures as rational myth. **American Journal of Sociology**, Chicago, IL, v. 105, n. 2, p. 406-454, Sept. 1999.

FEENAN, D. (Ed.). **Exploring the 'socio' of socio-legal studies**. New York: Palgrave Macmillan, 2013.

HERACLEOUS, L.; HENDRY, J. Discourse and the study of organization: toward a structural perspective. **Human Relations**, v. 53, n. 10, p. 1251-1286, Oct. 2000.

LA TORRE, M. **Law as institution**. London; New York: Springer Dordrecht Heidelberg, 2010.

LONDRINA. Decreto Municipal n. 712, de 11 de junho de 2015. **Súmula**. Disponível em: <http://www.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/sec_gestao/dgiap/decreto_712_2015.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2016.

_____. Prefeitura de Londrina. Controladoria-Geral do Município. **Relatório de atividades**: exercício 2015. mar. 2016a. Disponível em: <http://www1.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/controladoria/legislacao_orientacoes/relatorio_atividades_cgm_2015.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2016.

MAGUIRE, S.; HARDY, C. Discourse and deinstitutionalization: the decline of DDT. **Academy of Management Journal**, v. 52, n. 1, p. 148-178, 2009.

MARTINS JÚNIOR, W. P. **Transparência administrativa**: publicidade, motivação e participação social. São Paulo: Saraiva, 2010.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Relatório de auditoria social**: projeto LAI Social. 2014b. Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/relatorio-lai-social/267134/area/47>>. Acesso em: 30 out. 2015.

_____; MALHOTRA, N. Taking social construction seriously: extending the discursive approach in institutional theory. In.: GREENWOOD, R.; OLIVER, C.; SAHLIN, K.; SUDDABY, R. (Ed.). **The SAGE handbook of organizational institutionalism**. London, Thousand Oaks, CA & New Dehli: Sage Publications, 2008. p. 702-720.

PUTNAM, L. L.; FAIRHURST, G. T. Discourse analysis in organizations: issues and concerns. In: JABLIN, F. M.; PUTNAM, L. L. (Eds.). **The new handbook of organizational communication: advances in theory, research, and methods**. London, Thousand Oaks, CA & New Dehli: Sage Publications, 2001. p. 78-136.

ROSS, H. **Law as a social institution**. Oxford: Hart Publishing, 2001.

SCHANE, S. Ambiguity and misunderstanding in the law. **Thomas Jefferson Rev.** Santiago, CA, v. 25, p. 167, 2002. Disponível em: <<http://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/tjeflr25&div=11&id=&page=>>>. Acesso em: 30 out. 2015.

ZILBER, T. B. The work of meaning in institutional process and thinking. In: GREENWOOD, R.; OLIVER, C.; SAHLIN, K.; SUDDABY, R. (Eds.). **The Sage Handbook of organizational institutionalism**. Los Angeles: Sage, 2008. p. 151-169.

ZUCKER, L. G. Institutional theories of organization. **Annual Review of Sociology**, v. 13, p. 443-464, Aug. 1987.