

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: UM ESTUDO SOBRE OS MECANISMOS DIFICULTADORES À ADOÇÃO E À DIFUSÃO DE PRÁTICAS DE CUMPRIMENTO LEGAL

CAROLINA WÜNSCH MARCELINO

Mestre em Administração, Universidade Positivo (PMDA-UP), Brasil.
carolinamarcelino@hotmail.com

SAMIR ADAMOGLU DE OLIVEIRA

Doutor em Administração, Universidade Federal do Paraná – UFPR, Brasil.
Professor Adjunto do Departamento de Administração da Universidade Federal da Paraíba (DADM-UFPB), Brasil.
Docente Permanente do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Paraíba (PPGA-UFPB), Brasil
samirooliveira09@hotmail.com

Resumo

Este estudo teórico-empírico analisa as relações entre deficiências estruturais e cumprimento insuficiente da Lei de Acesso à Informação (LAI) nos municípios paranaenses. Práticas de cumprimento legal são posicionadas sob lente institucionalista, destacando o ambiente legal como regido por valores e propósitos locais. Nesse prisma, volta-se o olhar para condições peculiares a que se sujeitam as determinações legais, de cunho estrutural, como: (a) limitações impostas pelo porte dos municípios e, (b) deficiências em termos de qualificação de pessoal. Esses dois mecanismos dificultadores vêm a contribuir para o entendimento de que os estudos socio legais devem imergir nas nuances da law-in-context ou law-in-action.

Palavras-chave: orçamento público, controle social, confiança pública.

INFORMATION ACCESS LAW: A STUDY ABOUT DIFFICULTY MECHANISMS TO THE ADOPTION AND DISSEMINATION OF COMPLIANCE PRACTICES

Abstract

This theoretical-empirical study analyzes the relationship between structural deficiencies and insufficient compliance with the Information Access Law (LAI) in Paraná's municipalities. Legal compliance practices are assayed based on institutionalist lens, highlighting the legal environment ruled by local values and purposes. In this perspective, we look at the peculiar conditions to which legal determinations are subject, mainly structural ones, such as (a) limitations imposed by the municipalities size; and, (b) deficiencies in terms of qualification of civil servants. These two difficulty barriers have contributed to the understanding that socio-legal studies should immerse themselves in the nuances of either law-in-context or law-in-action.

Keywords: public budget, social control, public trust.

LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN: UN ESTUDIO SOBRE LOS MECANISMOS DIFICULTADORES A LA ADOPCIÓN Y A LA DIFUSIÓN DE PRÁCTICAS DE CUMPLIMIENTO LEGAL

Resumen

Este estudio teórico-empírico analiza las relaciones entre deficiencias estructurales y cumplimiento insuficiente de la Ley de Acceso a la Información (LAI) en los municipios de Paraná. Las prácticas de cumplimiento legal son posicionadas en la lente institucionalista, destacando el ambiente legal como regido por valores y propósitos locales. En ese prisma, se vuelve la mirada a las condiciones peculiares a la que se sujetan las determinaciones legales, de cuño estructural como: (a) limitaciones impuestas por el porte de los municipios y (b) deficiencias en términos de calificación de personal. Esos dos mecanismos dificultadores vienen a contribuir para el entendimiento de que los estudios socio-legales deben inmergir en las matices de la law-in-context o law-in-action.

Palabras clave: presupuesto público, control social; confianza pública.

INTRODUÇÃO

Neste estudo, serão analisadas as relações entre deficiências estruturais dos municípios no cumprimento da Lei de Acesso à Informação (LAI) com fulcro no entendimento da lei em sua imersão social. Como primeiro passo à compreensão da LAI enquanto fenômeno de interesse acadêmico e social, remonta-se à importância desse marco regulatório em direção à ruptura da cultura de segredo (Martins Júnior, 2010), tradição que assombra a formação política brasileira.

O início um pouco silente da vigência legal veio a chamar a atenção de organizações nacionais, em especial do aparato regulatório, que se volta a um movimento avaliativo de portais de transparência, capitaneado pela Controladoria-Geral da União (CGU) e pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Essas avaliações vieram a apontar o deficitário cumprimento legal nos anos subseqüentes à edição da LAI.

No estado do Paraná, é lida a conclusão do relatório do TCE-PR (2014), denominado LAI Social, que veio a sentenciar a convergência do panorama estadual com o cenário nacional apurado pelo TCU e CGU, noticiando o módico cumprimento da Lei nos 69 (sessenta e nove) municípios amostrados. É com foco nessa evidência empírica que esta pesquisa se direciona à seguinte questão: quais os mecanismos estruturais que dificultam a adoção e a difusão de práticas organizacionais de cumprimento da Lei de Acesso à Informação nos municípios paranaenses?

Para a compreensão dos recursos teóricos lançados nesse sentido, apresentamos três pontos conceituais de saliência, a saber: (a) a lei em seu processo de sancionamento social, (b) a adoção e a difusão de práticas legais sob a ótica de compliance e (c) o ambiente legal como lócus das relações entre lei e suas práticas de cumprimento. Sequencialmente, aspectos metodológicos serão comentados e referenciados.

Inicialmente, faz-se mister o pressuposto de que a lei não é somente um texto, mas um processo de construção social. Esses dois aspectos coexistem. Assim, a faceta primária nos oferta a visão da lei em texto, de onde se procura exprimir a intenção inicial do legislador. Por outro lado, na faceta secundária encontra-se a lei como produto da expressão e da consciência coletiva (La Torre, 2010), formado intersubjetivamente.

Reconhecer que a lei não é tão somente um texto de sentença permite explorar relações que vão além de sua unidirecionalidade (La Torre, 2010). Desse modo, a ação legislativa e interpretação judicial são potencialmente capazes de alargar, conjuntamente, o espaço de atuação das organizações e atores em seu campo organizacional, influenciando a construção da lei (Edelman, Uggem, & Erlanger, 199, p. 406, tradução nossa).

Para lidar com a intersubjetividade a que se submetem as discussões socio legais, é preciso entender que "... ideias não se difundem no vácuo, mas são ativamente transformadas e traduzidas no contexto de outras ideias, outros atores, outras tradições e instituições" (Sahlin & Wedlin, 2008, p. 219, tradução nossa). Sendo assim, a própria compliance e as práticas que a constituem são moldadas pelos "... propósitos locais, interesses e valores" (Feenan, 2013, p. 12, tradução nossa). É esse lócus, no qual se manifestam leis e sanções associadas, práticas formais e informais, convenções de lei, significados da lei, ideias e rituais (Edelman & Stryker, 2005), que nominamos ambiente legal e que opera como recorte espacial desta pesquisa.

Passando a questões metodológicas, foram coletados dados primários e secundários, no sentido de elidir de que forma as relações que descrevemos se expressam no nível municipal. Os dados primários advêm de oito entrevistas semiestruturadas, em formato one-shot, e resultaram de 217 minutos de gravação transcritos em software editor de texto. Nas visitas para a realização das entrevistas, foram recolhidas mais de 820 páginas de documentos, que se somaram a outros dados

secundários pesquisados em portais e cartilhas web. Esse material foi submetido à análise documental e à triangulação de dados e fontes. O conjunto desses registros (transcrições, notas de campo e documentos) foi submetido à análise de dados.

Em razão das conexões teóricas e da importância dos aspectos textuais e discursivos para estudos socio legais, optou-se pelo uso da análise do discurso, de cunho interpretativista, em razão de sua capacidade intrínseca de captar a relação entre textos (intertextualidade) e a complexidade dos fenômenos discursivos (Phillips & Malhotra, 2008). Os procedimentos de análise de discurso seguiram etapas procedimentais delineadas a priori e disponíveis em Marcelino (2017).

DESENVOLVIMENTO: ACHADOS DE PESQUISA

AS LIMITAÇÕES CONDICIONADAS AO PORTE DOS MUNICÍPIOS COMO MECANISMO ESTRUTURAL DIFICULTADOR AO CUMPRIMENTO LEGAL

Iniciamos pelo entendimento de que o próprio texto legal advoga pelas limitações estruturais de pequenos municípios, vide a exceção dada pelo capítulo 8º, inciso 4º da LAI, que estabelece a dispensa parcial da obrigatoriedade do cumprimento legal para municípios com menos de 10 mil habitantes, conforme íntegra da redação a seguir:

§ 4º Os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na Internet a que se refere o § 2º, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no art. 73-B da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). (Brasil, 2000).

Em decorrência da Lei, ficam desobrigados, no estado do Paraná, 200 (duzentos) do total de 399 (trezentos e noventa e nove municípios), segundo dados do IBGE 2016. No entanto, mais 106 (cento e seis) municípios paranaenses estão situados na faixa entre 10 (dez) e 20 (vinte) mil habitantes, compartilhando de situações muito semelhantes àquelas encontradas nos municípios desobrigados. Se elevada a linha de corte para 50 (cinquenta) mil habitantes, o Paraná teria então 364 (trezentos e sessenta e quatro) municípios a serem considerados como de pequeno porte.

O critério de classificação de municípios de pequeno porte é um tanto controverso, considerando as disposições, por exemplo, do próprio Governo Federal. O Ministério das Cidades (2011) desenvolveu, recentemente, um plano diretor direcionado a pequenos municípios. Segundo o documento, 73% dos municípios brasileiros têm menos de 20 (vinte) mil habitantes, enquanto esse percentual atinge 80% quando se eleva a faixa populacional para menos de 50 (cinquenta) mil habitantes e densidade demográfica inferior a 30 habitantes por km². O documento afirma que o Brasil possui, portanto, 4.485 municípios de pequeno porte, englobando aqueles com faixa populacional inferior a 50 mil habitantes (Brasil, 2011).

Traçando um paralelo com o quadro teórico e dadas as substanciais diferenças entre países, datas e abrangência da pesquisa, trazemos o comparativo com Tolbert e Zucker (1983), que optaram pela exclusão prévia de pequenos municípios, com menos de 50 (cinquenta) mil habitantes na estratificação da amostra para estudar a difusão das práticas de implementação e reformas no serviço público municipal. Entre as variáveis citadas como conexas, o tamanho foi tido como diretamente proporcional à capacidade de implementar medidas gerenciais e operacionais pelos municípios componentes da amostra (Tolbert & Zucker, 1983).

A análise de outras fontes de dados primários vem a confirmar que grandes municípios e capitais (que são, na maioria dos estados brasileiros, o maior município) tendem a apresentar melhor desempenho nos rankings elaborados por órgãos de controle. Nas leituras institucionalistas, o

tamanho da organização foi associado à questão da adoção de práticas, a sua difusão ou às pressões institucionais (Oliver, 1991), inclusive, às legais. Edelman (1990 apud Scott, 2008) e Dobbin, Lauren, John, Richard e Ann (1988 apud Scott, 2008) e Scott (2008) afirmam que o porte da organização não apenas é uma medida para sua complexidade, mas também é diretamente proporcional ao aumento da "... visibilidade ao ambiente legal" (SCOTT, 2008, p. 121). É desse modo que grandes organizações (ou municípios, portanto) são potencialmente mais cobrados e fiscalizados, apresentando maior preocupação em se adaptar rapidamente à lei.

Destarte, as evidências empíricas e teóricas confirmam o porte como questão preponderante no atendimento da Lei de Acesso à Informação. Ao desdobrar em componentes, o que podemos inferir é que municípios de pequeno porte apresentam: (a) tradição cultural de uso da informação para embate político, dificultando o anonimato,; (b) deficiências de estrutura organizacional, a qual comporta o dinamismo de prazos e as atualizações exigidas pela LAI, (c) carência de recursos e menor intensidade de atividade econômica e arrecadação e (d) sobrecarga legal das atribuições de política pública em nível municipal. Então, vejamos:

QUADRO 1 – EVIDÊNCIAS RELACIONADAS ÀS LIMITAÇÕES IMPOSTAS PELO PORTE MUNICIPAL

COMPONENTE	ENTREVISTADO	FALA
Tradição Cultural	CE1	"Temos uma diferença muito grande entre os grandes centros e os pequenos centros" "Quem pede uma informação, quem pedia [...] antigamente, era o adversário político [...] que tinha uma intenção [...] de prejudicar ou defender o interesse próprio". "A informação, em municípios pequenos, é tabu"
	CE3	"Querer que os municípios [...] se falem sobre transparência, quando eu tenho partidos políticos que impactam nisso, vaidades"
Estrutura Organizacional	CE5	"O atendimento da LAI demanda estrutura própria"
	CE2	"Nós temos municípios grandes, com grandes estruturas, inclusive Controladorias Municipais e nós temos municípios cuja estrutura dificulta muito suas ações"
	CE2	"Falta estrutura aos municípios [...] alguns não tem sequer controle interno constituído"
	CE4	"(A dificuldade) é mais em relação ao porte do município, no que se refere à capacitação profissional, [...], questão de equipamentos"
Recurso e Intensidade da Atividade Econômica	CE2	"Onde a atividade econômica não é forte, conseqüentemente [...] tem problemas sociais maiores" "A Lei acaba, dentro desse rol de preocupações de um gestor, não sendo a maior preocupação daquele momento"
	CE1	"Os municípios que estão sem recursos precisam mobilizar [...] da área da saúde e da educação, de áreas que são carentes para atender uma outra área que é importante, mas não vai provocar nenhum risco à vida ou à saúde das pessoas"
	CE3	"(O portal da CELEPAR, gratuito) era um caminho para os municípios pequenos, sobretudo [...] não ter que ficar na mão de uma empresa privada, pagando"
Sobrecarga nas Atribuições Municipais	CE2	"As prefeituras receberam um contingente à execução das políticas públicas e não têm estrutura para isso" "O município tem uma grande quantidade de atribuições"

Fonte: Elaborado pelos autores

Em conclusão, é evidente que o reconhecimento das dificuldades de cumprimento da LAI nos pequenos municípios se fazia presente já na intenção do legislador (face primária da Lei) e que as evidências empíricas permitem arguir que a questão do porte se confirma como mecanismo dificultador na face secundária da Lei (social), que contempla sua aplicação prática e seu reconhecimento social (Ross, 2001).

A análise do discurso aponta para um entendimento dos entrevistados de uma condição de fragilidade e desvantagem dos pequenos municípios ante a extensão das ações necessárias para o cumprimento da Lei. Dessa forma, despontam barreiras sociais, culturais, estruturais e orçamentárias, que operam em confluência. Frente a essas constatações, brota a propositura de uma política pública direcionada aos municípios de pequeno porte e de um potencial afrouxamento da fiscalização nessas municipalidades. Essas conclusões se apresentam por trechos da análise em que os entrevistados sugerem a adoção de uma política estadual de apoio aos municípios (fala do entrevistado CE1) ou por excertos que expressam condescendência com o cenário apresentado nos pequenos municípios, dado pelo reconhecimento de que não há condições (especialmente estruturais) de atender integralmente às disposições legais.

NECESSIDADE DE AMPLIAR O TREINAMENTO A AGENTES PÚBLICOS COMO MECANISMO ESTRUTURAL DIFICULTADOR AO CUMPRIMENTO LEGAL

O entrelaçamento dos dados pesquisados apresentou-se de forma muito evidente para a composição do mecanismo dificultador ao cumprimento legal, tendo em vista que a questão da qualificação de pessoal foi retratada espontaneamente por uma expressiva parcela dos entrevistados. Nesse ponto, a convergência de dados expressa o entendimento manifesto de que a capacitação dos agentes públicos (demandados da informação) é essencial para atender, de forma adequada e célere, o cidadão (demandante).

Com base no conteúdo das entrevistas, a questão da insuficiência ou falta de qualificação de pessoal pode ser desdobrada em dois componentes: (a) problemas de descontinuidade na Administração Pública, pela substituição de pessoas em cargos e (b) necessidade de alocar pessoas em consonância com outras ações de gestão, vislumbrando a importância de organizar equipes multidisciplinares para esse propósito. O Quadro 2 elucida esses componentes pela fala dos entrevistados.

No que tange o primeiro tópico (segunda coluna do Quadro 2), há uma percepção subjacente de que a descontinuidade põe em risco os avanços em termos de transparência. Em outras palavras, a informação (e a gestão da informação) parece ainda estar à mercê da alternância de cargos, como se a pessoa que ocupa determinado cargo pudesse conceder mais ou menos sigilo, mais ou menos facilidade de acesso. Veladamente, percebe-se uma conotação de que as mudanças não são sempre necessárias. O termo 'mudar' (e suas variações) que se encontra enfaticamente repetido na fala dos entrevistados, ganha contornos que denotam superficialidade, mostrando que nem todas as mudanças são desejáveis ou necessárias. Há uma consequente perda na sequência de trabalho, a custos de mudanças que são aparentes e que não trazem reais avanços.

Ao centrar a análise sobre o município de Londrina, que sediou parte das entrevistas, é possível verificar os efeitos negativos dessa descontinuidade pela adoção de medidas práticas por iniciativa do Conselho Municipal de Transparência e Controle Social. Em acordo com o Poder Executivo da municipalidade, foi criada lista tríplice, não coincidente com o mandato eleitoral, para a sucessão do cargo de Controlador-Geral do Município. Dessa forma, o gestor municipal deixa de dispor do cargo de Controlador-Geral e institui-se mandato, com eleição em pleito, com participação do Poder Público e de entidades da sociedade civil organizada.

O segundo ponto, disposto na terceira coluna, envolve uma visão sistêmica relacionando qualificação de servidores públicos com gestão. Ou seja, deficiências na forma de gerir a coisa pública evidenciam-se também pelas deficiências na qualificação de pessoal. Um dos pontos centrais orbita sobre as necessidades de inovar na gestão pública ou fugir ao 'obscurantismo' das práticas gerenciais. Entre essas inovações, propõe-se a composição de grupos multidisciplinares, o que rompe com a tradicional ideia de advogados alocados no setor de licitações, contadores na controladoria e assim por diante.

QUADRO 2- EVIDÊNCIAS DO MECANISMO DIFICULTADOR RELACIONADO À QUALIFICAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS

ENTREVISTADO	PROBLEMA DE CONTINUIDADE	GESTÃO INTEGRADA
SC2	“A capacitação se dificulta pela dinâmica de mudanças de gestão” “A cada momento que muda o controlador, muda o ouvidor, muda o prefeito”	“Para as coisas funcionarem , o servidor tem que ser capacitado”
CE1	“É o superficialismo, porque eu, para impor a minha administração, eu mudo as mesas, não é; mudo a mesa daqui, mudo a mesa para lá, cria um Departamento, cria uma nova Divisão, mas não mudou nada; e aí eu gasto um tempo enorme, fazendo apenas uma reforma, que é uma ‘perfumaria’, mas o ponto crucial nós não atacamos”	“Temos uma [...] questão de gestão e a gestão passa pela qualificação. Então, os municípios de forma geral, são pouco qualificados na gestão interna”
CE5	“(…) se não houver essa equipe por detrás do gestor, você imputar essa responsabilidade, ainda que ele seja, tenha sido eleito, ou sido nomeado para tal função, isso é uma responsabilidade um pouco pesada, eu acho que tem que ter um pouco de equilíbrio com relação a isso”	“Um portal (para) que seja adequado, há necessidade de uma equipe multidisciplinar” “É uma questão de gestão , de capacitação profissional”
SC1	“Essa questão de ter um mandato para o Controlador do Município, com participação da sociedade”	“Eu fui percebendo ao longo do tempo, que, para as coisas funcionarem , de fato, tudo tem que funcionar ; o servidor tem que ser capacitado, tem que fazer bem o seu papel, e ele é o primeiro do órgão de controle, é o servidor que tem que dizer se uma coisa não está a contento, levar ao conhecimento dos outros. [...]

Fonte: Elaborado pelos autores.

Além do uso recorrente do vocábulo ‘gestão’, o léxico ‘funcionar’ e seus derivados remetem à ideia de gestão de pessoas como parte integrada da Administração Pública como um todo. Portanto, essa indissociabilidade faz com que deficiências na qualificação do agente público afetem diretamente a percepção da qualidade do serviço público prestado.

Ao compreender o acesso à informação como serviço público, vejamos como a qualificação de agentes públicos também é considerada ponto crucial ao sucesso da LAI, tendo em vista os excertos publicados em cartilhas da CGU:

... O Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle é o órgão responsável pelo monitoramento da aplicação da LAI no âmbito da administração pública federal, pelo treinamento de agentes públicos no desenvolvimento de boas práticas de transparência (CGU, 2016, p. 7).

... Devemos enfrentar desafios de natureza técnica e tecnológica e também de caráter administrativo, que incluem a necessidade de recursos financeiros e humanos – estes, devidamente capacitados – para garantir a observância do que dispõe a Lei. (CGU, 2011, p. 4);

... Servidores sem conhecimento da Lei podem cometer erros facilmente evitáveis, como negar informações sem a devida justificativa legal ou desobedecer aos prazos estabelecidos pela LAI. (Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios, CGU, 2013a, p. 45).

Em conclusão, a necessidade de qualificar os servidores públicos parece ser ponto pacífico para o aprimoramento das ações necessárias à efetividade da Lei de Acesso à Informação, afastando erros conceituais e o descumprimento de prazos e outras obrigações legais. Desta feita, enquanto não

houver o crescimento da qualificação na proporção necessária, o despreparo de agentes públicos opera como barreira ao desenvolvimento da LAI.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse estudo, foram apresentados dois mecanismos dificultadores à implementação da Lei de Acesso à Informação, priorizando questões estruturais presentes nos municípios paranaenses. Ao se debruçar sobre essas questões, intentou-se demonstrar como particularidades locais influenciam a construção social da lei e, por sua vez, a amplitude das práticas de cumprimento adotadas (Edelman, 1992).

Primeiramente, compreendemos que os municípios de pequeno porte apresentam fragilidades peculiares frente à proporção das determinações promovidas pela LAI. Essa condição já era reconhecida pelo texto legal, mas limitada a municípios com menos de 10 mil habitantes. Os dados analisados demonstraram, porém, que o conceito de pequeno município é controverso e que situação muito semelhante é experimentada por municípios na faixa de 10 a 50 mil habitantes. O reconhecimento dessas dificuldades desvela um nível maior de complacência dos entrevistados com a situação estrutural dos pequenos municípios.

No que se refere à qualificação dos agentes públicos, nota-se que a questão de carência de treinamento perpassa questões culturais, como o superficialismo nas mudanças de gestão e o obscurantismo de práticas gerenciais. Por outro lado, fica patente que o desconhecimento da LAI por agentes públicos impacta diretamente a capacidade de implantação legal.

O que se evidencia é que a mera existência do texto legal não é suficiente para gerar amplo e irrestrito compliance. Observe-se que só há compliance quando uma lei é capaz de trazer à tona – ou de causar – determinada ação no sujeito para qual é direcionada (La Torre, 2010). E, por esse entendimento, é fundamental estar atento aos sujeitos da Lei, suas direções, seu comportamento, suas negociações e, por que não, às suas dificuldades.

Assim sendo, parte dos estudos sociológicos e institucionalistas que nos servem de referência buscam elementos teóricos e abordagens que valorizam o papel da lei em ação “[...] law-in-action” e da lei no contexto “[...] law-in-context” (Feenan, 2013, p. 7). Tal abordagem é especialmente apropriada quando a lei tem forte aspecto social, difícil de ser silenciado (Clarke, 2013). É sobre o aspecto social da lei que desejamos lançar luz.

Ao aventar caminhos como esse, abrimos espaço para discussões mais profundas sobre lei e linguagem. Uma das mais promissoras, em nosso crivo, é a adequação, compatibilidade e uso social da lei, que nos remete a Wittgenstein e aos jogos de linguagem (Adamoglu de Oliveira & Bulgacov, 2013). Insurgem promissoras possibilidades de atacar centralmente essa questão que valorizam a ideia de que “... conceitos, termos, nomes, proposições, atos de fala funcionam e são empregados para certos fins, em certos discursos” (Araújo, 2004, p. 243).

Enfim, ao ampliar e fomentar a visão acadêmica da LAI e, em especial, o espectro de contextualização de seu uso, espera-se registrar aspectos e vivências da transição entre sigilo e transparência, propósito maior da Lei que é objeto desse estudo.

REFERÊNCIAS

Adamoglu de Oliveira, S., & Bulgacov, Y. L. M. (2013). Wittgenstein e a administração: Potencialidades da pragmática da linguagem aos estudos organizacionais e à estratégia. *Revista de Administração Contemporânea*, 17(5), 556-573.

- Araújo, I. L. (2004). *Do signo ao discurso: Introdução à filosofia da linguagem*. São Paulo: Parábola Editorial.
- Brasil. (2011). *Acesso à informação pública: Uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Recuperado de: <<http://www.acessoinformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilhaacessoinformacao.pdf>>
- CGU. (2013a). *Manual da lei de acesso à informação para estados e municípios*. Brasília, DF: CGU. Recuperado de: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_LAI_estadosmunicipios.pdf>
- CGU. (2013b). *Guia técnico de regulamentação da Lei de Acesso à Informação em Municípios e check list*. Recuperado de: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/guia_checklist.pdf>.
- CGU. (2014b). *Lei de acesso a informação: Poder executivo federal*. Recuperado de: <http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/eventos/anos-anteriores/2013/seminario-de-1-ano-da-lei-de-acesso-a-informacao/arquivos/jorgehage_cgu.pdf/view>
- Clarke, J. (2013). The contested social. In D. Feenan (Ed.). *Exploring the 'socio' of socio-legal studies* (pp. 37-57). New York: Palgrave Macmillan.
- Edelman, L. B. (1992). Legal ambiguity and symbolic structures: Organizational mediation of civil rights law. *American Journal of Sociology*, Chicago, IL., 97(6), 1531-1576.
- Edelman, L. B., Uggen, C., & Erlanger, H. S. (1999). The endogeneity of legal regulation: Grievance procedures as rational myth. *American Journal of Sociology*, Chicago, IL., 105(2), 406-454.
- Edelman, L. B., & Stryker, R. (2005). A sociological approach to law and the economy. In N. Smelser, & R. Swedberg (Eds.). *The handbook of economic sociology* (2. ed., pp. 527-551). Princeton: Princeton University Press.
- Feenan, D. (Ed.). (2013). *Exploring the 'socio' of socio-legal studies*. New York: Palgrave Macmillan.
- La Torre, M. (2010). *Law as institution*. London; New York: Springer Dordrecht Heidelberg.
- Marcelino, C. W. (2017). *Por que a lei não pega?: Um estudo sobre os mecanismos dificultadores à adoção e à difusão de práticas da lei de acesso à informação*. Curitiba: Universidade Positivo.
- Martins Júnior, W. P. (2010). *Transparência administrativa: Publicidade, motivação e participação social*. São Paulo: Saraiva.
- Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. (2011). *Plano diretor em municípios de pequeno porte*. Recuperado de: <http://portal.cnm.org.br/sites/8800/8875/download/2_dia/PlanoDiretoremMunicipiosdepequenoporte_Modificada.pdf>
- Phillips N., & Malhotra, N. (2008). Taking social construction seriously: Extending the discursive approach in institutional theory. In R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin, & R. Suddaby (Ed.). *The SAGE handbook of organizational institutionalism* (pp. 702-720). London, Thousand Oaks, CA & New Dehli: Sage Publications.
- Ross, H. (2001). *Law as a social institution*. Oxford: Hart Publishing.
- Sahlin, K., & Wedlin, L. (2008). Circulating ideas: Imitation, translation and editing. In R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin, & R. Suddaby (Eds.). *The SAGE handbook of organizational institutionalism* (pp. 218-242). London, Thousand Oaks, CA & New Dehli: Sage Publications.
- Scott, W. R. (1987). The adolescence of institutional theory. *Administrative Science Quarterly*, 32(4), 493-511.

Scott, W. R. (2008). *Institutions and organizations: Ideas and interest* (3a ed.). Los Angeles, CA: Sage Publications.

Tolbert, P. & Zucker, L. G. (1983). Institutional sources in the formal structure of organizations: the diffusion of civil service reform, 1880-1935. *Administrative Science Quarterly*, 28(1), 22-39.

Tribunal de Contas Do Estado. (2014). *Relatório de auditoria social: projeto LAI Social*. Curitiba: Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Recuperado de: <<http://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2015/1/pdf/00272743.pdf>>.

Tribunal de Contas do Estado do Paraná. (2014b). *Relatório de auditoria social: projeto LAI Social*. Recuperado de: <<http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/relatorio-lai-social/267134/area/47>>.