

## ***Enforcement* pelos Tribunais de Contas Pós-LAI: Papel de Tradução e Aproximação Cidadã**

**Autoria:** Carolina Wunsch Marcelino, Samir Adamoglu de Oliveira

### **RESUMO**

Órgãos regulatórios passam a ser cobrados pela sua atuação frente a fatos críticos, corruptivos ou danosos, não mais se direcionando somente à atividade fiscalizatória, mas trabalhando pela paulatina redução da distância entre governante e governado. A demanda legal e social por transparência impulsiona a divulgação de uma vastidão de dados públicos que ainda carecem de critérios, comparativos, e indicadores para que possam ser compreendidos e avaliados tanto pelos órgãos de controle, quanto pelos cidadãos. Tais transformações abalam entendimentos consolidados sobre a Administração Pública, entre eles a relação entre *enforcement* e *compliance*. Nesse contexto, o estudo investiga qual tem sido o papel dos Tribunais de Contas (TCEs) frente às mudanças impostas pela Lei de Acesso à Informação (LAI) no Brasil. Conciliando abordagem sócio-legal e Institucionalismo Organizacional, empreende-se estudo qualitativo que empregou análise interpretativa do discurso em materiais de ordem primária e secundária de 13 TCEs. A análise demonstra que os TCEs têm repensado sua postura de atuação, compreendendo novo papel frente ao cenário de exigência por transparência, pois: (a) mediante discurso de aproximação com o controle social, os TCEs têm reivindicado parceria com a sociedade em prol de transparência; (b) visando instrumentalizar o cidadão para o exercício do controle social, os TCEs têm atuado na compilação e tratamento de dados públicos, traduzindo-os para o *social landscape*; e, (c) por a LAI impor dificuldades de responsabilização e penalização de agentes públicos, o aparato regulatório tem adotado maneiras alternativas para apoiar *enforcement* e *compliance*, convertendo-se de executor a monitor das ações de transparência.

**Palavras-Chave:** Lei de Acesso à Informação, transparência, *enforcement*, *compliance*, discurso.

### **Introdução: Marcos Regulatórios, a Cultura de Sigilo e as Relações *Enforcement/Compliance***

O papel constitucional dos tribunais de contas situa-se, fundamentalmente, na fiscalização independente da economicidade, legalidade e legitimidade dos atos praticados com os recursos públicos. Sua ação fiscalizatória atende à estrutura legal estabelecida pela Constituição Federal, de apoio ao poder legislativo, e nominada de "controle externo". Em sua essência, os tribunais de contas são órgãos administrativos e colegiados, encarregados de julgar as contas de administradores e demais responsáveis por bens, dinheiro ou valores públicos.

Três marcos regulatórios foram bastante expressivos para a forma de atuação dos tribunais de contas: a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101, 2000), a Lei de Transparência (Lei Complementar n. 131, 2009), e a Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527, 2011). Entendemos a importância desses três marcos legais pelo seu efeito de disciplinar e dar transparência aos atos da gestão pública, estes sob a égide de fiscalização dos tribunais de contas.

Nesse estudo, concedemos uma posição especial ao último dos três regulamentos que citamos: a Lei de Acesso à Informação (LAI). Pela nossa ótica, entendemos que essa normativa não é

um ato isolado, mas o "resultado de um processo histórico, cujo marco inicial foi a Constituição de 1988". Sobretudo, destacamos a capacidade da LAI de "iluminar os principais problemas de organização da administração pública brasileira" (Abrucio, 2012), que faz repensar diretrizes e políticas públicas há muito tempo consolidadas.

Se por um lado a regulamentação e a transparência são ferramentas para aprimoramento do controle externo, por outro, a visibilidade que passa a ser oferecida torna mais exposta também o próprio desempenho dos tribunais de contas e de outras organizações de controle externo. No eclodir de escândalos de desvio de dinheiro, de corrupção ou de mau uso dos recursos públicos, os órgãos regulatórios passam a ser cobrados pela sua atuação, eventual omissão ou desconhecimento. Sendo assim, direcionamos nossa atenção à seguinte questão de pesquisa: **qual tem sido o papel dos tribunais de contas frente às mudanças de paradigma impostas pela Lei de Acesso à Informação?**

Notório que as mudanças de paradigma as quais nos referimos não se direcionam tão somente à atividade fiscalizatória, mas advêm de um contexto maior, de progressivo rompimento da cultura de sigilo (Martins, 2010). Há uma paulatina redução da distância entre governante e governado, calcada pela emergência dos ideais de impessoalidade e neutralidade na gestão pública (Abrucio, 2012). Ao mesmo tempo, a demanda legal e social por transparência impulsiona a divulgação de uma infinidade de dados públicos que ainda carecem de critérios, de comparativos, e de indicadores para que possam ser compreendidos e avaliados tanto pelos órgãos de controle quanto pelos cidadãos.

Tais transformações influenciam, portanto, não somente a gestão do dinheiro público e a responsabilidade de seus administradores, mas também abalam entendimentos antes consolidados sobre a Administração Pública, entre eles a relação entre *enforcement* e *compliance*. E esses termos e práticas, agora problematizados, passam a ser delimitados tenuamente, permitindo que sejam entendidos de variadas formas e por diversas lentes teóricas. No que se refere ao *enforcement*, preferimos adotar uma definição ampla, de forma que abranja o conjunto de mecanismos fiscalizatórios capazes de suscitar a obediência à lei. Valorizando o aspecto textual, o *enforcement* pode ser então entendido como a capacidade de determinados órgãos regulativos de "transformar linguagem legislativa em regras práticas" (Funk & Hirschman, 2012, p. 15, tradução nossa), que passam a ser aplicadas e, efetivamente, ensejam mudanças de comportamento nos jurisdicionados.

Tendo em vista o tom de negociação textual impresso ao conceito acima, é possível considerar a *compliance* como todo o "processo social que envolve, ao longo do tempo, as organizações procurando adaptar a lei para que ela se molde (*fit*) a seus próprios interesses" (Edelman, 1992, p. 1534-1535, tradução nossa). Note-se que, ao adotar essa definição, extrapola-se a ideia aritmética de que a *compliance* é tão somente o ato de cumprir estritamente a lei. Abre-se a possibilidade de se enxergar a relação entre *enforcement* e *compliance* sob o prisma do diálogo, das negociações, dos ajustes e das concessões de prazo. Igualmente, é vencido o entendimento de que a "lei é formulada e definida fora das organizações e ... de seus domínios" (Edelman & Talesh, 2011, p. 103).

Ratificando empiricamente essa noção, vejamos, por exemplo, o quanto os chamados 'termos de ajustamento' têm sido empregados nas relações entre órgãos regulativos e de controle externo com seus jurisdicionados. Observe-se que esses jurisdicionados – que se encontram em situação de desobediência legal – não são imediatamente alvos de penalidades, frente à sua manifestação expressa de sua vontade de solucionar os desacordos. Vide a Resolução n. 59 (2017) do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR), que define os termos de ajustamento da seguinte maneira:

**Art. 2º** Considera-se Termo de Ajustamento de Gestão o instrumento de controle vocacionado à adequação e regularização voluntária de atos e procedimentos administrativos sujeitos à fiscalização do Tribunal, mediante a **fixação de prazo razoável para que o responsável adote providências ao exato cumprimento da lei**, dos princípios que regem a administração pública e das decisões não definitivas emanadas deste Tribunal (Resolução n. 59, 2017, grifo nosso).

O que se depreende dessa discussão inicial e exemplificativa é a premissa de rompimento da dicotomia *compliance* e *não-compliance* (Edelman & Talesh, 2011), exigindo, por sua vez, reposicionamento do papel do *enforcement*. Trata-se de um desafio de ajustamento entre a leitura fria das atribuições do controle externo atribuídas na Carta Magna, e o calor de mudanças legais e sociais que se deram desde a década de 1980 até o presente momento, desenhando um cenário de exigência por transparência e de vastidão dos dados públicos submetidos à obrigatoriedade de divulgação.

Nesse estudo, a questão de pesquisa posta é respondida mediante análise do discurso, utilizando-se de material empírico tanto de ordem primária quanto secundária, visando compreender: (a) os esforços de coordenação entre o aparato regulatório; (b) as alterações promovidas no *enforcement* em decorrência da transparência nos dados públicos; e, (c) a condição de aproximação do cidadão à Administração Pública. Ao mesmo tempo, utiliza-se como ponto de partida o reconhecimento do desafio de "efetivar a **modernização e a ampliação do modelo de fiscalização de conformidade para o de auditoria de resultado**, nos moldes do que ocorre nas grandes nações desenvolvidas" (Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2014, p. 3).

Ao tecer essa relação entre transparência e desenvolvimento social, resta fortalecida a vertente de estudos que destacam as relações entre lei sociedade e organizações. Sendo assim, o Institucionalismo Organizacional, em especial seguindo uma abordagem sócio-legal, oferta a compreensão teórica dessa dinâmica, inclusive nas questões que perpassam *enforcement* e *compliance*. Sobretudo, a literatura institucionalista ainda nos oferece a visão plural desejada sobre o tema, inclusive em questões de modelos de *compliance*, e as escolhas organizacionais por esse ou aquele modelo de conformidade legal (Greenwood, Oliver, Suddaby, & Sahlin-Andersson, 2017).

Dessa feita, partimos de uma estruturação menos ortodoxa dos conteúdos teóricos e conceituais norteadores deste estudo – além dos já expostos aqui, nesta seção introdutória – para irmos versando estes à interpretação do material empírico angariado, de forma abduativa, ao passo que as análises transcorrem, assim procedendo conforme julgamos pertinente durante tal apresentação, e culminando com considerações finais que os resgatam, e que com eles dialogam. Pretende-se, portanto, proporcionar uma discussão múltipla das mudanças assumindo uma ótica recursiva nas relações entre organizações, reguladores e sociedade, tendo por pano de fundo a lei e a linguagem.

### **Procedimentos Metodológicos**

Para realização desse estudo, de abordagem qualitativa, foram utilizados materiais empíricos de ordem primária e secundária, ambos submetidos ao método da análise do discurso. Apresentamos, nos parágrafos seguintes, os procedimentos adotados para as etapas de apreensão e análise do material empírico.

#### ANGARIANDO MATERIAL EMPÍRICO

Foram utilizados materiais empíricos de ordem secundária oriundos dos portais de *web* dos tribunais de contas brasileiros (estaduais e municipais), bem como do *website* da Associação Brasileira dos Tribunais de Contas (ATRICON), durante os meses de outubro e novembro de

2017. Com base nas informações disponíveis no portal "Boas Práticas dos Tribunais de Contas"<sup>i</sup>, desenvolvido pela ATRICON, foram selecionados 13 (treze) tribunais, compondo a amostra de material empírico a ser pesquisado. A apreensão priorizou iniciativas e projetos organizacionais de tribunais de diversos estados que já houvessem obtido reconhecimento por parte da Associação Nacional. Dentre esses projetos, foram escolhidos aqueles que possuíssem ligação com os temas "controle social", "Lei de Acesso à Informação" ou "cidadão".

Escolhidos os tribunais de contas para estudo, foram coletados fragmentos das respectivas páginas da *web* que versassem sobre a temática em apreço, e que totalizaram 32 páginas de registros. Esses fragmentos foram posteriormente submetidos à classificação e análise, conforme será detalhado na próxima subseção.

No que se refere ao material empírico de ordem primária, optamos pela utilização de trechos selecionados de 8 (oito) entrevistas semiestruturadas realizadas por um dos autores em formato *one-shot*, e cujo escopo se referiu à atuação dos entes fiscalizatórios em relação à LAI. As entrevistas, realizadas entre os meses agosto e dezembro de 2016<sup>ii</sup>, totalizaram 7h25min de gravação que foram posteriormente transcritas, resultando em 217 (duzentas e dezessete) páginas redigidas em *software* editor de texto<sup>iii</sup>. A Tabela 1 resume o grupo de entrevistados e evidencia a proeminência de representantes do aparato regulatório, principalmente do TCE-PR, e de organizações de controle social do Estado do Paraná.

Tabela 1

**Atores Entrevistados**

Segmento Social	Função Atribuída ao Segmento Social	Órgão em que Trabalha/Representa	Entrevistado	Cargo/Função que Exerce	Outras Informações sobre Entrevistado
Gestor Público (GP)	Segmento executor da Lei	Prefeitura Municipal de Londrina	GP1	Ouvidor-Geral do Município de Londrina	Servidor de carreira do município, atua na Ouvidoria, departamento responsável pela transparência passiva do município. Atua no Conselho Municipal de Transparência e participou de comissões internas para regulamentação da Lei e classificação de informações
			GP2	Controlador do Município de Londrina	Chefe da Controladoria, departamento responsável pela transparência ativa do município. Primeiro servidor a ocupar o cargo de Controlador-Geral do Município através de um processo de seleção conduzido pelo Conselho Municipal de Transparência e Controle Social.
			GP3	Ex-Controlador do Município de Londrina	Controlador do município no período de 2011 a 2015, quando se deu a aprovação da LAI. Servidor de carreira, permanece no quadro da Controladoria-Geral do Município.
Órgãos de Controle Externo (CE)	Segmento fiscalizador da Lei	Ministério Público Estadual do Paraná	CE1	Ex-Procurador Geral para Assuntos de Planejamento Institucional (SUBPLAN)	Procurador responsável pela condução do projeto 'Transparência nos Municípios', ação vista como estratégica na SUBPLAN e que tem por objetivo a regularização dos portais de todos os municípios e câmaras do Paraná, mediante a disponibilização de um portal único e padrão, desenvolvido pela Companhia de Tecnologia da Informação e Comunicação do Paraná (CELEPAR), a partir da Rede de Controle da Gestão Pública.
		Controladoria-Geral da União	CE2	Chefe da CGU subseção Paraná	Representante máximo da CGU no Estado, doutorando em Políticas Públicas pela UFPR. A CGU conduz localmente programas como 'Olho vivo no dinheiro público' e 'Fortalecimento da gestão'.

Segmento Social	Função Atribuída ao Segmento Social	Órgão em que Trabalha/Representa	Entrevistado	Cargo/Função que Exerce	Outras Informações sobre Entrevistado
		Tribunal de Contas da União	CE3	Ex-Secretário de Controle Externo do TCU no Paraná	Auditor de carreira do TCU, foi durante sua gestão que o TCU analisou os portais de transparência dos municípios, desenvolvendo metodologia de avaliação.
		Tribunal de Contas do Estado do Paraná	CE4	Coordenador do projeto LAI Social	Integrante da equipe que trabalhou com a metodologia de auditoria social, em parceria com universidades estaduais paranaenses, o servidor coordenou o projeto LAI Social que avaliou 72 municípios com metodologia própria desenvolvida no âmbito do projeto.
		Tribunal de Contas do Estado do Paraná	CE5	Integrante da comissão que regulamentou a LAI no TCE-PR	Servidora do TCE-PR que participou da regulamentação da Lei na organização. Autora de livro sobre acesso à informação. Representante do TCE-PR em grupo temático entre tribunais de contas que discute jurisprudência.
Sociedade Civil Organizada (SC)	Segmento beneficiário da lei e que exerce controle social	Observatório Social de Londrina	SC1	Presidente do Observatório Social de Londrina	Jornalista, repórter político do jornal Folha de Londrina. Foi um dos fundadores do observatório, sendo membro desde sua fundação. Já presidiu também o Conselho Municipal de Transparência e Controle Social.
		Conselho Municipal de Transparência e Controle Social de Londrina	SC2	Presidente do Conselho Municipal de Transparência e Controle Social em Londrina	Professora doutora da Universidade Estadual de Londrina, participante do projeto LAI Social, tem as políticas públicas como um de seus interesses de pesquisa. Já esteve envolvida com a função de um observatório social dentro da UEL, nominado Observatório Interdisciplinar de Políticas Públicas.

Fonte: Elaborada pelos autores.

#### TRATAMENTO E ANÁLISE DO MATERIAL EMPÍRICO

O material empírico foi submetido, de forma concomitante, a procedimentos metodológicos de classificação e análise. Por sua capacidade de destacar o discurso como elemento capaz de construir a realidade organizacional, priorizou-se a análise do discurso em vertente interpretativista (Heracleous & Hendry, 2000). Ao posicionar essa relação visceral entre discurso e realidade, a linguagem não é vista somente como ferramenta analítica (Putnam & Fairhurst, 2001), mas como a essência e a matéria do significado (Phillips & Hardy, 2002).

A análise do discurso empreendida, então, centra-se nas questões de intertextualidade. O texto é então visto como uma teia, que, por sua vez, é componente constitutivo da formação do discurso (Phillips & Malhotra, 2017). É nas questões de texto e intertexto que está centrada o método empregado, cujas etapas são então detalhadas:

1. Os materiais de ordem primária e secundária foram submetidos à classificação, gerando categorias com base nas relações texto e intertexto (Putnam & Fairhurst, 2001). Cada fragmento foi disposto manualmente em categorias analíticas que foram delineadas *a priori* com base em leitura prévia, a saber: (a) programas organizacionais de aproximação com cidadão; (b) conversão de dados públicos no formato dados abertos; (c) disponibilização de indicadores e mapas interativos; (d) afrouxamento do *enforcement*; (e) descoordenação das ações de fiscalização; e, (f) atuação conjugada de órgãos de controle.
2. Partiu-se para uma etapa de cunho léxico em que foi elencado um rol de termos e possíveis sinônimos presentes nas transcrições e fragmentos, que tornou possível caracterizar menções/remissões que indicam a presença de elementos que argumentam, discorrem e deliberam sobre assuntos abarcados pelas 5 categorias analíticas destacadas. Além de contribuir para evidenciar intertextualidades, esses grupos de vocábulos resultaram em grifos nas tabelas de análise do discurso, dispostas na seção 3 deste estudo.
3. 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 grupo de achados da pesquisa, ou seja, a convergência entre (a) fala/fala, e entre (b) fala/texto, se configurando como resultado da pesquisa, e alterando as categorias prévias para os achados que serão apresentados na seção 3.
4. Por fim, operou-se análise semântica tendo em vista as mútuas influências entre texto e contexto. Trata-se de uma condição em que o "ato de referir à realidade depende de um contexto, seus efeitos são práticos, pois são os efeitos discursivos que os produzem" (Araújo, 2004, p. 10). Nisso, ao mesmo tempo em que os textos refletem determinado contexto sócio-político, o contexto é resultado da ação discursiva. Desse modo, importa particularmente não só o contexto em que se dá determinada fala, mas, ao mesmo tempo, de que forma tal fala impacta no contexto.

O resultado da aplicação desses procedimentos metodológicos é disposto na seção seguinte, a qual apresenta os três achados da pesquisa. Esses achados configuram nosso entendimento sobre as mudanças no papel desempenhado pelos tribunais de contas.

## Evidências Empíricas e Resultados

### A FUNÇÃO DE COMPILAR E TRADUZIR DADOS PÚBLICOS

Esta seção se baseia em três argumentos centrais sobre os quais discorreremos, a saber: (a) a dificuldade de compreensão e manejo dos dados públicos e o anseio pelos dados abertos; (b) o processo de tradução a que se deve submeter os dados para efetivo exercício de controle externo e controle social; e, (c) o reconhecimento, por parte dos tribunais de contas, de sua capacidade de organizar e compilar dados.

Por advento da LAI (Lei n. 12.527, 2011), os órgãos do poder executivo, legislativo e judiciário passaram a ser obrigados a disponibilizar, no formato estabelecido em Lei, os dados referentes à sua gestão. O rol de exigência legal não se restringe ao elenco não exaustivo de despesas, pagamentos, contratos, mas perpassa por condições que facilitem o **manejo desses dados**, tais como:

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

- I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;
- II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;
- III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;
- IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;
- V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;
- VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso; (Lei n. 12.527, 2011).

O reconhecimento de que os dados públicos não devem somente estar acessíveis, mas também organizados e de fácil acesso e manejo exalta o conceito e o anseio pelo que se chamam 'dados abertos', cuja definição proferida pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (2016, p. 33) é a seguinte:

Dados abertos: dados livremente disponíveis para utilização e redistribuição por qualquer interessado, sem restrição de licenças, patentes ou mecanismos de controle. Na prática, a filosofia de dados abertos estipula algumas restrições tecnológicas para que os dados sejam legíveis por máquina. Todo dado público tem "vocação" para ser aberto. Como praticamente todo dado governamental   público, é fundamental que os governos implementem políticas para disponibilizar seus dados em formato aberto.

Observe-se que o conceito abordado traz, subliminarmente, a assunção de que os dados públicos não se encontram, nesse momento, completamente aptos a serem ofertados como 'abertos'. O vocábulo "vocação" clarifica o ideal almejado de transparência, mas que ainda não se faz presente na estruturação padrão dos portais da *web* atualmente disponíveis.

Vejamus que a estruturação em dados abertos é um dos caminhos para permitir o estabelecimento de critérios, comparativos e indicadores, ampliando o senso crítico do controle externo e do controle social. Segundo o Governo Federal, a necessidade de trabalhar os dados   impositiva para os avanços na ideia de dados abertos, conforme cartilha:

Dados Abertos constituem a publicação e disseminação de dados e informações públicas na Web, seguindo alguns critérios que possibilitam sua reutilização e o desenvolvimento de aplicativos por toda a sociedade ... . Disponibilizar dados na Web não é uma prática recente no governo, porém com uma política de dados abertos, **o governo sinaliza que pretende padronizar e alavancar a disseminação de dados públicos por todos os  rg os**. O paradigma de dados abertos   fundamentado na constatação de que o dado, quando compartilhado abertamente, **tem seu valor e seu uso potencializados**. Com isso o governo pretende desenvolver um



ecossistema de dados e informações que beneficia a sociedade e possibilita o envolvimento de todos seus setores, inclusive a iniciativa privada, o setor acadêmico e o próprio governo (Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação [SLTI]; Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão [MP], n.d., grifo nosso).

Na Tabela 2 a seguir, utilizou-se exemplificativamente alguns fragmentos de cartilhas e portais de tribunais de contas nacionais, que refletem de que forma esses órgãos regulativos reconhecem a necessidade de organizar, manusear e compilar dados em favor do exercício do controle externo e social, permitindo seu "uso potencializado" e a maior efetividade do *enforcement*.

Tabela 2

### O Papel de Compilação de Dados

TRIBUNAL	TRANSCRIÇÃO	DESDOBRAMENTO
TCE-SP	<p>Criar <b>indicadores finalísticos</b> para análises dos processos utilizados pelos jurisdicionados é uma tarefa que vem reunindo esforços dos agentes políticos e técnicos da Corte de Contas Paulista com o fim de contribuir para uma sociedade mais justa</p>	<p>AÇÃO: criar indicadores finalísticos</p> <p>OBJETIVO: contribuir para uma sociedade mais justa</p>
TCE-RS	<p>O TCE-RS produziu <b>mapas interativos</b> com a finalidade de apresentar graficamente um conjunto de indicadores dos municípios. O objetivo é mostrar de maneira clara a situação de cada município, além de permitir comparações.</p>	<p>AÇÃO: produzir mapas interativos e conjunto de indicadores</p> <p>OBJETIVO: mostrar de maneira clara e permitir comparações</p>
TCE-PB	<p>O Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, no exercício de sua missão institucional, bem como de sua função pedagógica, tem por finalidade, com a elaboração e disseminação desta cartilha, orientar os jurisdicionados sobre os <b>indicadores finalísticos</b> destinados a compor o Índice de Efetividade da Gestão Municipal</p>	<p>AÇÃO: elaborar e disseminar cartilha e orientar sobre indicadores finalísticos</p> <p>OBJETIVO: exercício da missão institucional e função pedagógica</p>
TCE-PE	<p>Os dados compartilhados podem ser livremente utilizados pelos cidadãos no desenvolvimento de <b>aplicativos, execução de pesquisas automatizadas</b> ou qualquer outro meio tecnológico que promova o controle social.</p>	<p>AÇÃO: executar pesquisas automatizadas de forma livre.</p> <p>OBJETIVO: promover controle social</p>
TCE-ES	<p>A divulgação de <b>dados abertos</b> significa possibilitar que qualquer cidadão possa acessá-los, compreendê-los e utilizá-los da maneira que melhor desejar, fomentando a transparência ativa e o controle social.</p>	<p>AÇÃO: divulgar dados abertos, de livre acesso.</p> <p>OBJETIVO: fomentar a transparência ativa e o controle social</p>

Fonte: Elaborada pelos autores.

Evidenciam-se algumas características textuais que demarcaremos. A primeira, de cunho gramatical e sintático, refere-se à construção de orações subordinativas em que o tribunal de contas demonstra desempenhar determinada ação com certo objetivo, de natureza causal. O segundo ponto versa sobre a congruência léxica (vide item 2 da seção 2.2 deste artigo), o que se destaca em negrito na coluna intitulada 'Transcrição' da Tabela 1. A intertextualidade se dá pela exposição de medidas voltadas à interpretação, compilação e utilização dos dados públicos, seja por indicadores, por mapas ou por suportes comparativos entre municípios e organizações públicas.

Esse processo de conversão de dados será visto, nesse momento, pelo prisma da tradução. Primeiramente, é necessário entender que o conceito de tradução reside na constatação de que informações e ideias se dão de forma contextualizada. Só há tradução quando se considera o uso social, considerando as instituições, as ideias, os modelos, as diretrizes e o padrão de

determinado ambiente – *social landscape* (Wedlin & Sahlin, 2017). Sendo assim, os dados públicos vêm sofrendo uma transição do ambiente organizacional, de forma restrita, à residência de cidadãos, mesas de redação jornalística, painéis de discussão acadêmica, entre outros. E, nesse caminho, por consequência, há mudanças nos padrões, modelos, instituições e ideias que os envolvem.

Por isso, a tradução está centrada em "criar algo que é apropriado e desejado em determinado tempo e lugar" (Wedlin & Sahlin, 2017, p. 106-107, tradução nossa). Assim, é necessário averiguar e "definir quais processos demandam soluções locais e moldar planos a serem cumpridos" (Wedlin & Sahlin, 2017 p. 107, tradução nossa). A definição dessa *social landscape* é fundamental para constarmos, em conclusão, que a maleabilidade do uso de dados é crucial para a tradução, pois é ela que então permite à adaptação aos problemas e interesses locais, de diferentes estados, municípios e segmentos sociais. Por sua vez, essa maleabilidade é favorecida pela estruturação dos dados no formato aberto, intenção presente no texto de legislação.

Em arremate, podemos sintetizar da seguinte forma as nossas conclusões nessa etapa: o uso de indicadores, mapas e a facilidade de acesso e manejo dos dados é o que permite o uso aplicado das informações públicas – daí a importância e o anseio do uso de dados abertos. Os tribunais de contas, que possuem os dados de diversas organizações municipais e estaduais, sabedores dessa condição, avançam para o tratamento e compilação desses dados, em busca de que os dados públicos possam, efetivamente, gerar controle social e ganhos pedagógicos, assumindo um novo papel de *enforcement*. Ao atuar dessa maneira, os tribunais empreendem a tradução dos dados públicos em direção à sua vocação de dados abertos, permitindo alcançar seu uso social, ou seja, sua flexão a diferentes locais, interesses e finalidades.

#### O IDEAL DE APROXIMAÇÃO DO CIDADÃO

Nessa etapa, o ideal de aproximação será evidenciado pelo friso ao processo (em curso) de transição do sigilo para transparência, aferindo efeitos da LAI sobre o modo de atuar dos tribunais de contas, vistos aqui como representantes do *enforcement*.

Primeiramente, é importante remontar a dimensão sociocultural que caracteriza o que se nominou transição do sigilo para a transparência. Saliente-se, mais uma vez, que a discussão teórica aqui abordada não pretende considerar esse processo como finito ou concluído, mas sim perceber de que forma a lei, os textos e as práticas evidenciam essa transição. Trata-se, portanto, de focar nossos esforços na dimensão faceta secundária da lei (Ross, 2001), particularmente, aspectos que dependem "do seu reconhecimento, de sua interpretação, da mudança, da adjudicação" (Ross, 2001, p. 61, tradução nossa).

Para Martins (2010, p. 155), o que a sociedade brasileira vem experimentando é o "conflito entre a publicidade e o sigilo". Esse conflito advém do gradual desgaste do modelo de Administração Pública a portas fechadas. Assim, o conjunto legal brasileiro, com marco inicial na Constituição Cidadã de 1988, passa a defender o acesso à informação, a responsabilidade dos agentes públicos, a necessidade de dar publicidade aos atos, e de governar com base nos princípios de impessoalidade, moralidade, eficiência, etc. A aprovação de leis que consagram esses valores encontra respaldo internacional. A Lei de Acesso à Informação, em sua fase de projeto, foi alvo de pressões para tramitação do projeto no Senado Nacional, especialmente de órgãos como ONU e UNESCO, expondo uma relação entre os anseios de desenvolvimento social com a transparência na gestão pública (Nações Unidas do Brasil, 2010).

Sendo assim, a pressão internacional tomava, por exemplo, a experiência de diversas nações desenvolvidas que vivenciavam avanços pelo acesso à informação. Entretanto, a despeito de outros países <sup>iv</sup>, em que esses preceitos já eram centenários e já estão consolidados no seio social, a tarefa em solo nacional é mais árdua, especialmente no avanço prático que traria a Lei. Nesse ponto, o Brasil passa então a ser desafiado a "compreender as teias de significado por

trás de cada um desses vocábulos (da lei)" permitindo "decifrar o novo paradigma cultural" (Alves, 2012, p. 120).

Esse prognóstico trazido por Diniz Alves se faz particularmente interessante a esse estudo, pois a ideia de vocábulos e significados encontra-se convergente com a análise de discurso e autoriza a imersão no processo sociocultural por meio das palavras, dos textos e das interpretações. Desse modo, retomamos nosso objetivo de demonstrar de que forma os tribunais de contas significam a Lei de Acesso à Informação, agora mostrando o discurso e os elementos sociais que balizam as ações de *enforcement*. Passemos à análise dos fragmentos transcritos na Tabela 3:

Tabela 3

### O papel de Aproximação do Cidadão

TCE-SP	A atividade de fiscalização dos governos exige dos órgãos de controle bem mais que a aferição da conformidade com as normas de execução orçamentária e de regularidade das despesas. O cidadão hoje reivindica — com legitimidade — o acesso à informação que lhe permita avaliar os resultados das ações dos gestores públicos e sua <b>adequação aos compromissos assumidos com a sociedade</b>	Tempo 1: aferição de normas da conformidade com normas de execução orçamentária e regularidade de despesas. Tempo 2: cidadão reivindica seu acesso para avaliar as ações públicas e essa demanda salienta o dever dos TCEs em reforçar seus compromissos com a sociedade.
TCE-RJ	O resultado auferido com sua aplicação <b>servirá</b> à sociedade, mediante a divulgação transparente do nível de gestão municipal apurado sob a ótica da estrutura, dos sistemas e dos processos organizacionais existentes, em comparação com as práticas que assegurem a entrega de serviços e soluções de forma eficiente, eficaz e efetiva à sociedade brasileira.	Tempo 1: nem sempre o resultado aferido tinha aplicação direta à sociedade. Tempo 2: Práticas que assegurem soluções e serviços eficientes, eficazes e efetivas à sociedade brasileira.
TCE-PE	O Tribunal de Contas de Pernambuco <b>não medirá esforços</b> no sentido de fomentar e contribuir para formação de uma sociedade cada vez mais cidadã, justa e comprometida com a coisa pública.	Tempo 1: o compromisso com a sociedade cidadão não estava em situação de prioridade. Tempo 2: não se mede esforços para formar uma sociedade mais justa e cidadã.
TCE-PB	A importância da temática <b>decorre do imperativo proposto pela sociedade</b> em exigir o acesso a elementos de informação que lhe permitam avaliar os resultados das ações dos gestores públicos e sua adequação aos <b>compromissos assumidos</b> com maior grau possível de efetividade.	Tempo 1: não havia o imperativo proposto pela sociedade de exigir o acesso a informações que permitam avaliar a gestão pública. Tempo 2: emerge a demanda para que o tribunal se volte aos compromissos assumidos com maior efetividade.
TCE-SC	Ampliar o diálogo e as possibilidades de interação com o cidadão, para promover a melhora do desempenho e dos serviços prestados pelo TCE/SC e pelos órgãos fiscalizados em favor do bem comum é a meta. Trata-se de uma <b>contribuição para a sociedade</b> exercer o controle social da gestão pública.	Tempo 1: a interação e o diálogo com o cidadão se dá de forma mais restrita. Tempo 2: a ampliação desse diálogo é a contribuição do TCE para o exercício do controle social.

Fonte: Elaborada pelos autores.

Nosso foco inicial da análise do discurso está na questão temporal das construções textuais que servem como endosso para enxergar o processo de transição em perspectiva de continuidade. Atente-se pela presença implícita de dois momentos, quais sejam: (a) um momento passado, em que o *enforcement* se concentra na "aferição da conformidade com as normas da execução orçamentária e de regularidade das despesas"; e, (b) um momento subsequente, que vem tomando corpo, em que se amplia "o diálogo e as possibilidades de interação com o cidadão". Vejamos que esse momento '(b)' é ainda visto pelos tribunais de contas de maneira projetiva, o que se evidencia textualmente pelo uso recorrente de verbos em tempo futuro, como "medirá" ou "servirá".

Em contraponto à noção temporal – cuja percepção é latente –, o ideal de aproximação do cidadão é declarado e manifesto, e vem a destacar o senso de coletividade e sociedade, ressaltando a faceta secundária da lei (Ross, 2001). Sendo assim, os tribunais de conta reforçam sua posição nas relações sociais entre lei e sociedade, pela proposição de buscar conjuntamente o "bem-comum", revogando para si o papel de fomentar e estimular o controle social. Por essa condição, os tribunais reconhecem a relação entre lei de acesso à informação, e desenvolvimento social.

A pesquisa em cima do material empírico de ordem secundária demonstra que diversos tribunais de contas implantaram programas voltados ao cidadão, como por exemplo, "Espaço cidadão" (TCE-MT), "Portal informação para todos" (TCE-PR), "Portal do Cidadão" (TCE SP e TCE-TO) "TCE Cidadão" (TCE-PA e TCE-SE) e "Controle Cidadão" (TCE-CE). É notória a intertextualidade léxica entre os nomes escolhidos para os programas e respectivos portais, nos termos da intertextualidade vocabular que propusemos em nosso proceder metodológico. Em geral, os títulos procuram ressaltar o termo "cidadão", flexionados com o propósito de oferecer ferramentas ao cidadão (como "fiscalize" ou "controle") ou com saliência no *locus* criado para as demandas do cidadão (como "Espaço Cidadão", "TCE cidadão"). A intertextualidade se apresenta ainda com o próprio texto legal, no sentido da promoção de acesso irrestrito, como o "Portal informação para todos".

Em suma, o ideal de aproximação do cidadão encontra respaldo nos marcos regulatórios que influenciam, recursivamente, o processo de transição social de sigilo para transparência. Em seus projetos e comunicados, os tribunais de contas manifestam, por significados e vocábulos, o discurso de aproximação com o cidadão, em uma visão de temporalidade. Observa-se assim, uma postura adaptativa e projetiva do *enforcement*, bem como um caminho de inserção social a ser ampliado com a declaração do propósito comum de desenvolvimento social.

#### O RECONHECIMENTO DA NECESSIDADE DE COORDENAR ESFORÇOS DE *ENFORCEMENT*

Inicialmente, faremos algumas inflexões teóricas sobre o *enforcement* e suas relações com lei e sociedade, com a finalidade de fortalecer o entendimento coletivo e social das forças de fiscalização. Na sequência, apresentaremos o material empírico de ordem primária submetido à análise de discurso que irá advogar pelo reconhecimento de que é necessário coordenar esforços para avançar no controle externo e social.

- (a) Ao reconhecer que as leis nem sempre são espelhos de hábitos sociais, e que as nações nem sempre estão prontas para determinada legislatura, fica fortalecida a ideia de controle e fiscalização. Portanto, a lei não deve ser vista como *self-enforcing* (Edelman, Uggen, & Erlanger, 1999, p. 407);
- (b) Em havendo a incerteza sobre o poder do *enforcement* (Hawkins, 1984 como citado em Edelman, 1992), afeta-se o nível de construção social da lei;
- (c) Por conseguinte, é possível assumir uma relação de contrapesos (balança) entre *enforcement* e *compliance*, em que quanto mais incisivo é o *enforcement*, menor é a

amplitude de *compliance* (Edelman, 1992). Ou seja, o enfraquecimento do *enforcement* pode multiplicar as formas, os modelos e os prazos de cumprimento legal.

(d) Para Hart, na face primária da lei (texto), o *enforcement* advém da força das sanções e do poder da autoridade do aparato coercivo (Ross, 2001);

(e) Já em sua face secundária (reconhecimento social), cerne do nosso estudo, quem sofre pressão para exercer o *enforcement* é a própria autoridade, na medida em que se amplia uma cobrança social por justiça ou para se fazer cumprir a lei (Ross, 2001).

Ao posicionar essas questões teóricas, emerge o objetivo de verificar conjuntamente: (a) o quão incisivo é o *enforcement*; (b) qual a proeminência dos agentes que atuam no *enforcement* [considerando as assertivas constantes nos itens 'd' e 'e']; e, (c) de que forma os órgãos de controle, em especial os tribunais de contas, reconhecem ou articulam suas ações de fiscalização, em razão do advento da LAI. Nessa seção, defenderemos que alguns fatores sobre a dinâmica *enforcement/compliance* são fundamentais para o entendimento desses pontos, ilustrados com evidências empíricas na Tabela 4:

(a) A pressão por *compliance* parte fundamentalmente da sociedade civil organizada, frente à reatividade dos órgãos de controle;

(b) A atuação do aparato regulador não está alinhada, gerando descoordenação de esforços;

(c) Ações pontuais de controle e fiscalização carecem de monitoramento e continuidade, exigindo uma nova postura dos órgãos de controle frente ao dinamismo proposto pelo aparato legal;

(d) Morosidade e falta de efetividade dos processos judiciais, além do excesso de judicialização, enfraquecem as sanções e penalizações;

(e) Essas condições são reconhecidas pelos entrevistados; que entendem a descoordenação do *enforcement*, o que se desvela pela análise do discurso.

Tabela 4

**O Papel de Coordenação de *Enforcement***

PRESSÃO POR COMPLIANCE DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA E REATIVIDADE	
ENTREVISTADO	FALA
SC2	"O MP só atende quanto tem uma demanda representada" "Tudo, me parece, fica a cargo de alguém provocar"
GP1	"Ele (o gestor público) é cobrado, pouco cobrado, mas é pelo Observatório"
CE1	"Até hoje, o MP atuava na área administrativa, de controle administrativo, em função de provocações ou denúncias de jornal ou internet"
CE1	"O modelo de aguardar o Tribunal de Contas fechar as contas, julgar se elas estão corretas ou incorretas para depois, anos depois, aqui ser comunicado ao MP está mais do que provado que está falido"
GP1	"Não me lembro deter recebido órgão de controle (na Prefeitura de Londrina)"
SC2	"Há um distanciamento muito grande (dos órgãos de controle)" "As coisas só vão de fato melhorar quando a Controladoria fizer seu papel, o Ministério Público o seu, o Tribunal de Contas o seu, o servidor, o seu, a sociedade o seu"

GP1	"E nós (aparato regulatório) não chegamos a lugar nenhum. Por isso, nós estamos investindo no controle social, de tal forma que ... a própria sociedade exige as mudanças"
<b>FALTA DE ALINHAMENTO E COORDENAÇÃO DO APARATO REGULADOR</b>	
CE1	"Cada órgão estava exigindo, uns mais, outros menos, mas então nós estabelecemos que era necessário ter um <b>padrão</b> mínimo (pelo projeto colaborativo Transparência nos Municípios)"
GP2	"Eu tenho a convicção de que não está amarrado ... não existe <b>padrão</b> "
GP2	"Tem demandas aqui ... nós atendemos uma primeira auditoria do MP, já chegou outra auditoria e agora, pouco depois, disponibilizar novos relatórios" "Não há <b>padrão</b> , não há convergência"
CE3	"Não houve articulação entre nós, os órgãos de controle, para se cobrar adequadamente isso"
CE3	"Se a gente tivesse feito isso melhor (articulação entre os órgãos de controle) estaríamos num outro patamar"
CE4	"Então, ou seja, como a gente se fala mal não é: assim, município, TCE, TCU, etc. A gente deveria ser mais bem articulado"
SC1	"O único órgão de controle que existia era o MP"
<b>CARÊNCIA DE MONITORAMENTO E CONTINUIDADE</b>	
CE5	"Outra coisa que não aconteceu foi o monitoramento deste projeto (LAI Social do TCE-PR), por questões de continuidade isso acabou não acontecendo"
CE3	"Acho que os municípios sofrem muito com isso (com os problemas de continuidade na fiscalização e na gestão pública"
<b>MOROSIDADE E FALTA DE EFETIVIDADE NOS PROCESSOS JUDICIAIS</b>	
CE1	"O TAC <sup>v</sup> é uma forma de resolver sem judicializar". A Justiça "teria pouquíssima efetividade, a não ser punir o agente público por improbidade, mas antes de punir, com certeza, o agente público já teria corrigido o problema que foi imputado a ele"
CE1	"Deixa entrar com ação, depois eu corrijo, porque eu sou administrador"
SC1	"É difícil responsabilizar o gestor pela informação"
SC1	"O TAC (é) a forma do MP compreender que as coisas têm que ser aos passos e talvez o resultado seja melhor do que ele ficar só processando, processando"
SC2	"Existe uma demora muito grande do processo (judicial) ser desencadeado"
CE3	"Tudo está judicializado ... tudo, qualquer coisa, impeachment está judicializado, a saúde ... muitas vezes a lei se desvirtua no meio do caminho"

Fonte: Elaborada pelos autores.

Passando às análises da linguagem, o uso pronominal da primeira pessoa do plural indica a percepção da necessidade de união de forças entre os órgãos de controle e a sociedade civil organizada, sendo cunhadas colocações iniciadas por pronomes pessoais como "nós" ou "a gente". Na questão de descoordenação, a palavra "padrão" foi proferida com recorrência. Ao passo que se reconhece a necessidade de atuação conjunta, percebe-se, de forma sutil (mas presente), a **frustração** com a falta de integração, diálogo e presença do aparato regulatório, ensejando dúvidas nos entrevistados sobre a real capacidade punitiva da lei, e, portanto, sobre sua própria efetividade e validade.

Segundo La Torre (2010), a validade legal é, muitas vezes, interpretada em termos de sua efetividade, em particular em análises que conectam questões linguísticas às causas ou efeitos

legais. Por essa trilha, transparecem **incertezas sobre a própria efetividade legal**, bem como o **desapontamento** pelas dificuldades de responsabilização e penalização.

O Ministério Público Estadual, em especial, revela a amplitude desse sentimento, pois aponta a falência do modelo atual de fiscalização (como um todo, e não exclusivamente do MP-PR), e busca alternativas ao cumprimento da LAI. Essas alternativas foram exemplificadas pelo modelo de assinatura de Termos de Ajustamento com agentes públicos municipais, fortalecendo a perspectiva colaborativa, e não somente a punitiva.

Por esse espectro, o que se observa, subliminarmente, é a derrocada desse modelo punitivo, com a ascensão de um viés de atuação pedagógica e consensual. Frente à dificuldade de penalizar e responsabilizar, os entrevistados destacam ações alternativas (como os termos de ajustamento), vistas como mais efetivas, indicando um reposicionamento das ações de controle e um reconhecimento da urgência em coordenar.

A convergência entre o conteúdo das falas indica a percepção de que os órgãos de controle não se falam e não atuam com a efetividade necessária, vindo a comprometer a validade legal e, conseqüentemente, a efetividade da lei e seu *compliance*. Dessa forma, emerge a constatação de que as ações de *enforcement* não estão suficientemente articuladas e coordenadas, e carecem de reposicionamento. Retomando a metáfora da balança, a descoordenação do *enforcement* amplia as possibilidades de *compliance*.

## Conclusão

Nesse estudo, propusemos averiguar qual tem sido papel dos tribunais de contas frente às exigências legais por transparência, especialmente diante do advento da Lei de Acesso à Informação. Para isso, foram utilizados textos publicados por 13 (treze) tribunais de contas em suas páginas da *web* referentes a seus projetos organizacionais de estímulo ao controle social e à transparência de dados públicos. Foi utilizado, também, material empírico de ordem primária oriundo de 8 (oito) entrevistas semiestruturadas realizadas no estado do Paraná, visando obter uma visão da dinâmica entre discurso e significados, especialmente no que tange o entendimento de *enforcement*.

Partimos da premissa de que o conjunto normativo que sucede a Constituição Federal de 1988 implementa uma desafiadora postura de inversão da cultura de sigilo pela transparência (Abrucio, 2012; Martins, 2010), tornando o cidadão o protagonista da gestão pública. Além de beneficiário das políticas públicas, é a ele que a Administração Pública deve prestar contas, informando, com clareza e acurácia, de que forma gere seus recursos.

Observamos, porém, que o desafio não se situa apenas atrás das portas de prefeituras, secretarias de estado ou outros órgãos públicos. O aparato regulatório também procura sua nova posição, sob pena de ser 'o último a saber'. O cenário de cobrança e agilidade, o compartilhamento da fiscalização e as diferentes formas de *compliance*, como os termos de ajustamento, exigem mudanças na forma meramente punitiva e a ampliação de seu viés pedagógico e social, imprimindo uma severa demanda por celeridade.

Nossa análise vem, então, demonstrar que os tribunais de contas brasileiros têm repensado sua postura de atuação. Isso se evidencia por três achados que sintetizamos a seguir. Como **primeiro ponto**, notamos que os tribunais de contas têm divulgado, em suas páginas na internet, textos que **pregam a aproximação e a instrumentalização do cidadão**. Ao notar a intertextualidade entre esses fragmentos e as práticas organizacionais (no caso, projetos e programas implementados pelos TCEs), constitui-se um discurso de aproximação com o controle social em que os tribunais reivindicam uma parceria com a sociedade, em prol de transparência.

A parte da instrumentalização do cidadão para o exercício de controle social é o **segundo ponto** notório. Ciente da austeridade dos dados públicos, os tribunais têm ofertado indicadores, mapas interativos e outros modelos de compilação de dados, remando em direção da chamada "vocação de dados abertos". Ao atuar na compilação e tratamento de dados, essas organizações voltaram-se à **tradução de dados públicos**, fazendo as pontes necessárias de acomodação ao *social landscape* (Wedlin & Sahlin, 2017). Esse conceito é importante, pois, frisa o uso social contextualizado dos dados, colocando em voga a necessidade de adaptá-los aos propósitos da Administração Pública.

O **terceiro e último ponto** que salientamos é o reconhecimento de que as ações de *enforcement* carecem de coordenação. E, em uma análise mais aprofundada, percebemos que a Lei impõe dificuldades de responsabilização e penalização de agentes públicos, o que impulsiona o aparato regulatório a adotar maneiras alternativas para apoiar diferentes modelos de *compliance*. Ao propor outras formas de *enforcement*, portanto, tornam-se reconhecidas outras formas de *compliance*, e **o papel de execução imediata se converte em uma condição de monitoramento das ações de transparência**, alterando, por sua vez, a forma de atuação dos reguladores.

Vejamos que essa mudança está respaldada pela dinâmica peculiar da LAI. Supomos que no momento 't' fosse impetrada uma ação de penalização contra determinado agente público, por este não ter disponibilizado determinado dado no portal de transparência de seu município. No momento 't1' poderíamos ter facilmente o problema resolvido. As ações judiciais, cujo trâmite demora mais do que o carregamento de dados para um portal da internet, perdem então objeto, mostrando a diferença de temporalidade entre a atualização de um portal de transparência, e os ritos da justiça brasileira.

Em síntese, esses achados demonstram conjuntamente que os tribunais de contas compreendem um novo papel frente ao cenário de exigência por transparência. O Institucionalismo Organizacional nos oferta elementos para análise dessas práticas e discursos, particularmente pela ótica que enfoca o ambiente legal. O estudo das negociações e barganhas na relação *enforcement/compliance* que nos serviu de referência não é campo novo na perspectiva institucionalista, e encontra fulcro já nos ensinamentos de Hawkins (1983; 1984, como citado em Edelman, 1992). Porém, o que avança ao longo das últimas décadas é a ampliação do conceito de *compliance*, cada vez mais plural, mas também mais tênue e controverso (Edelman & Talesh, 2011).

Sobretudo, nota-se uma mudança no aspecto temporal de consecução do dispositivo legal: a *compliance* não se define na edição da lei, mas sim nas relações interativas entre lei, sociedade e organizações. Assim, o olhar de pesquisa se afasta da análise literal do texto da lei e se volta aos requisitos de sancionamento social da lei, para sua face secundária (Ross, 2001), em que o conteúdo legal e a extensão de suas mudanças desvelam-se tão somente na imersão prática da lei na sociedade, e não na promulgação do texto da lei por si só.

No âmago dessas relações, encontra-se o protagonismo da linguagem, isso porque parte desses laços – de acordos e desacordos – dá-se de forma discursiva. Por isso, esse estudo apresentou declarações, fragmentos e transcrições, que evidenciam a inclinação para um novo papel dos Tribunais de Contas pela existência de um discurso subjacente, que indica o redirecionamento das ações meramente punitivas e estritamente constitucionais.

Em conclusão, há de se considerar que, tal qual outros movimentos de cunho sócio-legal, essa mudança de discurso não ocorre de forma isolada e, portanto, envolve múltiplas organizações e facetas ambientais. Por isso, novos trabalhos podem abordar visões internas e organizacionais, como a possibilidade de ocorrência de *decoupling* ao assumir novos papéis de *enforcement* (Boxenbaum & Jonsson, 2017) priorizando o atendimento de expectativas institucionais (Deephouse, 1996) em detrimento de ações voltadas à eficiência. Outros estudos podem lançar



luz sobre os impactos e as motivações por trás dessas mudanças, em uma perspectiva teórica que valorize a inovação e os atores centrais e periféricos que servem de forças motrizes a esse processo (Compagni, Mele, & Ravassi, 2015). Vislumbramos ainda que estudos subsequentes que se aproximem dos contextos naturais de órgãos fiscalizadores e de controle como os tribunais de contas aqui tratados podem ser, igualmente, frutíferos, no que tange a apreenderem – de forma imersa e vivencial – as efetivas práticas, processos e mecanismos mediante os quais os novos papéis (sociais e institucionais) apontados como conclusões desta investigação têm sido realizados, em tais organizações públicas (Smets, Aristidou, & Whittington, 2017). Visões ambientais podem romper o delineamento (supostamente) impermeável de campos organizacionais e ambientes legais, valorizando aspectos múltiplos das interações sócio-legais. Há espaço ainda para pesquisas sócio-legais e institucionalistas com enfoque linguístico sobre as formas pelas quais instâncias jurídicas, jurisprudências, decisões e súmulas seguem interpretando e ressignificando conteúdos legais. Essas interpretações e significados podem ser alcançados ao se lançar um olhar cuidadoso acerca do controle social e das forças que são exercidas por segmentos sociais sobre o aparato regulatório. Resta, por fim, o anseio pelo desenvolvimento crítico dos mecanismos efetivos que nos permitirão usufruir dos dados abertos, e de seus avanços.

## Referências

- Abrucio, F. (2012 junho 2015). A lei de acesso à informação e a cidadania. *Revista Época*. Recuperado em 20 de novembro de 2015, de <http://revistaepoca.globo.com/opiniao/fernando-abrucio/noticia/2012/06/lei-de-acesso-informacao-e-cidadania.html>
- Alves, M. S. D. (2012). Do sigilo ao acesso: Análise tópica da mudança de cultura [Edição Especial]. *Revista TCEMG*, Recuperado de <http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1683.pdf>
- Araújo, I. L. (2004). *Do signo ao discurso: Introdução à filosofia da linguagem*. São Paulo: Parábola Editorial.
- Boxenbaum, E., & Jonsson, S. (2017). Isomorphism, diffusion and decoupling. In R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby, & K. Sahlin-Andersson (Eds.), *The SAGE handbook of organizational institutionalism* (2a ed., pp. 77-101). Los Angeles, CA: Sage Publications.
- Compagni, A., Mele, V., & Ravassi, D. (2015). How early implementations influence later adoptions of innovation: Social positioning and skill reproduction in the diffusion of robotic surgery. *Academy of Management Journal*, 58(1), 242-278.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. (1988). Recuperado em 20 de outubro de 2016, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)
- Deephouse, D. L. (1996). Does Isomorphism Legitimate? *The Academy of Management Journal*, 39(4), 1024-1039.
- Edelman, L. B. (1992). Legal ambiguity and symbolic structures: Organizational mediation of civil rights law. *American Journal of Sociology*, 97(6), 1531-1576.

- Edelman, L. B., & Talesh, S. A. (2011). To comply or not to comply—That isn't the question: how organizations construct the meaning of compliance. In C. Parker & V. L. Nieçsen (Eds.), *Explaining compliance: Business responses to regulation*. (pp. 103-122). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Edelman, L. B., Uggen, C., Erlanger, H. S. (1999). The endogeneity of legal regulation: grievance procedures as rational myth. *American Journal of Sociology*, 105(2), 406-454.
- Funk, R. J., & Hirschman, D. (2012). Rethinking endogenous legal change: How organizations re-shaped glass-steagall [Working Paper]. Recuperado em 15 setembro de 2015 de <http://danhirschman.com/wp-content/uploads/2013/01/Funk-and-Hirschman-2012-Rethinking-Endogenous-Legal-Change-6-16.pdf>
- Greenwood, R., Oliver, C., Suddaby, R., & Sahlin-Andersson, K. (Eds.). (2017). *The SAGE handbook of organizational institutionalism* (2a ed.). Los Angeles, CA: Sage Publications.
- Hawkins, K. (1983). Bargain and bluff: Compliance strategy and deterrence in the enforcement of regulation. *Law & Policy*, 5(1), 35-73.
- Heracleous, I., & Hendry, J. (2000). Discourse and the study of organization: Toward a structural perspective. *Human Relations*, 53(10), 1251-1286.
- La Torre, M. (2010). *Law as institution*. London; New York: Springer Dordrecht Heidelberg.
- Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000*. (2000). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Recuperado em 15 de dezembro de 2016, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)
- Lei Complementar n.º 131, de 27 de maio de 2009*. (2009). Acrescenta dispositivos à Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm)
- Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011*. (2011). 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. Recuperado em 5 dezembro de 2016, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)
- Maguire, S., & Hardy, C. (2009). Discourse and deinstitutionalization: the decline of DDT. *Academy of Management Journal*, 52(1), 148-178.
- Martins, W. P., Jr. (2010). *Transparência administrativa: Publicidade, motivação e participação social*. São Paulo: Saraiva.

- Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. (2016). *Relatório sobre a implementação da Lei nº 12.527: Lei de acesso à informação*. Recuperado de [http://www.acessoinformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/relatorio\\_4anos\\_web.pdf](http://www.acessoinformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/relatorio_4anos_web.pdf)
- Nações Unidas do Brasil. (2010, março 23). *Direito a Informação como prioridade*. Recuperado de <https://nacoesunidas.org/direito-a-informacao-como-prioridade/>
- Phillips, N., & Hardy, C. (2002). *Discourse analysis: Investigating processes of social construction*. Thousand Oaks, CA: Sage University Papers.
- Phillips, N., Malhotra, N. (2017). Language, cognition and institutions: Studying institutionalization using linguistic methods. In R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby, & K. Sahlin-Andersson (Eds.), *The SAGE handbook of organizational institutionalism* (2a ed., pp. 392-407). Los Angeles, CA: Sage Publications.
- Putnam, L. L., & Fairhurst, G. T. (2001). Discourse analysis in organizations: issues and concerns. In F. M. Jablin & L. L. Putnam (Eds.), *The new handbook of organizational communication: advances in theory, research, and methods* (pp. 78-136). London, Thousand Oaks, CA & New Dehli: Sage Publications.
- Resolução n. 59, de 1º de fevereiro de 2017*. (2017). Normatiza o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Recuperado de <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/resolucao-n-59-de-1%C2%B0-de-fevereiro-de-2017/297562/area/10>
- Ross, H. (2001). *Law as a social institution*. Oxford: Hart Publishing.
- Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação; Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. (n.d.). *Cartilha técnica para publicação de dados abertos no Brasil v1.0*. Portal Brasileiro de Dados Abertos. Recuperado de <http://dados.gov.br/pagina/cartilha-publicacao-dados-abertos>
- Smets, M., Aristidou, A., & Whittington, R. (2017). Towards a practice-driven institutionalism. In R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby, & K. Sahlin-Andersson (Eds.), *The SAGE handbook of organizational institutionalism* (2a ed., pp. 365-391). Los Angeles, CA: Sage Publications.
- Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2014
- Wedlin, L., & Sahlin, K. (2017). Circulating ideas: imitation, translation and editing. In R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby, & K. Sahlin-Andersson (Eds.), *The SAGE handbook of organizational institutionalism* (2a ed., pp. 103-127). Los Angeles, CA: Sage Publications.

---

<sup>i</sup> Recuperado de <https://boaspraticas.atricon.org.br/>.

<sup>ii</sup> Essas entrevistas compõem etapa de pesquisa de campo de uma dissertação de mestrado em Administração concluída em 2017 que não está sendo citada nem referenciada aqui em atendimento à cláusula restritiva a qualquer tipo de identificação de autoria colocada na página 3 da Chamada de Trabalhos deste evento científico.

---

iii Para esse trabalho, foram utilizados tão somente trechos das transcrições que se referiram a questões de *enforcement*.

iv Por exemplo, na Suécia, país berço da Lei de Acesso, já se encontravam menções ao acesso à informação em normativas datadas do ano de 1766.

v Termo de Ajustamento de Conduta.