

POR UMA TRANSPARÊNCIA DIALÓGICA QUANTO AO USO DA LINGUAGEM EMPREGADA PARA DESCREVER O PAGAMENTO DAS DESPESAS PÚBLICAS

Lincon Rodrigues Dias SIMÕES⁹²

Pâmela Freitas Pereira TOASSI⁹³

Resumo: Buscou-se investigar se as universidades federais brasileiras têm utilizado um léxico que permita aos cidadãos compreender a que se destinam os pagamentos que realizam. Para tanto, realizou-se uma análise do conteúdo dos textos contidos no campo “Observação” de 188.697 documentos tipo Ordem Bancária, emitidos por estas instituições entre janeiro e julho de 2018, no Sistema Federal de Administração Financeira (SIAFI). Os resultados revelaram um uso massivo de abreviações, o que dificulta a compreensão da finalidade dos pagamentos, compromete a transparência das instituições e a instauração de uma cultura de *accountability* ou responsabilização dos atos dos gestores públicos.

Palavras-chave: Abreviações. *Accountability*. Despesa Pública.

Abstract: *The present study investigated whether Brazilian federal universities have used a lexicon that allows citizens to understand what the payments that are made are intended for. For that purpose, an analysis of the content of the texts contained in the "Observation" field of 188,697 Bank-type documents issued by these institutions between January and July 2018 in the Federal Administration System (SIAFI) was carried out. The results revealed a massive use of abbreviations, which makes it difficult to understand the purpose of the payments, compromises the transparency of institutions and the establishment of a culture of accountability of the acts of public managers.*

Keywords: *Abbreviations. Accountability. Public Expense.*

⁹² Mestre em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior pela UFC. Fortaleza. Estado do Ceará. Brasil. E-mail: lincondiassimoes@gmail.com

⁹³ Doutora em Estudos Linguísticos pela UFSC e professora do Programa de Pós-Graduação em Estudos da Tradução e do Departamento de Estudos da Língua Inglesa, suas Literaturas e Tradução, da UFC. Fortaleza. Estado do Ceará. Brasil. E-mail: pamelatoassi.ufc@gmail.com

Introdução

O Portal da Transparência (<http://www.portaltransparencia.gov.br/>), ao disponibilizar informações sobre a execução das despesas da administração pública federal, cumpre um papel de grande relevância perante a sociedade, no que se refere à prestação de contas sobre a gestão do patrimônio público. Contudo, para que possam contribuir, efetivamente, para o exercício do controle social por parte dos cidadãos, essas informações devem: ser apresentadas de uma forma que prime por uma fácil navegabilidade pela página eletrônica do portal; ser expressas de modo a retratar adequadamente o objeto do gasto; e, ainda, ser acessíveis, inteligíveis, ao cidadão comum. Isto porque a mera divulgação de dados sobre a despesa pública não necessariamente significa transparência.

Falta transparência fiscal, embora cada vez mais dados sejam publicados. [...] No final, o exagero de publicidade e detalhamento acaba levando à perda da noção do todo ou do que seja mais relevante. É outro paradoxo: ao mesmo tempo em que se exagera no formalismo e na divulgação, acaba-se perdendo conteúdo e, o principal, compreensão pelos leigos do que realmente se passa nos governos. Publicidade, por si só, não é garantia de transparência. (AFONSO, 2008, p. 97-98)

Deve-se ressaltar que, na perspectiva bakhtiniana, toda enunciação faz parte de um processo de comunicação ininterrupto, que não tem começo nem fim. Assim, mesmo um monólogo se constitui em uma resposta a um discurso que o precede, de modo que, em sentido amplo, está a dialogar com ele: “todo monólogo é réplica de um grande diálogo (da comunicação verbal)” (BAKHTIN, 1997, p. 345). Contudo, o monólogo, enquanto concebido como discurso “não se dirige a ninguém e não pressupõe resposta. Diversos graus de monologismo são possíveis” (BAKHTIN, 1997, p. 345). Dessa forma, a ação de divulgar dados ininteligíveis para os cidadãos caracteriza-se como monológica e, como tal, deve ser evitada em prol da construção de uma atitude inclusiva, pautada no diálogo entre a gestão e o cidadão.

Assim, a atividade de prestar contas deve orientar-se sob uma perspectiva bakhtiniana, em que um ato é, simultaneamente, responsivo e responsável, participando de uma cadeia dialógica que não tem início nem término nele, pois “Para a palavra (e, por conseguinte, para o homem), nada é mais terrível do que a irresponsividade (a falta de resposta)”. (BAKHTIN, 2006, p.356).

A “perspectiva responsiva e responsável do ato ético em Mikhail Bakhtin, foi identificada por Andreas Schedler como constituidora da atual *accountability*” (PINHEIRO, 2016, p. 873).

Por isso, ganhou terreno a proposta da *accountability* diagonal, uma forma híbrida que busca garantir à sociedade civil o acesso continuado a informações governamentais detalhadas por meio de sua inclusão nas estruturas de controle [...], fazendo, assim, com que os cidadãos possam se tornar ativos reivindicadores de *answerability* em espaços institucionalmente legitimados para a responsabilização do gestor (PINHEIRO, 2016, p. 874).

Portanto, autores contemporâneos da ciência política como Pinheiro (2016) têm abordado a atividade de prestação de contas sob uma orientação alicerçada no dialogismo. Nesta perspectiva, a linguagem, desenvolvida historicamente a serviço do pensamento participativo e dos atos realizados (BAKHTIN, 1993, p. 81), assume um papel central. Aquele que pensa “participativamente” não destaca o seu ato realizado de seu produto, já que busca uma “unidade responsável” entre pensamento e ação realizada. (BAKHTIN, 1993, p. 18). Com isso, a linguagem, como forma de expressão do “pensamento participativo” (engajado, não indiferente), tem o potencial de tornar-se um instrumental a partir do qual se pode verificar o quão transparentes são as ações dos gestores públicos.

O potencial mediador da linguagem, enquanto discurso argumentativo, fundamenta o conceito do “agir comunicativo”, que se insere na concepção de uma ética calcada na “Teoria da Razão Comunicativa”, proposta por J. Habermas, conforme destaca Abreu (2010). Hoje, a integração propiciada pelas tecnologias da informação e da comunicação (TICs) presentes na Sociedade em Rede “carrega em si condição de promoção da emancipação dos indivíduos baseados em uma razão dialógica e comunicativa” (ABREU, 2010, p.18). Portanto, sobretudo a Administração Pública “também deve ser direcionada pela razão comunicativa que envolve processos dialógicos entre os atores da cena social os que estão incumbidos de sua gestão” (ABREU, 2010, p.17).

A ausência de uma transparência efetivamente dialógica na administração pública brasileira insere-se em um contexto que trata a esfera pública como assunto privado. A distinção entre a esfera pública e a privada, segundo Arendt (2007), encontra-se presente desde a constituição da *polis* grega: “O surgimento da cidade-estado significava que o homem recebera, além de sua vida privada, uma espécie de segunda vida, o seu *bios politikos*.” (ARENDR, 2007, p. 33). Desde então, evidenciou-se que “a capacidade humana de organização política não apenas difere, mas é diretamente oposta a essa associação natural, cujo centro é constituído pela casa (*oikia*) e pela família” (ARENDR, 2007, p.33). Assim, a esfera da vida privada corresponde à esfera da família e do lar, que na antiguidade encontravam-se sob domínio absoluto de seu chefe, o qual reinava indiscutivelmente sobre os demais membros e os escravos. De tal modo que o advento da tirania era considerado como a assimilação da esfera pública por

parte do tirano, que passava a tratar os assuntos públicos como particulares. Na filosofia política que surgiu da experiência da antiga *polis*, o mais loquaz dos corpos políticos segundo Arendt (2007), enfatizou-se o discurso (*rethorike*, a arte de falar em público) como principal meio de ação política:

O ser político, o viver numa *polis*, significava que tudo era decidido mediante palavras e persuasão, e não através de força e violência. Para os gregos, forçar alguém mediante violência, ordenar ao invés de persuadir, eram modos pré-políticos de lidar com as pessoas, típicos da vida fora da *polis*, característicos do lar e da vida em família, na qual o chefe da casa imperava com poderes incontestes e despóticos, ou da vida nos impérios bárbaros da Ásia, cujo despotismo era frequentemente comparado à organização doméstica. (ARENDR, 2007, p. 35-36).

Em *Raízes do Brasil*, Sérgio Buarque de Holanda demonstra como a incapacidade de separar a vida pública da vida privada caracterizou a administração pública brasileira. Segundo o autor, esta incapacidade tem raízes na sociedade rural e patriarcal do período colonial e constitui um traço do caráter brasileiro: o do “Homem Cordial”, avesso aos formalismos e à impessoalidade típica de uma administração burocrática weberiana.

O quadro familiar torna-se, assim, tão poderoso e exigente, que sua sombra persegue os indivíduos mesmo fora do recinto doméstico. A entidade privada precede sempre, neles, a entidade pública. [...] O resultado era predominarem, em toda a vida social, sentimentos próprios à comunidade doméstica, naturalmente particularista e antipolítica, uma invasão do público pelo privado, do Estado pela família. (HOLANDA, 1995, p.81).

No Brasil, onde imperou, desde tempos remotos, o tipo primitivo da família patriarcal, o desenvolvimento da urbanização [...] ia acarretar um desequilíbrio social, cujos efeitos permanecem vivos ainda hoje. Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. Assim, eles se caracterizam justamente pelo que separa o funcionário “patrimonial” do puro burocrata conforme a definição de Max Weber. Para o funcionário “patrimonial”, a própria gestão política apresentase como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos. (HOLANDA, 1995, p. 144-145).

Assim, a administração pública brasileira assumiu feições tidas patrimonialistas (em que se confundem os limites entre o patrimônio público e o privado) cujo legado, a despeito das iniciativas de modernização visando superá-lo em nome de uma “administração pública gerencial”, persiste até os dias atuais. Os reflexos de tais feições estão longe de se manifestarem apenas nos casos flagrantes de apropriação do patrimônio público, de clientelismos, nepotismos

e trocas de favores, mas se imiscuem no cotidiano das instituições, em sua cultura organizacional. O que repercute na baixa frequência ou na inadequação de iniciativas em prol de uma efetiva prestação de contas. De forma que ainda impera na confecção de relatórios e documentos oficiais um tom predominantemente monológico⁹⁴, que não possibilita o estabelecimento de uma relação de diálogo com os cidadãos, a despeito de termos, cada vez mais, acesso às informações governamentais. Situação paradoxal, conforme exposto por Afonso (2008).

De modo que as noções de *accountability* e de *answerability*, enfim, de transparência e de responsabilização⁹⁵ dos gestores pela condução das organizações, assim como a noção de envolvimento dos cidadãos nos processos decisórios, ainda não se encontram amplamente disseminadas entre as instituições públicas. Destaque-se que “noção de *accountability* é construída não apenas sobre a ideia de controle e punição, mas também sobre o parâmetro do diálogo e da socialização dos relatos da experiência administrativa” (PINHEIRO, 2016, p. 869). Trata-se, sobretudo, de garantir a participação dos cidadãos nas estruturas de controle e na gestão.

No que se refere à inteligibilidade da execução da despesa pública, a implantação plena de uma cultura de *accountability* requer a observância de dois aspectos: uma adequada contabilização, que compreende a classificação da despesa no plano de contas (se constitui a aquisição de um bem de consumo ou a prestação de um serviço ou uma diária); e uma adequada descrição do objeto. Embora os dois sejam essenciais, o primeiro aspecto, por fazer uso da linguagem contábil, com seu léxico próprio, serve diretamente apenas aos pesquisadores, às associações da sociedade civil interessadas no acompanhamento desses dados e a qualquer usuário que domine os termos técnicos empregados. Não se espera, nem se pretende, que o cidadão comum conheça esta linguagem. Já a descrição do objeto da despesa deve primar pelo uso de uma linguagem clara, acessível a qualquer brasileiro.

Espera-se que as constatações evidenciadas por esta pesquisa possam contribuir para o debate acerca da *accountability* e da linguagem em uso na produção de documentos oficiais do governo.

94 Ciente das dificuldades trazidas pelo uso de uma linguagem exageradamente formal para a eficácia das políticas governamentais, o governo federal, Brasil (2016), por meio do Programa Gspública, publicou a cartilha “[Fugindo do “burocratês”: como facilitar o acesso do cidadão ao serviço público](#)”.

⁹⁵ Ou, para utilizar um neologismo usado por alguns autores, em uma perspectiva bakhtiniana: “responsibilidade”.

Descrevendo a despesa no SIAFI

Criado em 2004, sob a responsabilidade da Controladoria-Geral da União (CGU), o Portal da Transparência divulga, no dia útil seguinte, os documentos gerados pelo SIAFI, sistema por meio do qual toda a execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil do governo federal é operacionalizada, desde 1987. Um desses documentos é a Ordem Bancária (OB), que se situa no último estágio da execução da despesa: é emitida quando um pagamento é realizado.

A maioria dos pagamentos é feita com base em um “documento de origem”, geralmente uma Nota Fiscal ou uma Fatura, emitida por um fornecedor que prestou um serviço ou entregou um bem à administração pública, o que, em geral, é precedido por um processo de licitação. Assim, é com base nos dados da Nota Fiscal que o operador do sistema insere o número do CNPJ do favorecido daquele pagamento, o número do documento de origem, a data de sua emissão e, ainda, que se preenche o campo “observação”. Neste o operador descreve o objeto do pagamento. É o único campo editável que contém caracteres do alfabeto. Os demais são todos numéricos (no campo favorecido, por exemplo, o operador insere o CNPJ e o sistema, complementa a informação com a razão social do favorecido, mas o operador insere apenas números). Na “observação”, o operador descreve a finalidade do pagamento num espaço de três linhas, com setenta e oito caracteres cada, totalizando um texto com até 234 (duzentos e trinta e quatro) caracteres.

Em uma OB para pagamento de uma conta de energia elétrica, por exemplo, uma descrição transparente, em observância aos ditames da *accountability*, deveria conter um texto similar a este: PAGAMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA, REFERENTE AO MÊS DE FEVEREIRO DE 2018, CONFORME FATURA NÚMERO 1.234, EMITIDA EM 01/09/2018. CONSUMO DE 900 kWh (tratam-se de dados fictícios. As palavras estão em maiúsculas porque o sistema as edita para este formato). Contudo, a experiência revela o uso indiscriminado de termos técnicos e de abreviações que impossibilitam ao cidadão comum de compreender o que se está sendo pago. No exemplo acima, o que se poderia encontrar, comumente, seria um texto: PGTO REF. FEV/2018, CONF. FAT 1.234. Ou seja, mesmo buscando deduzir o que significa cada abreviação, não seria possível para o cidadão comum identificar o que se está sendo pago, o que configuraria uma postura monológica, como sustentado pela perspectiva bakhtiniana. Como afirma o autor russo, tal texto se caracteriza por sua “irresponsividade” ou falta de resposta. Já o texto sem as abreviações possui um claro intuito dialógico e expressa um

pensar participativo, principalmente por detalhar o objeto da despesa, informando que em certo mês (fevereiro), houve um consumo de certa quantidade de bens ou serviços (900 kWh). Ao ler uma descrição mais transparente, o cidadão tem condições de realizar comparações, seja com o consumo de meses anteriores ou mesmo com o de outros órgãos, a fim de verificar se suas variações se adequam a padrões de consumo. Ao comparar o conteúdo do campo “observação”, quando este contém uma descrição dialógica, com o do campo “valor”, o leitor também tem a possibilidade de avaliar se os bens e serviços consumidos são adequados aos valores pagos por eles. Portanto, o exercício do controle social fica inviabilizado sem uma descrição clara e detalhada da despesa no campo “observação” de uma OB.

A fim de demonstrar, com exemplos reais, como o emprego de abreviações (por vezes aliado à ausência de uma descrição do objeto do pagamento e ao uso de termos técnicos) pode comprometer a identificação do que se está sendo pago; assim como, para demonstrar como tal prática está disseminada por todo o país, a Figura 1 traz algumas descrições inseridas no campo “observação” de OBs emitidas no ano passado por instituições federais de ensino superior (IFES), de várias regiões geográficas. Deve-se ressaltar que há casos em que é possível encontrar textos sem abreviações e com uma extensa e adequada descrição da finalidade da despesa.

Figura 1 - Descrições e significados de abreviações contidas em OBs emitidas por IFES em 2018.

Descrição	Significado das abreviações
APROP/PGTO DE DESPESA REF. A AQUISICAO APAR. EQUIP. UTENS. MEDICOS, ODONT. E LABORATORIAIS (2UNID DISPENSADOR AUTOCLAVAVEL P/ FRASCOS DE 5 A 60ML), CONF. DANFE 4139 DE 01/12/2017. RP: 65115635 E 636. PROC.003303/2018-53. EMPRESA OPTANTE PELO SIMPLES NACIONAL. RPNP 2017.	APROP = Apropriação (sinônimo de liquidação da despesa, ambos termos técnicos); PGTO = Pagamento; REF. = Referente; APAR. = Aparelhos; EQUIP. = Equipamentos; UTENS. = Utensílios; ODONT. = Odontológicos; CONF. = Conforme; DANFE = acrônimo de Documento Auxiliar da Nota Fiscal Eletrônica (equipara-se à nota fiscal); RP = recibo de pagamento (Documento gerado pela SIAFI); PROC = Processo. RPNP = Restos a Pagar Processados e Não Processados.
DANFE 6142 E 6231, REF. AQUISICAO AGUA MINERAL.	DANFE = acrônimo de Documento Auxiliar da Nota Fiscal Eletrônica. Equipara-se à nota fiscal; REF. = Referente.

NFE.77758, D.E: 05/02/2018 // EQUIP. E UTENSILIOS HIDRAULICO: BOMBA PERISTALTICA // CC: FT // TOMB./REGISTRO: 461438 // SEI.23106.038320/2018-97 // RETENCAO DOS TRIBUTOS FEDERAIS CONF. IN RFB 1234/2012.	NFE. = Nota Fiscal Eletrônica; D. E = Data de emissão; EQUIP. = Equipamento; TOMB = Tombamento; SEI = Sistema Eletrônico de Informações; CONF = Conforme; IN = Instrução Normativa; RFB = Receita Federal do Brasil. Não foi possível identificar o significado das abreviações CC e FT.
PAG DAS NFS 3620,3622 (JAN/18),3652,3654 (FEV/18), 3681,3682,3687,3690,3691,3693,3695 (MAR/18), 3724,3725,3728,3730,3732,3733,3735,3737 (ABR/18) PROCESSO: 23069.001992/2018-31 CONTRATO 44/13	PAG = Pagamento; NFS = Notas Fiscais. Como esta descrição não fornece nenhuma definição do objeto de pagamento, não é possível saber do que se trata, tal qual ocorre nas descrições seguintes.
PAGAMENTO NF 397. SOL 201800138.	NF = Nota Fiscal. SOL = solicitação (só foi possível identificar o significado pois em outros pagamentos desta IFES, o termo foi escrito de forma expressa).
PAGAMENTO NFSE 1009 DA EMPRESA DB2 ENGENHARIA LTDA .CTR 19/2017 PERIODO 20/02 A 19/03/2018 PROCESSO 23079.019973/2018-41	NFSE = Nota Fiscal; CTR = Contrato.
PGTO. FAT. 57 (DE 01/03/2018, REF. FEV/2018). SALAS 201 A 208 (AV. PRES. COSTA E SILVA 1518 20 ANDAR, SAO PEDRO, JUIZ DE FORA-MG). CONTR. 91/2013 (PROC.VOL.04). TULIO CESAR FERREIRA DA SILVA	FAT = Fatura; REF = Referente; CONTR = Contrato; PROC = Processo.

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do SIAFI (2018), através do Tesouro Gerencial.

O uso de abreviações na descrição da execução financeira do governo federal é sintomático: a própria descrição automática gerada no SIAFI quando do pagamento de diárias, pelo Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP), do Governo Federal, é repleta delas. O lançamento típico de uma OB emitida no SCDP e registrada no SIAFI é “PROC 000138/18 DOC GERADO PELO SCDP. PCDP 000138/18 P/ PGTO. DE 1.5 DIARIA(S) REF. A VIAGEM EM TERRITORIO NACIONAL NO PERIODO DE 07/03/2018 A 08/03/2018”. O que quer dizer: PROCESSO 000138/18. DOCUMENTO GERADO PELO SCDP. PROPOSTA DE CONCESSÃO DE DIÁRIAS E PASSAGENS 00138/18, PARA PAGAMENTO DE 1.5 DIÁRIAS, REFERENTE A VIAGEM....

Ou seja, constata-se o uso de uma linguagem própria, por vezes com a presença de termos técnicos (como o termo “apropriação”, abreviado para APROP no primeiro exemplo da Figura 1), destinada exclusivamente à consulta e ao controle dos próprios operadores do sistema. Trata-se de um código interno profundamente arraigado na subcultura dos que participam da execução financeira. Decerto, o léxico empregado pelos operadores é utilizado desde épocas anteriores à publicização dos documentos por eles gerados no Portal da Transparência, quando não havia necessidade de usar uma linguagem compreensível pelo cidadão comum, pois o conteúdo dos textos só estava disponível para aqueles com acesso ao SIAFI. E, assim, ele foi sendo transmitido pelos iniciados e absorvido e reproduzido pelos iniciantes.

Contudo, a partir do momento em que os textos produzidos pelos operadores começaram a ser disponibilizados para acesso de todos, via Portal da Transparência, passou a ser demandada uma atitude linguística efetivamente pautada no dialogismo a que Bakhtin se refere, assim como no Agir Comunicativo de Habermas. Sem esta atitude, mesmo as iniciativas em prol de uma democracia mais participativa (como é o caso do Orçamento Participativo) são minadas quando se inviabiliza o acompanhamento, por parte dos próprios cidadãos, da execução da despesa, a fim de averiguar sua conformidade com o que foi prévia e conjuntamente decidido. Pois que a dependência exclusiva da confecção de demonstrativos, para apresentação em momentos de prestação de contas por parte dos gestores, não satisfaz a instauração de uma cultura de *accountability*, de forma a garantir, plenamente, a emancipação dos indivíduos. Como assevera Pinheiro (2016), é importante que o controle social seja exercido tempestivamente, ideia em que se alicerça a própria concepção do Portal da Transparência (que publica os dados diariamente), e não apenas *a posteriori*, muito depois que o recurso foi totalmente gasto.

É possível conjecturar se o uso excessivo de abreviaturas se explica devido à limitação de espaço (nos citados 234 caracteres), visando a produzir maior quantidade de informação possível. De acordo com Souza e Carneiro (2015), esta é uma das razões que justifica o emprego de abreviaturas ao longo da história, juntamente com a economia de tempo para escrever mais depressa e com o elevado custo histórico do material usado na escrita (tinta e papel), o que não vem ao caso, aqui. Entretanto, uma investigação aprofundada acerca dos motivos pelos quais se emprega essa linguagem não é objeto da presente pesquisa.

Metodologia

Como demonstrado em pesquisa exploratória, cujos exemplo estão na Figura 1, o léxico comumente utilizado no preenchimento do campo “observação” de uma OB engloba termos, e suas respectivas abreviações, relacionados ao documento de origem (“nota fiscal”, “fatura”) e à competência da despesa (meses do exercício financeiro), relacionando-os entre si e a algum processo, contrato, licitação ou outro documento (memorando, ofício) e ao serviço prestado ou bem adquirido, por meio de palavras como “referente” ou “conforme”. O termo “pagamento” e suas abreviações (PAGTO e PGTO) também costumam ser empregados, com frequência, no início do texto. Ressalte-se que uma parte dos pagamentos não possui como documentos de origem notas fiscais ou faturas. É o caso dos pagamentos da folha de pessoal, das diárias a serviço e, no caso das IFES, de auxílios financeiros concedidos aos alunos. Entretanto, como os documentos nota fiscal e fatura são mais utilizados, optou-se por restringir a pesquisa a eles.

A população escolhida foi formada pelo conjunto das universidades federais, constituindo 62 IFES. Optou-se por estes órgãos pelos seguintes motivos: o fato de estarem presentes em todas as unidades da federação; e pelo fato de o conjunto ser constituído não apenas por órgãos com décadas de existência, mas por conter várias universidades inauguradas no presente decênio, ou seja, com pessoal recém-ingresso no serviço público.

Os dados foram obtidos por meio da ferramenta Tesouro Gerencial, sistema do Governo Federal que extrai as informações diretamente SIAFI, e exportados para uma planilha eletrônica (que é um dos poucos formatos possíveis de extração dos dados). Em seguida, o conteúdo das planilhas foi copiado para um editor de textos, onde foram coletadas informações por meio da ferramenta de contagem de palavras e caracteres, e de onde os textos foram exportados para o formato PDF, onde foram realizadas as buscas pelas palavras e suas abreviações, por meio da ferramenta pesquisa avançada, que identifica a quantidade de vezes que uma palavra aparece no texto. Os resultados das buscas de cada termo foram transpostos para uma planilha eletrônica, onde foram realizadas as análises estatísticas descritivas.

Destaque-se que, mesmo a pesquisa exploratória previamente realizada ancorou-se nos paradigmas da Linguística de Corpus, por: possuir caráter empírico; analisar padrões reais de uso em textos naturais; utilizar grandes conjuntos de textos naturais, como a base da análise; fazer uso extensivo de computadores; e por depender de técnicas quantitativas. (BERBER SARDINHA, 2000, p. 358). A presente pesquisa também atendeu aos pré-requisitos necessários para a formação de um corpus computadorizado, quais sejam:

o corpus deve ser composto de textos autênticos, em linguagem natural. Assim, os textos não podem ter sido produzidos com o propósito de serem alvo de pesquisa lingüística. E não podem ter sido criados em linguagem artificial, tais como linguagem de programação de computadores ou notação matemática. (2) Em segundo lugar, quando se fala em autenticidade dos textos, subentende-se textos escritos por falantes nativos. [...] (3) O terceiro pré-requisito é que o conteúdo do corpus seja escolhido criteriosamente. Os princípios da escolha dos textos devem seguir, acima de tudo, as condições de naturalidade e autenticidade. Mas devem também obedecer a um conjunto de regras estabelecidas pelos seus criadores de modo que o corpus coletado corresponda às características que se deseja dele. Ou seja, o conteúdo do corpus deve ser selecionado a fim de garantir que o corpus tenha uma certa característica. Por exemplo, se o desejo é construir um corpus de português brasileiro escrito que represente a língua portuguesa, tal qual ela é escrita no Brasil, em sua totalidade, a coleta deve ser guiada por um conjunto de critérios que garanta, entre outras coisas, que o maior número possível de tipos textuais existentes no português brasileiro esteja representado, [...] (4) O quarto pré-requisito é mais problemático: representatividade. Tradicionalmente, tende-se a ver um corpus como um conjunto representativo de uma variedade lingüística ou mesmo de um idioma. (BERBER SARDINHA, 2000, p. 338-339).

Embora o Tesouro Gerencial permita realizar extrações de dados com abrangência de vários exercícios, optou-se por delimitar o período entre 02/01/2018 e 09/07/2018. Isto porque, quando o resultado de uma consulta ultrapassa 200.000 linhas, o sistema apresenta um erro. Assim, foram realizadas 62 consultas e extraídas 62 planilhas eletrônicas com o conteúdo do texto inserido no campo “observação” de todas as OBs emitidas, entre 02/08/2018 e 09/07/2018. Tratou-se, portanto, de adotar um critério sincrônico, pois compreende um período de tempo contemporâneo, por representar o período corrente e não um período de tempo passado, histórico. (BERBER SARDINHA, 2000, p. 340).

O intuito é investigar se as abreviações selecionadas, conforme a Figura 2, ocorrem com mais ou menos frequência que as palavras que lhes são correspondentes.

Figura 2 - Abreviações e palavras correspondentes selecionadas.

Abreviação	Termo correspondente
NF; NFS; NFE, NFES; NFSE; DANFE.	Nota Fiscal; Notas Fiscais
FAT; FATS.	Fatura; Faturas
PAGTO; PGTO.	Pagamento
CONF	Conforme
REF	Referente

Fonte: Elaboração própria.

Resultados

O resultado das extrações totalizou 188.697 linhas, ou células ou entradas ou pagamentos, o que representou um *corpus* com 3.968.031 palavras, distribuídas em 27.456.690 caracteres, com espaços. Segundo Berber Sardinha (2000), trata-se de um *corpus* médio-grande, por possuir de 1 a 10 milhões de palavras. Não se trata de um *corpus* grande, mas também não é um *corpus* pequeno, ou mesmo médio. A Figura 3 apresenta um resumo comparativo entre o total de palavras e abreviações correspondentes.

Figura 3 - Total de abreviações e de termos correspondentes localizadas.

Abreviações	Total de registros	Termos correspondentes	Total de registros
DANFE; NF; NFS; NFE, NFES; NFSE	75.771	Nota Fiscal; Notas Fiscais	9.300
FAT; FATS.	3.034	Fatura; Faturas	9.271
PAGTO; PGTO.	68.931	Pagamento	73.129
CONF	14.017	Conforme	17.136
REF	81.973	Referente	30.415

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do SIAFI (2018).

Verifica-se que, quando se observa o conjunto dos dados coletados, apenas as abreviações do termo “Nota Fiscal” ou “Notas Fiscais” e a abreviação da palavra “referente” são mais frequentes que os termos transcritos de forma expressa. Nestes casos, uso da abreviação é feito de forma massiva, o que não se observa com o termo “Fatura” ou “Faturas”, cujas abreviações são bem menos frequentes. Quando às abreviações dos termos “pagamento” e “conforme”, observa-se uma certa equivalência entre a forma expressa e a abreviada.

Quando a análise recai sobre as IFES, individualmente devem-se destacar algumas particularidades, conforme o exposto na Figura 4.

Figura 4 - Número de IFES que empregam a forma abreviada com maior frequência que a forma expressa.

Abreviação	Número de IFES
NF; NFS; NFE, NFES; NFSE; DANFE.	53
FAT; FATS.	10
PAGTO; PGTO.	30
CONF	15
REF	51

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do SIAFI (2018).

Portanto, mesmo que, no conjunto das IFES, a forma expressa seja mais usada que as formas abreviadas, no caso de “Fatura/Faturas”, dez instituições empregaram as formas abreviadas com mais frequência que as formas expressas. Ou seja, em média uma em cada seis instituições utiliza mais as abreviações que os termos expressos. No caso do termo “Pagamento”, quase metade dos órgãos usa as abreviações com mais frequência que a forma expressa. E no caso de “Conforme”, quase um quarto das IFES faz uso mais frequente da forma abreviada.

Assim, constatou-se que as IFES têm feito amplo uso de formas abreviadas na descrição dos pagamentos que realizam. Embora, no conjunto da IFES, algumas das formas expressas investigadas (“Pagamento”, “Conforme”) sejam mais frequentemente utilizadas que suas abreviações, ao realizar uma análise individualizada, foi possível identificar que isso não ocorre em várias instituições. Ademais, mesmo quando a forma expressa ocorre com mais frequência, há sempre uma quantidade significativa de registros nas formas abreviadas, como é o caso da palavra “Pagamento”, verificada em 73.129 das 188.697 Ordens Bancárias, mas cujas abreviações totalizaram 68.931 ocorrências.

Destaque-se, ainda, que outras possíveis formas abreviadas não foram investigadas, como PAG, para “Pagamento”, e que não se investigou o emprego de outros termos técnicos e abreviações de uso frequente nas rotinas de execução financeira, como “Devolução” (abreviada comumente para DEV.) ou NP (de “Nota de Pagamento”, documento gerado pelo SIAFI que precede e está vinculado à Ordem Bancária).

Conclusão

Os resultados das análises realizadas a partir de textos naturais evidenciaram que o uso de abreviações é bastante difundido na descrição da finalidade dos pagamentos efetuados pelas IFES. Com isso, pode-se afirmar que a utilização de formas abreviadas se configura em um padrão real de uso da língua nesse gênero textual.

Tal fato denota a ausência da instauração plena de uma cultura de *accountability*, quanto à execução da despesa pública, nestas instituições (algo que é característico da administração pública brasileira, desde os seus primórdios, como aponta Sérgio Buarque de Holanda, em Raízes do Brasil), uma vez que a inclusão dos cidadãos nas estruturas de controle requer o acesso continuado a informações claras, tempestivamente.

Assim, o uso de abreviações na descrição da despesa pública indica a ausência de pensamento participativo, engajado com os preceitos da *accountability*, e indiferença para com o cidadão. Isto evidencia que nas IFES não se está empreendendo esforços para assegurar que todos participem da cadeia dialógica, a fim de viabilizar o exercício pleno da cidadania, como reivindicadores ativos. O predomínio de tal postura monológica tem contribuído para limitar o alcance e a utilidade do Portal da Transparência, como ferramenta de controle social.

Que, em nome de uma atitude realmente dialógica, nossas instituições possam se espelhar no conhecido exemplo de Graciliano Ramos, que, quando prefeito de Palmeira dos Índios (fato que completará 100 anos em 2028), chegava a utilizar-se da linguagem coloquial para emitir os documentos oficiais de prestação de contas dos gastos do município ao então presidente do Estado de Alagoas, imbuído de um verdadeiro espírito de transparência na condução da coisa pública.

Referências

ABREU, J. C. A. Modelos Epistemológicos na Administração Pública: O Discurso Substantivo em Habermas acerca da Democracia na Sociedade da Informação. In: **Administração Pública e Gestão Social**. Viçosa, v.2, p. 1-20, 2010. Disponível em: <<https://periodicos.ufv.br/ojs/apgs/article/view/4019>>. Acesso em: 07 fev 2019.

AFONSO, J. R. R. Conta e faz-de-conta. In: **Responsabilidade na gestão pública: os desafios dos municípios**. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008. 328 p. – (Série avaliação de políticas públicas; nº 2). Disponível em: <<http://livraria.camara.leg.br/administracao-publica/responsabilidade-na-gest-o-publica-os-desafios-dos-municipios.html>>. Acesso em: 06 mar 2018.

ARENDT, H. **A condição humana**. 10. ed. Tradução de Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

BAKHTIN, M. M. **Estética da criação verbal**. 2.ed. Tradução de Maria Ermantina Galvão G. Pereira. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

_____. **Toward a philosophy of the act**. Tradução de Vadim Liapunov. Austin: University of Texas Press, 1993.

BAKHTIN, M. M. VOLOSHINOV, V. N. **Marxismo e filosofia da linguagem**. 12. ed. Tradução de Michel Lahud e Yara Frateschi Vieira. São Paulo: Hucitec, 2006.

BERBER SARDINHA, T. Lingüística de Corpus: histórico e problemática. **DELTA**, São Paulo, v. 16, n. 2, p. 323-367, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-44502000000200005&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 14 jun. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. Programa GESPÚBLICA - **Fugindo do “burocratês”: como facilitar o acesso do cidadão ao serviço público**; Brasília: MP, SEGEP, 2016. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/linguagem_cidada_-_versao_final_web.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2019.

HOLANDA, S. B. de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

PINHEIRO, D. A. R. A legitimidade do controle social da gestão pública: uma resposta a Herbert Wechsler. In: **Revista de Administração Pública** – Rio de Janeiro, set./out., 2016. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/64498/62408>>. Acesso em: 22 fev. 2018.

SOUZA, M, I, J. CARNEIRO, Z, O, N. As Abreviaturas em Documentos do Século XVIII da Capitania da Bahia: Algumas Considerações. In: **Cadernos do XIX Congresso Nacional de Linguística e Filologia**. Rio de Janeiro, p. 61-71, 2015.