

CAPÍTULO 1

Introdução¹

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

Toda pessoa tem o direito fundamental à informação (Brasil, 1988; ONU, 1948). O Estado, por sua vez, é considerado o maior produtor de informação na maioria dos países (Uhlir, 2006). Entre o direito e a produção, no entanto, existe um hiato ou uma assimetria de informações (Kowalczyk, 2023; Raaphorst; Van de Walle, 2018). Exemplo disso pode ser visto na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, na qual um dos objetivos a serem alcançados é assegurar o acesso público à informação (ONU, 2024).

Simplificar os textos de documentos oficiais é uma das possibilidades encontradas para reduzir a desigualdade de informações entre Estado e sociedade (São Paulo, 2020; Ceará, 2020; Colômbia, 2021). E essa percepção é registrada na legislação federal brasileira desde 1842, quando o imperador D. Pedro II orientou que a redação das peças da Secretaria d’Estado dos Negócios Estrangeiros fosse “clara, a linguagem correcta, e a letra boa” (Brasil, 1842). Passados mais de 180 anos, a orientação de escrever para compreender permanece no dia a dia da população, seja na necessidade de reescrever bulas de remédios, no Código de Processo Civil, em contratos de gestão, em portais institucionais (Brasil, 2023).

¹ Este livro originou-se da dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação Profissional em Administração Pública da Universidade Federal do Piauí (UFPI), como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública. Orientador: Prof. Dr. Leonardo Victor de Sá Pinheiro.

A linguagem oficial é parte de um macroprocesso para garantir o acesso dos cidadãos ao Estado. Nos últimos 30 anos, a Administração Pública Federal brasileira passa por uma reforma administrativa, segundo a qual se visa aperfeiçoar o modelo burocrático e implementar o modelo gerencial, considerando como marco o Plano de Reforma do Aparelho do Estado (Brasil, 1995). A reforma gerencial, no entanto, não é a única a impulsionar mudanças. Mais recentemente, o Estado busca se alinhar aos princípios do Novo Serviço Público (Denhardt; Denhardt, 2000). Tanto sob uma perspectiva gerencial quanto sob uma perspectiva da NPM, uma das características dessa transição é o foco da eficiência dos serviços públicos, passando-o do rito procedimental do serviço para o atendimento às demandas do cidadão-usuário-cliente (Bresser-Pereira, 1996; CLAD, 1999; Secchi, 2009).

Priorizar os serviços para o cidadão é uma diretriz constante nos Planos Plurianuais do Governo Federal (1996 a 2023), em programas governamentais, como o Gespública (2005), Bem Mais Simples Brasil (2015), Brasil Eficiente (2017), Simplifique! (2018), Descomplica Brasil (2020), de acordo com o Portal da Legislação e com a Controladoria-Geral da União (2023). Destacam-se ainda a Lei de Acesso à Informação (2011) e a Lei de Proteção do Usuário do Serviço Público (2017) que dispõem, dentre outros objetivos, sobre o uso de linguagem compreensível para a população brasileira.

A simplificação dos serviços se consolidou como meta de modernização do Estado, mas a operacionalização disso – da qual faz parte a linguagem a ser utilizada – ainda não estava sistematizada, conforme o princípio da legalidade (Brasil, 1988). Aliás, não estava até o fechamento da versão deste livro, em julho de 2024, quando ainda tramitava o Projeto de Lei nº 6.256/2019, segundo o qual se busca instituir a Política Nacional de Linguagem Simples (Brasil, 2024).

Como tornar o “burocratês” acessível à população já é uma experiência adotada pelos governos, dentre outros, do México (2004), Estados Unidos (2010), Canadá (2011), Argentina (2017) de acordo com a associação *Plain Language International* (2023). No Brasil, partiu dos municípios e estados a iniciativa de implementar a linguagem simples na Administração Pública. A Prefeitura de São Paulo lançou o programa e colaborou com a Política Municipal de Linguagem Simples, em 2019, seguida pelo Governo do Estado do Ceará, em 2020, que também criou o programa Linguagem Simples e participou do processo de elaboração da Política Estadual de Linguagem Simples (São Paulo, 2023; Ceará, 2023).

Passados cinco anos desde a primeira regulamentação no país, existem diversas iniciativas nas esferas municipal, estadual e federal, nos Poderes Executivo e Judiciário, em fase de implementação. No Piauí, inclusive, partiu do Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região o início do uso da linguagem simples, em 2023, por meio da Resolução Administrativa nº 113 e da publicação da cartilha “Aplicando a linguagem simples – como tornar a comunicação um exercício de cidadania e inclusão” (Brasil, 2024).

1.2 PROBLEMATIZAÇÃO

Nesse contexto de modernização do Estado, em que o cidadão deve se tornar o foco dos serviços públicos, associado à importância observada de que o Estado é o maior produtor e difusor de informação (Uhlir, 2006), o desafio é tornar realidade o acesso universal à informação diante do cenário permeado pela dificuldade de compreender documentos públicos, marcados pela formalidade e impessoalidade (Mendonça, 1985; Silveira, 2014).

Esta pesquisa propõe um encontro entre dois campos de estudo em expansão, uma vez que possuem cerca de 20 mil e 92 mil publicações científicas – Linguagem Simples e Teoria da Sinalização, respectivamente (*Web of Science; Scopus*, 2024) –, mas praticamente sem diálogo entre eles. Até então, poucos resultados foram encontrados com a convergência (Sievert; Vogel; Feeney, 2020; Raapshort; Van de Walle, 2018).

Nesse sentido, este trabalho visa estabelecer uma relação entre teoria da sinalização e linguagem simples, que compreenda a implementação de uma iniciativa (política pública, programa, evento) equivalente a um processo de sinalização. Ou seja, o Estado (sinalizador), ao desenvolver textos mais compreensíveis para o cidadão, tenta enviar sinais de acessibilidade, simplificação, transparência, empatia, dentre outros, com o objetivo de que o usuário do serviço público consiga entender a mensagem do documento/serviço e possa interpretá-lo e utilizá-lo, gerando, assim, a redução da assimetria de informação entre as partes e contribuindo para uma comunicação oficial mais democrática e participativa.

O desafio pode ser exemplificado quando, por um lado, o Laboratório de Inovação e Dados (Íris) do Governo do Estado do Ceará articula a produção de editais simplificados, e, por outro, a Secretaria de Educação do Estado do Ceará publica editais redigidos de forma tradicional burocrática, destinados ao público-alvo de adolescentes que tentam ingressar em Escolas Estaduais de Educação Profissional (Ceará, 2023). Esse exemplo ilustra a adoção da Teoria da Sinalização como fundamentação deste estudo, uma vez que ela é referência para “descrever o comportamento quando duas partes (indivíduos ou organizações) têm acessos a informações diferentes” (Connelly *et al.*, 2011, p. 39). Em experiências governamentais, a contribuição da Teoria da Sinalização é analisar como governos buscam resolver a assimetria de informação por meio da disponibilização de documentos oficiais simplificados. Espera-se identificar os sinais adotados, expressos em atividades observáveis (Spence, 1973; Veretennik; Yudkevich, 2023; Connelly *et al.*, 2011), que possam indicar benefícios e desafios decorrentes da implementação.

Assim, a necessidade de transformação dos eixos, a mudança de um texto administrativo centrado na legalidade para a acessibilidade da maioria das pessoas, consti-

tuem os pilares da pergunta desta pesquisa: como ocorre o processo de implementação da Linguagem Simples à luz da Teoria da Sinalização? A evolução dessas iniciativas será investigada com base em quais atividades são desenvolvidas, que dispositivos legais orquestram o processo e qual o alcance do programa, considerando o tamanho do aparelho estatal e do contexto de implementação em relação ao país.

Importa registrar que não integram o escopo desta pesquisa:

- a) a percepção de usuários diante dos documentos simplificados, devido a limitações de acesso para alcançar os participantes, restringindo a pesquisa, em referência a uma parte do ambiente de sinalização (Connelly *et al.*, 2011; Bafera; Kleinert, 2022; Colombo, 2020), isto é, ao objeto de estudo no sinalizador e nos sinais;
- b) como será explicado nas seções seguintes, a dimensão da técnica redacional da linguagem simples também não será abordada, que considera aspectos gramaticais para preparar o texto (Fischer, 2018; São Paulo, 2020).

O foco reside nas experiências de linguagem simples sob a perspectiva de um programa governamental, uma política pública, uma iniciativa desenvolvida pelo poder público.

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo geral

Analisar os reflexos de implementação da Linguagem Simples em iniciativas na Administração Pública brasileira à luz da Teoria da Sinalização.

1.3.2 Objetivos específicos

- Descrever como são construídos os sinais em torno da Linguagem Simples, com base na Teoria da Sinalização.
- Discutir fatores que contribuem e dificultem a implementação do programa Linguagem Simples.
- Desenvolver proposta de plano de ação para implementação da linguagem simples com o intuito de fomentar a melhoria da comunicação entre Estado e sociedade.

1.4 JUSTIFICATIVA

É possível destacar argumentos que fazem esta pesquisa relevante. À luz do Mestrado Profissional em Administração Pública, o tema da pesquisa é baseado nas relações entre Estado e sociedade, item presente enquanto disciplina obrigatória. Se, por um lado, o tema guarda pertinência com a ementa, por outro a transcende, pois, até o fechamento desta versão textual, trata-se da segunda dissertação acerca do assunto em toda rede de instituições de ensino que forma o Profiap até o momento (Silva, 2023).

Conseqüentemente, a pesquisa fomenta a multidisciplinaridade nos campos da Administração Pública (Brasil, 2014), como também visa alcançar servidores públicos que tenham interesse em implementar a Linguagem Simples no órgão ao qual estão vinculados, a fim de que encontrem na pesquisa um exemplo de como a proposta pode ser desenvolvida e quais lacunas verificadas abram possibilidades para novas pesquisas.

À luz da Teoria da Sinalização, foi possível identificar como a linguagem simples busca reduzir a desigualdade de informações entre governo e usuários, ao propor uma linguagem simplificada na oferta dos serviços públicos, o que implica produzir sinais de simplificação, proximidade, eficiência, cidadania em contexto com as propostas do Estado em processo de modernização. É um recorte que analisa a capacidade (ou não) de o governo se aproximar dos cidadãos a partir da forma escolhida para comunicar-se com eles.

Ao pesquisar sobre Linguagem Simples em plataformas de periódicos, foram encontradas 20.921 publicações (*Scopus; Web of Science*, 2023), o que leva a deduzir vasta produção sobre o assunto. No entanto, ao filtrar os resultados para a área de Administração Pública, por exemplo, os números despencaram para três artigos. Além disso, os estudos de linguagem simples predominam nas áreas da Saúde, Exatas e Naturais. Linguagem Simples enquanto linha de pesquisa compõe apenas um grupo de pesquisa (CNPq, 2023). O cenário aponta para um fenômeno recente e, por conseguinte, com produção científica e produtos técnicos a respeito emergentes.

1.5 ESTRUTURA DESTE LIVRO

No Capítulo 2, destinado à fundamentação teórica, serão apresentados conceito e características sobre linguagem simples; a trajetória do fenômeno em governos de alguns países, em especial no brasileiro, com o levantamento da legislação federal a respeito. Feita a contextualização, o capítulo prossegue com a apresentação dos principais resultados de pesquisas científicas ligados à Teoria da Sinalização, com destaque para o ambiente de sinalização e o desafio de reduzir desigualdades de informação entre as partes interessadas.

O Capítulo 3 trata sobre os procedimentos metodológicos, abordando a pesquisa qualitativa, do tipo descritivo-exploratório, com uma parte documental, ao consultar legislações sobre o tema, e uma parte exploratória, ao consultar pessoas envolvidas com processo de implementação. São detalhados ainda os perfis dos participantes, a organização das entrevistas e a análise de conteúdo categorial.

No Capítulo 4, referente à análise dos resultados, foram sistematizados os códigos de acordo com as categorias referentes à equipe de trabalho à frente da implementação nos órgãos públicos consultados; à dimensão preparatória da implementação; às ações

desenvolvidas; à avaliação e ao controle do processo; aos benefícios; e aos desafios identificados pelas participantes. Tais características foram observadas enquanto sinais que serão analisados quanto à contribuição ou prejuízo para reduzir a sinalização entre governo e cidadãos.

Após as considerações, estão disponíveis as referências e o quadro com os principais normativos sobre linguagem simples na legislação federal.