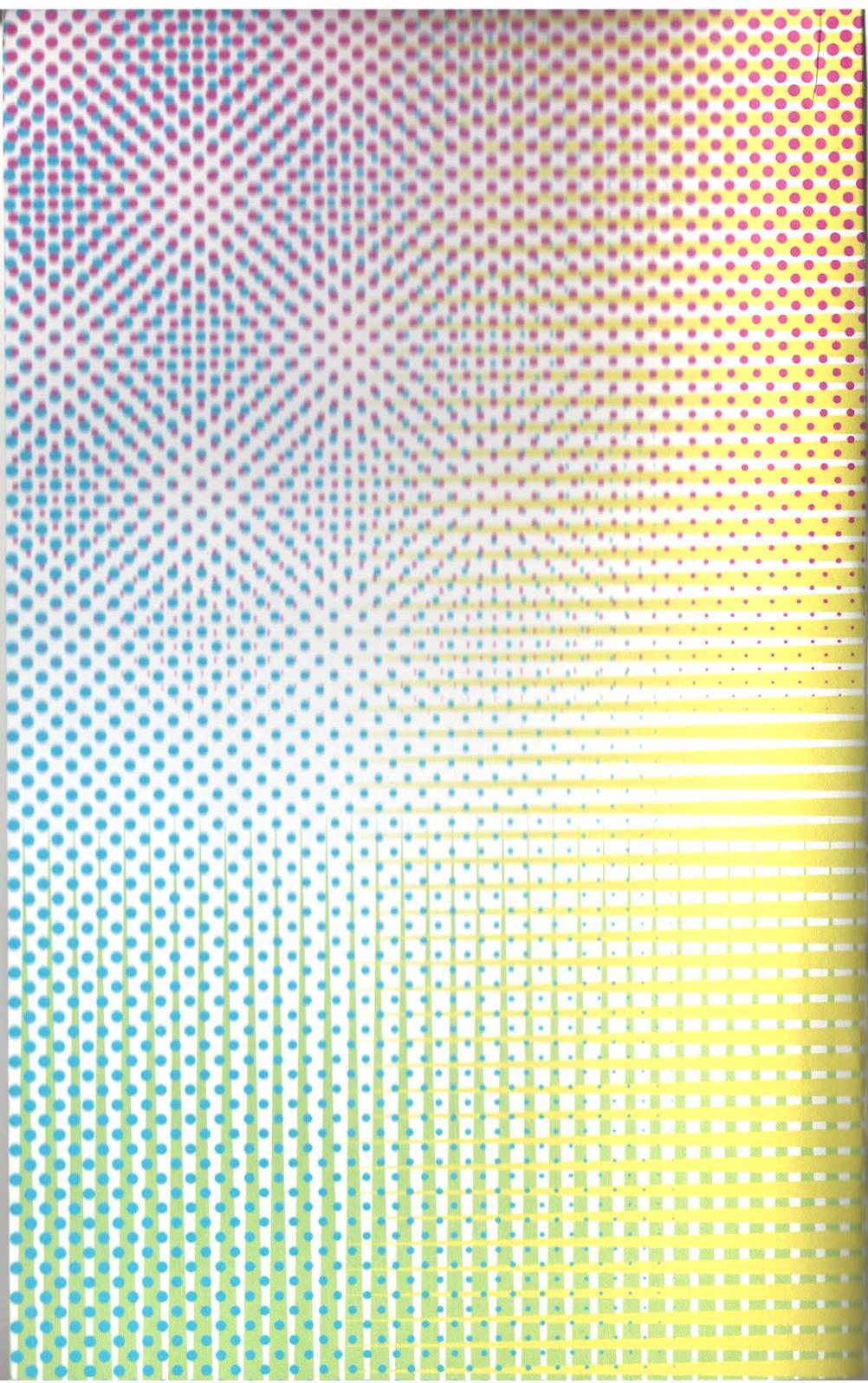


Clareza
em
textos
de Heloisa Fischer
e-gov,
uma
questão
de cidadania

com clareza



Heloisa Fischer

Clareza em textos de e-gov, uma questão de cidadania

Subsídios do movimento
mundial pela linguagem
clara para facilitar a
compreensão de textos
que orientam cidadãos
brasileiros em ambientes
de governo eletrônico

05 de 18

Para a equipe da
Fundação Seade,
com gratidão e
admiração pelo
trabalho pioneiro
em linguagem
clara.
Heloisa Fischer

1ª edição • Rio de Janeiro • 2018

ISBN 9788593745430

Copyright © 2018 by Heloisa Fischer.

Todos os direitos reservados.

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Cultura do Consumo, em 26 de dezembro de 2017.

Professor orientador: Antonio Engelke

Professora coorientadora: Erica dos Santos Rodrigues (Depto. de Letras)

Design: Mila Waldeck

Com Clareza

comclareza.com.br

Telefone: (21) 99783-0803

Agradecimentos

Aos atenciosos, ágeis e generosos orientadores Antonio Engelke e Erica dos Santos Rodrigues, pela receptividade ao tema. Dois professores excepcionais com a tarefa de calibrar a visão de pesquisadora novíça.

Aos professores Alessandra Maia, Patricia Coralis, Bernardo Conde e, em especial, Paulo Durán. Em dois semestres, eles instigaram reflexões que enriquecem uma vida inteira de cidadã e consumidora. E às colegas de turma que logo viraram amigas, dentro e fora da sala de aula.

Ao amado Sérgio Rodrigues, pela conversa que provocou um Abre-te-Sésamo nos portões da linguagem clara. Também pelo auxílio nas (muitas) traduções de citações nesta monografia e na localização de livros em seu acervo, que só não é maior do que a sua doçura.

Agradeço o paciente suporte e a partilha de experiência acadêmica de Clara Fischer Gam. Ela ajudou a transformar o meu desespero quase cômico no início do curso em uma segurança serena no final do trajeto.

À jornalista e pesquisadora Natassja Menezes, pela troca de ideias em momento-chave do cronograma desta pesquisa.

Um agradecimento especial à Coordenação Central de Pós-Graduação e Pesquisa da PUC-Rio pela bolsa de isenção de taxas escolares que me possibilitou cursar, como aluna extraordinária, a disciplina Tópicos em Psicolinguística no Programa de Pós-Graduação em Estudos de Linguagem do Departamento de Letras. Participar do curso no segundo semestre de 2017, durante a produção da monografia, foi essencial para melhor dimensionar os desafios da escrita com clareza.

Sumário

Introdução	9
<i>Justificativa, hipótese, objetivos, metodologia e organização</i>	
1. A linguagem clara no mundo	13
<i>O movimento pela linguagem clara e o processo que levou ao seu uso em governo eletrônico nos EUA e no Reino Unido</i>	
O que é linguagem clara	14
Definição	14
Diretrizes	17
Área de saber e pesquisa acadêmica	19
Como o movimento se constituiu: antecedentes históricos	20
Marcos nos EUA, Reino Unido e outros países	22
Origens do movimento (EUA e Reino Unido)	22
Ações da cidadania influenciando governos (EUA e Reino Unido)	25
Marcos da linguagem clara em outros países	28
A linguagem clara em governo eletrônico (EUA e Reino Unido)	30
Estados Unidos: consolidação via Plain Writing Act	30
Reino Unido: ethos do GOV.UK	34
2. A linguagem clara no Brasil	37
<i>Aspectos que convergem para a adoção de linguagem clara no país</i>	
Índices de escolaridade, alfabetismo e letramento	38
Leis e normas reguladoras de linguagem compreensível	42
Ações sociais pela linguagem compreensível	45
Área de saber, pesquisa acadêmica e formação	51
3. A linguagem clara e o e-gov no Brasil	55
O que é e-gov	56
Definição de governo eletrônico (e-gov)	56
Breve histórico da implantação do Programa de Governo Eletrônico Brasileiro	57
Leis, normas e recomendações sobre informação clara e linguagem compreensível em governo eletrônico	58
Principais achados de pesquisa documental e revisão de literatura	62
Documentos: Cartilha de Redação Web (2010) e guia Orientações para Adoção de Linguagem Clara (2016)	62
Literatura: dois artigos de Elza Maria Ferraz Barboza (2007 e 2010) e um trabalho de Martins e Filgueiras (2007)	66
Conclusão	73
Bibliografia	76

“A coerção social é devida (...) ao prestígio de que estão investidas certas representações.”

ÉMILE DURKHEIM
As Regras do Método Sociológico

“Quando tenho a intenção de comunicar, tenho a intenção de produzir entendimento. Mas o entendimento vai consistir na compreensão do meu significado.”

JOHN SEARLE
Mente, Linguagem e Sociedade

“Escrever mal é desumano e antidemocrático, porque desrespeita um direito fundamental do leitor: compreender os textos que regulam sua vida de cidadão.”

NEIDE MENDONÇA
Desburocratização Linguística

“A linguagem clara é um direito civil.”

AL GORE

Introdução

Governos em todo o mundo passam por processos de transformação digital de seus serviços. Canais tradicionais de atendimento personalizado ao cidadão – espaços físicos, telefone ou correspondência – vêm sendo substituídos por canais *online*. O ambiente digital reduz ou elimina a possibilidade de interlocução humana em tempo real, aumentando a importância de os textos que orientam cidadãos em plataformas governamentais serem fáceis de ler e entender.

Estudos no campo da linguagem mostram que textos com estrutura sintática complexa, vocabulário pouco familiar e alta carga informacional – entre outras características – podem prejudicar a compreensão mesmo de leitores proficientes. Quanto mais claro um texto informativo for, menos dúvidas suscitará e, conseqüentemente, menor será a demanda por atendimento personalizado. Williams (2015, P. 193) afirma que a internet “tem sido um fator importante para persuadir as agências governamentais a encontrar formas de melhorar sua comunicação com o público em geral”.

Em torno do conceito de *plain language* (linguagem clara), estruturou-se um movimento mundial que ganhou força a partir dos anos 1970-1980, especialmente em países de língua inglesa, mas não apenas. Com o objetivo de facilitar a compreensão de textos da cidadania e do consumo, o movimento consolidou uma série de diretrizes de escrita e organização visual da informação. Há décadas é discutida na literatura internacional a relevância da linguagem clara para colaborar na decisão

informada de cidadãos e consumidores. A linguagem clara já foi adotada pela administração pública em vários países, notadamente Estados Unidos e Reino Unido, inclusive em ambientes de governo eletrônico.

Enquanto isso, no Brasil, o “burocratês”¹ impera há séculos, cores-pondendo às características que Émile Durkheim atribui a fatos sociais: geral, externo e coercitivo. De fato, é uma maneira de agir e de pensar que exerce coerção por constituir uma realidade exterior aos indivíduos, que não conseguem impedi-la de existir e com ela se conformam. (DURKHEIM, 2002).

Por outro lado, configura-se hoje em nosso país um contexto social que parece favorável ao surgimento de um movimento pela linguagem clara em textos da burocracia pública. Assim como na maioria dos países, a administração pública brasileira vem avançando na implantação de ambientes de governo eletrônico. Há várias leis, normas e orientações que estabelecem o uso de linguagem compreensível nos textos que orientam cidadãos. Vale ainda considerar que um recente decreto presidencial determinou o autosserviço como forma prioritária de atendimento na governança digital (BRASIL, 2016), o que torna ainda mais necessária a facilitação da compreensão das informações disponíveis *online*.

Hipótese

Textos voltados a orientar cidadãos em ambientes de governo eletrônico são mais fáceis de entender se forem escritos segundo as diretrizes consagradas pelo movimento mundial da linguagem clara.

1. “Subvariedade escrita da língua materna, usada pelos membros da administração durante o seu trabalho. É encontrada nos documentos que emanam das instituições públicas (municipais, estaduais e federais) e privadas. (...) O psicolinguista Frank Smith afirma que, algumas vezes, a linguagem usada por médicos, advogados e burocratas é de difícil compreensão e que essa incompreensibilidade é voluntariamente criada.” (MENDONÇA, 1987, p. 11)

Objetivos

GERAL

Problematizar a compreensibilidade de textos em ambientes de governo eletrônico no Brasil e no exterior, a partir da perspectiva do movimento mundial pela linguagem clara e do direito do cidadão entender informações que orientam a sua vida.

ESPECÍFICOS

- Traçar um breve histórico do movimento mundial pela linguagem clara entre 1940 e 2010.
- Destacar marcos sociais e legais relacionados à adoção de linguagem clara pelos governos eletrônicos dos EUA e do Reino Unido.
- Listar marcos sociais, culturais e legais brasileiros que convergem para a adoção da linguagem clara no país.
- Compilar leis, normas e orientações governamentais brasileiras que recomendam adoção de linguagem compreensível (em geral e especificamente no âmbito de governo eletrônico²).
- Analisar documentos e estudos sobre textos de governo eletrônico a partir da perspectiva da linguagem clara.

Metodologia

A monografia compreendeu uma revisão de literatura a partir de artigos originais coletados entre setembro de 2016 e outubro de 2017. No mesmo período, também foi realizada pesquisa documental em arquivos públicos nacionais e internacionais.

Referências a artigos originais, documentos e notícias foram encontradas em bases de dados nacionais e internacionais que alunos da PUC-Rio acessam por meio da Divisão de Bibliotecas e Documentação, no Google Scholar e no Google.

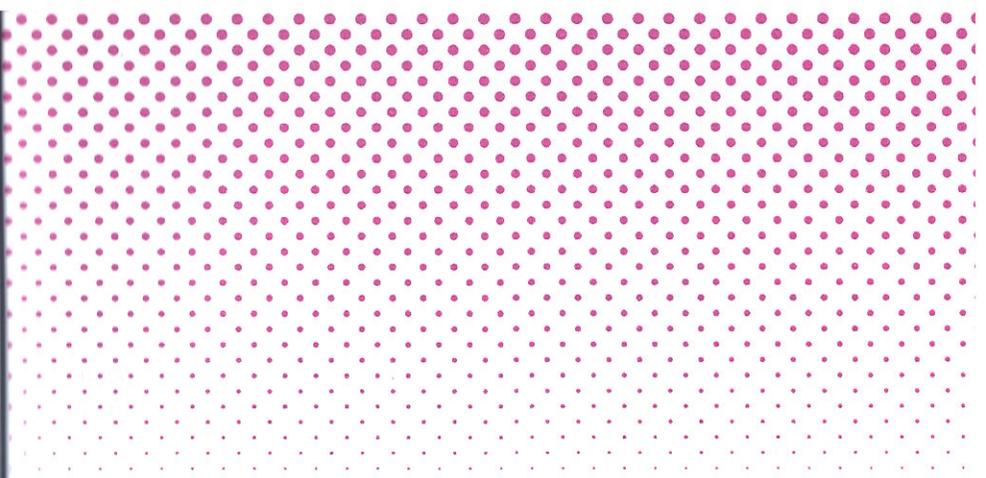
2. Para definição de governo eletrônico, ver capítulo 3.

Organização da monografia

A monografia divide-se em três capítulos. O primeiro traça um panorama do movimento internacional pela linguagem clara, reunindo definição, diretrizes, campo de pesquisa, antecedentes históricos e marcos sociais. Dá ênfase aos Estados Unidos e ao Reino Unido, especialmente aos processos que levaram esses países a adotar a linguagem clara em ambientes de governo eletrônico.

O capítulo 2 dedica-se ao contexto do Brasil. Compila dados que convergem para a adoção de linguagem clara no país. Traz índices de alfabetismo, leis e normas reguladoras de linguagem compreensível, ações que mobilizaram a sociedade em prol da clareza e aspectos de pesquisa acadêmica.

O capítulo 3 cobre a questão da redação com clareza em ambientes de governo eletrônico. Analisa documentos e artigos sob a ótica da relevância da linguagem clara em e-gov. Por fim, a conclusão sintetiza os achados da pesquisa.



1 A linguagem clara no mundo

O que é linguagem clara

DEFINIÇÃO

Linguagem clara é uma tradução do termo em inglês *plain language* (literalmente, linguagem simples). Esta monografia propõe uma definição a partir da revisão de literatura feita para a pesquisa:

“Linguagem clara é um conjunto de práticas que facilitam a leitura e a compreensão de textos. Considera o público a quem a comunicação se destina para organizar as ideias, escolher as palavras mais familiares, estruturar as frases e determinar o design. O leitor consegue localizar com rapidez a informação de que precisa, entendê-la e usá-la. Evita jargão e termos técnicos: se forem inevitáveis, deve explicá-los. Possibilita transmitir informações complexas de maneira simples e objetiva.

Uma comunicação em linguagem clara é visualmente convidativa e fácil de ler porque foi escrita com esta meta. Costuma ter o tom de uma conversa amigável e respeitosa. Reconhece o direito que toda pessoa tem de entender textos relevantes para o seu cotidiano. Sua intenção primordial é esclarecer.

Sempre que possível, testa se o público-alvo entendeu bem o texto antes de publicá-lo.”

Não existe uma definição canônica de linguagem clara, nem de suas regras de uso. É mais comum apresentar a linguagem clara em contraponto ao que ela não é. Ou seja, em oposição a textos complexos que exigem grande esforço de leitura e tendem a confundir os leitores, como em documentos de governos e empresas. A linguagem da burocracia, desnecessariamente floreada, repleta de termos técnicos e jargão, obscura e difícil de entender, chegou a inspirar a gíria “obscuro”. O termo é verbete do *Bloomsbury Business & Management Dictionary*³ e já foi usado em publicações oficiais da Comissão Europeia (OBSCURANTO, s/d).

3. Verbetes original em inglês: “Slang; incomprehensible jargon – used by large international organizations such as the European Commission slang” (“Gíria; jargão incompreensível – usado por grandes organizações internacionais como a Comissão Europeia”, minha tradução).

Estudos no campo da linguagem mostram que textos em “obscuro” trazem dificuldade de leitura não só para pessoas menos escolarizadas, mas também para leitores proficientes. O que leva Garwood (2014) a concluir: “Um dos maiores propulsores da linguagem clara é a grande proporção do público que tem dificuldade para ler e entender os documentos do dia a dia”. A pesquisadora exemplifica com o caso da Suécia: mesmo tendo índice de letramento de 99%, o país é um grande promotor da redação com clareza.

A popularização das primeiras fórmulas de inteligibilidade⁴ em inglês, a partir dos anos 1940, tornou possível aferir a complexidade de textos. As fórmulas foram criadas para medir o grau de complexidade de textos escolares, mas conseguiram mensurar um problema que era vivenciado de forma empírica até então: a dificuldade para ler e entender documentos da cidadania e do consumo.

O movimento pela linguagem clara começou a se estruturar na década de 1970, especialmente em sociedades de língua inglesa, mas não apenas nelas. Nas regiões onde se desenvolveu, obteve apoio de associações de defesa do consumidor, funcionários públicos e profissionais do Direito. Chamou a atenção de governos e empresas de variados portes. Recebeu boa cobertura na mídia. No início do século XXI, a conscientização estava de tal forma consolidada nos Estados Unidos e no Reino Unido que ambos adotaram a linguagem clara de forma mandatória nos seus ambientes de governo eletrônico – o subitem 1.4, neste capítulo, trará mais informações.

A falta de um padrão para definir o termo e as diretrizes de uso não impediu que o movimento surgisse e crescesse, mas parece ainda gerar dificuldades para o campo profissional organizado ao seu redor. No

4. Esta monografia adota o termo “inteligibilidade” como tradução de *readability*. É comum *readability* ser traduzida para português como “legibilidade”, porém este termo também se refere a aspectos como tamanho da letra, tipo da fonte ou mesmo luminosidade de tela. Preferi “inteligibilidade” para evidenciar os processos cognitivos envolvidos no conceito.

início da década passada, Mazur (2000, p. 206) advertia: “Faz tempo que a falta de definição-padrão para linguagem clara é um problema para o movimento”. Mais recente, o estudo de Garwood (2014) apontou como, mesmo somando quatro décadas de atividades, o movimento mundial da linguagem clara ainda não havia conseguido construir consenso em torno de uma definição. A falta de delimitação constituiria um desafio permanente para quem trabalha no setor.

O site da *Plain Language Association International*–PLAIN (Associação Internacional de Linguagem Clara–PLAIN), entidade com sede no Canadá que congrega profissionais em diversos países, oferece a seguinte definição em português:

“Uma comunicação está em linguagem clara quando o texto, a estrutura e o design são tão claros que o público-alvo consegue encontrar facilmente o que procura, compreender o que encontrou e usar essa informação. Usar linguagem clara significa priorizar o leitor. Descobrir o que os leitores querem saber, de que informação precisam, e ajudá-los a alcançar suas metas. O objetivo é que o leitor consiga compreender um documento escrito em linguagem clara logo na primeira leitura. Mas linguagem clara não é só uma questão de linguagem. Também inclui design, diagramação e muito mais.”⁵

Um dos artigos brasileiros que serão analisados na revisão de literatura no capítulo 3 ressalta o caráter “desburocratizador” da linguagem clara:

Plain language pode ser definido como linguagem clara e simples ou ainda desburocratizada. Ainda pode ser considerada como uma filosofia ou tendência a favor do uso da clareza e escrita minuciosa que visa à compreensão e que tem, portanto, como objetivo tornar o texto perfeitamente apreensível para determinado público. (MARTINS e FILGUEIRAS, 2007).

Cabe pontuar que “linguagem clara” é a tradução validada pela própria PLAIN para o português. O site da associação divulga os termos equivalentes de *plain language* em outros dez idiomas: alemão (*klare Sprache*),

5. Este texto foi traduzido por mim para a PLAIN e está no ar no site da associação desde julho de 2017. Disponível em: <<http://plainlanguagenetwork.org/plain-language/o-que-e-linguagem-clara/>>. Acessado em: 7 out. 2017.

holandês (*begrijpelijke taal*), finlandês (*selkeä kieli*), francês (*communication claire*), húngaro (*közérthető fogalmazás*), italiano (*linguaggio chiaro*), malaio (*bahasa yang mudah*), norueguês (*klarspråk*), espanhol (*lenguaje claro*) e sueco (*klarspråk*)⁶. Talvez a iniciativa de aglutinar as traduções constitua um esforço da entidade para unificar a nomenclatura da atividade nos territórios onde seus associados trabalham. Em tempo: Cutts (2013) aponta uma leve nuance em inglês, sendo *plain English* preferido no Reino Unido e *plain language* adotado nos demais países.

DIRETRIZES

O livro *Oxford Guide to Plain English*, de Martin Cutts, cofundador do movimento *Plain English Campaign*, é uma das principais obras de referência na literatura internacional sobre linguagem clara. O volume destina 278 páginas a expor 25 diretrizes que, segundo o autor, conferem clareza a um texto. Harris et al. (2010) fizeram um esforço de síntese para resumir as principais diretrizes de Cutts em doze tópicos:

Estilo e gramática

1. Escreva frases com extensão média de 15 a 20 palavras.
2. Use palavras que o leitor provavelmente entenderá.
3. Use apenas o número necessário de palavras.
4. Dê preferência à voz ativa, a menos que tenha uma boa razão para usar a voz passiva.
5. Use verbos claros e vívidos para expressar ações.
6. Divida o texto em tópicos.
7. Apresente seu assunto de modo claro e categórico sempre que possível.
8. Reduza ao mínimo as referências cruzadas.
9. Evite linguagem com marcadores de gênero.
10. Seja preciso na pontuação.

6. Informação disponível em: <<http://plainlanguagenetwork.org/plain-language/plain-language-around-the-world/>>. Acessado em: 04 out 2017.

Organização

11. Organize seu material de modo a ajudar o leitor a captar rapidamente as informações importantes e a se orientar com facilidade pelo texto.

Diagramação

12. Dê às suas palavras uma apresentação visual clara e acessível.⁷

Por ter a intenção primordial de esclarecer e colaborar para uma tomada de decisão informada por cidadãos e consumidores, a linguagem clara aproxima-se de discussões no campo da Ética e da Política. Mas Cutts, autor que costuma ressaltar em sua obra os aspectos políticos da escrita com clareza, adverte:

A linguagem clara envolve, ou deveria envolver, tanto a honestidade quanto a clareza. Informações essenciais não devem mentir ou dizer meias verdades, sobretudo quando provêm daqueles que são social ou economicamente dominantes. Por exemplo, empresas de seguro e previdência não devem esconder seus custos sob uma massa de detalhes. (...) Naturalmente, o simples fato de um documento ou site ser escrito em linguagem clara não torna seu conteúdo verdadeiro, razoável, ético, justo ou de alguma forma virtuoso ou merecedor de leitura. (CUTTS, 2013, P.XIII)⁸

7. Minha tradução. No original em inglês: **Style and grammar:** *Make the average sentence length of 15-20 words; Use words your reader is likely to understand; Use only as many words as you need: Prefer the active voice unless there's a good reason for using the passive; Use clear, lively verbs to express actions; Use vertical lists to break up text; Put your points positively when you can; Reduce cross references to a minimum; Avoid sexist usage; Use accurate punctuation.* **Organisation:** *Organise your material in a way that helps the reader to grasp the important information early and to navigate through the document easily.* **Layout:** *Use clear layout to present your words in an easily accessible way.*

8. Minha tradução. No original: *"Plain English embraces honesty as well as clarity, or should do. Essential information should not lie or tell half truths, especially when it comes from those who are socially or financially dominant. For example, insurance and pension companies should not hide their charges beneath a mass of details (...) Of course, just because a document or website is written in plain English doesn't make its content true, reasonable, ethical, fair, or in any other way virtuous or worth reading."*

ÁREA DE SABER E PESQUISA ACADÊMICA

Enquanto campo de trabalho, ativismo ou investigação, a linguagem clara atrai profissionais de formações tão distintas como Administração, Ciência da Informação, Comunicação, Design, Direito, Economia, Letras, Marketing e Medicina⁹, entre outras.

Mazur (2000) assinala que uma das principais críticas à linguagem clara é suas diretrizes não serem suficientemente embasadas em pesquisa científica. Ela frisa que investigações acadêmicas podem contribuir para sustentar as propostas do movimento. Schriver e Gordon (2010) também alertam para a importância da colaboração entre profissionais de linguagem clara e pesquisadores acadêmicos. As autoras destacam a pertinência de elaborar experimentos que avaliem a interação de leitores de variados graus de proficiência com documentos do cotidiano. Garwood (2014) é ainda mais específica: recomenda que sejam realizados estudos na área de processamento do discurso.

Ao efetuar uma pesquisa sobre a oferta internacional de especialização e certificação em linguagem clara, praticamente inexistente na época de seu artigo, a consultora portuguesa Sandra Fisher-Martins (2010) destacou a importância da pós-graduação oferecida desde 1978 pela Universidade de Estocolmo, na Suécia, um curso com três anos de duração¹⁰. A análise de Fisher-Martins orientou o planejamento do IC Clear (*International Consortium for Clear Communication*), consórcio constituído na Europa em 2011, do qual a consultora fez parte. O objetivo era desenvolver um programa de pós-graduação online em comuni-

9. As revisões sistemáticas de estudos médicos realizadas pela organização não-governamental médica britânica Cochrane têm um resumo em linguagem clara: *Plain Language Summary* <http://community.cochrane.org/style-manual/cochrane-review-specific/plain-language-summaries>

10. O curso é oferecido em sueco.

11. Informação disponível em: <<https://www.openeducationeuropa.eu/en/project/ic-clear>>. Acessado em: 13 dez. 2017

cação clara, com módulos de linguagem clara, design de informação e técnicas de usabilidade¹¹.

O projeto *IC Clear* recebeu financiamento da União Europeia. Reuniu quatro universidades de países do bloco – Bélgica, Estônia, Portugal e Holanda – e uma canadense; sete organizações parceiras e dez especialistas de diversas nacionalidades. O grupo trabalhou durante três anos. Em abril de 2014, chegou a ser realizado um piloto do curso com 300 participantes de 30 países¹². Mas o programa nunca chegou a ser lançado. Quando esta monografia era finalizada, o último post na página Facebook do projeto havia sido publicado em março de 2015¹³. Fisher-Martins confirmou a descontinuidade do projeto em um encontro pessoal comigo em maio de 2017.¹⁴

Atualmente, a Universidade Simon Fraser do Canadá disponibiliza o *Plain Language Certificate*, um curso em plataforma digital com oito disciplinas, totalizando 240 horas de aula. A Universidade Houston-Downton, nos Estados Unidos, oferece o *Graduate Certificate in Plain Language* com três disciplinas, que pode ser feito parcialmente online.

Como o movimento se constituiu: antecedentes históricos

Movimentos sociais em prol da linguagem clara começaram a surgir em meados do século XX, mas a tendência a preferir formas de expressão simples de entender atravessa o tempo. O termo *plain* – *pleyn*, na grafia da

12. Informação disponível em: <<http://www.worldusabilityday.org/events/2014/icclear-clarity2014-conference>>. Acessado em: 13 dez. 2017.

13. Disponível em: <<https://www.facebook.com/IC-Clear-129517440453849/>>. Acessado em 7 out 2017.

14. A reunião foi em 5 de maio de 2017 em Lisboa, na sede de sua consultoria Claro.

15. Minha tradução. No original “*Speketh so pleyn at this tyme, we yow preye/ That we may understonde what ye seye*”(grifo meu)

época – consta dos *Contos da Cantuária*, livro de Geoffrey Chaucer publicado no final do século XIV na Inglaterra. Em certo trecho, um personagem suplica a outro: “Fala de forma simples, despojada/ Para entendermos tudo o que nos narras”.¹⁵ Já o registro inaugural da expressão “inglês simples” – *plaine English*, na escrita de então – data de 1604, conforme aponta Willerton (2015). Foi no *Table Alphabeticall*, primeiro dicionário do idioma. O termo qualificava o estilo de escrita que a obra adotou para facilitar a compreensão do leitorado feminino sem educação formal.

Se a adoção de linguagem fácil de entender remonta ao passado distante, também são antigas as reclamações sobre a desnecessária complexidade em documentos de governos. É interessante notar como algumas das mais remotas críticas partiram de dentro das próprias estruturas que emitiam os documentos.

Cutts (2013, p. xxvii-xxviii) relata que Eduardo VI ocupava o trono inglês havia três anos, em 1550, quando desabafou: “Gostaria que as leis supérfluas e tediosas fossem mais simples e curtas, para que se pudesse melhor compreendê-las”. Sundin (s/d) observa que, naquele mesmo século, o rei Gustav Vasa da Suécia posicionava-se contra a linguagem complexa em sua corte, exigindo que as autoridades se expressassem de um jeito mais fácil de entender. O rei ordenou que os xerifes usassem sueco simples, proibindo o uso de alemão, dinamarquês ou latim.

Ações a favor da clareza surgem em diferentes culturas ao longo da história, mas Williams (2015) identifica duas condições que tendem a se repetir nos territórios onde o movimento mundial mais progrediu:

- são países que têm o inglês como língua oficial;
- são países regrados total ou predominantemente pelo Direito Comum, e não pelo Direito Civil.

O autor afirma que o Direito Comum é um sistema legal baseado em decisões de tribunais, não em atos legislativos ou executivos – como no caso do Direito Civil –, e por isso dá ênfase ao precedente. Tais características resultariam em um tipo de escrita rebuscada que é caracterís-

tica de trâmites parlamentares, com frases longas, expressões arcaicas e estilo pomposo, difícil de ler e entender. Este contexto favoreceria reações à linguagem ornada em excesso e estimularia a busca por parâmetros de escrita mais simples.

O duplo critério estabelecido por Williams aplica-se a Estados Unidos, Inglaterra, Austrália e Canadá, países onde o movimento pela linguagem clara mais tem avançado nas últimas décadas. A Suécia, por outro lado, seria uma exceção.

Marcos nos EUA, Reino Unido e outros países

ORIGENS DO MOVIMENTO (EUA E REINO UNIDO): ANOS 1940-1970

Conforme antes mencionado, fórmulas para avaliar a inteligibilidade de textos começaram a ganhar popularidade nos anos 1940, nos Estados Unidos. O advogado austríaco naturalizado americano Rudolf Flesch foi o primeiro a lançar uma métrica para avaliar o grau de dificuldade imposto pela escrita. O livro *The Art of Plain Talk (A Arte de Falar com Clareza)*, de 1946, divulgava os conceitos de inteligibilidade que o autor havia desenvolvido na pós-graduação em Biblioteconomia na Universidade de Columbia. A medição inicialmente conhecida como *Flesch Reading Ease Score*¹⁶ avaliava a complexidade da escrita e a relacionava à escolaridade necessária para o leitor compreender um texto¹⁷.

O Índice Flesch não tardou a se consolidar como padrão internacional aplicado a diversos idiomas, *status* que mantém na atualidade. Dois anos

16. Eis a fórmula de inteligibilidade Flesch Reading Ease Score: $206.835 - (1.015 \times \text{ASL}) - (84.6 \times \text{ASW})$, em que ASL = tamanho médio de sentenças (o número de palavras dividido pelo número de sentenças) e ASW = número médio de sílabas por palavra (o número de sílabas dividido pelo número de palavras). Na década de 1970, J. Peter Kincaid adaptou a fórmula Flesch para a Marinha americana.

17. A gradação de escolaridade do Índice Flesch segue o sistema americano de séries.

antes do trabalho precursor de Flesch ser publicado, o editor Robert Gunning já trabalhava com avaliação de inteligibilidade de textos nos EUA. Mas só em 1952, seu livro *The Technique of Clear Writing*, lançou o *Fog Index* (Índice de Névoa), uma medição do grau de “nebulosidade” de um texto, ou seja, da falta de clareza. O índice de Gunning também estabelece relação com anos de escolaridade.

Uma iniciativa contemporânea e conterrânea de Flesch e Gunning proferia o nascente movimento com um neologismo que viria a se tornar simbólico. Em março de 1944, o funcionário público e ex-deputado americano Maury Maverick inventou o termo *gobbledygook*¹⁸ para se referir ao estilo prolixo e sem sentido dos memorandos internos que era obrigado a ler. Maverick emitiu um comunicado a todos os seus subordinados determinando que os memorandos passassem a ser curtos, claros e sintéticos, sem “*gobbledygook language*” - mas não esclareceu o termo. Dias depois, um editorial do jornal *The Washington Post* louvava a “campanha de um homem só” e explicava aos leitores que *gobbledygook* significava o “dialeto solene típico dos burocratas de Washington”. (GOBBLEDYGOOK, 1944).

O neologismo foi logo incorporado e passou a nomear o principal adversário da clareza na linguagem. Poucos anos depois, o economista e escritor Stuart Chase (1953, p. 251) alertava que o *gobbledygook* “floresce não só em gabinetes do governo, mas cresce selvagem e exuberante nas leis, nas universidades e, por vezes, entre os literatos”. E, em 1966, o funcionário público John O’Hayre escreveu o livro *Gobbledygook Has Got To Go (O gobbledygook tem que desaparecer)*, um manual de 114 páginas frequentemente referenciado na literatura.

No Reino Unido, o mesmo período histórico também registrou manifestações em prol da clareza na comunicação da administração

18. Termo sem equivalente no português brasileiro, significa algo como “palavreado sem sentido”. Tem alguma relação com a gíria “encheção de linguiça”.

pública. Em 1940, o primeiro-ministro Winston Churchill emitiu um memorando com o título *Brevidade*, no qual solicitava comunicados mais curtos, que fossem direto ao ponto (CUTTS, 2013). Em 1946, George Orwell tecia um raciocínio intelectual impetuoso que viria a fundamentar o clamor por textos governamentais fáceis de entender. No ensaio *Politics and the English Language (A Política e a Língua Inglesa)*, Orwell denunciava os perigos das falsas erudição e imparcialidade do discurso político que é camuflado por palavras sem sentido:

A mistura de imprecisão e absoluta incompetência é a característica mais marcada da prosa inglesa moderna, e especialmente de qualquer tipo de escrita política. (...) Conseguir se livrar desses hábitos significa pensar com mais clareza, e pensar de forma clara é necessariamente o primeiro passo rumo à regeneração política: então, a luta contra o mau inglês não é algo frívolo e não é uma preocupação exclusiva de escritores profissionais. (ORWELL, 1946)¹⁹

No início dos anos 1950, o funcionário público britânico Ernest Gowers já havia publicado dois livros que difundiam e estimulavam o uso de linguagem clara nas repartições públicas, *Plain Words* e *The ABC of Plain Words* – depois compilados em uma única edição, *The Complete Plain Words*. Gowers escreveu as obras a convite do Tesouro Britânico, órgão federal que estava buscando formas de melhorar a redação de documentos oficiais. Os livros alcançaram sucesso fora dos círculos governamentais e tiveram várias edições. Uma frase do livro resume as orientações detalhadas em dezoito capítulos de *The Complete Plain Words*: “Seja breve, seja simples, seja humano”. (GOWERS, 1988, P. 19)

19. Minha tradução. No original em inglês: “This mixture of vagueness and sheer incompetence is the most marked characteristic of modern English prose, and especially of any kind of political writing (...). If one gets rid of these habits one can think more clearly, and to think clearly is a necessary first step toward political regeneration: so that the fight against bad English is not frivolous and is not the exclusive concern of professional writers.”

AÇÕES DA CIDADANIA INFLUENCIANDO GOVERNOS (EUA E REINO UNIDO): ANOS 1970-1980

A década de 1970 viu ações da cidadania pela linguagem clara ganharem força e estimularem marcos regulatórios. Em 1971, o Conselho Americano de Professores de Inglês instituiu o *Public Doublespeak Committee*, um comitê para denunciar a linguagem ardilosa do *gobbledygook*, e uma premiação para reconhecer atores políticos que se comunicavam com clareza – não à toa esse prêmio foi chamado *George Orwell Award*. Penman (1993) relaciona a iniciativa dos professores de inglês com o decreto do presidente Richard Nixon no ano seguinte, determinando que o Diário Oficial do governo americano passasse a ser redigido em termos que o cidadão comum entendesse. Ela também teria influenciado a ordem executiva do presidente Jimmy Carter em 1978, exigindo regulamentações federais em inglês claro e simples para reduzir custos operacionais e dificuldades de leitura. Naquele momento inicial do movimento, em 1972, a Associação Americana de Linguística tomava posição: “A verdade é uma questão linguística”, disse Dwight Bollinger, presidente da entidade (DANET, 1983, P.50).

A crescente mobilização social pela clareza influenciou a esfera privada americana. O caso de maior publicidade foi a simplificação de nota promissória do Citibank para empréstimos de consumo em 1975. A tarefa coube ao então designer em início de carreira Alan Siegel²⁰, com a consultoria do especialista em inteligibilidade Rudolf Flesch (SIEGEL e ETZKORN, 2013). O resultado do trabalho foi tão impactante²¹ que o banco convocou uma coletiva de imprensa para anunciar a novidade. A nova nota promissória, considerada o primeiro documento financeiro em linguagem clara, chegou a ser lida em uma sessão do Senado Americano (FELSENFELD, 1981).

20. Siegel tornou-se um grande nome mundial da simplificação aplicada ao Design e ao Branding.

No Reino Unido, a década de 1970 começava com a recém-criada organização sem fins lucrativos *Statute Law Society* (Sociedade de Direito Estatutário) pressionando o Parlamento para melhorar a redação das leis estatutárias, consideradas difíceis de entender pelos usuários. Em 1973, após várias rodadas de discussão, o primeiro-ministro Ted Heath instituiu um comitê, chefiado pelo parlamentar David Renton, para discutir como conseguir simplicidade e clareza nas leis estatutárias e para rever a forma como os projetos de lei eram redigidos. Em 1975, o comitê apresentou o relatório conhecido como *Renton Report* (*Relatório Renton*) que elencou o uso de linguagem “obscura e complexa” como um dos principais problemas a ser combatido na formulação das leis (ZANDEL, 2015).

Enquanto isso, em 1971, na cidade inglesa de Liverpool, surgia o *Tuebrook Bugle*, um informativo comunitário que explicava, em linguagem de fácil compreensão, como a população de baixa renda deveria preencher os

21. Uma das cláusulas da nota promissora tinha a seguinte redação original: “*In the event of default in the payment of this or any other Obligation or the performance or observance of any term or covenant contained herein or in any note or other contract or agreement evidencing or relating to any Obligation or any Collateral on the Borrower's part to be performed or observed; or the undersigned Borrower shall die; or any of the undersigned become insolvent or make an assignment for the benefit of creditors; or a petition shall be filed by or against any of the undersigned under any provision of the Bankruptcy Act; or any money, securities or property of the undersigned now or hereafter on deposit with or in possession or under the control of the bank shall be attached or become subject to distraint proceedings or any order or process of any court; or the Bank shall deem itself to be insecure then and in any such event the bank shall have the right (at its option), without demand or notice of any kind, to declare all or any part of the Obligations to be immediately due and payable, whereupon such obligations shall become and be immediately due and payable, and the Bank shall have the right to exercise all the rights and remedies available to a secured party upon default under the Uniform Commercial Code (the “Code”) in effect in New York at the time, and such other rights and remedies as may otherwise be provided by law”*”

A mesma cláusula foi reescrita assim:

“*I'll be in default:*

1. *If I don't pay an installment on time; or*
2. *If any other creditor tries by legal process to take any money of mine in your possession.”*

formulários para requerer benefícios sociais (PLAIN ENGLISH CAMPAIGN, s/d). A iniciativa foi lançada após Chrissie Maher, uma trabalhadora que só se alfabetizou na adolescência, tentar sensibilizar jornais de grande circulação a publicar este tipo de conteúdo. Ela conseguiu viabilizar o informativo com auxílio do vigário local e um grupo de mulheres.

Com o passar dos anos, o ativismo de Maher ganhou força e ampliou suas frentes – em 1974 ela criou a *Impact Foundation* e passou a editar o *The Liverpool News*, primeiro jornal britânico especialmente concebido para adultos com dificuldade de leitura²² – e atraiu mais gente para a causa, inclusive o jornalista Martin Cutts.

Em 1979, ela e Cutts organizaram o histórico protesto em frente ao Parlamento Britânico que daria origem ao movimento *Plain English Campaign*: milhares de formulários difíceis de entender foram picados em praça pública. Tentando impedir o ato, um policial leu para os manifestantes uma legislação municipal redigida há 150 anos, repleta de termos jurídicos arcaicos. Presenciada por repórteres de rádio, TV e jornais, a cena ilustrou perfeitamente o grau de complexidade de informações públicas que motivou o protesto.

Em seguida, Maher fantasiava-se de Monstro *Gobbledygook* para entregar em mãos o boletim número 1 da *Plain English Campaign* à primeira-ministra Margareth Thatcher. Em 1982, o governo britânico respondeu aos apelos da campanha. Lançou um projeto capitaneado pelo empresário e consultor Sir Derek Rayner para revisar 171 mil formulários públicos. A estimativa era que a revisão economizaria 15 milhões de libras aos cofres públicos. Cerca de 36 mil formulários foram extintos e 58 mil, redesenhados. No final da década de 1980, já era raro encontrar um formulário do governo federal que fosse difícil de entender, afirma Cutts (2013, p. XVII).

22. Disponível em: <<http://en.copian.ca/library/research/plain2/campaign/2.htm>>. Acessado em: 13 dez. 2017.

MARCOS DA LINGUAGEM CLARA EM OUTROS PAÍSES

A década de 1970 viu a linguagem clara ganhar espaço em vários outros países, seja a partir de mobilização da sociedade civil, por iniciativa de empresas privadas ou atos de governo. Asprey (2010) informa que, em 1978, a Suécia contratou um linguista para atuar no gabinete do primeiro-ministro: sua tarefa era modernizar a escrita jurídica de leis e regulamentos. A mesma autora observa que, na Austrália, desde 1973 registram-se esforços para melhorar a compreensão dos textos de leis federais. Seu estudo menciona ainda que, em território canadense, a adoção de linguagem clara para redigir legislação entrou na pauta da Conferência de Harmonização das Leis no Canadá no ano de 1976. A partir de então e até hoje, Suécia, Austrália e Canadá são protagonistas no cenário da linguagem clara.

À medida em que o movimento pela clareza avançava, foram surgindo redes reunindo profissionais e ativistas em prol da causa. Em 1983, o procurador inglês John Walton fundou a *Clarity* para promover a clareza na linguagem jurídica. Inicialmente com 28 membros, a organização internacional congrega hoje cerca de 650 pessoas em 50 países. As mais de três décadas de trabalho da *Clarity* colaboraram para a linguagem clara alcançar *status* de aceitação na esfera legal. Balmford (2002) constata que, na maioria dos países de língua inglesa, os profissionais da área jurídica não questionam mais se um documento pode ser, ao mesmo tempo, fácil de ler e legalmente preciso. O ano de 1993 viu a fundação da já mencionada *Plain Language Association International-PLAIN*, entidade global que conecta cerca de 250 profissionais de diversos campos de atividade em mais de 20 países.

Asprey (2010. p. 21) relata que a primeira orientação para uso de linguagem clara em atos legais da União Europeia (UE) ocorreu em 1993. Naquele ano, uma resolução determinava que toda legislação do bloco deveria “ter texto claro, simples, conciso e sem ambiguidades; devem ser evitados abreviações desnecessárias, jargão e frases excessivamente longas”. En-

tre muitas iniciativas da UE pela linguagem clara, destaca-se a edição do guia *How to write clearly (Redigir com clareza)* para orientar a produção de textos de seus funcionários, disponível nas 23 línguas oficiais do bloco. Também merece destaque a campanha *Fight the Fog*²³ (*Combata a nebulosidade*), organizada pela Comissão de Serviços de Tradução da UE em 1998.

Entre outros países que registram mobilizações em torno da clareza, estão:

- **África do Sul:** A versão em inglês da Constituição de 1996 contou com a consultoria de especialistas em linguagem clara.
- **México:** O governo mexicano lançou em 2004 um programa chamado *Lenguaje Ciudadano* (Linguagem Cidadã).
- **Portugal:** Em 2007, a ativista Sandra Fisher-Martins fundou a consultoria Português Claro – hoje Claro – após conhecer as iniciativas em prol da clareza na Inglaterra, oferecendo cursos de formação em linguagem clara.
- **Colômbia:** Em 2013, o presidente Juan Manuel Santos determinou que “toda a informação ao cidadão deve estar em linguagem clara”. O Programa de Serviço ao Cidadão do Departamento Nacional de Planejamento editou o *Guía de Lenguaje Claro para Servidores Públicos de Colômbia*. Um concurso anual incentiva boas práticas da redação com clareza no serviço público colombiano.
- **Chile:** Foi criada em abril de 2017 a *Red de Lenguaje Claro*, reunindo Suprema Corte, Controladoria Geral da República, Pontifícia Universidade Católica de Valparaíso, Conselho para Transparência e Biblioteca do Congresso Nacional. O objetivo da recente mobilização (em grande parte, fruto do trabalho de articulação da professora Claudia Poblete, da PUC de Valparaíso) é promover o uso de linguagem clara em instituições públicas²⁴.

23. Referência ao *Fog Index* de Robert Gunning, fórmula de legibilidade já mencionada nesta monografia.

24. Notícia disponível em: <<http://www.pucv.cl/pucv/noticias/destacadas/pucv-integra-red-que-promueve-el-uso-del-lenguaje-claro/2017-04-03/180708.html>>. Acessado em: 6 out. 2017.

• **Argentina:** O Senado Federal recebeu as primeiras jornadas de linguagem clara em novembro de 2017, data em que foi formalizada a criação da *Red Lenguaje Claro*. A consultora britânica Joanna Richardson, residente em Buenos Aires e atual presidente da associação PLAIN, é um nome importante dessa articulação.

A linguagem clara em governo eletrônico (EUA e Reino Unido)

Conforme anteriormente exposto, o processo que levou as administrações públicas americana e britânica a hoje adotarem a linguagem clara em seus ambientes digitais começou nas décadas de 1970 e 1980, época em que atos oficiais atenderam as primeiras reivindicações da sociedade civil.

Nos Estados Unidos, leis e políticas federais colaboraram para impulsionar o movimento e criaram condições favoráveis para a linguagem clara se desenvolver dentro do governo e também na sociedade.

Já no Reino Unido, a mobilização social liderada pela *Plain English Campaign* teve impulso próprio. Ganhou força ao mesmo tempo que a administração pública revia processos burocráticos ou criava novas leis. Ajudou a desenvolver no país uma “cultura de clareza” que alcançou também a governança digital.

ESTADOS UNIDOS: CONSOLIDAÇÃO VIA PLAIN WRITING ACT

Já foram mencionados os atos dos presidentes Richard Nixon, em 1972, e Jimmy Carter, em 1978, determinando que a comunicação governamental usasse termos acessíveis ao cidadão comum. Greer (2012, P.137) ressalta a importância de uma segunda ordem executiva do presidente Carter em 1979, orientando as agências federais a usarem formulários curtos, com informações simples e diretas. Em 1981, Ronald Reagan revogou ambas as ordens.

Passaram-se quase 20 anos até que, no segundo mandato de Bill Clinton, a linguagem clara voltasse à pauta da administração federal. E re-

tornaria com força até então inédita: no escopo do programa *National Partnership for Reinventing Government*, que tinha o objetivo de tornar o governo mais eficiente. Em junho de 1998, Clinton emitiu um memorando sobre o uso de linguagem clara em textos governamentais:

Estamos determinados a tornar o Governo mais responsivo, acessível e compreensível na comunicação com o público. A redação do governo federal deve ser feita em linguagem clara. Ao usar linguagem clara, enviamos uma mensagem cristalina sobre o que o governo está fazendo, o que requer e que tipos de serviço oferece. Linguagem clara economiza tempo, esforço e dinheiro do governo e do setor privado.²⁵ (ESTADOS UNIDOS, 1998)

Coube ao vice-presidente Al Gore monitorar a implementação do memorando na comunicação do governo federal. Nesta época, ele disse a frase “A linguagem clara é um direito civil”. Uma de suas iniciativas foi instituir o prêmio *No Gobbledygook Award*, dado mensalmente a servidores públicos que conseguiam transformar mensagens burocráticas em textos fáceis de entender. Locke (2004) afirma que Gore via a linguagem clara como um instrumento para o cidadão desenvolver confiança no governo. De fato, a administração Clinton proporcionou avanços significativos da redação pública com clareza.

A gestão seguinte, de George W. Bush, entre os anos de 2001 a 2009, não apresentou qualquer programa que privilegiasse a linguagem clara. Porém, várias agências federais mantiveram iniciativas próprias durante o governo Bush.

De fato, desde meados dos anos 1990, funcionários de diferentes agências federais dos Estados Unidos organizavam encontros para discutir formas de implementar linguagem clara em suas repartições. Os

²⁵ Minha tradução.No original em inglês: “We are determined to make the Government more responsive, accessible, and understandable in its communications with the public. The Federal Government’s writing must be in plain language. By using plain language, we send a clear message about what the Government is doing, what it requires, and what services it offers. Plain language saves the Government and the private sector time, effort, and money.”

servidores públicos formaram a rede *Plain English Network* que, em 2000, passou a se chamar *Plain Language Action and Information Network*. A entidade continua muito ativa e referencial.

Em 2003, ex-integrantes do grupo abriram uma outra frente de ação com o nome *Center for Plain Language*, para que profissionais fora da administração pública pudessem participar. A nova organização, co-fundada por Annetta Cheek, viria a protagonizar a articulação social e política que influenciou o *Plain Writing Act* (Lei da Redação Clara), assinado por Barack Obama em 2010.

O envolvimento do político havaiano vinha de anos antes. Obama ainda era senador, em 2008, quando apresentou um projeto de lei para estabelecer a linguagem clara em documentos do governo para cidadãos. O projeto chegou a ser aprovado na Câmara, parou no Senado e foi arquivado. Eleito presidente, em 2009, no seu primeiro dia de trabalho, ele emitiu o memorando *Transparência e Governo Aberto*, no qual afirmava:

“Minha administração tomará as devidas medidas, de acordo com a lei e com a política, para divulgar informações de forma rápida e em formatos que o público consiga de imediato localizar e usar.”²⁶ (ESTADOS UNIDOS, 2009, grifo meu)

A mensagem presidencial estava em total sintonia com a mobilização pela clareza. Ainda que não tenha mencionado o termo “linguagem clara” no memorando, Obama usou os verbos “localizar” e “usar”, consagrados no discurso de ativistas e profissionais do setor. Esse memorando estabeleceu parâmetros essenciais para as práticas de transparência e governo aberto que viriam a se consolidar nos anos seguintes em vários países.

Em 13 de outubro de 2010, ao assinar o *Plain Writing Act*, Barack Obama protagonizou o episódio mais importante para o movimento da linguagem clara nos Estados Unidos e no mundo. A lei determinou que

26. No original em inglês: “My Administration will take appropriate action, consistent with law and policy, to disclose information rapidly in forms that the public can readily find and use.”

todos os órgãos federais seriam obrigados a usar linguagem clara na redação de documentos para o público. O objetivo era melhorar a eficácia e a prestação de contas das agências federais, promovendo uma comunicação que o público pudesse entender e usar (ESTADOS UNIDOS, 2010). A lei definiu redação clara como “uma escrita que é clara, concisa, bem-organizada e que segue outras boas práticas apropriadas ao tema ou ao público a que se destina”. O cronograma de implementação da lei determinava:

- Seis meses para o governo definir as diretrizes de redação clara: até lá, as agências deveriam seguir as orientações da rede de funcionários públicos *Plain Language Action and Information Network*;
- Nove meses para cada agência designar um ou mais funcionários graduados para supervisionar a implementação da lei, treinar equipes, criar uma seção do site em linguagem clara e publicar nesta seção um relatório de conformidade com o *Plain Writing Act*, assinado pelo diretor;
- Máximo de um ano para todos os documentos emitidos pela agência serem escritos em linguagem clara;
- Máximo de 18 meses para cada agência publicar no site um relatório de conformidade com o *Plain Writing Act* assinado por seu diretor e, a partir de então, publicar relatórios anuais.

Na visão de Williams (2015, P. 191), o *Plain Writing Act* fez com que “agências federais dos EUA como um todo priorizassem – pelo menos em seus sites – o compromisso com a linguagem clara: antes de 2010, esse compromisso era mais fragmentado”. O 13 de outubro tornou-se tão simbólico que a data passou a ser considerada Dia Internacional da Linguagem Clara.

Uma vez que a linguagem clara é obrigatória por lei em todos os documentos e sites da administração federal americana, compreende-se que os projetos de digitalização de serviços e processos também sigam as diretrizes de redação clara. É assim que trabalha atualmente,

27. Disponível em: <<https://content-guide.18f.gov/plain-language/>>. Acessado em: 13 dez. 2017.

28. Disponível em: <<https://content-guide.18f.gov/plain-language/>>. Acessado em: 13 dez. 2017.

por exemplo, o 18F, departamento do governo que desenvolve e executa projetos de transformação digital para agências da administração pública federal. O texto que descreve as diretrizes de linguagem clara adotadas pelo 18F afirma: “Quando usamos palavras que as pessoas entendem, nosso conteúdo fica mais fácil de encontrar, acessível e inclusivo. Quando usamos jargão, corremos o risco de perder a confiança dos usuários”²⁷.

REINO UNIDO: ETHOS DO GOV.UK

“Em toda a história da língua inglesa, nunca houve uma organização tão poderosa para influenciá-la como a *Plain English Campaign*.”²⁸ A frase é do linguista britânico Tom McArthur, editor do referencial livro *Oxford Companion to the English Language*, em reportagem da BBC. O comentário indica a relevância da mobilização iniciada por Chrisee Maher no início dos anos 1970 e codirigida por Martin Cutts entre 1979 e 1988 – naquele ano, Cutts saiu da sociedade e fundou a empresa *Words at Work*, depois chamada *Plain Language Commission*.

Os principais eventos que deflagraram a campanha liderada por Maher e Cutts já foram aqui mencionados. Esta monografia também já apresentou três iniciativas-chave elencadas de forma recorrente nos estudos sobre ações em prol da linguagem clara no governo do Reino Unido:

- O livro *The Complete Plain Words*, de Ernest Groves, grande influenciador da escrita com clareza em repartições públicas britânicas a partir dos anos 1950;
- O *Relatório Renton*, no início dos anos 1970, que forneceu subsídios para o Parlamento Britânico redigir leis mais fáceis de entender;
- A revisão de 171.000 formulários capitaneada por Derek Rayner em 1982, um projeto do governo Thatcher para facilitar e agilizar processos

29. Disponível em: <<http://www.plainenglish.co.uk/accreditation.html>>. Acessado em: 13 dez. 2017.

burocráticos. Vale lembrar que esta iniciativa foi fruto direto do movimento iniciado pela *Plain English Campaign*.

O ativismo e a prestação de serviços de Chrisee Maher e Martin Cutts, ao longo de décadas, colaboraram para conscientizar população, administração pública e setor privado. Além de intensa mobilização social, suas empresas desenvolveram métodos de certificação de documentos em linguagem clara. Entre os sete diferentes tipos de certificação da *Plain English Campaign*, apenas um deles, o selo *Crystal Mark*, soma mais de 22 mil documentos revisados²⁹. Já a certificação oferecida pela *Plain Language Commission*, o selo *Clear English Standard*, foi conferida a mais de 10 mil documentos. Segundo Martin Cutts, alguns desses documentos chegam a milhões de residências (PLAIN LANGUAGE COMMISSION, 2004).

A construção gradativa e contínua de uma “cultura de clareza” na sociedade britânica levou o país a ocupar posição proeminente no uso de linguagem clara na comunicação entre governo e cidadãos.

Compreende-se que essa característica tenha sido transferida para ambientes de governo eletrônico. É interessante destacar duas contundentes referências à clareza no GOV.UK, portal do governo federal britânico que reúne todos os serviços oferecidos pela administração pública:

- O slogan do portal é *The best place to find government services and information – Simpler, clearer, faster* (“O melhor lugar para encontrar informações e serviços do governo – Mais simples, mais claro, mais rápido”);
- Na seção *Writing for GOV.UK* (“Escrevendo para o GOV.UK”), voltada a redatores que trabalham no governo, no item *Plain English*, consta a seguinte orientação: “A linguagem clara é obrigatória em todo o site GOV.UK. A maioria das pessoas acha que basta evitar uma lista de palavras. Mas não é isso. Linguagem clara constitui o *ethos* do GOV.UK: é uma maneira de escrever.”

A escolha do termo *ethos* para qualificar o lugar que a linguagem clara ocupa na comunicação digital do governo britânico mostra como

a mobilização social operou mudanças culturais no país em apenas quatro décadas.

Em 2016, o *ethos* britânico de clareza em governança digital foi apresentado à administração pública paulista. O projeto *SPUK*, de colaboração entre o Governo do Estado de São Paulo e o Reino Unido, editou o guia *Orientações para Adoção de Linguagem Clara no Governo Aberto SP*. A publicação consta da pesquisa documental a ser analisada no capítulo 3.

2 A linguagem clara no Brasil

Índices de escolaridade, alfabetismo e letramento

A revisão de literatura feita para esta monografia não encontrou estudos que comparem a complexidade linguística de documentos governamentais em diferentes países ao longo do tempo. Ainda assim, é possível intuir que o grau de “obscuranto”³⁰ em documentos dos governos americano e britânico nos anos 1970 – antes das mobilizações sociais pela clareza analisadas no capítulo anterior – fosse semelhante ao grau encontrado hoje em documentos da administração pública nacional. Também parece cabível supor que a presente complexidade da linguagem burocrática brasileira se equipare à dos atuais governos do Chile e da Argentina, levando-se em conta a dificuldade de leitura e compreensão.

Se impor aos cidadãos um esforço desnecessário para ler e entender documentos oficiais não faz parte só da história do Brasil, há uma questão que aparta o nosso país das nações citadas e agrava o problema da compreensão dos textos que orientam cidadãos: a baixa escolaridade da população.

O Indicador de Alfabetismo Funcional (Inaf) é uma pesquisa anual realizada desde 2001 pela ONG Ação Educativa e pelo Instituto Paulo Montenegro.³¹ O objetivo do estudo é “mensurar o nível de alfabetismo da população brasileira entre 15 e 64 anos, avaliando suas habilidades e práticas de leitura, de escrita e de matemática aplicadas ao cotidiano”.³² Constitui a principal métrica de letramento e numeramento do país.

O Inaf estratifica os entrevistados de acordo com uma escala de proficiência que compreende cinco grupos. As habilidades de escrita e

de matemática foram propositalmente excluídas da lista a seguir, pois, ao escopo desta monografia, interessam as competências em leitura:

- **Analfabeto:** Não consegue realizar tarefas simples envolvendo a leitura de palavras e frases, mas uma parcela consegue ler números;
- **Rudimentar:** Localiza uma ou mais informações explícitas, expressas de forma literal, em textos muito simples compostos de sentenças ou palavras familiares do cotidiano doméstico; consegue ler e escrever números;
- **Elementar:** Realiza a leitura de uma ou mais unidades de informação, observando certas condições, em textos de extensão média; realiza pequenas inferências;
- **Intermediário:** Localiza múltiplas informações expressas de forma literal em textos; elabora sínteses e reconhece figuras de linguagem; sintetiza ideias centrais de um texto e capta efeitos de sentido; tem dificuldade para perceber e opinar sobre o posicionamento do autor de um texto;
- **Proficiente:** Praticamente sem restrições para compreender e interpretar textos em situações usuais; elabora textos de maior complexidade, analisando e relacionando suas partes; compara e avalia informações; distingue fato de opinião.

A mais recente edição do Inaf, feita em 2015, assim distribuiu a população pesquisada:

Analfabeto	Rudimentar	Elementar	Intermediário	Proficiente
4%	23%	42%	23%	8%

Considerando que a soma dos grupos Analfabeto e Rudimentar compõe a condição de Analfabetismo Funcional, então 27% dos respondentes estão nesse patamar. Mais de um quarto da população brasileira entre 15 e 64 anos ou não consegue ler ou consegue apenas localizar informações explícitas e literais em textos muito simples que usem palavras familiares. Pessoas de nível Elementar constituem o maior grupo

30. Menção à gíria “obscuranto” (estilo de linguagem típico da burocracia que exige grande esforço de leitura e tende a confundir mesmo os leitores mais proficientes), mencionada na página 14 desta monografia.

31. Até 2015, o Instituto Paulo Montenegro era o braço de investimento social do Ibope. A partir de 2016, passou a ser mantido diretamente pela família fundadora do grupo.

32. Todas as informações que este subitem traz sobre o Inaf constam do site <http://www.ipm.org.br/inaf> e do relatório *Estudo especial sobre alfabetismo e mundo do trabalho*.

pesquisado: elas conseguem fazer pequenas inferências a partir de unidades simples de informação, em textos de extensão média. Somente 8% foram avaliados proficientes na leitura e na compreensão de textos, conseguindo resolver problemas que envolvam múltiplas informações.

O Inaf 2015 também analisou as relações entre alfabetismo e escolaridade. A pesquisa constatou algo preocupante. A grande maioria dos entrevistados que chegaram ou concluíram a educação superior pertence aos grupos Elementar (32%) e Intermediário (42%): apenas 22% situam-se na condição de Proficiente.

As relações estabelecidas cruzando-se escala de alfabetismo com faixa etária fornecem dados igualmente alarmantes, como a predominância de pessoas acima de 50 anos em níveis menos letrados, isto é, nos grupos Analfabeto (52%) e Rudimentar (38%).

Aos achados do Inaf, vale acrescentar alguns números do Censo Demográfico 2010 reunidos por Catelli Jr. (2015), que apontam a enorme quantidade de brasileiros com educação básica inconclusa:

- 65 milhões de pessoas com 15 anos de idade ou mais não concluíram o Ensino Fundamental;
- 22 milhões de pessoas com 18 anos de idade ou mais não concluíram o Ensino Médio.

Todos esses dados indicam que a maioria da população brasileira com idade para participar ativamente da sociedade – em especial a parcela acima de 50 anos, que tende a se relacionar de forma frequente com serviços públicos de saúde e assistência social – tem dificuldade para compreender textos extensos, compostos por múltiplas informações e sem palavras familiares. Justamente os atributos que costumam caracterizar os textos governamentais que orientam cidadãos.

Nem o Inaf 2015 nem a pesquisa de Catelli Jr. aprofundam a discussão sobre habilidade leitora aplicada a textos da cidadania. Mas mesmo uma avaliação rápida dos níveis de escolaridade e alfabetismo no Brasil deixa evidente o impacto negativo que a dificuldade de

ler e entender textos causa ao cotidiano de milhões de pessoas. Vale aqui destacar a definição de alfabetismo em um estudo sobre o Inaf e o conceito de participação nos parâmetros norteadores do teste internacional PISA³³.

Em artigo sobre a matriz de referência do Inaf, Ribeiro e Fonseca (2010, p. 151) consideram a presença da linguagem escrita em diferentes esferas da vida em sociedade e frisam:

Segundo a definição operacional utilizada no Inaf, o alfabetismo refere-se à capacidade de compreender, utilizar e refletir sobre informações contidas em materiais escritos de uso corrente – impressos, manuscritos ou eletrônicos –, para alcançar objetivos, ampliar conhecimentos e participar da sociedade. (grifo meu)

Já a equipe da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico que desenvolve o PISA assim posicionou, em recente relatório, a importância cidadã da habilidade leitora:

Letramento em leitura é a capacidade que alguém demonstra de compreender, usar, refletir sobre e se envolver com textos escritos, a fim de atingir seus objetivos, aprimorar seu conhecimento, desenvolver seu potencial e participar da sociedade. (...) A palavra “participar” quer dizer que o letramento em leitura permite à pessoa tanto contribuir com a sociedade quanto atender às suas próprias necessidades. A “participação” inclui o engajamento social, cultural e político. (OECD, 2017, p. 52, aspas do autor)³⁴

Considerando essas perspectivas e o contexto social brasileiro, faz sentido o poder público zelar para que as informações que orientam a vida dos cidadãos sejam disponibilizadas em linguagem fácil de

33. PISA é a sigla de *Programme for International Student Assessment*.

34. Minha tradução. No original em inglês: *Reading literacy is understanding, using, reflecting on and engaging with written texts, in order to achieve one's goals, develop one's knowledge and potential, and participate in society (...). The word "participate" is used because it implies that reading literacy allows people to contribute to society as well as to meet their own needs. "Participating" includes social, cultural and political engagement.*

entender. Oferecer à população textos mais compreensíveis pode ser visto como um ato de inclusão social e cidadania. Não à toa, alguns textos em português e espanhol referem-se à linguagem clara como “linguagem cidadã”.

Leis e normas reguladoras de linguagem compreensível

A Constituição Federal de 1988 não menciona nem regulamenta a compreensibilidade das informações fornecidas pela administração pública brasileira. Porém, considerando a linguagem enquanto instrumento de inclusão social e a clareza como uma questão de cidadania, vale observar que o preâmbulo da Carta Magna faz referência à instituição de um “estado democrático destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais”. Presumindo que a acessibilidade de conteúdos informativos governamentais tem relação com a capacidade de os cidadãos compreenderem o que leem, é cabível então destacar que o inciso 14 do Artigo 5º garante ser “assegurado a todos o acesso à informação” (BRASIL, 1988).

Há alguns anos, vê-se consolidar a preocupação em legislar sobre a compreensão de textos que orientam a vida dos cidadãos em variados âmbitos. Em 2009, o Conselho Nacional da Saúde aprovou a *Carta dos Direitos dos Usuários da Saúde*, com o objetivo de divulgar os direitos dos cidadãos brasileiros ao sistema público de saúde. O uso de “linguagem clara, evitando-se códigos ou abreviaturas” faz parte das exigências que devem constar do documento de encaminhamento de pacientes para outros serviços, conforme orienta o Artigo 3º (BRASIL, 2013).

Em 2012, foi a vez de o Ministério da Saúde regular a linguagem no Processo de Consentimento Livre e Esclarecido. A determinação consta em uma resolução da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa. O documento menciona quatro vezes o termo “linguagem clara e acessível”: ao

definir “termo de consentimento livre e esclarecido” e “termo de assentimento”; e ao detalhar as etapas do processo de consentimento livre e esclarecido em pesquisas brasileiras e estrangeiras (BRASIL, 2012).

Em 2015, o Conselho Nacional de Justiça publicou uma resolução que dispõe sobre o acesso à informação no âmbito do Poder Judiciário. Há menções à compreensibilidade de textos em três partes do documento. O Artigo 2º determina que os procedimentos para fornecer informações devem fazê-lo “de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”. O Artigo 5º, que trata da transparência ativa, alerta para a necessidade de materiais impressos que informem os cidadãos “em linguagem simples e acessível”. O Artigo 6º regula os websites do Poder Judiciário e determina o uso de ferramentas de pesquisa de conteúdo que possibilitem o acesso à informação “de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão” (CNJ, 2015).

Também em 2015, a Presidência da República criou o *Programa Bem Mais Simples Brasil*, voltado a simplificar e agilizar a prestação de serviços públicos. O Artigo 2º destaca que as soluções tecnológicas aplicadas devem utilizar “linguagem simples e compreensível” (BRASIL, 2015).

O recente decreto presidencial de desburocratização (BRASIL, 2017), voltado a simplificar o atendimento ao cidadão, determina o uso de linguagem clara em dois momentos:

- Como uma das oito diretrizes que norteiam a relação entre órgãos e entidades do Poder Executivo Federal e usuários dos serviços públicos (“utilização de linguagem clara, que evite o uso de siglas, jargões e estrangeirismos”, Art. 1º, inciso VII);
- No capítulo que dispõe sobre a elaboração e a divulgação dos serviços prestados (“Da Carta de Serviços ao Usuário, deverão constar informações claras e precisas sobre cada um dos serviços prestados”, Art. 11º, § 2º)

Deixando por um instante o território da cidadania, vale mencionar a lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor, no início da década de 1990: ela determinava “informação adequada e clara sobre

os diferentes produtos e serviços” (BRASIL, 1990). Poucos anos depois, a Lei da Franquia, sancionada nos últimos dias do mandato presidencial de Itamar Franco, estabelecia que o franqueador deve fornecer ao interessado em tornar-se franqueado “uma circular de oferta de franquia, por escrito e em linguagem clara e acessível” (BRASIL, 1994).

No ano passado, a Agência Nacional de Saúde Suplementar publicou uma resolução normativa que determinou regras para as operadoras de planos privados seguirem no atendimento a beneficiários. Uma das regras diz respeito a como redigir a justificativa que nega autorização de procedimentos: ela deve ser expressa “em linguagem clara e adequada” (ANS, 2016).

No âmbito da autorregulação de instituições financeiras, é interessante conhecer dois documentos que dão ênfase à compreensibilidade da linguagem adotada por empresas do setor. A resolução normativa da Federação Brasileira de Bancos destinada a estabelecer o Serviço de Atendimento ao Consumidor determinou que:

O consumidor deve ser sempre informado sobre a solução de sua demanda e, caso solicite, a instituição financeira deve enviar, por correspondência ou meio eletrônico, a critério do consumidor, a comprovação dessa solução, em linguagem clara, objetiva e que aborde todos os pontos da demanda. (FEBRABAN, 2008, grifo meu)

O Código de Ética e Autorregulação da Associação Brasileira das Empresas de Cartões de Crédito e Serviços orienta suas associadas a observar a seguinte regra:

Redação de propostas e contratos com utilização de linguagem clara e objetiva, que permita a leitura e a compreensão do sentido e alcance das disposições, de forma a propiciar um amplo entendimento sobre a utilização dos produtos e serviços, sempre oferecidos com qualidade (ABESC, 2012, Artigo 4º, inciso III, grifo meu)

Esses exemplos de regulamentações que procuram garantir a informação em linguagem compreensível, no âmbito da cidadania e do consumo, deixam uma lacuna: não especificam as diretrizes para alcançar a desejada compreensibilidade. Nenhum menciona parâmetros que

facilitem o entendimento de textos escritos ou indica fontes de referência que forneçam tais critérios.

Tomando como referência o caso da implementação do *Plain Writing Act* (Lei da Redação Clara) nos Estados Unidos em 2010, descrito no capítulo anterior, vale lembrar que o governo americano estabeleceu uma parceria com a rede de servidores públicos *Plain Language Action and Information Network*, que, àquela época, já estava na segunda década de atuação em prol da linguagem clara. A lei estabeleceu o uso das diretrizes que o grupo recomendava até que o governo organizasse o seu próprio conjunto de parâmetros.

No Brasil, o direito de entender informações de interesse público ainda não ganhou corpo na sociedade civil organizada. Nenhum grupo atualmente em atividade tem um plano de ação que considere:

- A alta complexidade linguística de documentos de interesse público;
- O baixo nível de escolaridade da população;
- Legislação e normas vigentes que determinam adoção de linguagem clara.

Isso possivelmente explica a pouca aderência de organizações públicas, privadas e do terceiro setor às leis e normas mencionadas neste item. Porém, com algum otimismo, é possível especular que a nova e crescente cultura de conformidade a regras (*compliance*), em grande parte estabelecida para monitorar condutas anticorrupção após a Operação Lava Jato, venha a abarcar outros aspectos da vida em sociedade e chegue à compreensibilidade dos textos que orientam cidadãos e consumidores.

Ações sociais pela linguagem compreensível

O histórico do movimento nos diversos países onde a linguagem clara entrou para a pauta de reivindicações sociais apresenta ao menos um traço em comum: o engajamento de setores da sociedade que abraçaram

a causa e colaboraram para pressionar governos e empresas a reduzirem a complexidade de seus documentos. Entre as redes que construíram mobilização em prol da clareza no cenário internacional estão:

- Grupos com atuação profissional diretamente relacionada a estudos e pesquisas no campo da linguagem, como professores da língua oficial do país e linguistas;
- Grupos que produzem textos que orientam cidadãos, como servidores de órgãos públicos, entidades de representação e regulamentação profissional;
- Grupos que atuam no campo do direito, como advogados e juizes;
- Setores da sociedade civil, como grupos de consumidores e organizações do terceiro setor.

A sociedade brasileira ainda não registra mobilizações sociais de envergadura semelhante às estrangeiras, mas há iniciativas pontuais voltadas a combater a complexidade e promover a clareza desde os anos 1990.

MADAME NATASHA, POR ELIO GASPARI – Em 4 de setembro de 1994, o jornalista Elio Gaspari iniciou uma cruzada pessoal contra o estilo empolado e confuso característico da linguagem burocrática e da linguagem jurídica. Ele criou a personagem Madame Natasha para criticar e traduzir a fala desnecessariamente complicada de políticos e gestores. A estreia foi motivada por uma argumentação do ex-ministro da Fazenda Paulo Haddad, que escreveu em um artigo:

Talvez seja razoável pensar que o novo ciclo de expansão da economia brasileira deverá ser comandado pela promoção de eixos espaciais de desenvolvimento, organizados em torno de grandes estruturas de diferentes formas de investimentos em transporte e energia, em áreas que apresentem vantagens competitivas internacionais para a exploração e o beneficiamento de recursos naturais renováveis e não renováveis. (FISCHER, 2017)

Aquela primeira aparição no *O Estado de S. Paulo* oferecia a tradução: “Madame Natasha acha que ele queria dizer o seguinte: ‘O Brasil progredirá investindo em transporte e energia, em áreas ricas de recursos naturais.’”

Desde 1994 e até hoje, Gaspari reproduz trechos incompreensíveis de mensagens como aquela e oferece traduções, sem usar o termo “linguagem clara” para definir as intervenções. Ele segue publicando regularmente as críticas da Madame nos jornais *Folha de S. Paulo* e *O Globo*.

SIMPLIFICAÇÃO DA LINGUAGEM JURÍDICA, PELA AMB – Até agora, a única mobilização nacional voltada à compreensão de textos que orientam a vida dos cidadãos coube à Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB). Em 2005, a entidade lançou a *Campanha Nacional pela Simplificação da Linguagem Jurídica*, que teve como lema a frase “Ninguém valoriza o que não conhece”. O objetivo era conscientizar a comunidade jurídica sobre a importância de simplificar a linguagem adotada em ritos processuais, petições e sentenças. No ano anterior, uma pesquisa qualitativa encomendada pela própria AMB ao Ibope havia apontado que os cidadãos esperavam receber informações do Judiciário em linguagem clara e acessível.

A mobilização incluiu debates em diversas cidades, a publicação da cartilha *O Judiciário ao Alcance de Todos: Noções Básicas de Juridiquês* e a realização de um concurso de artigos sobre o tema da campanha voltado para estudantes e magistrados. Na publicação que divulgou os vencedores do concurso, o então presidente da entidade, Rodrigo Collaço, estava esperançoso quanto ao principal fruto da campanha: o “juridiquês” se tornar uma língua morta.

A AMB tem a certeza de que deu o pontapé inicial na necessária mudança de atitude por parte de magistrados, advogados, integrantes do Ministério Público e, tão importante quanto, professores de Direito e estudantes. Apesar de saber que a difícil missão está em seus passos iniciais, a ótima receptividade da campanha no meio acadêmico, jurídico e entre a população nos dá a convicção de estarmos na direção correta, ao encontro dos anseios

35. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=333090>>. Acesso em: 13 dez. 2017.

da sociedade. Nos próximos anos, esperamos continuar contando com a ampla adesão da comunidade jurídica para manter a discussão em pauta e, num futuro próximo, ver o juridiquês tornar-se língua morta nos tribunais, fóruns e bancos das faculdades de Direito. (AMB, s/d)³⁵

Passados doze anos da campanha, a previsão do desembargador Collaço ainda não se concretizou.

PL 7.448/2006, POR MARIA DO ROSÁRIO – É importante citar que os esforços da Associação dos Magistrados Brasileiros conseguiram motivar a deputada federal Maria do Rosário (PT-RS) a propor um projeto de lei no ano seguinte à mobilização da AMB.

Em 2006, a deputada apresentou o Projeto de Lei 7.448/2006 para alterar a redação de um artigo do Código de Processo Civil a fim de “tornar acessível a todos a compreensão da parte dispositiva da sentença judicial”. Ou seja, o objetivo era simplificar a linguagem jurídica. O projeto de lei da parlamentar gaúcha tramitou durante quatro anos na Câmara dos Deputados, chegou a ter sua redação final aprovada, mas foi arquivado por “prejudicialidade da matéria”. Eis um termo de difícil compreensão, regularmente usado em atividades do legislativo, implorando tradução em linguagem clara³⁶.

EXPLICAÇÃO DA EMENTA, PELO SENADO FEDERAL – A complexidade do vocabulário legislativo (como em “prejudicialidade da matéria”) suscitou a criação de um espaço no site do Senado Federal para esclarecer o significado de termos técnicos. Segundo apurei por email, junto ao

36. O glossário no site do Senado Federal oferece a seguinte explicação: “Processo pelo qual uma proposição é considerada prejudicada por haver perdido a oportunidade ou em virtude de seu prejulgamento pelo Plenário em outra deliberação. A proposição prejudicada será definitivamente arquivada”. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/prejudicialidade>>. Acesso em: 13 dez. 2017.

Serviço Pesquisa Legislativa do próprio Senado, o campo *Explicação da Ementa* foi criado em 2010 a partir da “necessidade de uma compreensão melhor do que se trata (sic) o projeto em uma leitura rápida para uso interno dos que manuseiam o processo legislativo. O campo *Explicação da Ementa* é destinado aos cidadãos, para compreensão; assessorias, para instrução; e parlamentares, para deliberação”. (SENADO FEDERAL, 2017)

O campo *Explicação da Ementa* está disponível no site do Senado Federal, dentro dos itens Propostas de Emenda à Constituição (PEC), Projetos de Lei do Senado (PLS), Projetos de Lei da Câmara (PLC), Substitutivo da Câmara (SCD) e Emenda da Câmara (ECD). No site do Congresso, o campo está disponível somente nas Medidas Provisórias (MPV). A redação dos textos fica a cargo da Assessoria Técnico-Regimental da Secretaria-Geral da Mesa.

TRADUZINDO O SEGURÊS, PELA MAPFRE³⁷ – Em 2011, uma ação de grande vulto voltada a segmento restrito de consumidores ocorreu longe dos olhos do grande público. Foi quando a empresa Mapfre Seguros lançou o projeto *Traduzindo o Segurês*, que consistiu em condensar o texto de suas apólices, simplificar a linguagem eliminando termos técnicos e jargão, e também facilitar a compreensão visual dos materiais informativos ao cliente. O então presidente da Mapfre, Marcos Ferreira, assim definiu o escopo do projeto:

O projeto *Traduzindo o Segurês* não se limita, como o nome pode sugerir, a organizar um glossário de sinônimos para os jargões da indústria. Em realidade, “desenhamos” para os nossos clientes o que de mais impor-

37. Procurei três vezes a Mapfre com o objetivo de ter acesso aos materiais do *Traduzindo o Segurês*, pois não consegui localizar qualquer arquivo do projeto online. Encaminhei emails à Gerência de Comunicação e Relações Institucionais em 15 de março, 17 de setembro e 4 de outubro de 2017. Meus reiterados pedidos não foram atendidos. Justificativa dada pela funcionária que respondeu às mensagens, Kelly Conde: um outro estudante já pesquisava o tema e a empresa não tem capacidade de atender duas demandas simultâneas.

tante ele precisa saber sobre sua apólice de seguros – por exemplo, as coberturas e assistências. Mais: levamos o contrato para a internet exatamente assim, usando recursos gráficos para um entendimento rápido, tudo numa página personalizada. Não foi um trabalho só de *designers*, mas um esforço conjunto de todas as áreas e que contou com estudos baseados no moderno conceito do *design thinking*. (COMO, 2015)

As quase 130 folhas de condições de serviço da Mapfre foram transformadas em infográficos, de fácil leitura e compreensão. No período entre fevereiro de 2010, quando o projeto foi implementado, e maio de 2012, a empresa contabilizava uma redução de 14 milhões de folhas de papel impressas com apólices. Era prevista uma economia de 1 bilhão de folhas até 2016. Os recursos poupados teriam sido destinados a programas de educação ambiental. O projeto ganhou o Troféu de Ouro do XVIII Prêmio da Associação Brasileira de Empresas de Marketing Direto (PROJETO, 2012).

DESCOMPLICA BRASIL, POR PROFESSORES DA USP – Em maio de 2013, um grupo de professores e pesquisadores ligados à Escola de Comunicação e Artes da Universidade de São Paulo (ECA-USP) lançou a campanha *Descomplica Brasil*, tendo por lema a frase “Pelo texto fácil de ler”. O grupo era formado por profissionais que desde os anos 1990 investigam e atuam no campo da compreensibilidade de textos de interesse público: Maria Otilia Bocchini, Cristina Yamazaki, Livio Lima de Oliveira (estes também sócios da agência Todotipo Editorial, que usa o slogan “primeira agência brasileira de informação clara”), Maria Helena Assumpção, Moema Kuyumjian e Yuri Brancoli. Como tradução de *plain language*, a campanha adota o termo “linguagem simples”.

A iniciativa parece nunca ter tido um *website*, pois buscas no Google e no site *Internet Archive-Wayback Machine* não resultaram em URLs

38. Localizei apenas um *tweet* postado por @ticamoreno em 13 de outubro de 2014, mencionando oficina realizada no “Dia Mundial da Linguagem Simples”.

ativas ou inativas. Buscas no Twitter pelo termo “Descomplica Brasil” e pela hashtag #descomplicabrasil também não apontaram um perfil ativo ou inativo da campanha.³⁸ Busca feita no LinkedIn pelo termo “Descomplica Brasil” resultou em uma entrada de grupo fechado, administrado pelos sócios da Todotipo Comunicação, com nove integrantes. O único canal *online* da campanha parece ser a página Facebook. O primeiro post foi publicado em 24 de maio de 2013 e o último, em 28 de janeiro de 2016. A inatividade nesta rede social parece indicar que a campanha foi encerrada.

Segundo consta da página Facebook da *Descomplica Brasil*, seu objetivo era “defender o uso do texto fácil de ler nas informações importantes para a vida das pessoas. Texto fácil de ler = escrito em português claro e com apresentação visual que facilita a leitura”. Entre os posts publicados no Facebook, constam duas oficinas de “linguagem simples”; dois eventos de celebração do “Dia Mundial da Linguagem Simples”, em 2013 e 2014; e a participação de integrantes do grupo na conferência da *Plain Language Association International* em 2013, no Canadá.

Área de saber, pesquisa acadêmica e formação

Não se pode dizer que a linguagem clara seja estudada no Brasil a ponto de haver um campo de saber estabelecido em torno do tema. Em dezembro de 2017, por exemplo, o Diretório dos Grupos de Pesquisa no Brasil – Lattes, do CNPq, não retornava registros para o termo de busca “linguagem clara”. Mas isso não impede que seu território de interesse – aquele da compreensão de textos, especialmente os que orientam cidadãos e consumidores – seja povoado há décadas por pesquisadores que se deparam com a necessidade de facilitar o entendimento de textos em seus campos de atuação.

No caso do Direito, por exemplo, a simplificação da linguagem jurídica vem sendo abordada em estudos acadêmicos de forma recorrente. Questionamentos sobre textos difíceis de entender também ocupam pesquisadores brasileiros de áreas tão distintas como Administração, Ciência da Informação, Comunicação, Contabilidade, Design, Engenharia, Letras, Medicina e Psicologia. Em sua produção acadêmica, eles usam palavras-chave como “simplificação”, “inteligibilidade”, “burocratês”, “compreensibilidade”, “apreensibilidade”, “usabilidade”, “linguagem jurídica”, “linguagem cidadã” e até mesmo “inclusão social”. É muito raro encontrar o uso de “linguagem clara” como palavra-chave de um trabalho científico no Brasil.

Deve-se destacar duas pesquisadoras brasileiras pioneiras de linguagem clara que não mencionam o termo em suas pesquisas mais relevantes. A dissertação de mestrado em Linguística de Neide Rodrigues de Souza Mendonça na Universidade Federal de Pernambuco foi publicada em livro em 1987. *Desburocratização Linguística: Como Simplificar Textos Administrativos* é amplamente referenciada na literatura sobre clareza em textos da cidadania. A autora propõe um curso para redatores administrativos que, após 30 anos, continua atual, necessário e, talvez, passível de adaptação para uso em governo eletrônico.

Já a tese de doutorado em Comunicação de Maria Otilia Bocchini (que integrou a campanha *Descomplica Brasil* e é sócia da agência Todotipo Editorial) na Universidade de São Paulo em 1994, *Formação de Redatores para a Produção de Textos Acessíveis a Leitores Pouco Proficientes*, é até hoje inédita em livro. As recomendações de Bocchini têm grande afinidade com as diretrizes da linguagem clara. Também continuam atuais, necessárias e, talvez, passíveis de adaptação para uso em governo eletrônico.

Vale destacar o trabalho do Núcleo Interinstitucional de Linguística Computacional (NILC)³⁹, ligado ao Instituto de Ciências Matemáticas

39. Disponível em: <<http://www.nilc.icmc.usp.br/nilc/index.php>>. Acesso em: 13 dez. 2017.

da Universidade de São Paulo, na cidade de São Carlos. Desde os anos 1990, o NILC desenvolve projetos no campo da compreensibilidade da linguagem. Entre as importantes contribuições do grupo estão:

- Adaptação do Índice Flesch-Kincaid para o Português em 1996⁴⁰;
- Desenvolvimento do Projeto PorSimples (Simplificação Textual do Português para Inclusão e Acessibilidade Digital), que criou ferramentas de sumarização e simplificação para facilitar o acesso à informação de analfabetos funcionais e portadores de deficiências cognitivas. Em 2010, o PorSimples adaptou para o Português algumas métricas da ferramenta americana *Coh-Matrix*, que avalia índices de coesão, coerência e dificuldade de compreensão de um texto, usando análise linguística nos níveis léxico, sintático, discursivo e conceitual;
- Desenvolvimento do Projeto Sucinto, para criar estratégias de sumarização de informações disponibilizadas por agências de notícias.

Ainda que seus projetos transitem no mesmo campo de interesse da linguagem clara, o NILC parece não adotar explicitamente essa referência.

É válido mencionar que, em outubro de 2017, foi criado no Rio de Janeiro um grupo de estudos de linguagem clara, a partir do interesse de alunos e ex-alunos da PUC-Rio em desenvolver pesquisas relacionadas ao tema. Faço parte do núcleo fundador. O grupo é informalmente ligado à professora Erica dos Santos Rodrigues, do Departamento de Letras da universidade, atual coordenadora do Programa de Pós-Graduação Estudos da Linguagem (PPGEL) e coorientadora dessa monografia. A primeira atividade do grupo envolve um levantamento de informações sobre pesquisadores brasileiros de diferentes áreas do saber que tenham trabalhos concluídos ou em andamento relacionados à compreensão de textos que dialoguem com a temática da linguagem clara.

40. Para o português, a adaptação resultou na fórmula: $248.835 - (1.015 \times ASL) - (84.6 \times ASW)$, que corresponde à fórmula do *Flesch Reading Ease* somada com o número 42.

3 A linguagem clara e o e-gov no Brasil

O que é e-gov

DEFINIÇÃO DE GOVERNO ELETRÔNICO (E-GOV)

O conceito de governo eletrônico começou a ser discutido no final dos anos 1990, com o avanço das tecnologias de informação e comunicação (TCI) e as múltiplas possibilidades de seu uso pela administração pública. A Organização das Nações Unidas (ONU) oferece uma definição detalhada:

Governo eletrônico pode ser definido como o uso e a aplicação das tecnologias da informação na administração pública para simplificar e integrar fluxos de trabalho e processos, gerenciar efetivamente dados e informações, melhorar a prestação de serviços públicos, bem como expandir os canais de comunicação para engajamento e empoderamento das pessoas. As oportunidades oferecidas pelo desenvolvimento digital dos últimos anos, seja por meio de serviços online, Big Data, redes sociais, aplicativos móveis ou computação em nuvem, estão expandindo a maneira como encaramos o governo eletrônico. Ao mesmo tempo que e-gov ainda inclui interações eletrônicas de três tipos – governo para governo (G2G); governo para empresas (G2B); e governo para consumidor (G2C) –, uma abordagem mais holística e com múltiplos atores começa a tomar forma. (ONU, 2014)⁴¹

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, órgão responsável pelas ações de governo eletrônico no Brasil, assim conceitua o termo:

O e-gov contempla a ampliação da interatividade e a participação política nos processos do Estado e a facilitação de navegação e acesso a portais e serviços de governo em prol da integração, da transparência e do atendimento às demandas da sociedade. (BRASIL, 2016)

A definição da ONU já observou, mas vale reiterar que o conceito de e-gov abarca todas as TCI – tais como perfis em redes sociais e aplicativos para celular –, e não apenas *websites*. Os sites foram as primeiras

41. Minha tradução. É interessante observar a escolha da palavra “consumidor” em G2C (governo para consumidor) substituindo a palavra “cidadão”, adotada em definição da ONU em relatório dez anos antes: “E-government is defined as the use of all ICTs by government to provide information and services to citizens.” O relatório de 2004 está disponível em: < <https://publicadministration.un.org/egovkb/portals/egovkb/Documents/un/2004-Survey/Complete-Survey.pdf>>. Acesso em: 6 dez. 2017.

interfaces online e, por isso, grande parte dos documentos oficiais⁴² referem-se apenas a eles.

Os termos governo eletrônico e a sua abreviação, e-gov, costumam ser indistintamente usados como sinônimos de governo digital ou governança digital. Aplicam-se aos âmbitos municipal, estadual e federal. A abrangência de atuação do governo eletrônico federal é enorme, uma vez que regula e orienta a atividade online de todos os órgãos da administração pública nacional e também determina grande parte dos padrões de governança digital em estados e municípios. Este capítulo fará um brevíssimo histórico da implantação do governo eletrônico federal, apenas a título de contextualização temporal – o que parece ser suficiente considerando-se o escopo da monografia. Também apresenta uma breve seleção das leis, normas e orientações mais citadas na literatura de e-gov a abordar aspectos de clareza e compreensibilidade da linguagem.

BREVE HISTÓRICO DA IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA DE GOVERNO ELETRÔNICO BRASILEIRO⁴³

Em abril de 2000, um decreto presidencial criou o primeiro núcleo de trabalho em governo eletrônico, ainda sem adotar o termo. O objetivo do Grupo de Trabalho Interministerial era “examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas com as novas formas eletrônicas de interação” (BRASIL, 2000).

Em setembro do mesmo ano, o grupo apresentou o relatório *Proposta de Política de Governo Eletrônico para o Poder Executivo Federal*, oferecendo

42. Em todos os documentos do governo brasileiro compilados nesta monografia, o termo “sítio” é usado como tradução de *website* – opção talvez nostálgica de um passado eminentemente rural.

43. As informações deste item constam da seção “Histórico” do site Governo Eletrônico. Disponível em: <<https://www.governoeletronico.gov.br/sobre-o-programa/historico>>. Acesso em: 13 dez. 2017.

diagnóstico, diretrizes gerais e um plano de metas. No mês seguinte, a partir daquele documento, seria criado o Comitê Executivo de Governo Eletrônico (CEGE) para formular políticas, coordenar e articular as ações de implementação da governança digital. Então, naquele mesmo ano 2000, já estava formalizado o ente burocrático que trataria de implementar a nova área. Em 2004, era instituído o Departamento de Governo Eletrônico, ligado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Com o passar dos anos, o governo eletrônico brasileiro foi moldando seus parâmetros de atuação e boas práticas. A partir de 2008, surgiram os *Padrões Web em Governo Eletrônico*, com o lançamento de manuais de orientação em diversas frentes de trabalho, entre eles a *Cartilha Redação Web* que será analisada no item “Pesquisa documental” deste capítulo. Em 2011, foi lançado o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto e também foi regulamentada a publicação de dados abertos da administração pública federal.

O Brasil ocupa o 51º lugar no mais recente *ranking* de governo eletrônico da ONU, feito em 2016 em 193 países⁴⁴. Na edição anterior da pesquisa, realizada dois anos antes, o país estava na 59ª colocação.

Leis, normas e recomendações sobre informação clara e linguagem compreensível em governo eletrônico

Nos primeiros momentos da implantação do governo eletrônico no Brasil já era questionada a compreensibilidade das informações oferecidas *online* para cidadãos. Em setembro de 2000, o Ministério da Ciência e Tecnologia lançou o *Livro Verde*, com metas que também viriam a orientar o trabalho do CEGE, logo em seguida. No capítulo *Governo ao*

44. Informação disponível em: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/24-Brazil>> Acesso em: 6 dez. 2017.

Alcance de Todos, o livro criticava o uso de jargão na prestação de serviços públicos pela internet (TAKAHASHI, 2000, p. 78).

Entre as inúmeras resoluções do CEGE que estruturaram o governo eletrônico federal, a de número 7, lançada em 2002, estabeleceu regras e diretrizes para os sites da administração pública. Interessa aqui ressaltar o Artigo 5º, determinando que as páginas dos *websites* deveriam “ser de fácil legibilidade⁴⁵; apresentar os conteúdos com clareza e simplicidade; usar linguagem simples e direta” (BRASIL, 2002).

Em 2005, o Departamento de Governo Eletrônico lançou o guia *eMAG Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico*. Dois anos depois, suas diretrizes tornaram-se obrigatórias em todos os ambientes do governo brasileiro na internet. Sua versão mais recente é de 2014. O guia segue as orientações do *Web Content Accessibility Guidelines* (WCAG), documento feito pela organização internacional W3C, que regula os padrões para a web em todo o mundo.

As recomendações de acessibilidade do eMAG destinam-se prioritariamente a pessoas com necessidades especiais. Mas, considerando-se o nível de alfabetismo no Brasil e a dificuldade de grande parte da população em compreender textos complexos, suas recomendações de redação atendem a maioria dos cidadãos. É o caso da recomendação número 3.11, *Garantir a leitura e a compreensão das informações*, que tem evidente afinidade com as diretrizes do movimento pela linguagem clara:

O texto de um sítio deve ser de fácil leitura e compreensão, não exigindo do usuário um nível de instrução mais avançado do que o ensino fundamental completo. Quando o texto exigir uma capacidade de leitura mais avançada, devem ser disponibilizadas informações suplementares que expliquem ou ilustrem o conteúdo principal. Outra alternativa é uma versão simplificada do conteúdo em texto. Existem algumas técnicas que auxiliam na melhora da inteligibilidade de textos, como, por exemplo:

- Desenvolver apenas um tópico por parágrafo;

45. O termo “legibilidade” parece ser usado aqui no sentido de inteligibilidade.

- Utilizar sentenças organizadas de modo simplificado para o propósito do conteúdo (sujeito, verbo e objeto, preferencialmente);
- Dividir sentenças longas em sentenças mais curtas;
- Evitar o uso de jargão, expressões regionais ou termos especializados que possam não ser claros para todos;
- Utilizar palavras comuns no lugar de outras pouco familiares;
- Utilizar listas de itens ao invés de uma longa série de palavras ou frases separadas por vírgulas;
- Fazer referências claras a pronomes e outras partes do documento;
- Utilizar, preferencialmente, a voz ativa (BRASIL, 2014).

Mesmo já sendo obrigatórias, as recomendações do eMAG ainda pareciam carecer de implementação em 2010, época do estudo *Avaliação de 200 sítios e e-serviços do Governo Eletrônico Brasileiro* feito pelo próprio Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em parceria com o Ministério da Educação. Naquele momento, o problema mais recorrente dos sites avaliados eram links que não apresentavam descrições curtas e objetivas. O erro foi encontrado em 95% dos sites pesquisados.⁴⁶

O Departamento de Governo Eletrônico publicou, em 2010, a *Cartilha de Usabilidade* com recomendações de boas práticas na disposição das informações em interfaces digitais, priorizando as necessidades do usuário. Entre as sete diretrizes de usabilidade em governo eletrônico, a diretriz “Redação” diz que “o sítio deve ‘falar’ a língua das pessoas, com palavras, frases e conceitos familiares e o texto deve ser objetivo”. E especifica: “A linguagem utilizada na divulgação das informações e orientações para realização de serviços deve ser clara e objetiva” (BRASIL, 2010).

Em vigor desde 2012, a Lei de Acesso à Informação (LAI) é a mais importante legislação brasileira em prol da transparência de dados governamentais, do incremento da participação cidadã e do controle da administração pública por parte da sociedade. A lei garante a qualquer

46. Informação disponível em: <<https://www.governoeletronico.gov.br/noticias/estudo-revela-erros-de-acessibilidade-em-sitios-do-governo>>. Acesso em: 13 dez. 2017.

pessoa solicitar qualquer tipo de informação pública a órgãos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, sem necessidade de justificar a razão do pedido.

A LAI também é o grande marco regulamentador da clareza e da compreensibilidade da linguagem em informações nos ambientes de governo eletrônico. O Artigo 5º diz, genericamente:

É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão. (BRASIL, 2011)

Já o Artigo 8º, que cobre de forma específica a acessibilidade das informações, observa que os sites governamentais devem conter “ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”.

Por fim, o decreto presidencial de 2016 que instituiu a Política de Governança Digital no âmbito da administração pública federal determinou nove princípios. O primeiro deles é “foco nas necessidades da sociedade” e, entre os demais, constam “simplicidade” e “participação e controle social”. O decreto também determina o autosserviço como “forma prioritária de prestação de serviços públicos disponibilizados em meio digital”. (BRASIL, 2016)

Considerando tais determinações da Política de Governança Digital à luz do nível de alfabetismo e letramento no Brasil, considerando que a plena compreensão das informações é necessária para a sociedade participar da governança digital, e ainda considerando que o autosserviço dificulta dirimir dúvidas quanto ao entendimento das informações, então podemos concluir que a linguagem clara esteja em absoluta sintonia com a política que regulamenta o governo eletrônico brasileiro.

A *Estratégia de Governança Digital da Administração Pública Federal* – documento que definiu os objetivos, metas e indicadores estabelecidos pela Política de Governança Digital para o período 2016-2019 – confirma a reflexão.

Antes de detalhar aqueles nove princípios que haviam sido sucintamente determinados no decreto presidencial, o documento define o termo “princípio”. A definição estabelece que um princípio deve ser sempre apresentado “em linguagem simples e expressar com máxima clareza os valores fundamentais de uma organização”. (BRASIL, 2016)

Ou seja, mais do que estar em sintonia com a governança digital brasileira, tudo indica que a linguagem clara faz parte do DNA de seus princípios.

Principais achados de pesquisa documental e revisão de literatura

Pesquisa documental e revisão de literatura embasaram o recorte dos capítulos 1 e 2. Neste capítulo 3, reuni os achados mais relevantes considerando a compreensibilidade de textos em governo eletrônico. São dois documentos e três artigos.

DOCUMENTOS: CARTILHA DE REDAÇÃO WEB (2010) E GUIA ORIENTAÇÕES PARA ADOÇÃO DE LINGUAGEM CLARA (2016)

CARTILHA DE REDAÇÃO WEB (2010)

A *Cartilha de Redação Web* faz parte do conjunto de materiais publicados no projeto *Padrões Brasil e-Gov* do Programa de Governo Eletrônico do Governo Federal. Trata-se da principal referência de redação em governo eletrônico, sendo exaustivamente mencionada na literatura. Tem onze capítulos e 51 páginas, com pdf disponível online. A cartilha foi desenvolvida pelo jornalista Bruno Rodrigues em 2010, tendo passado por um período de consulta pública. Até o momento, não recebeu atualização. Como o título indica, considera quase exclusivamente o ambiente de *websites* em telas de computador. Desconsidera o acesso via celulares – àquela altura, os *smartphones* ainda não haviam se popularizado – e dá pouca ênfase a mídias sociais, que também não tinham assumido a relevância atual.

O texto de apresentação diz que o objetivo da cartilha “é ser um guia e um norte na tarefa de elaborar informação clara, estruturada e eficaz para o meio digital” (BRASIL, 2010, p. 7). A cartilha concentra-se em aspectos de persuasão, objetividade, relevância, credibilidade e a abrangência do texto para a web. Praticamente não aborda aspectos de linguagem.

É focada em estratégias para que o percurso do cidadão pelas seções de um site governamental seja determinado pelo fluxo do conteúdo informativo. Sugere que o texto esteja sempre vinculado à arquitetura da informação – ancorada na “metáfora da cebola”, uma imagem para simbolizar as camadas de conteúdo dos sites. A ênfase da cartilha recai nas características persuasivas e informativas do texto web, que apresentaria uma mescla de discurso publicitário e jornalístico. Cada página de um site deve ser “vista como um capítulo de novela” (BRASIL 2010, p. 20) e, ao redator de textos governamentais, cabe “agir como um guia de turismo” (BRASIL 2010, p. 24).

A cartilha considera que o estudo de redação web não envolve gramática⁴⁷, ou seja, não estabelece vínculo entre a estrutura sintática de um texto e o seu entendimento. Privilegia aspectos de ortografia e pontuação. *Não discute questões de inteligibilidade.*

No item Acessibilidade Digital, leva em conta “dificuldades físicas” dos cidadãos. Não aborda dificuldades em processos cognitivos de leitura decorrentes de dislexia ou mesmo de baixa escolaridade. Menciona o guia *eMAG*, sem fazer referência à recomendação número 3.11, *Garantir a leitura e a compreensão das informações*, que traz orientações para a inteligibilidade de textos, já mencionada anteriormente neste capítulo.

Vale observar que a cartilha não faz referência ao artigo de Elza Maria Ferraz Barboza nem ao trabalho de Martins e Figueira, ambos publi-

47. A cartilha menciona gramática apenas uma vez, na página 43: “Ainda que o estudo de redação para a web não envolva ortografia ou gramática, há alguns pontos de dificuldade encontrados em textos impressos – em especial acentuação e pontuação – que aparecem em textos online.”

cados três anos antes e focados na compreensão de textos em *websites* governamentais com ênfase nas diretrizes de linguagem clara – eles serão analisados neste capítulo.

ORIENTAÇÕES PARA ADOÇÃO DE LINGUAGEM CLARA (2016)

O guia *Orientações para Adoção de Linguagem Clara* (SÃO PAULO, 2016) foi editado no âmbito de um projeto de colaboração entre o Governo do Estado de São Paulo e o Reino Unido⁴⁸ visando à transferência de conhecimento e capacitação em boas práticas de governo aberto. Trata-se de publicação pioneira – e até o momento, única – na aplicação de linguagem clara a governo eletrônico.

O projeto chamou-se *SPUK: Melhorando o ambiente de negócios por meio da transparência no Estado de São Paulo*. Ocorreu entre os anos de 2013 e 2015. Foi coordenado por Roberto Agune, da Unidade de Inovação iGovSP, ligada à Secretaria de Governo. Teve cunho fortemente tecnológico e estratégico. Gerou a publicação de cinco guias entre 2015 e 2016, sendo quatro totalmente voltados para temas de tecnologia – *Guia de Dados Abertos*, *Guia de Web Semântica*, *Guia de Incentivo ao (Re)Uso de Dados Abertos* e *Guia do Modelo de Maturidade de Dados Abertos* – e um dedicado à linguagem clara. Os volumes de tecnologia foram publicados em papel e estão disponíveis em pdf no site Governo Aberto SP. Todos os guias têm versões em português, inglês e espanhol.

Considerando que linguagem clara é *ethos* do governo eletrônico britânico – conforme já detalhado no capítulo 1 –, compreende-se que o Reino Unido tenha incluído essa especialidade no intercâmbio com a administração pública paulista voltado às boas práticas de dados abertos.

48. O Reino Unido é referência mundial em excelência de governo aberto. Atualmente, ocupa a terceira posição no Global Open Data Index. Disponível em: < <https://index.okfn.org/place/#map> >. Acessado em: 6 dez. 2017.

O guia *Orientações para Adoção de Linguagem Clara* não teve edição impressa, circulando somente em formato digital. Tem 37 páginas e oito seções, cobrindo tópicos como A linguagem clara e o meio digital, Lei de Acesso à Informação (LAI), Construção da linguagem clara, Glossário e Referências. Os autores são Antonio Carlos Gallani Gonçalves, Magali Valente e Nanci Martin Padilla, funcionários da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade). A coordenação coube a Vivaldo Luiz Conti, também da Fundação Seade.

O guia contextualiza a redação com clareza no âmbito da cidadania. Considera os dados de alfabetismo e escolaridade do Inaf; vincula o uso de linguagem clara às diretrizes da LAI; oferece exemplos de aplicação de linguagem clara nos Estados Unidos, Austrália e Reino Unido; observa a falta de diretrizes de linguagem clara em português. Menciona a proposta de implantação de linguagem clara esquematizada por Elza Maria Barboza Ferraz sem replicar suas diretrizes. Não faz referência aos achados e recomendações do trabalho de Martins e Filgueiras. Propõe uma lista de orientações para redação em linguagem clara que incluem:

- Texto direto, linguagem clara e objetiva;
- Textos simples;
- Economia de palavras;
- Crítica à pseudoerudição;
- Repetições;
- Sequência lógica;
- Siglas;
- Preferência à voz ativa, uso de frases curtas, não usar metáforas, evitar jargão técnico, preocupar-se com a clareza do texto e não usar frases que dificultem a clareza do pensamento.

Há ainda uma seção com recomendações para aplicação de linguagem clara nos conteúdos de bases de dados catalogadas no Portal Governo Aberto SP, de acordo com os padrões da administração paulista.

A iniciativa inédita de um órgão governamental brasileiro ao editar um guia para adoção de linguagem clara em governo eletrônico e a sua total afinidade com o escopo desta monografia me motivaram a visitar a equipe à frente da publicação. Estive duas vezes em São Paulo. Em março de 2017, para reunião com Roberto Agune, Vivaldo Conti, Antonio Gonçalves e Magali Valente no Palácio Bandeirantes, sede do governo estadual. E em agosto de 2017, na Fundação Seade, com Conti e Gonçalves. Realizei entrevistas em ambas as ocasiões, gravadas em áudio.

O material recolhido é vasto e significativo, tanto no detalhamento do processo que levou à edição do guia como nas dificuldades para a sua implantação. O escopo desta monografia não possibilitou documentar e analisar o caso, ficando sugerida uma continuidade dessa pesquisa no futuro.

LITERATURA: DOIS ARTIGOS DE ELZA MARIA FERRAZ BARBOZA (2007 E 2010) E O TRABALHO DE MARTINS E FILGUEIRAS (2007)

Na revisão de literatura, localizei três trabalhos que usam as diretrizes do movimento mundial pela linguagem clara para analisar o grau de compreensibilidade de textos disponíveis em websites governamentais.

DOIS ARTIGOS DE ELZA MARIA FERRAZ BARBOZA (2007 E 2010)

Elza Maria Ferraz Barboza é doutora em Ciências da Informação e funcionária hoje aposentada do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT) do Ministério da Ciência e Tecnologia e Inovação. Ela escreveu dois artigos sobre inteligibilidade e acessibilidade de textos em websites governamentais usando a perspectiva do movimento mundial pela linguagem clara. O primeiro incluiu resultados de um teste de inteligibilidade aplicado a 26 sites de governo. Ambos abordam a perspectiva da redação com clareza como questão de cidadania e foram publicados na revista *Inclusão Social*, editada pelo IBICT.

1 O artigo de 2007 chama-se *A inteligibilidade dos websites governamentais brasileiros e o acesso para usuários com baixo nível de escolaridade*. É assinado com a colega de trabalho Eny Marcelino de Almeida Nunes. Entre os objetivos do trabalho, consta “estabelecer recomendações específicas de linguagem clara para a língua portuguesa, a fim de serem usadas como sugestão de elaboração de textos dos websites governamentais” (BARBOZA, 2010).

Barboza embasa seu raciocínio em estudos do Inaf e em princípios de usabilidade, acessibilidade e inteligibilidade. Vale-se dos parâmetros de acessibilidade da organização internacional W3C, mas não faz menção à versão brasileira eMAG. Reflete sobre fórmulas de inteligibilidade e recomenda a adaptação para o português do Índice Flesch. A autora desconhecia a versão do Índice Flesch feita na década anterior pela equipe do NILC da USP. Por desconhecer a fórmula do NILC, testa a inteligibilidade da seção de notícias de sites de 26 ministérios brasileiros usando uma adaptação do índice para o espanhol.

Sua pesquisa constatou que 92% dos sites apresentavam textos que exigiam um mínimo de cinco a seis anos de escolaridade e apenas 8% eram compatíveis com usuários com quatro anos de escolaridade. A autora considerou o padrão do IBGE para analfabetismo funcional (até quatro anos de escolaridade) para concluir que a população brasileira com baixo nível de escolaridade enfrenta dificuldade para compreender as informações dos sites governamentais.

O trabalho apresenta as características da linguagem clara e monta um quadro comparativo entre esses princípios e as diretrizes de acessibilidade e usabilidade. A autora finaliza com um conjunto de recomendações para escrever em linguagem clara e um *checklist* para textos, adaptado de pesquisas canadenses. Entre as sugestões para ações futuras, propõe a criação de “um programa para desenvolvimento de linguagem clara em língua portuguesa visando a sua utilização na elaboração dos textos dos websites do governo federal” (p. 32).

2 O artigo de 2010 chama-se *A linguagem clara em conteúdos de websites governamentais para promover a acessibilidade a cidadãos com baixo nível de escolaridade*. Grande parte das informações e da argumentação são comuns com o trabalho de 2007: dados do Inaf sobre letramento e alfabetismo, conceitos e fórmulas de inteligibilidade (a autora reitera a recomendação para adaptar o Índice Flesch para o português) e contextualização no âmbito da cidadania.

Há acréscimos interessantes. Barboza aprofundou o histórico da linguagem clara e menciona uma brevíssima referência a dois brasileiros que teriam estudado o tema: o pesquisador Leonardo Souza, na Universidade Federal de Goiás, e o empresário Ysmar Viana, da MJV Tecnologia. Não faz referência ao estudo de Martins e Filgueiras.

Na seção “Linguagem clara e governo eletrônico”, o artigo frisa que:

A implantação da linguagem clara em websites governamentais pode beneficiar grande diversidade de usuários que compõem sua audiência, tais como:

- Cidadãos, pessoas que usam a internet para interagir diretamente com seu governo, ou aquelas que fazem uso de informação governamental e/ou serviços por meio de terceiros;
- Administradores públicos, servidores do governo que liberam e/ou usam a informação online para servir seus constituintes;
- Gerentes de conteúdo web do governo, que devem cuidar para que o conteúdo web seja escrito sob a perspectiva do usuário final, para prover o maior valor para o público;
- Desenvolvedores, para que construam aplicações online fáceis de usar e entender, as quais são críticas para que a distribuição de serviços online do governo seja efetiva. (BARBOZA, 2010)

Outro acréscimo diz respeito a testes de usabilidade usando rastreamento ocular realizados dez anos antes na Universidade de Stanford, com informações sobre padrões de leitura na web e comparação de desempenho de leitura entre usuários com alto e baixo nível de escolaridade.

O TRABALHO DE MARTINS E FILGUEIRAS (2007)

Stefan Martins e Lúcia Filgueiras, pesquisadores do Departamento de Engenharia de Computação e Sistemas Digitais da Escola Politécnica da USP, escreveram o trabalho *Métodos de Avaliação de Apreensibilidade das Informações Textuais: uma aplicação em sítios de governo eletrônico* para apresentação no Congresso Latino-americano de Interação Humano-Computador em 2007.

O artigo traz os resultados de uma avaliação de compreensão de textos de governo eletrônico antes e depois de serem reescritos em linguagem clara⁴⁹, com uso do Índice Flesch-Kincaid em português e da Técnica de Cloze.

Os autores adotam a palavra “apreensibilidade” como tradução de *readability*, afirmando que “a apreensibilidade da informação textual é um dos aspectos da subcaracterística de usabilidade denominada inteligibilidade, e, como tal, sua avaliação é parte da avaliação de qualidade de um software”. Eles consideram apreensibilidade como “a qualidade do texto de ser fácil de ler e ser compreensível, ou seja, apreensível”.

O trabalho partiu de uma lacuna na literatura:

Na literatura clássica da área de avaliação de usabilidade, dá-se ênfase aos aspectos de inteligibilidade, de facilidade de aprendizado, de operacionalidade e de satisfação das interfaces. O foco é a comunicação entre homem e computador, sobre a linguagem que se projeta e se estabelece na experiência de uso. *O texto é frequentemente ignorado nestas análises, como se por si ele fosse compreensível.* (MARTINS, 2007, grifo meu)

O objetivo dos autores era provar a necessidade de os estudos de usabilidade em sites de governo eletrônico também avaliarem o entendimento de textos. Ao frisar a importância do conteúdo textual em sites governamentais, afirmam que:

A compreensão destes textos é fundamental para o entendimento da lógica e aplicabilidade do serviço. É comum, no entanto, em sites gover-

49. Em todo o trabalho, os autores usam o termo em inglês, *plain language*.

namentais, a presença de linguagem jurídica, aspecto que dificulta a compreensão do cidadão comum, por ser muito rebuscada e prolixa. *Os responsáveis pelo conteúdo precisam adequar a escrita dos textos, visando o cidadão como alvo final*, conhecendo-se as características do letramento da população. (grifo meu)

Martins e Filgueiras selecionaram 34 textos em sites de governo nas esferas federal, municipal e estadual, englobando variados assuntos: o único critério era ter um mínimo de 250 palavras. Calcularam o Índice Flesch-Kincaid dos textos de sites do governo federal e chegaram aos seguintes percentuais:

- 94% apreensíveis por 4% da população com 15 anos de escolaridade ou mais;
- 6% apreensíveis por 14% da população com 11 a 14 anos de escolaridade;

Os pesquisadores concluíram que 82% da população brasileira não alcançariam qualquer entendimento sobre os textos da amostra federal. Eles também calcularam o Índice Flesch-Kincaid dos textos do governo eletrônico paulista e chegaram aos seguintes percentuais:

- 92% apreensíveis por 6% da população com 15 anos de escolaridade ou mais;
- 8% apreensíveis por 18% da população com 11 a 14 anos de escolaridade.

Depois, selecionaram aleatoriamente dois textos da amostra:

Textos originais da amostra	Índice Flesch-Kincaid
Texto 1	16,2 anos de escolaridade
Texto 2	16,7 anos de escolaridade

A etapa seguinte consistiu em aplicar a Técnica de Cloze⁵⁰ para avaliar como dez pessoas com faixas de escolaridade de 11 a 14 anos e 15 anos ou mais entendiam aqueles textos selecionados.

Escolaridade	Texto 1 original	Texto 2 original
11 a 14 anos	32,6% Nível frustração	13,5% Nível frustração
15 anos ou mais	55% Nível instrucional	38,3% Nível frustração

Os textos originais foram então reescritos em linguagem clara segundo diretrizes disponíveis no site da associação internacional *PLAIN* e medidos pelo Índice Flesch-Kincaid. Ainda que tenha havido uma queda significativa, eles ainda requeriam nível alto de escolaridade. O artigo não informa por que não foram alcançados patamares mais simples de escrita.

Textos reescritos em linguagem clara	Índice Flesch-Kincaid
Texto 1	10,4 anos de escolaridade
Texto 2	9,7 anos de escolaridade

Por fim, os textos reescritos em linguagem clara foram apresentados a um novo grupo de dez pessoas, com iguais faixas de escolaridade da amostra anterior, segundo a Técnica de Cloze. O nível de acertos subiu muito.

50. Segundo os autores, a Técnica de Cloze é usada na área de Educação para avaliar "a compreensão por um indivíduo. Consiste em preparar textos, omitindo palavras, sendo atribuída uma pontuação para cada resposta idêntica à palavra omitida." Segundo John R. Bornmuth (apud Santos et al.): "O nível frustração, correspondente ao percentual de acerto de até 44% do total do texto, indica que o leitor conseguiu retirar poucas informações da leitura e, conseqüentemente, obteve pouco êxito na compreensão. O nível instrucional, que corresponde a um percentual de acertos entre 44% a 57% do texto, mostra que a compreensão da leitura é suficiente, porém indica a necessidade de auxílio adicional externo (do professor, por exemplo). Por fim, o nível independente, que corresponde a um rendimento superior a 57% de acertos no texto, equivale a um nível de autonomia de compreensão do leitor."

Escolaridade	Texto 1 linguagem clara	Texto 2 linguagem clara
11 a 14 anos	49,6% Nível instrucional	56% Nível instrucional
15 anos ou mais	66,5% Nível independente	54,6% Nível instrucional

Ao indicar o Índice Flesch-Kincaid e a Técnica de Cloze para fazerem parte de testes de usabilidade de sites, os autores estimam apenas os custos de aplicação dessas ferramentas, sem considerar custos de reescrita dos textos. Eles afirmam que a correção do problema de textos governamentais difíceis de entender “não é complexa” e que “uma possível solução para adequação dos textos ao nível de escolaridade da população é sua reescrita” usando “técnicas como a da linguagem clara”.

Nesse importante trabalho – o mais significativo da literatura pesquisada no que tange à mensuração e à defesa de eficácia da linguagem clara em textos que orientam cidadãos em governo eletrônico –, a qualidade do texto reescrito ocupa um lugar subalterno, como se a compreensibilidade do material estivesse garantida simplesmente aplicando-se um conjunto de diretrizes. Os autores não apresentam as versões antes e depois da reescrita e não mencionam a formação de quem reescreveu os textos em linguagem clara: teriam sido os próprios pesquisadores engenheiros ou alguém de Comunicação, Letras ou área afim?

Ao admitir que os textos simplificados no estudo ficaram aquém do ideal, os autores contradizem sua avaliação sobre a suposta baixa complexidade de correção do problema. Essa abordagem puramente “tecnicista” da redação em linguagem clara despe a atividade do grau de subjetividade que a caracteriza.

As conclusões de Martins e Filgueiras alertam para uma questão: o trabalho de redatores em linguagem clara pode ser considerado menos importante do que as diretrizes que eles seguem.

Conclusão

Considerando a pesquisa documental e a revisão de literatura analisadas no capítulo 3, pode-se deduzir que o interesse por questões de inteligibilidade e clareza em textos de e-gov ficou localizado nos momentos que precederam a Lei de Acesso à Informação (LAI) em 2012. Uma vez que a LAI tornou a linguagem de fácil compreensão um “dever de Estado”, o esperado seria haver um impulso nos estudos. Mas tal incremento parece ainda não ter ocorrido.

Dos cinco materiais analisados, quatro foram publicados nos anos de 2007 e 2010. Vale lembrar que o guia de linguagem clara do Governo Aberto SP, de 2016, não surgiu por demanda interna da administração pública paulista, mas a partir da orientação dos parceiros de intercâmbio do projeto *SPUK* no Reino Unido.

Nos sete anos desde a publicação da *Cartilha de Redação Web*, em 2010, o uso de internet mudou drasticamente. A adesão maciça às telas de celular e a fragmentação da atenção dos usuários impuseram novos desafios à apresentação dos textos que orientam cidadãos em ambientes de e-gov. É digno de nota que o Ministério do Planejamento, responsável pelo governo eletrônico brasileiro, esteja demorando a providenciar a atualização da cartilha.

Se a primeira versão da *Cartilha* do governo federal não cobre aspectos ligados à inteligibilidade de textos, sendo mais focada em intenção editorial e arquitetura da informação, o guia *Orientações para Adoção*

de Linguagem Clara é quase um embaixador dos ambientes de e-gov fáceis de ler e entender. O guia defende a redação com clareza de forma contundente, mas pouco aprofunda a concretização de seu uso nos conjuntos de dados do Governo Aberto SP, oferecendo apenas um exemplo de aplicação no orçamento estadual. O guia parece ter sido concebido mais enquanto expositor de uma proposta de comunicação do que como mensageiro de uma nova política pública. Estudos futuros poderão esclarecer esta e outras questões sobre a implementação da linguagem clara no e-gov paulista.

É intrigante constatar que as pesquisas de Elza Barboza em 2007 e 2010 no campo de linguagem clara e inteligibilidade de textos de governo eletrônico não tenham gerado desdobramentos, já que a autora parecia estar construindo um campo de trabalho. Fiz contato com Barboza em dezembro de 2017, tentando descobrir se o estudo da temática havia resultado em outros artigos seus ou de colegas no Ibict. Por mensagem de Facebook, a autora contou ter se aposentado em 2013 sem formar pesquisadores que dessem continuidade aos estudos. Talvez a conclusão de um interesse pontual pelo tema da inteligibilidade antes da LAI encontre aqui mais uma confirmação.

Martins e Filgueiras desenvolveram um método de aferição de inteligibilidade combinando Índice Flesch e Técnica de Cloze, mas seu estudo de 2007 dá pouca atenção ao processo de reescrita em linguagem clara, enfatizando a aplicação “técnica” das diretrizes e minimizando a importância do fator humano envolvido na redação de textos. Pesquisadores do tema e redatores de linguagem clara devem estar atentos a este ponto.

Considerando as informações apresentadas nos capítulos 1 e 2, constata-se a existência de um panorama favorável à adoção de linguagem de fácil compreensão em textos que orientam cidadãos. A opção pelas diretrizes da linguagem clara vem se consolidando ao longo de décadas em vários países. No Brasil, a clareza de informações e a inteligibilidade de textos têm sido amparadas por legislação e, especialmen-

te, pela LAI. Pesquisadores de diversas áreas têm se dedicado ao tema da compreensão de textos e, conforme o capítulo 3 mostrou, há estudos nacionais consistentes que recomendam o uso de linguagem clara em governo eletrônico. Ainda assim, o “burocratês” segue impondo desnecessárias dificuldades de leitura aos brasileiros. Parece faltar um catalisador em torno do qual a causa da linguagem clara ganhe visibilidade no Brasil e que se constitua em um ponto de encontro para pesquisadores e profissionais estabelecerem contato e trocarem experiências.

Quanto à hipótese que norteou esta pesquisa, acredito ter reunido suficientes subsídios para comprovar que textos de governo eletrônico escritos em linguagem clara são mais fáceis de entender.

Bibliografia

- ABESC-ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE CARTÕES DE CRÉDITO. **Código de Ética e Autorregulação da Associação Brasileira das Empresas de Cartões de Crédito e Serviços**. Artigo 4º, Inciso III. 2012. Disponível em: < <http://www.abecs.org.br/app/webroot/files/media/2/3/4/7f812f1bb7a177c901e920438a26f.pdf> >. Acesso em: 6 dez. 2017.
- AMB-ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS DO BRASIL, s/d. **Simplificação da Linguagem Jurídica - Campanha Nacional da AMB**. Disponível em: < <https://docgo.net/juridiques-revista-premiados-pdf> >. Acesso em: 6 dez. 2017.
- ANS-AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR. **Resolução Normativa - RN Nº 395, de 14 de janeiro de 2016**. Artigo N 10. Disponível em: < <http://www.ans.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&task=TextoLei&format=raw&id=MzE2OA==> > Acesso em: 6 dez. 2017.
- ASPREY, Michelle. **Plain Language for Lawyers**. Annandale: Federation Press, 2010.
- BALMFORD, Christopher. Plain Language: Beyond a Movement. **Repositioning clear communication in the minds of decision-makers**. International Conference on Plain Language, 2002. Disponível em: < <https://plainlanguage.gov/resources/articles/beyond-a-movement/> >. Acesso em: 6 dez. 2017.
- BARBOZA, Elza Maria Ferraz. **A linguagem clara em conteúdos de websites governamentais para promover a acessibilidade de cidadãos com baixo nível de escolaridade**. Inclusão Social, Brasília, v. 4, n. 1, p. 52-66, Jul/Dez 2010.
- BARBOZA, Elza Maria Ferraz. NUNES, Eny Marcelino de Almeida. **A inteligibilidade dos websites governamentais brasileiros e o acesso para usuários com baixo nível de escolaridade**. Inclusão Social, Brasília, v. 2, n.2, p. 19-33. Abril/Set 2007.
- BOCCHINI, Maria Otilia. **Formação de Redatores para a Produção de Textos Acessíveis a Leitores Pouco Proficientes**. Tese (Doutorado)- Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 1994.
- BRASIL. **Constituição** (1988). Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm >. Acesso em: 6 dez. 2017.
- BRASIL. **Decreto de 3 de abril de 2000**. Institui Grupo de Trabalho Interministerial. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/2000/Dnn8917.htm >. Acesso em: 13 dez. 2017.
- BRASIL. **Decreto Nº 8.414**, de 26 de fevereiro de 2015. Institui o Programa Bem Mais Simples Brasil. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Decreto/D8414.htm >. Acesso em: 13 dez. 2017.
- BRASIL. **Decreto Nº 8.638**, de 15 de janeiro de 2016. Institui a Política de Governança Digital. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8638.htm >. Acesso em: 6 dez. 2017.
- BRASIL. **Decreto Nº 9.094**, de 17 de julho de 2017. Dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários (...). Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9094.htm >. Acesso em: 6 dez. 2017.
- BRASIL. **Lei nº 8.078**, de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor. Artigo 6º, Inciso 3. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm >. Acesso em: 6 dez. 2017.
- BRASIL. **Lei No 8.955**, de 15 de dezembro 1994. Dispõe sobre

- o contrato de franquia empresarial (franchising) e dá outras providências. Artigo 3º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18955.htm>. Acesso em: 6 dez. 2017.
- BRASIL. **Lei 12.527**, de 18 de novembro de 2011. **Lei do Acesso à Informação (LAI)** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20112014/2011/lei/12527.htm>. Acesso em: 6 dez. 2017.
- BRASIL. **Resolução N. 7**, de 29 de Julho de 2002. Estabelece regras e diretrizes para os sítios na internet da Administração Pública Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Resolu%C3%A7%C3%A3o/2002/RES07-02web.htm>. Acesso em: 13 dez. 2017.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde - Comissão Nacional de Ética em Pesquisa. **Resolução N°196/96 versão 2012**. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/web_comissoes/conep/aquivos/resolucoes/23_out-versao_final_196_encep2012.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2017.
- BRASIL. Ministério da Saude. **Carta dos Direitos dos Usuários da Saúde**. 2013. Disponível em: <www.saude.mt.gov.br/arquivo/4214>. Acessado em: 6 dez. 2017.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **eMAG Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico**. Brasília; 2014. Disponível em: <<https://www.governoeletronico.gov.br/documentos-e-arquivos/eMAGv31.pdf>>. Acesso em: 6 dez. 2017.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Tecnologia da Informação. **Estratégia de Governança Digital da Administração Pública Federal 2016-19**. Brasília; 2016. Disponível em: <https://www.governoeletronico.gov.br/documentos-e-arquivos/Estrategia-de-Governanca-Digital.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2017.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Padrões Web em Governo Eletrônico : Cartilha de Usabilidade**. Brasília: MP, SLTI, 2010. Disponível em: <<https://www.governoeletronico.gov.br/documentos-e-arquivos/e-pwgusabilidade.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2017.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Padrões Web em Governo Eletrônico: Cartilha de Redação Web**. Brasília; 2010. Disponível em: <<https://www.governoeletronico.gov.br/documentos-e-arquivos/e-pwg-Redacao-Web.pdf>>. Acesso em: 6 dez. 2017.
- CATELLI JUNIOR, Roberto. **Políticas de certificação por meio de exames nacionais para a Educação de Jovens e Adultos: um estudo comparado entre Brasil, Chile e México**. Tese (Doutorado)- Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2015.
- CHASE, Stuart. **The Power of Words**. Nova York: Hartcourt, Brace and World, 1953.
- CHAUCER, Geoffrey. Prólogo do "Erudito", in **Contos da Cantuária**. São Paulo: Penguin/Companhia das Letras, 2013. P. 399.
- COMO ser simples no mercado de seguros. Revista Apólice. 31 de julho de 2015. Disponível em: <<http://www.revistaapolice.com.br/2015/07/como-ser-simples-no-mercado-de-seguros/>>. Acesso em: 7 dez. 2017.
- CNJ, 2015. Conselho Nacional de Justiça. Resolução N° 215, de 16 de dezembro de 2015. Disponível em: <http://www.trtsp.jus.br/geral/tribunal2/Trib_Sup/STF/CNJ/Res_215_15.html>. Acesso em: 6 de dezembro de 2017
- CUTTS, Martin. **Oxford Guide to Plain English**. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- DANET, Brenda. **Law, Bureaucracy and Language**. Sociolinguistics Today. May/June 1983.
- DURKHEIM, Emile. **As regras do método sociológico**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2002.
- ESTADOS UNIDOS. **Memorandum on Plain Language in**

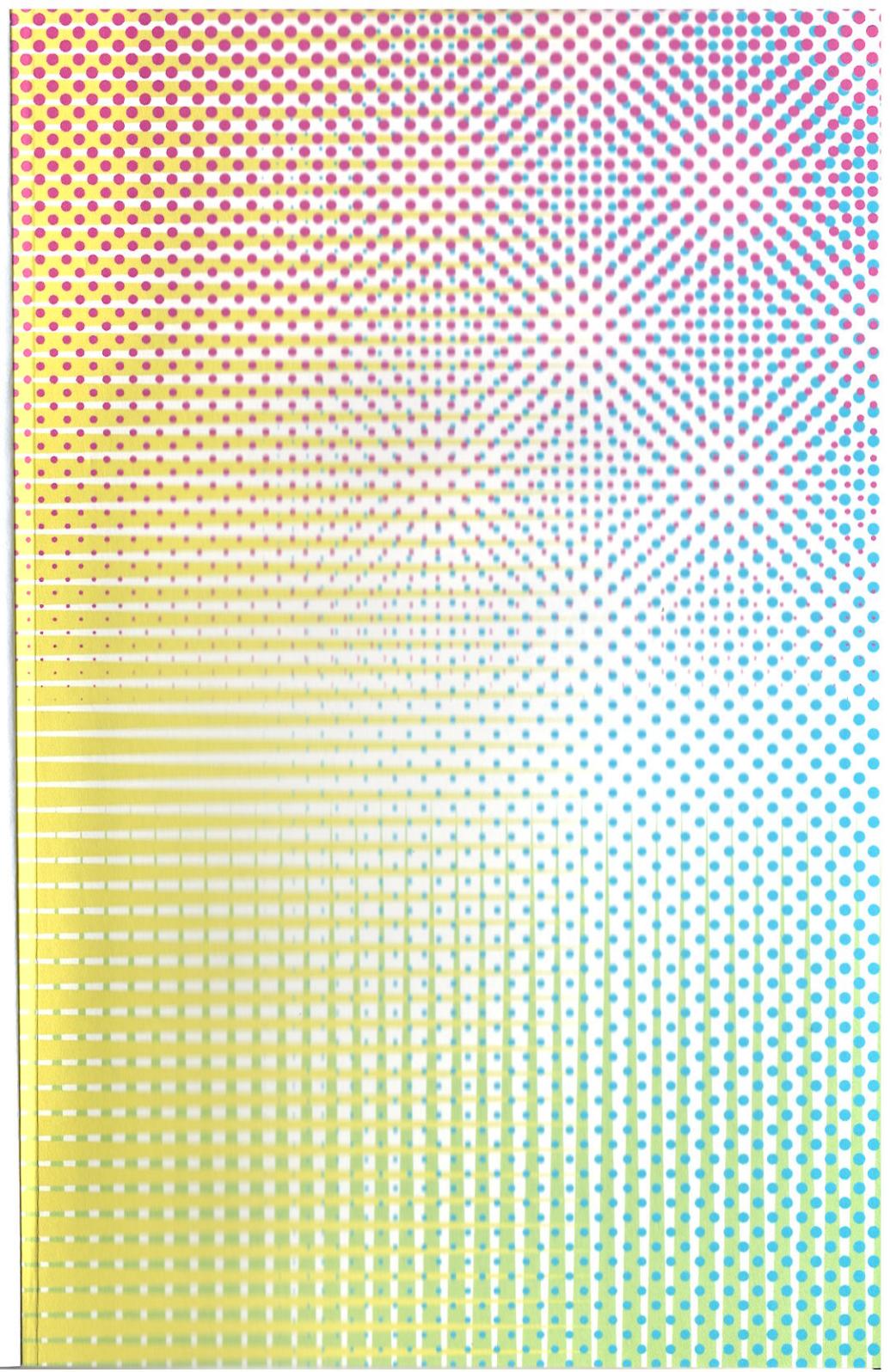
- Government Writing**. June 1, 1998. Disponível em: < <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=56067>>. Acesso em: 6 dez. 2017.
- ESTADOS UNIDOS. **Memorandum on Transparency and Open Government**. January 21, 2009. Disponível em: < <https://www.archives.gov/files/cui/documents/2009-WH-memo-on-transparency-and-open-government.pdf>>. Acesso em: 6 dez. 2017.
- ESTADOS UNIDOS, 2010. **Plain Writing Act 2010**. Disponível em: < <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-111publ274/pdf/PLAW-111publ274.pdf>>. Acesso em: 6 dez. 2017.
- FEBRABAN, 2008. SARB 003/2008. **Normativo de Serviço de Atendimento ao Consumidor (SAC)**. Artigo Nº 21. Disponível em: <[http://cms.autorregulacaobancaria.com.br/Arquivos/documentos/PDF/Normativo%20003%20texto%20vigente%20\(alterado%20pela%20Delibera%C3%A7%C3%A3o%20002-2017\).pdf](http://cms.autorregulacaobancaria.com.br/Arquivos/documentos/PDF/Normativo%20003%20texto%20vigente%20(alterado%20pela%20Delibera%C3%A7%C3%A3o%20002-2017).pdf)>. Acesso em: 6 dez. 2017.
- FELSENFELDT, Carl. The Plain English Movement in the United States. In: **The Plain English Movement: Panel Discussion**. Fordham Law School. New York City, 1981. Disponível em: < http://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1475&context=faculty_scholarship>. Acesso em: 6 dez. 2017.
- FISCHER, Heloisa. **A madame da linguagem clara**. Blog Comclareza, 19 jun. 2017. Disponível em: <<https://comclareza.com.br/2017/06/18/madame-natasha-veterana-da-clareza/>>. Acesso em: 6 dez. 2017.
- FISHER-MARTINS, Sandra. **Certifying plain language**. Clarity 64. November 2010.
- FLESCH, Rudolf. **The Art of Plain Talk**. New York and London: Harper & Brothers Publishers, 1946.
- GARWOOD, Kim. **Plain, But Not Simple: Plain Language Research with Readers, Writers, and Texts**. Tese (Doutorado)–Universidade de Waterloo, Waterloo, 2014. Disponível em: <https://uwspace.uwaterloo.ca/bitstream/handle/10012/8401/Garwood_Kim.pdf;sequence=3>. Acesso em: 7 out. 2017.
- GOBBLEDYGOOK Public Administration Review, Vol. 4, No. 2 (Spring, 1944), pp. 151-152.
- GOWERS, Ernest. **The Complete Plain Words**. Boston: David R Gondine Publisher, 1988.
- GREER, Rachele R. **Introducing Plain Language Principles to Business Communication Students**. Business Communication Quarterly 75(2) 136-152. 2012. P.137.
- GUNNING, Robert. **The Technique of Clear Writing**. New York: McGraw-Hill Book Company, 1952.
- HARRIS, Lynda. Susan Kleimann. Christine Mowat. **Setting plain language standards**. Clarity – 64 November 2010. P.19-20.
- INDICADOR DE ALFABETISMO FUNCIONAL – INAF. **Estudo especial sobre alfabetismo e mundo do trabalho**. São Paulo, 2016. Disponível em: < http://acaoeducativa.org.br/wp-content/uploads/2016/09/INAFEstudosEspeciais_2016_Letramento_e_Mundo_do_Trabalho.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2017.
- LOCKE, Joanne. **A History of Plain Language in the United States Government (2004)**. Disponível em: <<http://www.plainlanguage.gov/whatisPL/history/locke.cfm>>. Acesso em: 13 dez. 2017.
- MARTINS Stefan. FILGUEIRAS Lucia. Métodos de Avaliação de Apreensibilidade das Informações Textuais. In: **Congresso Latinoamericano de la Interacción Humano-Computadora 2007**. Disponível em: <http://www.clihc.org/2007/papers/MetodosAvaliacao_ID25_longpaper.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2017.
- MAZUR Beth. **Revisiting Plain Language**. Technical Communication. Secon Quarter 2000.
- MENDONÇA, Neide Rodrigues de Souza. **Desburocratização Linguística: Como simplificar textos administrativos**. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1987.
- OBSCURANTO. *Bloomsbury Business & Management*

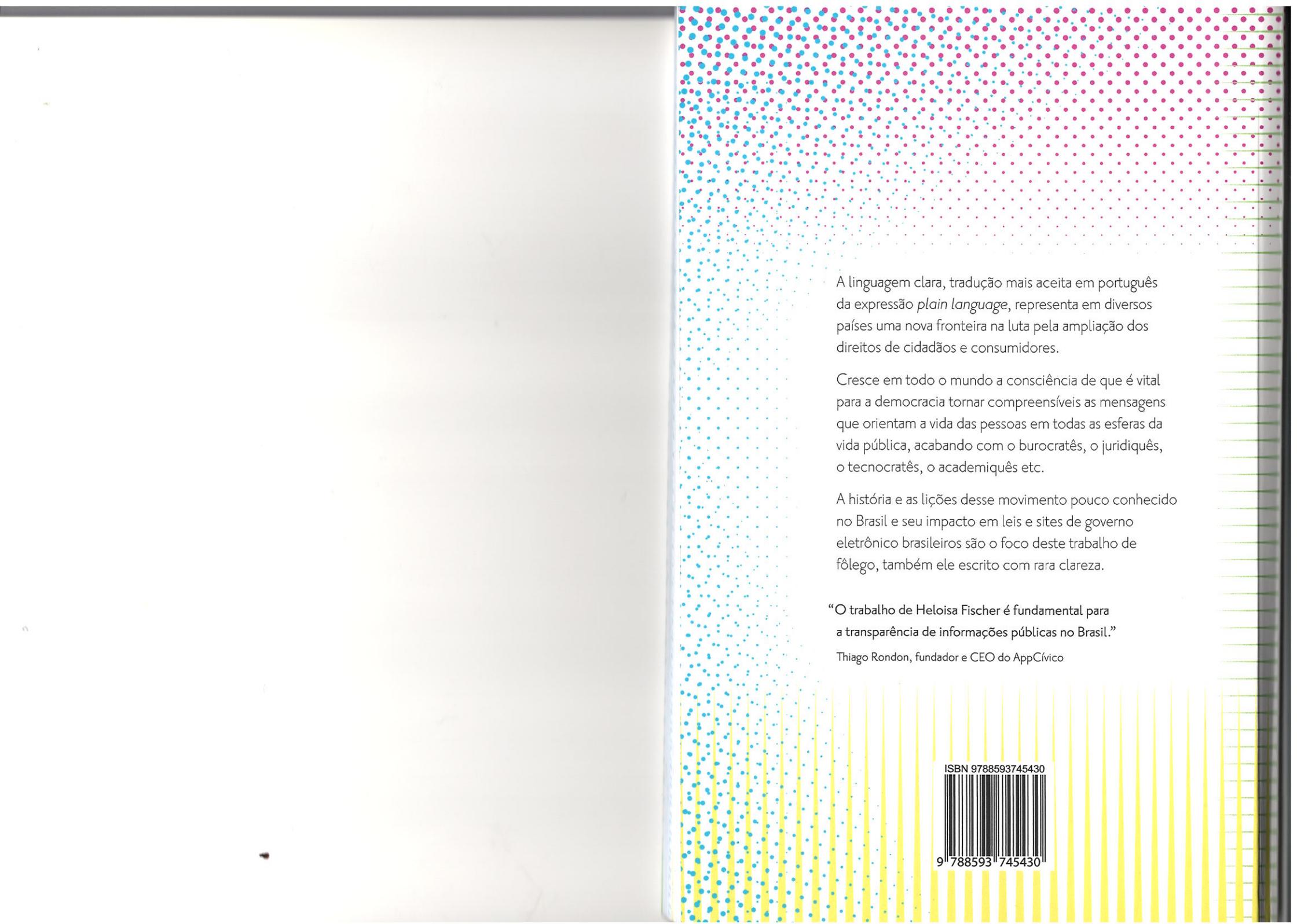
- Dictionary. Disponível em: < <http://web.a.ebscohost.com/ehost/detail/detail?vid=3&sid=b9c13d1a-8a99-4b87-9c35-2e4cbad31995%40sessionmgr4009&bdata=Jmxhbm9c9HQtYnImc2loZT1laG9zdC1saXZl#AN=26743041&db=bth>>. Acessado em: 13 dez. 2017.
- OECD. **PISA 2015 Assessment and Analytical Framework: Science, Reading, Mathematic, Financial Literacy and Collaborative Problem Solving**, revised edition, PISA, OECD Publishing, Paris. 2017 Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264281820-en>>. Acesso em: 6 dez. 2017.
- ONU, 2014. **United Nations E-Government Survey 2014: E-Government for the Future We Want**. United Nations. New York; 2014.
- ORWELL, George. **Politics and the English Language**. Disponível em: <http://www.orwell.ru/library/essays/politics/english/e_polit/>. Acesso em: 07 out. 2017.
- PENMAN, Robyn. **Unspeakable Acts and other deeds: A critique of plain legal language**. Information Design Journal 7:2 (1993), p. 121-131.
- PLAIN ENGLISH CAMPAIGN. Relatório "Born to crusade: One woman's battle to wipe out gobbledygook and legalese", editado pela Plain English Campaign, s/d. Disponível em: < http://www.plainenglish.co.uk/files/born_to_crusade.pdf >. Acesso em: 10 out. 2017.
- PLAIN LANGUAGE COMISSION. **Twenty-Five years of Battling Gobbledygook**. 2004. Disponível em: < <https://irp-cdn.multiscreensite.com/aaf9e928/files/uploaded/25thAnnivBook.pdf>>. Acesso em: 6 dez. 2017.
- PROJETO 'Traduzindo o Segurês' da Mapfre é premiado. Revista Apólice. 23 maio 2012. Disponível em: < <http://www.revistaapolice.com.br/2012/05/projeto-traduzindo-o-segures-da-mapfre-e-premiado/> >. Acesso em: 7 dez. 2017.
- RIBEIRO, Vera Masagão. FONSECA, Maria da Conceição Ferreira Reis. **Matriz de referência para a medição do alfabetismo nos domínios do letramento e do numeramento**. Est. Aval. Educ., São Paulo, v. 21, n. 45, p. 147-

- 168, jan./abr. 2010. Disponível em: <<http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/ae/article/view/2031/1990>>. Acesso em: 6 dez. 17.
- SANTOS, Acácia A. Angeli et al. **O Teste de Cloze na Avaliação da Compreensão em Leitura**. Psicologia: Reflexão e Crítica, 2002, 15(3), pp. 549-560. Disponível em: http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/2010/veiculos_de_comunicacao/PRC/VOL15N3/Ao9V15N3.PDF. Acesso em: 13 dez. 2017.
- SÃO PAULO. Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – Seade. **Orientações para Adoção de Linguagem Clara**. 2016. Disponível em: < http://www.governoaberto.sp.gov.br/wp-content/uploads/2017/12/orientacoes_para_adocao_linguagem_clara_ptBR.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2017.
- SCHRIVER, Karen. GORDON, Frances. **Grounding plain language in research**. Clarity 64. November 2010.
- SENADO FEDERAL. Email enviado pelo Setor Pesquisa Legislativa, ligado à Coordenação de Estatísticas, Pesquisa e Relatórios Legislativos em 12 dez. 2017, atendendo solicitação de Heloisa Fischer.
- SIEGEL, Alan. ETZKORN, Irene. **Simple: Conquering the crisis of complexity**. Boston and New York: Twelve, 2013.
- SUNDIN, Maria. **Plain English and Swedish Klarsprak - A comparison between plain language movements, style guides and practice**. (s/d). Disponível em: < http://www.textfixarna.se/wp-content/uploads/2013/01w/plain_english.pdf >. Acesso em: 13 dez. 2017.
- TAKAHASHI, Tadao (org.). **Sociedade da informação no Brasil: Livro Verde**. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000. Disponível em: < <https://www.governoeletronico.gov.br/documentos-e-arquivos/livroverde.pdf>>. Acesso em: 6 dez. 2017.
- WILLERTON, Russell. **Plain Language and Ethical Action: A Dialogic Approach to Technical Content in the 21st Century**. Nova York: Routledge, 2015.
- WILLIAMS, Christopher. **The Evolution of Plain Language in**

the Legal Sphere. Alicante Journal of English Studies
28 (2015).

ZANDEL, Michael. **The Law-Making Process.** Hart
Publishing. Oxford and Oregon; 2015. P. 24. Disponível
em: <[https://books.google.com.br/
books?id=9M3GBwAAQBAJ](https://books.google.com.br/books?id=9M3GBwAAQBAJ)>. Acesso em: 13 dez. 2017.





A linguagem clara, tradução mais aceita em português da expressão *plain language*, representa em diversos países uma nova fronteira na luta pela ampliação dos direitos de cidadãos e consumidores.

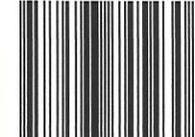
Cresce em todo o mundo a consciência de que é vital para a democracia tornar compreensíveis as mensagens que orientam a vida das pessoas em todas as esferas da vida pública, acabando com o burocratês, o juridiquês, o tecnocratês, o academiquês etc.

A história e as lições desse movimento pouco conhecido no Brasil e seu impacto em leis e sites de governo eletrônico brasileiros são o foco deste trabalho de fôlego, também ele escrito com rara clareza.

“O trabalho de Heloisa Fischer é fundamental para a transparência de informações públicas no Brasil.”

Thiago Rondon, fundador e CEO do AppCívico

ISBN 9788593745430



9 788593 745430