Insper
Programa Avançado em Gestão Pública

Luana de Barros Dratovsky

Como simplificar a linguagem do setor público? O caso do Programa Municipal de Linguagem Simples da Prefeitura de São Paulo

São Paulo
2020

Luana de Barros Dratovsky

Como simplificar a linguagem do setor público? O caso do Programa Municipal de Linguagem Simples da Prefeitura de São Paulo

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Programa Avançado em Gestão Pública como requisito parcial para a obtenção do título de pós-graduada em gestão pública.

Orientador: Prof. Manuel Ruas Pereira Coelho Bonduki

São Paulo
2020

Dratovsky, Luana de Barros
Como simplificar a linguagem do setor público? O caso do Programa Municipal de Linguagem Simples

Luana de Barros Dratovsky - São Paulo, 2020
46 f.

Trabalho de conclusão de curso (pós-graduação) - Insper, 2020
Orientador: Prof. Manuel Ruas Pereira Coelho Bonduki
Co - orientadora: Tainá Souza Pacheco

Linguagem Simples; Inovação em Governo; Programa Municipal de Linguagem Simples. I. Luana de Barros Dratovsky. II. Como simplificar a linguagem do setor público? O caso do Programa Municipal de Linguagem Simples da Prefeitura de São Paulo

Luana de Barros Dratovsky

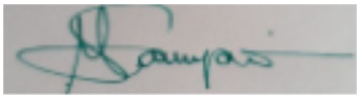
Como simplificar a linguagem do setor público? O caso do Programa Municipal de Linguagem Simples da Prefeitura de São Paulo

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Programa Avançado em Gestão Pública como requisito parcial para a obtenção do título de pós-graduado em gestão pública.

Orientador: Prof. Manuel Ruas Pereira Coelho Bonduki

Banca Examinadora

Manuel Ruas Pereira Coelho Bonduki
Insper



Marianna Sampaio
Insper

Resumo

O problema público que este trabalho busca analisar é a complexidade utilizada na linguagem da administração pública. A linguagem de difícil entendimento utilizada pela administração pública vem se tornando um problema cada vez mais latente no acesso a serviços públicos e benefícios sociais, principalmente considerando os dados de analfabetismo no Brasil. Diante disso, a Prefeitura de São Paulo criou o Programa Municipal de Linguagem Simples em 2019 com o objetivo de simplificar a comunicação da administração municipal pela capacitação de servidores e simplificação de documentos públicos. Este artigo tem como objetivo entender o impacto que as capacitações promovidas pelos Programa tiveram na capacidade dos servidores e servidoras municipais de escrever textos mais simples. O processo de coleta de dados se deu a partir do envio de um questionário para os participantes das capacitações. A partir da construção de um índice de simplificação, composto por três indicadores - estrutura, conteúdo e elementos - foi possível avaliar os textos que saíram das respostas do questionário e comparar os resultados entre as pessoas que fizeram a capacitação e as que não fizeram. Por fim, foram levantadas as contribuições que a pesquisa trouxe para a pauta de linguagem simples, identificando novas pesquisas, conteúdos e ferramentas que podem vir a ser desenvolvidas no futuro.

Palavras-chave: Linguagem Simples; Inovação em Governo; Programa Municipal de Linguagem Simples

Abstract

The public issue this work seeks to analyze is the complex language used at Brazilian public administration. The language of difficult understanding used by the public administration has become an increasing problem in the access to public services and social benefits, mainly looking at the illiteracy data in Brazil. Upon this fact, the City of São Paulo created the Municipal Program for Simple Language of São Paulo in 2019 with the aim of simplifying public administration communication by training civil servants and simplifying public documents. This article aims to understand the impact that the training promoted by the Program had on the capacity of municipal servants to write simpler texts. The data collection process took place by sending a questionnaire to the training participants. From the construction of a simplification index, composed of three indicators: of structure, content and elements, it was possible to evaluate the texts that came out of the questionnaire responses and compare the results between the people who did the training and those who did not. Finally, the research brought a series of contributions to the plain language agenda, identifying new research, content and tools that may be developed in the future.

Keywords: Plain Language; Public Innovation; Municipal Plain Language Program

Lista de Ilustrações e Tabelas

Imagem 1 - Placa dos Correios “Achados e Perdidos” ……..…… 13
Quadro 1 - Indicador de Estrutura.…….…….…… 22
Quadro 2 - Indicador de Elementos…….…….……23
Quadro 3 - Indicador de Conteúdo.…….…….……25
Quadro 4 - Valores de cálculo para os indicadores.…….……25
Tabela 1 - Tabela com os valores de cada indicador para o texto original…..……25
Quadro 5 - Comparação do texto original com textos resultados do questionário……..26
Gráfico 1 - Gênero……..…….……27
Gráfico 2 - Faixa etária……..…….…….……27
Gráfico 3 - Tempo de Prefeitura.……..…….…….…….……28
Gráfico 4 - Tipo de contratação...……..…….…….……28
Gráfico 5 - Nível de escolaridade……..…….…….……28
Gráfico 6 - Diferença entre tratamento e controle..…….……31
Tabela 2 - Diferença entre tratamento e controle....…….……31

Sumário

1.	**INTRODUÇÃO**	9
2.	**REVISÃO TEÓRICA**	10
3.	**APRESENTAÇÃO DO ESTUDO DE CASO**	15
4.	**METODOLOGIA**	18
4.1.	Coleta de dados	18
4.2.	Processo de análise	19
4.2.1.	Indicador de estrutura	20
4.2.2.	Indicador de elemento	22
4.2.3.	Indicador de conteúdo	23
4.2.4.	Índice de simplificação	24
5.	**RESULTADOS**	26
6.	**CONSIDERAÇÕES FINAIS**	34
6.1.	Lições aprendidas	35
6.2.	Limitações da pesquisa	35
6.3.	Conclusões	34
	REFERÊNCIAS	37
	Apêndice A	39
	Apêndice B	42
	Apêndice C	43
	Anexo 1	47

1. Introdução

A linguagem complexa utilizada pela administração pública vem se tornando um problema cada vez mais latente no acesso a serviços públicos e benefícios sociais. Esse problema se torna ainda mais grave quando olhamos para o dado de que um terço da população brasileira economicamente ativa é analfabeta funcional e tem dificuldades de entender um texto simples (INAF, 2018). Quando o governo utiliza uma linguagem repleta de termos técnicos e jargões, construções gramaticais complexas e excesso de siglas, cria uma barreira comunicacional com os cidadãos e cidadãs. Simplificar a linguagem da administração pública é um passo fundamental para garantir que a população seja capaz de estabelecer uma comunicação eficiente com o governo.

Em função desse problema, a Prefeitura de São Paulo formulou o Programa Municipal de Linguagem Simples que tem como objetivo tornar a linguagem da administração municipal simples para que a população consiga acessar, entender e utilizar as informações fornecidas pela prefeitura. O programa tem três objetivos: (i) capacitar servidores e servidoras para escrever e se comunicar de forma mais simples, (ii) simplificar documentos públicos destinados à população de São Paulo, e (iii) disseminar a pauta de linguagem simples no Brasil, principalmente na Prefeitura de São Paulo.

O objetivo deste trabalho é entender o impacto que as capacitações oferecidas pelo Programa Municipal de Linguagem Simples tiveram na forma como os servidores e servidoras se comunicam e escrevem textos. O artigo começa com uma revisão teórica sobre a aplicação da linguagem simples no setor público. Em seguida, o Programa Municipal de Linguagem Simples é apresentado. A partir disso, a metodologia utilizada para coletar e avaliar os dados é explicada, trazendo os indicadores de estrutura, elementos, e conteúdo, para então apresentar o índice de simplificação. Por fim, os resultados são apresentados, seguidos por um conjunto de considerações finais, incluindo as lições aprendidas e as limitações da pesquisa.

2. Revisão teórica

O impacto da linguagem complexa da administração pública é uma questão pouco explorada no Brasil. O obstáculo criado pela linguagem é umas das principais barreiras para o acesso a serviços públicos e benefícios sociais. Segundo Cameron, em seu livro *Verbal hygiene*, "uma linguagem desnecessariamente complicada pode trazer sérias consequências, desde impedir indivíduos de tomar decisões conscientes sobre sua saúde até obter ajuda de serviços governamentais" (CAMERON in GARWOOD, 2014, tradução nossa). Em um país extremamente desigual como o Brasil, mudar a forma como o governo se comunica com a população é um imperativo. É a partir desse contexto que o movimento de linguagem simples surge no mundo, com objetivo de "melhorar o acesso e a capacidade da população de se beneficiar das informações que recebem [do governo]" (GARWOOD, 2014, tradução nossa).

O debate sobre linguagem simples no setor público já está presente em outros países há décadas. Nos países de língua inglesa, como Estados Unidos, Canadá e Inglaterra, o movimento conhecido como "plain language" ganhou relevância no começo dos anos 70. Nos Estados Unidos, a demanda pela linguagem simples já estava presente no discurso de agentes públicos desde 1972, quando o presidente Nixon exigiu que documentos públicos fossem escritos para que pessoas leigas pudessem compreender o conteúdo (GARWOOD, 2014). Desde então, o movimento ganhou força nos círculos governamentais até que em 2010 o governo de Barack Obama assinou o *Plain Language Act* obrigando todos os órgãos da administração pública federal a elaborar documentos com uma linguagem simples e compreensível. O normativo também estabelece que os órgãos devem desenvolver conteúdo informativo e capacitações para os servidores públicos para garantir que os agentes federais tenham capacidades técnicas de cumprir com o ato.

O movimento pela linguagem simples também está presente no governo canadense. Ainda em 1970, a Comissão da Reforma Legislativa do país demandou uma mudança na forma como os documentos públicos eram escritos, determinando que a linguagem utilizada deveria ser facilmente entendida pelo público. Nos anos que seguiram, várias iniciativas foram criadas em diferentes áreas, como previdência, saúde e desenvolvimento econômico (*ibid*). Organizações como o Centro Canadense de Informações Legais e a Associação Internacional de Plain Language (PLAIN) foram criadas com objetivo de promover o movimento no país (*ibid)*. Segundo Garwood, o principal ponto que difere a política dos

Estados Unidos da iniciativa no Canadá é que esta tende a um nível mais descentralizado e focado mais no objetivo do que no processo (*ibid*).

Os dois exemplos apresentados representam duas lições importantes para o Brasil. Considerando que o debate sobre linguagem simples no setor público brasileiro ainda é recente, é fundamental aprender com a experiência de outros países. O caso dos Estados Unidos demonstra a importância do tema estar na agenda política do altoescalão do governo. Ao ser abordado em diversas ocasiões por diversos presidentes norte-americanos, a pauta ganhou força, tornando-se um ato normativo federalizado que passou a obrigar os servidores públicos a agir de uma determinada forma. Com essa institucionalização, o governo norte-americano garantiu a criação de normas, processos, instituições e responsáveis por garantir que o objetivo do ato estivesse sendo cumprido. E ainda mais importante, o ato representa um reflexo de uma cultura que já está enraizada na administração pública do país, aspecto fundamental para garantir o sucesso na implementação de uma política de Estado. Já o caso do Canadá deixa a lição sobre a importância da centralização de esforços. É fundamental que caminhos e processos sejam traçados para determinar como o setor público do país em questão vai garantir que a comunicação utilizada seja simples.

O debate sobre linguagem simples no setor público só surge no Brasil em meados de 2005 com a Campanha Nacional pela Simplificação da Linguagem Jurídica pela Associação dos Magistrados Brasileiros (ALERJ, 2005). Desde então a pauta vem aparecendo no setor público brasileiro, porém sempre de uma forma desestruturada e sem continuidade. Em 2011, o conceito de linguagem simples surge na Lei de Acesso à Informação de forma indireta no trecho: “é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação (...) em linguagem de fácil compreensão” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2011). O primeiro ato normativo brasileiro de que temos notícia que fala diretamente sobre a necessidade de implementar a linguagem simples no setor público é o Decreto municipal de São Paulo nº 59.067 de 11 de novembro de 2019, que institui o Programa Municipal de Linguagem Simples e a Lei municipal de São Paulo nº 17.316 de 6 de março de 2020. Impulsionados pelas iniciativas de São Paulo, outros órgãos públicos se inserem no debate de linguagem simples, criando novas iniciativas e atos normativos, um deles sendo o projeto de lei nº 6.256/2019 que tramita na Câmara Federal dos Deputados.

Da mesma forma que a pauta de linguagem simples ainda não é discutida de forma suficiente na administração pública, o mesmo acontece na academia. São poucas as pesquisas

e trabalhos focados na implementação da linguagem simples no setor público. Algumas das existentes são a pesquisa da Heloisa Fischer, relacionada a design e textos online governamentais e as pesquisas conduzidas pelo grupo de pesquisa da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) mais relacionada à linguística.

O presente trabalho propõe não só discutir a importância da pauta no setor público brasileiro, mas também a trazer uma perspectiva de uma experiência nacional no tema, contribuindo para a formação da agenda no país. Diante dessa escassez teórica, para viabilizar essa pesquisa foi necessário recorrer de forma quase integral a pesquisas e autores norte-americanos e europeus. O marco teórico utilizado nesta pesquisa foi proposto por Garwood no trabalho *Plain, but not simple: Plain language research with readers, writers, and texts.* O autor utiliza a teoria da Retórica - orador, objeto e audiência - para propor o triângulo da oratória da linguagem simples. A teoria estuda a capacidade que a linguagem tem de influenciar ou persuadir pessoas a agirem, pensarem e sentirem de alguma forma (GARWOOD, 2014). A fim de estabelecer essa relação, três elementos são necessários: o orador, o objeto e a audiência. O orador serve para comunicar a mensagem, o objeto é a própria mensagem e a audiência é a parte que recebe a mensagem. A figura geométrica do triângulo é utilizada para reforçar a conexão entre os três elementos e a importância de cada um deles para a comunicação de uma mensagem (ibid).

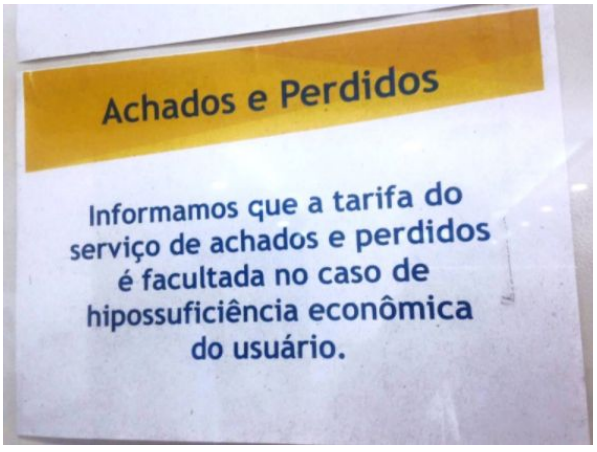
Aplicando os três elementos para o estudo da linguagem simples, tem-se o: leitor, que representa a audiência; escritor, que representa o orador; e o texto, que representa o objeto (ibid). Os três elementos são contextualizados para o objeto dessa pesquisa. Assim, o leitor deve ser entendido como o cidadão brasileiro, especificamente a população de São Paulo; o escritor, o servidor público, com foco nos servidores municipais; e o texto, os documentos públicos, principalmente os elaborados pela Prefeitura.

A análise do elemento representado pelo leitor, nesse caso, o cidadão, é fundamental no contexto brasileiro por causa dos níveis de alfabetismo no país. Garwood traz que "um dos maiores impulsionadores da linguagem simples como movimento é a grande proporção do público que tem dificuldade para ler e compreender documentos do dia a dia" (*ibid*, tradução nossa). No Brasil, esse público representa quase 30% da população entre 15 e 64 anos (INAF, 2018). Isso significa que em média 3 em cada 10 brasileiros tem dificuldade de entender textos simples. Na cidade de São Paulo esse cenário não é muito diferente. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), em 2017 cerca de 1 em cada 5

habitantes da cidade de São Paulo não possuía instrução formal ou Ensino Fundamental completo (PNAD, 2017). Esses dados reafirmam a importância de garantir que a comunicação utilizada pelo governo brasileiro seja simples, sob o risco de uma grande parte da população brasileira não conseguir entender e utilizar as informações disponibilizadas pelo poder público.

O segundo elemento analisado, o texto, deve ser entendido como os documentos, textos e comunicações utilizados pelo setor público brasileiro e da Prefeitura de São Paulo. A administração pública brasileira utiliza uma linguagem extremamente complexa, repleta de termos técnicos e siglas. Com uma forte herança da linguagem jurídica, a linguagem complexa do setor público está presente em e-mails informais entre servidores públicos, atos normativos, como leis e decretos, comunicações oficiais, como diários oficiais, entre diversos outros documentos públicos. Um exemplo da complexidade da linguagem está representado na imagem abaixo, em uma placa física encontrada em uma agência do Correio. A placa tem como título “Achados e Perdidos”, com a seguinte mensagem: "Informamos que a tarifa do serviço de achados e perdidos é facultada no caso de hipossuficiência econômica do usuário”.

Imagem 1 - Placa dos Correios “Achados e Perdidos”



Créditos: Heloisa Fisher

Considerando a realidade brasileira, o próprio conteúdo da placa é uma contradição, pois o público-alvo da mensagem que são os usuários com hipossuficiência econômica, ou seja, pessoas com poucos recursos financeiros, muito provavelmente vão ter uma condição de escolaridade incompleta e não terão capacidade de entender o conteúdo informado na comunicação. Isso significa que o usuário do serviço, o cidadão, não poderá usufruir do seu direito, o de não pagar a tarifa, e a administração pública gastou recursos para imprimir uma placa que não atinge o seu objetivo final de comunicar.

Isso leva ao terceiro elemento da análise, o escritor, que nesse caso é o servidor público que escreve os textos e comunicações públicas. Segundo Cameron, decisões linguísticas, como a decisão de utilizar um termo técnico ou uma frase complexa, reflete uma busca por legitimidade em determinados grupos sociais (CAMERON, 1995 in GARWOOD, 2014). Garwood exemplifica esse fenômeno fazendo referência ao artigo *Analyzing the various approaches of plain language laws* por Bowen, Duffy e Steinberg. No artigo os autores falam dessa situação se referindo à uma fala de um servidor público federal norte-americano: "aqueles de nós que vivem e trabalham na capital têm nossa própria linguagem, nosso próprio tipo de código burocrático. É fácil de usar e usamos todos os dias. Alguns de nós até adoram. Isso é bom, eu acho, contanto que as únicas pessoas com quem tentamos nos comunicar falam em 'governês'" (BOWEN et al, 1991, p.21, tradução nossa). O exemplo dado faz referência direta à ideia da cultura organizacional da administração pública. Servidores públicos possuem uma linguagem própria, e quando pessoas passam a trabalhar no setor público, para se legitimar como atores pertencentes a esse grupo, passam a usar o mesmo vocabulário e linguagem. Isso perpetua o uso do "burocratês", criando uma cultura enraizada nas pessoas de que é normal utilizar uma linguagem complexa e que as coisas devem continuar do mesmo jeito.

Não obstante, esse discurso ignora o primeiro elemento trazido, o cidadão. Quando os servidores escrevem e se comunicam de forma complexa, a população não consegue se comunicar com o governo. A comunicação pública se mantém ineficiente e a população continua tendo dificuldade para acessar serviços públicos e benefícios sociais. O governo desperdiça recursos e tempo fazendo retrabalho por conta da falha de comunicação e o cidadão perde a confiança na administração pública. É a partir desse contexto que o Programa Municipal de Linguagem Simples é criado na Prefeitura de São Paulo. A iniciativa busca simplificar a linguagem utilizada pela administração municipal se relacionando com os três elementos do triângulo retórico proposto por Garwood. Os projetos de simplificação de documentos públicos do Programa se concentram no segundo elemento analisado - o texto; o eixo de capacitação foca no terceiro elemento analisado - os servidores. Ao capacitar servidores para escrever documentos públicos mais simples, o primeiro elemento analisado - o cidadão - é impactado, pois passa a ter maior facilidade para compreender a comunicação pública.

3. Apresentação do estudo de caso

O Programa Municipal de Linguagem Simples começa a ser formulado no começo de 2019 dentro da Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia (SMIT) da Prefeitura de São Paulo. A secretaria foi criada em 2017 com objetivo de promover melhorias na organização e prestação dos serviços públicos municipais. A Secretaria une as áreas de tecnologia, atendimento ao cidadão, inclusão digital e inovação em governo. A área de inovação em governo é liderada pelo (011).lab - laboratório de inovação em governo, equipe responsável pela gestão do Programa de Linguagem Simples. Nessa pesquisa, o Programa será apresentado a partir de duas fases: a formulação, que ocorreu entre janeiro e novembro de 2019, e a implementação, que começa a partir de novembro de 2019 com a publicação do decreto municipal 59.067 de 11 de novembro de 2019.

Buscando trocar experiências sobre as melhores práticas na área de atendimento ao cidadão, a equipe do laboratório realizou a primeira conversa exploratória sobre o tema de linguagem simples em maio de 2018 com o Departamento Nacional de Planejamento da Colômbia. A reunião representou o início de um processo de levantamento e pesquisa de iniciativas nacionais e internacionais para localizar órgãos públicos com ações de simplificação da linguagem pública. A ação exploratória levou à identificação de mais de 10 iniciativas sobre o tema ao redor do mundo e à sistematização de mais de 100 diretrizes e orientações do uso da linguagem simples. A partir dessa síntese, foi possível elaborar uma metodologia inicial para a simplificação de documentos públicos. A metodologia foi testada ao longo de sete projetos pilotos em que documentos públicos da SMIT foram simplificados, em conjunto com as equipes responsáveis pelos textos.

Os projetos pilotos buscaram testar a metodologia de simplificação desenhada. Documentos como termos de referências, orientações técnicas, termos de adesão e cartas de serviço passaram pelos projetos e foram simplificados a partir de um **método estruturado**. A simplificação foi feita a partir das seguintes etapas: identificação do objetivo do documento; mapeamento do público-alvo do documento; identificação de pontos de simplificação no texto; teste com o público-alvo e produção do documento final.

Além disso, a equipe responsável pelo programa realizou uma série de conversas com especialistas da pauta de linguagem simples e inovação para entender os possíveis instrumentos de implementação do Programa. Foram realizadas conversas sobre linguagem simples no setor público com especialistas na pauta como a fundadora da Comunica Simples,

Heloisa Fisher, e gestores públicos com experiência em instrumentos de implementação de programas públicos, como capacitações, premiações públicas e fóruns. Ao fim dessas duas etapas de exploração e experimentação, a equipe responsável pela iniciativa elaborou o Decreto que viria a implementar o Programa na administração municipal e guiar a segunda fase, de implementação.

O Programa Municipal de Linguagem Simples começou a ser implementado no dia 11 de novembro de 2019, com a publicação do Decreto Municipal 59.067. O normativo define os objetivos do Programa, sendo alguns deles: garantir que a Administração Pública Municipal utilize uma linguagem simples, objetiva e inclusiva em todos os seus atos; possibilitar que as pessoas e organizações consigam entender, localizar com rapidez, e usar as informações transmitidas pela Administração Pública Municipal; reduzir a necessidade de pessoas e serviços intermediários entre a Administração Pública Municipal e a população; entre outros (SÃO PAULO, 2019).

Durante a fase de formulação do Programa a equipe responsável identificou dois grandes desafios que passaram a guiar as ações de implementação. O primeiro é a resistência que existe nos servidores públicos municipais para mudar a forma como trabalham. Os servidores e servidoras da Prefeitura de São Paulo, assim como qualquer servidor público brasileiro, devem seguir o princípio da legalidade da administração pública. O princípio determina que os agentes públicos estão, "em toda sua atividade funcional, sujeito[s] aos mandamentos da lei, e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso" (MEIRELLES, 1966). Considerando que as pessoas são resistentes à mudança por natureza, a saída encontrada pela equipe responsável pelo Programa foi a própria elaboração e publicação do Decreto municipal, que passou a determinar que os entes públicos passassem a escrever de forma mais simples, com objetivo de enfraquecer a resistência dos servidores públicos em mudar a forma como se comunicam. Com o Decreto, o Programa se insere na lógica da legalidade, e assim espera-se uma diminuição da resistência dos servidores em mudar a forma como se comunicam.

O segundo desafio encontrado foi a falta de conhecimento técnico em como escrever de forma mais simples. Ao interagir com os servidores públicos durante os projetos pilotos de simplificação de documentos públicos, a equipe gestora identificou nos servidores uma grande dificuldade para escrever de forma mais simples. O uso de termos técnicos, siglas e

palavras difíceis já estava tão enraizado no cotidiano das pessoas que muitas desaprenderam a escrever de forma simples. Esse entendimento levou à criação do eixo de capacitação do Programa, com objetivo de capacitar os servidores e servidoras da Prefeitura de São Paulo, oferecendo ferramentas e técnicas para se comunicar de forma mais simples com a população. As capacitações foram desenhadas para ensinar os servidores e servidoras a se comunicar de forma mais simples, para que pudessem escrever documentos públicos com uma linguagem menos complexa. O objetivo final é que os cidadãos e cidadãs de São Paulo possam localizar, entender e utilizar as informações fornecidas pela Prefeitura de forma mais fácil, simplificando o acesso à serviços públicos e direitos.

O Programa Municipal de Linguagem Simples iniciou seu ciclo de capacitações em novembro de 2019, com a realização de oficinas internas à SMIT. O objetivo inicial foi o desenvolvimento de uma metodologia de capacitação que pudesse ser replicada para as demais Secretarias da Prefeitura. Entre novembro e março de 2019, 20 capacitações presenciais foram realizadas com mais de 8 órgãos municipais. No total, 208 pessoas foram capacitadas nesse ciclo inicial de oficinas presenciais.

Com os aprendizados desse ciclo de criação, o eixo de capacitação do Programa foi desenvolvido. Algumas iniciativas do eixo são, além das oficinas presenciais, oficinas de capacitação virtuais, elaboração de materiais didáticos e a atualização e divulgação do curso de ensino à distância “Linguagem simples aproxima o governo das pessoas. Como usar?”. As ações de capacitação podem ser entendidas a partir dos conhecimentos e das capacidades que esperam desenvolver. Os conhecimentos que o Programa espera mostrar estão relacionados com a pauta de linguagem simples no setor público. Entender o que é o movimento de linguagem simples, aprender sobre a experiência de outros países e internalizar o conceito de linguagem simples são fundamentais para as atividades. Esses conhecimentos são apresentados com objetivo de desenvolver uma série de capacidades nas pessoas, como: (i) saber usar as orientações de linguagem simples no dia-a-dia; (ii) escrever um documento em linguagem simples; e (iii) simplificar um texto escrito de forma complexa.

4. Metodologia

4.1. Coleta de dados

Para entender se o eixo de capacitação do Programa Municipal de Linguagem Simples (variável independente) vem impactando a capacidade dos servidores e servidoras da Prefeitura de simplificar documentos complexos (variável dependente), a pesquisa focou na análise dos resultados obtidos a partir das oficinas de capacitação presenciais realizadas com o público-alvo.

A análise do impacto da variável independente na variável dependente se deu a partir de um teste realizado com os servidores e servidoras da Prefeitura de São Paulo. O teste teve como objetivo identificar se as pessoas que participaram da capacitação conseguem se comunicar de forma mais simples. Para isso, dois grupos de pessoas foram analisados: o grupo de servidores e servidoras que participaram do ciclo de capacitação presenciais entre novembro de 2019 e março de 2020 (tratamento); e um grupo que não participou da capacitação presencial (controle). O grupo de tratamento é composto em sua grande maioria por servidores e servidoras da SMIT e uma minoria da Secretaria de Governo (SGM). O grupo de controle é formado metade por servidores e servidoras da SMIT e a outra metade pela Secretaria de Gestão (SG).

O teste foi feito através do envio de um questionário, que além de questões sobre o perfil do respondente (idade, gênero, cargo, entre outros), possuía uma questão pedindo que o respondente simplificasse o seguinte texto (ver Apêndice A):

> "A impugnação é a ação do contribuinte ou responsável que visa contestar os dados constantes da Notificação de Lançamento de IPTU e deverá ser realizada dentro do prazo de 90 (noventa) dias, contado da data de vencimento normal da primeira prestação ou da parcela única. Os processos de impugnação da Notificação de Lançamento do IPTU são objeto de análise pelo órgão técnico da Subsecretaria da Receita Municipal (SUREM) e devem receber o competente despacho da autoridade administrativa, deferindo ou indeferindo o pedido formulado" (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2020).

O texto foi retirado do site da Prefeitura de São Paulo de uma página da Secretaria de Fazenda que informa sobre o serviço de impugnação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). O serviço de impugnação dá a oportunidade ao cidadão de se opor a alguma informação presente na notificação do IPTU. O serviço está vinculado a um dever da pessoa. Caso exista algum erro de conteúdo na notificação, o cidadão possui o direito de solicitar a

revisão das informações. Ao acessar o site para encontrar mais informações sobre a impugnação, o cidadão precisa: 1) saber que ele possui esse direito; 2) saber como solicitar a revisão do conteúdo (impugnação); e 3) saber como o processo de revisão ocorre (prazo, responsáveis, ações necessárias). Caso o cidadão não consiga encontrar, entender e usar alguma dessas informações o seu direito de pedir a revisão, e consequentemente, a sua capacidade de cumprir com o seu dever (pagar o imposto) estarão comprometidos.

O questionário foi enviado para 596 pessoas de três secretarias: Secretaria de Inovação e Tecnologia (SMIT), Secretaria de Gestão (SG) e Secretaria de Governo (SMG). O primeiro e-mail foi enviado no dia 14 de outubro e o segundo no dia 21 de outubro. Além disso, lembretes para o preenchimento do formulário foram enviadas pelo Microsoft Teams, ferramenta oficial de comunicação da Prefeitura de São Paulo. O questionário foi desenvolvido no Google Formulários e as respostas foram analisadas utilizando o Google Planilhas e o software de análise de dados StudioR.

4.2. Processo de análise

O objetivo do teste foi avaliar a capacidade dos servidores e servidoras de simplificar o texto destacado. A hipótese inicial era que os servidores e servidoras que realizaram a capacitação teriam maior facilidade em simplificar o trecho, e produziriam um texto mais simples do que os que não realizaram a capacitação. Para comparar os textos simplificados com o texto original, foi necessário desenvolver uma métrica do nível de simplificação do texto. Definir se um texto é simples ou não pode parecer algo fácil, mas não existe uma única forma de fazer essa avaliação e nem um método padronizado. Avaliar um texto e definir o nível de simplificação do conteúdo exige uma variedade de olhares para diferentes elementos. É necessário avaliar a estrutura do texto, os elementos utilizados e, mais importante, a percepção da pessoa que vai consumir a informação. Além do conceito de simplificação do texto, o conceito de leiturabilidade é fundamental para entender a análise. Segundo Ponomarenko, leiturabilidade é o "nível de facilidade com o qual o leitor compreende um texto escrito" (PONOMARENKO, 2018). Se um texto possui um nível de simplificação alto, provavelmente ele possui uma maior leiturabilidade. Se o nível de simplificação é baixo, a leiturabilidade é menor.

Annetta Cheek em seu artigo "Defining Plain Language" busca definir o conceito de linguagem simples a partir de três perspectivas: i) numérica / baseada em fórmulas; ii) focada nos elementos; iii) focada no resultado (CHEEK, 2010, tradução nossa). A primeira

perspectiva utiliza fórmulas para definir a leiturabilidade de textos a partir da relação entre quantidade de palavras, sílabas e frases em um texto. Índices como o Flesh-Kincaid, Coleman-Liau e Gunning Fog classificam a simplicidade de um texto colocando documentos em uma escala de leiturabilidade.

A segunda perspectiva é baseada nas técnicas e orientações para a escrita de documentos em linguagem simples. Existem diversas formas de orientar as pessoas em como escrever de uma forma simples. O Programa Municipal de Linguagem Simples, por exemplo, trabalha com um conjunto de 10 orientações (Anexo 1), enquanto a pesquisadora e especialista no tema Heloisa Fisher trabalha com outras. Mas no geral, as orientações são semelhantes e Cheek faz a seguinte divisão conceitual: estrutura, referente às orientações sobre organização das informações e construção de frases e parágrafos; design, referente aos elementos de formatação do texto como escolha de cor, tamanho da letra, entre outros fatores; conteúdo, que indica a escolha das principais informações do texto; e vocabulário, que diz respeito à escolha de palavras a partir do entendimento do público-alvo (Ibid).

A terceira perspectiva apresentada pela autora diz respeito ao quanto a pessoa que está lendo o texto consegue entender a mensagem principal. O foco não é na estrutura e nem nos elementos, mas na recepção da mensagem. A avaliação desse perspectiva geralmente é feita a partir de testes com o público-alvo do documento para avaliar a simplicidade do texto (Ibid).

As perspectivas apresentadas por Cheek deram os insumos necessários para a elaboração do **índice de simplificação** utilizado nesta pesquisa. Para a construção do índice, foram utilizados três indicadores: estrutura, elementos e conteúdo, que serão apresentados a seguir.

4.2.1. Indicador de estrutura

A primeira métrica utilizada foi o indicador de estrutura, encontrado através da aplicação do Índice Flesch Brasileiro. Este índice foi criado por pesquisadores(as) da Universidade de São Paulo (USP) de São Carlos em 1996, a partir da adaptação do Índice Flesch-Kincaid utilizado na língua inglesa. A partir do entendimento de que a língua portuguesa é muito distinta do inglês, o novo índice adotou pesos diferentes em sua fórmula. O principal fator para a mudança é a diferença existente entre os dois idiomas no uso de palavras extensas. Enquanto a língua inglesa utiliza palavras curtas, a língua portuguesa geralmente usa palavras três vezes maiores. Considerando que a fórmula faz uma relação

direta entre o tamanho das frases e de palavras, utilizar o Índice Flesch-Kincaid para textos em português geraria uma grande disparidade nos resultados (PONOMARENKO, 2018).

O Índice Flesch brasileiro é encontrado a partir da seguinte fórmula:

$$248,835 - 1.015 * \frac{total\ de\ palavras}{total\ de\ frases} - 84.6 * \frac{total\ de\ sílabas}{total\ de\ palavras}$$

O resultado do cálculo deve variar entre 0 (zero) e 100 (cem), e indica o grau de leiturabilidade a partir de 4 faixas de valores:A primeira faixa - entre os valores 0 (zero) e 25 (vinte e cinco) - indica um texto *muito difícil* de ler. Isso significa que para entender o texto com facilidade a pessoa provavelmente tem como grau escolar o ensino superior. A segunda faixa - 25 (vinte e cinco) e 50 (cinquenta) - indica um texto *difícil* de ler, indicando um grau escolar mínimo de ensino médio. A terceira faixa - 50 (cinquenta) e 75 (setenta e cinco) - indica um texto *fácil*, ou seja, para entender a pessoa deve ter frequentando a escola até o 9° ano do ensino fundamental. Por fim, a quarta faixa - 75 (setenta e cinco) e 100 (cem) - indica um texto *muito fácil* e qualquer pessoa que frequentou até a o 5° ano do ensino fundamental conseguiria entender. Relacionando com os nossos dados de contextualização do problema público, isso significa que 20% da população de São Paulo só teria facilidade para entender um texto que possuísse um resultado no Índice Flesch Brasileiro maior que 75 pontos (ver Quadro 1, abaixo).

Quadro 1 - Indicador de Estrutura:

RESULTADO	LEITURABILIDADE	GRAU ESCOLAR
75-100	Muito fácil	1º a 5º ano
50-75	Fácil	6º a 9º ano
25-50	Difícil	Ensino Médio
00-25	Muito difícil	Ensino Superior

Avaliar qualquer texto a partir do indicador de estrutura e fórmulas como o índice Flesch Brasileiro é fundamental para avaliar a leiturabilidade do conteúdo. O indicador de estrutura possui alguns pontos positivos como a facilidade de aplicar uma fórmula matemática simples e oferecer um padrão único comparável para avaliar a simplicidade do texto. Enquanto isso, existe uma série de elementos negativos. Além do fato de que fórmulas são simplistas, pois consideram apenas alguns elementos da linguagem, especialmente o

comprimento da frase e da palavra, não apresentam resultados definitivos sobre a facilidade de ler um documento. Também, fórmulas podem gerar resultados incorretos que não fornecem nenhuma orientação sobre como melhorar a escrita do texto (CHEEK, 2010). A partir do entendimento das diversas falhas existentes no indicador de estrutura, foi necessário adicionar um novo olhar para avaliar os textos simplificados. O segundo indicador criado foi o de elementos, que será apresentado na próxima seção.

4.2.2. Indicador de elementos

O indicador de elementos é medido através da ocorrência de elementos no texto que vão contra orientações de linguagem simples. Para fins desta avaliação os três elementos escolhidos para análise foram: 1) uso de siglas sem explicação; 2) uso de palavras difíceis e termos técnicos; e 3) uso de frases com mais de 20 palavras. Para cada elemento presente no texto, foi dado 1 (um) ponto. O texto original continha 15 ocorrências desses três elementos: 1 ocorrência de sigla sem significado; 12 ocorrências de palavras difíceis e/ou termos técnicos; e 2 frases com mais de 20 palavras. A partir desse valor, foi criado uma escala para permitir a comparação dos textos. A escala do indicador de elementos foi organizada da seguinte maneira: entre 0 (zero) e 3 (três) ocorrências de elementos, o nível de leiturabilidade foi classificado como *muito fácil*; entre 4 (quatro) e 7 (sete) ocorrências de elementos, foi classificado como *fácil;* entre 8 (oito) e 11 (onze) ocorrências, foi classificado como *difícil*; e entre 12 (doze) e 15 (quinze), foi classificado como *muito difícil* (ver Quadro 2 abaixo).

Quadro 2 - Indicador de Elementos

RESULTADO	LEITURABILIDADE
0-3	Muito fácil
4-7	Fácil
8-11	Difícil
12-15	Muito difícil

O indicador de elementos trouxe melhorias para a avaliação, pois possibilitou uma análise mais ampla do que o indicador de estrutura. Além disso, por olhar para a escolha de palavras e tamanho das frases, traz uma indicação mais fiel sobre a simplicidade do texto. Por fim, ao apontar a ocorrência de elementos que vão contra as orientações de linguagem simples, a pessoa que escreveu o documento tem uma base melhor para saber como melhorar

o texto. No entanto, esse indicador também possui pontos negativos. Identificar a ocorrência de elementos no texto é um trabalho que demanda tempo e atenção. Além disso, a escolha de quais são as palavras difíceis e termos técnicos que vão contra as orientações de linguagem simples é uma atividade de caráter subjetivo, pois o que é difícil para uma pessoa pode ser fácil para outra. Para fins da pesquisa, foi criada uma lista de palavras que foram consideradas difíceis ou termos técnicos (ver Apêndice B). Para trabalhos futuros e na tentativa de padronizar essa análise, a questão pode ser resolvida a partir da elaboração de dois materiais: (i) uma lista das palavras mais comuns na língua portuguesa, e (ii) uma lista das palavras difíceis e termos técnicos mais usados na administração pública. Ambos os materiais não foram desenvolvidos no Brasil para a língua portuguesa. Por fim, o indicador de elementos é muito customizado e não pode ser replicado para qualquer texto. A escala criada foi específica para o texto do questionário, no qual o número máximo de ocorrências foi determinado a partir do número de ocorrências do texto original retirado do site da Prefeitura de São Paulo. Com o uso de um outro texto, os valores da escala teriam que ser alterados, o que torna a sua aplicação mais custosa e não replicável.

4.2.3. Indicador de conteúdo

Por fim, a última métrica criada foi o indicador de conteúdo**.** Ao avaliar os textos simplificados somente com os dois indicadores apresentados anteriormente, muitos deles apresentaram resultados positivos somente porque a pessoa retirou trechos importantes do texto original. Com um texto menor, é mais provável que o indicador de estrutura tenha um valor mais próximo de 100, enquanto o indicador de elemento um valor mais próximo de 0, o que significaria um texto mais fácil de entender. No entanto, simplificar um texto não significa retirar informações essenciais para o leitor. Por isso, foi necessário criar um indicador que avaliasse a presença das informações essenciais nos textos simplificado.

O texto colocado no questionário fala sobre um serviço público em que o cidadão tem o direito de solicitar uma revisão das informações apresentadas na notificação do IPTU. Existem três informações essenciais no trecho: 1) o que é o serviço; 2) o prazo para solicitação do serviço; e 3) a ação do órgão responsável por prestar o serviço. Para cada vez que uma dessas informações estivesse presente no texto simplificado, foi dado 1 (um) ponto. Ou seja, se um dos textos simplificados somente tivesse a informação do prazo para solicitação do serviço, ele receberia a nota 1. Se outro texto simplificado, tivesse a explicação do que é o serviço e a ação do órgão responsável, receberia a nota 2. Assim, foi criado a

seguinte escala: 0 (zero) pontos significa um texto sem o conteúdo original; 1(um) ponto significa um texto incompleto; 2 (dois) pontos significa um texto quase completo; e 3 (três) pontos significa um texto completo (ver Quadro 3 abaixo).

Quadro 3 - Indicador de Conteúdo

RESULTADO	LEITURABILIDADE
3	Completo
2	Quase completo
1	Incompleto
0	Sem conteúdo original

4.2.4. Índice de simplificação

Cada versão simplificada do texto foi analisada a partir dos três indicadores apresentados: o de estrutura, elemento e conteúdo. Para poder comparar os textos entre si, foi necessário elaborar um único índice que comparasse o nível de simplificação dos textos. Assim, foi criado o **índice de simplificação**, uma média aritmética dos três indicadores. Para garantir uma comparabilidade entre os indicadores, foi dado um valor de cálculo para cada nível de escala, conforme quadro abaixo:

Quadro 4 - Valores de cálculo para os indicadores

VALOR PARA CÁLCULO (v)	ESCALA INDICADOR DE ESTRUTURA (s)	ESCALA INDICADOR DE ELEMENTOS (e)	ESCALA INDICADOR DE CONTEÚDO (c)
1	00-25	12-15	0
2	25-50	8-11	1
3	50-75	4-7	2
4	75-100	0-3	3

O **índice de simplificação (i)** é obtido através da média aritmética dos valores para cálculo (v) correspondentes a cada faixa obtida pelo texto simplificado. O cálculo do índice de

simplificação (i) do texto original disponível no site da Prefeitura de São Paulo será apresentado abaixo para exemplificar o cálculo.

Tabela 1 - Tabela com os valores de cada indicador para o texto original

Indicador	**Valor real**	**Faixa correspondente**	**Valor para cálculo (v)**
Estrutura (s)	6,934	00-25	1
Elementos (e)	15	12-15	1
Conteúdo (c)	3	3	4

A fórmula elaborada para medir o índice de simplificação é:

$$i = (s + e + c) \div 3$$

A partir dessa fórmula o índice de simplificação do texto original tem um valor de 2,00. Assim, o índice de simplificação pode variar entre os valores 1 e 4, sendo que 1 representa um texto muito difícil e incompleto, e 4 um texto muito fácil e completo. A tabela com os valores de todos os indicadores e índices dos textos simplificados está disponível no Apêndice C.

Por ter sido criado para fins desta pesquisa, o índice de simplificação ainda possui muito espaço para melhorias. O principal ponto de validação seria a incorporação de pesos na fórmula para dar a verdadeira significância de cada indicador. Idealmente, esses pesos seriam definidos a partir de um teste realizado com cidadãos e cidadãs para identificar qual é o fator que mais influencia no nível de leiturabilidade do texto: estrutura das frases, elementos de simplicidade ou integralidade do conteúdo. No entanto, considerando o escopo limitado dessa pesquisa, deixa-se a sugestão de melhoria do índice de simplificação para estudos futuros.

O quadro abaixo traz três textos: o texto original retirado do site da Prefeitura de São Paulo, um texto com um com índice de simplificação, e um texto com um índice de simplificação mais baixo que o original. Espera-se que a comparação entre os textos traga um melhor entendimento dos benefícios que a simplificação pode trazer para o(a) leitor(a).

Quadro 5 - Comparação do texto original com textos resultados do questionário

Tipo	Texto	Índice de Simplificação
Texto original	A impugnação é a ação do contribuinte ou responsável que visa contestar os dados constantes da Notificação de Lançamento de IPTU e deverá ser realizada dentro do prazo de 90 (noventa) dias, contado da data de vencimento normal da primeira prestação ou da parcela única. Os processos de impugnação da Notificação de Lançamento do IPTU são objeto de análise pelo órgão técnico da Subsecretaria da Receita Municipal (SUREM) e devem receber o competente despacho da autoridade administrativa, deferindo ou indeferindo o pedido formulado	2,0
Resposta de um questionário	A impugnação acontece quando a(o) cidadã(o) quiser contestar os dados da Notificação de Lançamento de IPTU. O prazo é de 90 dias a partir da data de vencimento da primeira prestação ou então da parcela única. O pedido vai ser analisado pela Subsecretaria de Receita Municipal (SUREM) e pode ser aceito ou não.	3,3
Resposta de um questionário	IMPUGNAÇÃO DA NOTIFICAÇÃO DE LANÇAMENTO IPTU O contribuinte Nº....., neste ato representado pelo Sr(a) ....., apresenta a impugnação protocolada sob. nº xxxxxxx, juntada para análise da SUREM e com posterior Despacho da autoridade competente.	1,0

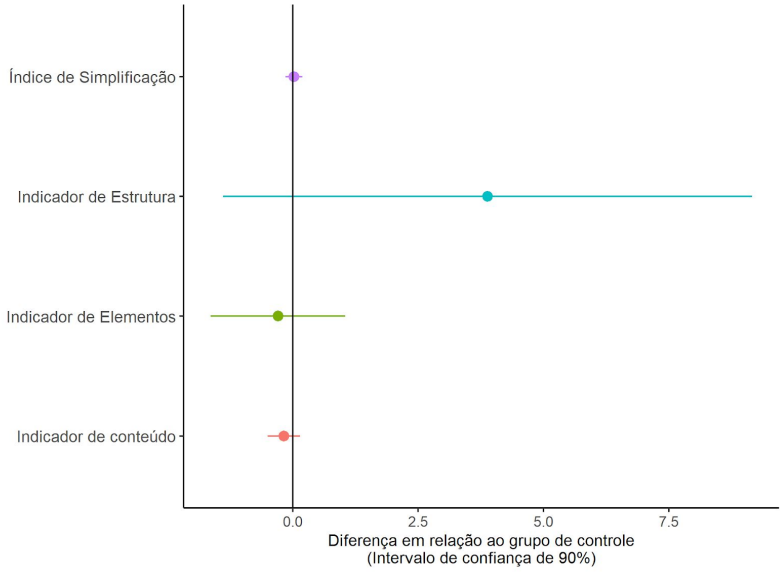
O quadro nos mostra o índice de simplificação do texto original, comparado com dois textos resultados do questionário enviado aos servidores da Prefeitura. Enquanto um dos textos teve um aumento significativo do índice de simplificação, se aproximando do valor máximo de 4, outro texto teve um resultado pior que o texto original.

5. Resultados

O objetivo do teste foi identificar se as capacitações promovidas pelo Programa Municipal de Linguagem Simples tiveram um impacto positivo na habilidade dos servidores e servidoras de escreverem textos mais simples. Assim, para associar a variável dependente - capacidade dos servidores e servidores escrevem textos simples - com a variável independente - ações promovidas pelo Programa Municipal de Linguagem Simples - foi feita uma regressão linear simples. Para fins de cálculos, a variável independente foi tida como: 1 (um) se o servidor ou a servidora realizou a capacitação e 0 (zero) se não realizou. Já a variável dependente foi entendida como a junção dos valores dos três indicadores e do índice. Uma habilidade maior de escrever texto simples significa valores adequados nas escalas de cada indicador e índice. Os resultados da análise dos dados serão apresentados a seguir.

As tabelas com os resultados das regressões estão apresentadas abaixo. Resultados são estatisticamente significantes quando o *p.valor* é, pelo menos, menor que 0.1 (10%). Outra maneira de interpretar a significância estatística é entender que o intervalo de confiança do coeficiente de tratamento não cruza o eixo zero, ou seja, a diferença no resultado do indicador ao comparar o grupo de tratamento e controle pode ser considerada maior (ou menor) que zero. O gráfico abaixo apresenta as diferenças entre os grupos de tratamento e controle para cada um dos indicadores.

Gráfico 6 - Diferença entre tratamento e controle



O gráfico acima está reproduzido em tabela abaixo, para facilitar a interpretação dos coeficientes.

Tabela 2 - Diferença entre tratamento e controle

	Diferença de médias	Média grupo controle	Média grupo tratamento	P-valor	Intervalo de confiança Inferior	Intervalo de confiança superior
Índice de Simplificação	0,0183	2,2063	2,2246	0,8580	-0,1511	0,1877
Indicador de Estrutura	3,8833	27,5747	31,4580	0,2242	-1,3911	9,1577
Indicador de Elementos	-0,2981	7,9286	7,6304	0,7121	-1,6373	1,0410
Indicador de Conteúdo	-0,1801	2,5714	2,3913	0,3566	-0,5034	0,1431

A partir das informações apresentadas é possível concluir que os resultados da análise não foram estatisticamente significativos. Assim, não é possível concluir que os resultados analisados foram causados pelo tratamento ou se são só uma flutuação natural dos dados. Mesmo que as análises não apresentem relevância estatística, os resultados parecem mostrar que o efeito do tratamento está no sentido desejado. É possível analisar essa indicação a partir do valor da diferença de médias. Para o índice de simplificação, esperava-se que o tratamento, ou seja, a realização da capacitação, fizesse com que o resultado do índice aumentasse na escala de 1 (um) a 4 (quatro). Considerando que a diferença entre o grupo de tratamento e o grupo de controle foi positiva, parece que o tratamento está na direção esperada. Para o indicador de estrutura e de elementos, o tratamento também parece ir na direção esperada. Para estrutura esperava-se um aumento no valor do indicador, e para elementos esperava-se uma redução. E são essas direções que os resultados apontam.

O indicador de conteúdo é um pouco diferente dos demais. Como o texto padrão a ser simplificado já apresenta todos os conteúdos, então o tratamento não deve alterar o valor desse coeficiente. Os resultados da Tabela 2 indicam justamente isso. Embora com um coeficiente negativo, a diferença entre o grupo de tratamento e o grupo de controle não é estatisticamente significativa. Ainda que não haja significância estatística, não é possível

afirmar, assim como para os outros indicadores, de que esse é um efeito do tratamento. Como a amostra é muito pequena e fortemente não balanceada em características observadas, o exercício de estimação realizado não possui poder para afirmar qual efeito do tratamento.

Esse resultado levanta uma discussão muito importante: como lidar com o desafio de utilizar métodos de avaliação estatística para programas menores e em fase de desenvolvimento? A avaliação e monitoramento é uma cultura e prática que deve estar em todos os projetos, programas e processo da gestão pública. No entanto, avaliações de impacto com poder e que apresentam resultados estatisticamente significantes geralmente são conduzidas em projeto e programas mais robustos, com um tempo maior de implementação. Pensar em formas de incorporar elementos de avaliação em atividades menores e que não demandem um tempo muito longo é uma tarefa fundamental para o incentivo da cultura de avaliação e monitoramento.

As duas razões que podem explicar o fato de que os resultados não são estatisticamente significantes serão explicadas a seguir.

A primeira explicação é que o grupo de tratamento e o grupo de controle são muito diferentes entre si. Como mostra o conjunto de gráficos abaixo, as únicas variáveis que podem ser consideradas estatisticamente semelhantes são gênero e nível de escolaridade. As outras variáveis (faixa etária, tipo de contratação e tempo de prefeitura) são consideradas estatisticamente diferentes. Isso significa que é difícil concluir se o tratamento de fato foi o fator que levou aos resultados finais, ou se só foi um efeito das diferenças entres os dois grupos.

Gráfico 1 - Gênero

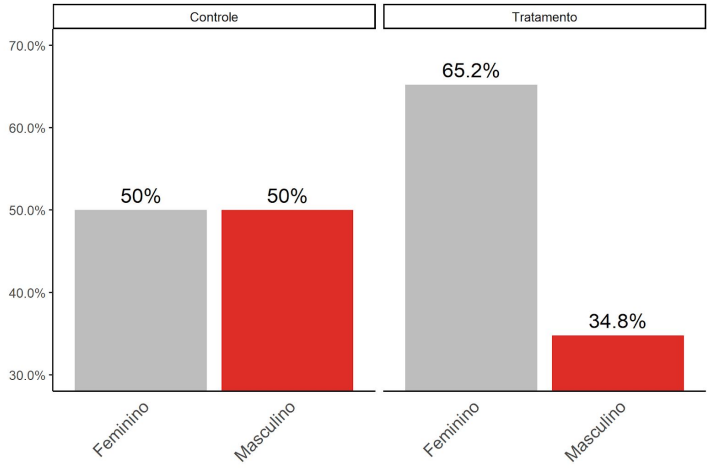


Gráfico 2 - Faixa etária

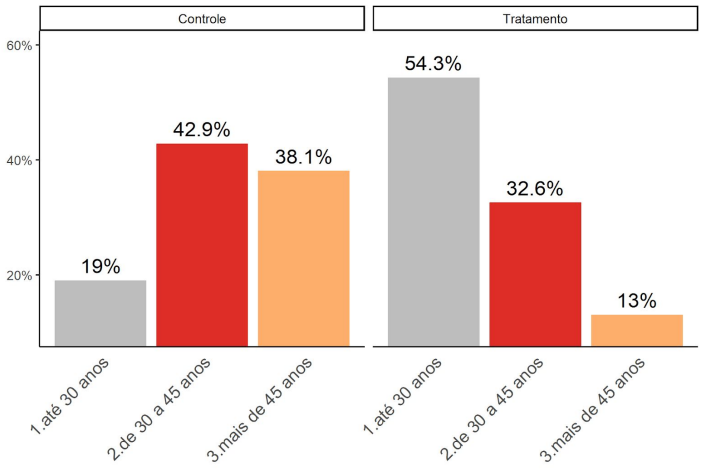


Gráfico 3 - Tempo de Prefeitura

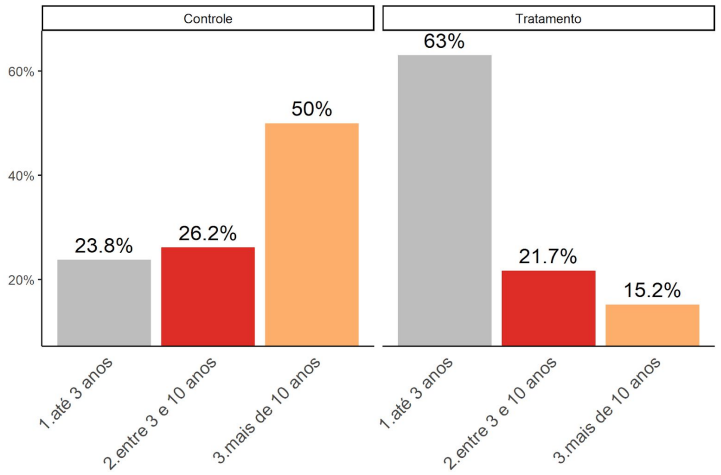


Gráfico 4 - Tipo de contratação

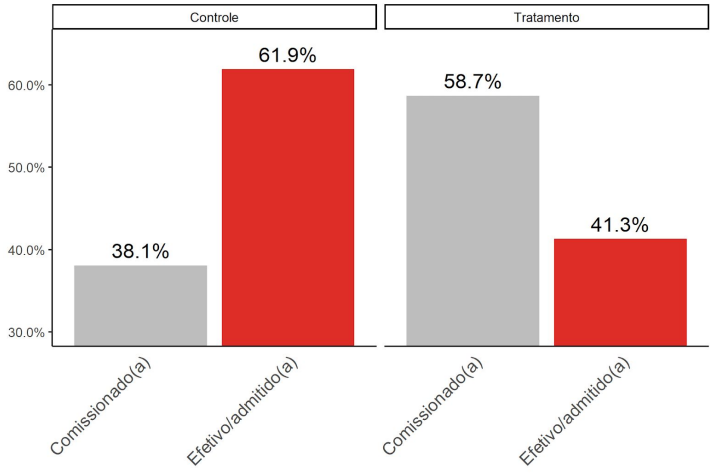
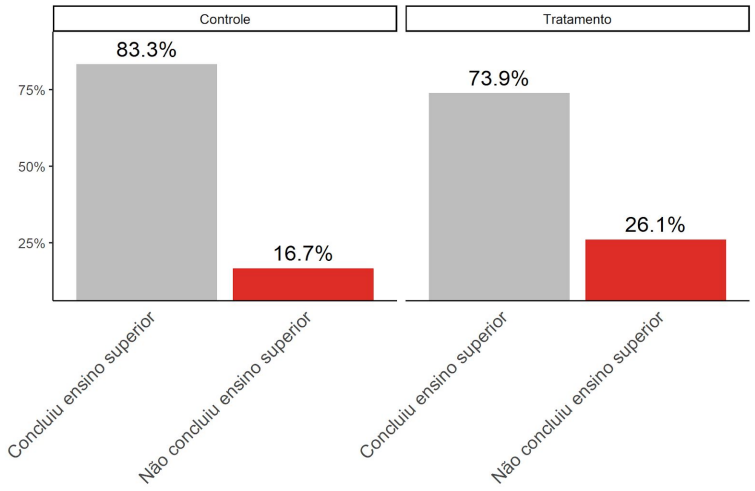


Gráfico 5 - Nível de escolaridade



A diferença entre os grupos de controle e tratamento são um sintoma do fato de que o desenho do teste foi feito após a realização das capacitações. A avaliação que foi feita para fins dessa pesquisa não está incorporada no processo rotineiro do Programa. Caso contrário, a escolha das pessoas que vão realizar a capacitação e das que não vão realizar a capacitação poderia ter sido controlada, o que provavelmente levaria a uma menor diferença estatística entre os dois grupos.

A escolha dos dois grupos para fins dessa pesquisa foi definida por fatores que ajudam a explicar essa diferença. A maior parte do grupo de tratamento é formada por servidores e servidoras da SMIT, o próprio órgão responsável pelo Programa. Em relação ao perfil desse grupo, a SMIT é um órgão criado recentemente e a maioria das pessoas que trabalha na secretaria são mais jovens, possuem pouco tempo de Prefeitura e ocupam cargos comissionados. Já o grupo controle é dividido entre servidores da SMIT e da Secretaria de Gestão (SG). A SG possui um perfil diferente da SMIT, a maioria dos servidores é mais velhos, possuem mais tempo de Prefeitura e ocupam cargos efetivos. Esse perfil geral já indica uma diferença relevante entre os dois grupos analisados. Caso o questionário tivesse sido enviado para uma secretaria com um perfil mais semelhante ao da SMIT, talvez as diferenças estatísticas não tivessem sido tão relevantes. No entanto, o envio do questionário para os servidores da SG se deu por fatores externos, principalmente no processo de tomada de decisão do gabinete da SMIT em relação à realização da pesquisa.

Além disso, criar dois grupos semelhantes é um desafio no setor público, principalmente considerando um Programa municipal recente, que ainda não é conhecido por toda a Prefeitura. Hoje em dia, o grupo tratamento pode ser formado por dois comportamentos dos servidores. O primeiro comportamento é uma escolha voluntária, ou seja, o próprio servidor busca o Programa para se capacitar ou capacitar sua equipe. Esse comportamento já traz um desafio em relação ao controle das características do grupo tratamento, pois a equipe daquele servidor pode possuir as características mais diversas possíveis. O segundo comportamento é mais passivo. A definição do grupo que vai ser capacitado é indicada pela equipe gestora do Programa no momento em que entra em contato com Secretarias específicas para capacitar áreas internas. Nesse caso, controlar as características é mais viável, mas ainda sim um desafio. A equipe gestora do Programa pode solicitar realizar capacitações com áreas com um determinado perfil de gênero, faixa etária e tipo de contratação, mas a escolha final sempre será do gabinete daquele órgão. Essa escolha do alto-escalão pode também ser um fato impeditivo da formação de um grupo de tratamento controlado. Ou seja, mesmo que o controle das variáveis de perfil seja uma preocupação na hora de escolher os servidores que vão receber o tratamento, fatores externos podem levar à manutenção dessa diferença.

A segunda explicação é que a amostra analisada é muito pequena. Somente 86 respostas do questionário possuíam textos simplificados válidos para a análise. O número reduzido de observações representa um grande obstáculo para realizar uma inferência estatística mais robusta. O aumento de escala é um dos caminhos para mudar essa situação. Pensar formas de multiplicar o alcance das ações do Programa pode contribuir para que no futuro, as avaliações possuam uma amostra maior, que torne os resultados da análise mais confiáveis.

Duas iniciativas já estão em andamento para alcançar esse aumento de escala. O primeiro foi o desenvolvimento e disponibilização de um curso de ensino à distância sobre a pauta de linguagem simples na plataforma virtual da Escola Virtual de Governo da Escola Nacional de Administração Pública. O curso foi publicado em agosto de 2020 e já foi realizado por mais de 1.500 pessoas de todas as regiões do Brasil. Infelizmente, a estrutura da plataforma utilizada não permite a realização de avaliações de aprendizagem dos participantes. Caso contrário, o Programa poderia desenvolver um processo para também medir o impacto que o curso de ensino à distância tem na capacidade das pessoas de escreverem textos mais simples. A segunda iniciativa é um estudo para entender a

possibilidade de elaborar um termo de colaboração para contratação de uma organização da sociedade civil (OSC) para aumento de escala das capacitações.

O resultado da análise levanta um ponto de atenção para o desenho das ações do Programa. Se houvesse um processo de avaliação da aprendizagem das pessoas que participaram das capacitações incorporado no Programa, talvez a análise chegasse mais próxima de resultados estatisticamente significativos. Ao ser incorporado no processo das capacitações, problemas como o tamanho da amostragem e o controle dos grupos de controle e tratamento talvez pudessem ser mais facilmente resolvidos.

Não obstante, apesar de todos os apontamentos feitos, a pesquisa realizada traz uma série de contribuições que serão discutidas a seguir, tanto para a pauta de linguagem simples no Brasil, quanto para a gestão do Programa Municipal de Linguagem Simples.

6. Considerações finais

6.1. Lições aprendidas

A principal lição da pesquisa é a constatação da necessidade do Programa criar uma forma de monitorar e avaliar suas ações. Avaliar o nível de aprendizagem das pessoas é fundamental para comprovar o impacto do Programa. A primeira contribuição desta pesquisa foi desenvolver uma forma simples de realizar essa avaliação. Recomenda-se que a equipe gestora do Programa incorpore a metodologia de avaliação da aprendizagem na rotina das capacitações oferecidas.

Outra contribuição importante é a criação do índice de simplificação, a partir da junção dos indicadores de estrutura, elementos e conteúdo. O índice é um importante passo para o amadurecimento da pauta de mensuração da simplificação de textos, tema que sempre surge no debate nacional sobre linguagem simples. Recomenda-se que estudos futuros sejam realizados com o intuito de amadurecer o índice atribuindo pesos para os indicadores a partir de interações com cidadãos, elaborando formas de lidar com a subjetividade de alguns elementos e tornando a metodologia replicável para qualquer tipo e tamanho de texto.

Além disso, como apontado ao decorrer do artigo, identificou-se três produtos que podem ser desenvolvidos para contribuir para o amadurecimento da pauta de linguagem simples no Brasil. São eles:

- Uma ferramenta de diagnóstico automático, para facilitar a identificação de elementos de melhorias em textos complexos. Exemplos de ferramentas estão disponíveis para outros idiomas, como o Hemingway para a língua inglesa.
- Uma lista das palavras mais utilizadas na língua portuguesa, para tornar menos subjetiva a avaliação da complexidade de palavras. Materiais desse tipo podem auxiliar a atividade de simplificação, facilitando a identificação de palavras que podem ser usadas para tornar a comunicação do governo mais simples para a população.
- Um glossário com uma lista das palavras mais complexas e termos técnicos mais utilizados pela administração pública, seus respectivos significados e indicação das palavras simples para substituição. A elaboração desse material traria um grande

avanço para a atividade de simplificação de documentos complexos, além de ser um próprio insumo para a ferramenta de diagnóstico automático.

6.2. Limitações da pesquisa

As principais limitações da pesquisa estão relacionadas com a escolha de aplicar um questionário para coleta de dados. O tamanho da amostra e a grande diferença das observações implicou em resultados sem relevância estatística. Além disso, em toda aplicação de questionários sempre é necessário apontar o viés de seleção que existe, pois a ação de responder o formulário já é algo que demanda um engajamento básico da pessoa. Outro fator importante relacionado com o questionário é o período de envio e como o tempo passado entre a capacitação e o preenchimento do formulário pode ter interferido nas respostas e no resultado final. O questionário foi enviado para as pessoas mais de 6 meses após a capacitação, o que pode gerar um sentimento de que o preenchimento é só uma tarefa a mais que a pessoa precisa fazer e não algo relacionado com uma atividade que ela participou meses antes. Isso pode levar as pessoas não se dedicarem ao máximo no preenchimento, pois não conseguem relacionar o questionário aos resultados da capacitação.

Por fim, é necessário destacar que o objetivo da pesquisa foi avaliar o impacto das capacitações do Programa na habilidade dos servidores de escreverem de forma mais simples. Existe um longo caminho entre garantir que o servidor saiba escrever de forma simples e a simplificação de toda a comunicação da Prefeitura de São Paulo. Retomando o triângulo da retórica aplicado na linguagem simples, o recorte dado para a análise focou no orador/escritor, que é o servidor público, e não na audiência que é a população. Recomenda-se que novas pesquisas sejam feitas para medir tanto se a população passa a entender melhor um documento após a simplificação, quanto para avaliar o impacto do Programa na forma como a Prefeitura se comunica com a população.

6.3. Conclusões

Em conclusão, o Programa Municipal de Linguagem Simples ainda tem um grande desafio pela frente tanto em relação à simplificação da comunicação municipal, quanto na melhoria de práticas de gestão do Programa. Esta pesquisa foi uma tentativa de avaliar o impacto de um dos eixos de atuação do Programa - o eixo de capacitação, para entender a mudança no nível de aprendizagem dos servidores e servidoras. Por mais que os resultados da

análise estatística tenham sido inconclusivos, a forma como a avaliação foi desenhada trouxe um aprendizado que será incorporado à prática de gestão do Programa.

Além disso, a pesquisa cumpre com o seu papel de trazer novas percepções sobre a discussão de linguagem simples no setor público para a área no Brasil. Ainda há um leque de discussões, conteúdos e pesquisas que precisam ser feitas para o desenvolvimento da temática no país, tanto na área prática da administração pública, quanto na academia. Espera-se que este artigo contribua no sentido de mostrar como é possível criar iniciativas no setor público na temática e propor formas de avaliar as ações de Programas públicos de uma forma simples.

Referências

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (ALERJ). Síntese para tomadores de decisão nº8 - Os Desafios da Linguagem Simples no Brasil. 2019. Acesso em: 28 out. 2020. Disponível em: https://www.querodiscutiromeuestado.rj.gov.br/publicacoes-4/item/48-os-desafios-da-linguagem-simples-no-brasil

BOWEN, Betsy. A., DUFFY, T., & STEINBERG, Erwin. R. Analyzing the various approaches of plain language laws. In STEINBERG, Erwin. R. **Plain language principles and practice.** Wayne State University Press, 1991. p. 19–29.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de lei nº 6.256/2019. Institui a Política Nacional de Linguagem Simples nos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta. 2019. Acesso em: 28 out. 2020. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2231632

CHEEK, Annetta. Defining plain language. **Clarity**, vol. 64, pp. 5-15, 2010

GARWOOD, Kimberley Christine. **Plain, but not simple:** Plain language research with readers, writers, and texts. 2014.

INDICADOR DE ALFABETISMO FUNCIONAL (INAF). **Relatório INAF Brasil**. 2018. Acesso em: 28 out. 2020. Disponível em: https://ipm.org.br/relatorios

MEIRELLES, Hely Lopes et al. **Direito administrativo brasileiro.** Revista dos Tribunais, 1966.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**. 2018. Acesso em: 28 out. 2020. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/81c9b2749a7b8e5b67f9a7361f839a3d.pdf

PONOMARENKO, Gabriel L. ; FINATTO, Maria José B. **Índices para cálculo de Leiturabilidade.** TEXTECC-UFRGS. 34 slides. 2018. (Desenvolvimento de material didático ou instrucional - Apresentação de slides).

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Impugnação de Notificação de Lançamento do IPTU. 2020. Acesso em: 28 out. 2020. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/fazenda/servicos/iptu/index.php?p=2464#:~:text=Imposto%20Predial%20e%20Territorial%20Urbano%20(IPTU)&text=A%20impugna%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A9%20a%20a%C3%A7%C3%A3o,presta%C3%A7%C3%A3o%20ou%20da%20parcela%20%C3%BAnica.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º , no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de

janeiro de 1991; e dá outras providências. Acesso em: 28 out. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm

SÃO PAULO. Lei municipal nº 17.316, de 6 de março de 2020. Institui a Política Municipal de Linguagem Simples nos órgãos da administração direta e indireta. Acesso em: 28 out. 2020. Disponível em: http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17316-de-6-de-marco-de-2020

SÃO PAULO. Decreto municipal nº 59.067, de 11 de novembro de 2019. Acesso em: 28 out. Disponível em: http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-59067-de-11-de-novembro-de-2019

Apêndice A - Questionário enviado

Avaliação das capacitações do Programa Municipal de Linguagem Simples

Olá! O Programa Municipal de Linguagem Simples foi criado em 11 de novembro pela Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia, a partir do Decreto municipal 59.067. Desde então, o Programa vem realizando iniciativas para os servidores e servidoras da Prefeitura sobre o tema de linguagem simples.

Agora precisamos da sua ajuda para avaliar o resultado das iniciativas até o momento! Preencha esse formulário e nos ajude a definir pontos de melhoria do Programa para o futuro.

O tempo para preencher o formulário é de cerca de 5 minutos.

A sua resposta será fundamental para a melhoria do Programa e de suas ações.

Todas as respostas serão anonimizadas. Os dados serão utilizados para a própria gestão do Programa e fins de pesquisa acadêmica.

Qualquer dúvida sobre o formulário poderá ser enviada para o e-mail: xxx@prefeitura.sp.gov.br

A sua contribuição é muito importante! Participe e nos ajude a melhorar o Programa Municipal de Linguagem Simples.

Obrigada!

Primeiro, nos conte um pouco sobre você

Qual seu nome completo?

Com qual gênero você se identifica?

Feminino

Masculino

Não me identifico por definições binárias

Quantos anos você tem?

Menos de 18

18-25 anos

26-30 anos

31-38 anos

39-45 anos

46-55 anos
56-65 anos
Mais de 65 anos

Há quanto tempo você trabalha na Prefeitura?

Menos de 1 ano
Entre 1 e 3 anos
Entre 3 e 7 anos
Entre 7 e 10 anos
Entre 10 e 20 anos
Mais de 20 anos

Qual o seu principal/primeiro vínculo com a Prefeitura? Caso você seja efetivo em cargo em comissão, apontar o cargo efetivo.

Celetista (CLT)
Contrato por tempo determinado
Comissionado: FUNÇÃO DE DIREÇÃO E CHEFIA
Comissionado: FUNÇÃO DE ASSESSORIA
Efetivo ou admitido: AGENTE DE APOIO
Efetivo ou admitido: Outro

Qual é o seu nível de escolaridade?

Ensino fundamental incompleto
Ensino fundamental completo
Ensino médio incompleto
Ensino médio completo
Ensino superior incompleto
Ensino superior completo
Mestrado
Doutorado

Agora, queremos saber o seu nível de engajamento com o Programa

Você já participou da capacitação presencial sobre Linguagem Simples promovida pelo Programa?

Sim

Não

Você já participou de algumas dessas ações do Programa?

Já participei de uma oficina presencial

Já participei de uma oficina virtual

Já realizei o curso de ensino a distância "Linguagem Simples aproxima o governo das pessoas. Como usar?" na Escola Virtual de Governo da ENAP

Já acessei o site do programa

Nunca participei de iniciativas do Programa

Nunca participei de iniciativas do Programa

Simplifique o texto abaixo. Não se preocupe, não existe resposta certa ou errada.

A impugnação é a ação do contribuinte ou responsável que visa contestar os dados constantes da Notificação de Lançamento de IPTU e deverá ser realizada dentro do prazo de 90 (noventa) dias, contado da data de vencimento normal da primeira prestação ou da parcela única. Os processos de impugnação da Notificação de Lançamento do IPTU são objeto de análise pelo órgão técnico da Subsecretaria da Receita Municipal (SUREM) e devem receber o competente despacho da autoridade administrativa, deferindo ou indeferindo o pedido formulado.

Apêndice B - Lista de palavras utilizadas para o Indicador de Elementos

1. Acata (Acatar)
2. Ato
3. Autoridade Administrativa
4. Competente
5. Concordância
6. Constantes (Constar)
7. Contestação (Contestar)
8. Conter
9. Contribuinte
10. Critérios Técnicos
11. Deferindo
12. Despacho
13. Discordância
14. Divergência
15. Formulado (Formular)
16. Impugnação
17. Indeferindo
18. Juntada
19. Notificará (Notificar)
20. Objeto De Análise
21. Órgão Técnico
22. Posterior
23. Referida
24. Solicitação/Solicitar/Solicitante
25. Visa (Visar)

Apêndice C - Tabela com valores dos indicadores e índices de todos os textos simplificados

Grupo de tratamento

Número	Indicador de estrutura (e)	Indicador de elementos (e)	Indicador de conteúdo (c)	Índice de simplificação (i)
1	36,415	8	3	2,7
2	20,985	10	3	2,3
3	28,315	10	3	2,7
4	45,165	4	3	3,0
5	23,805	11	3	2,3
6	39,58	2	3	3,3
7	43,347	8	3	2,7
8	28,303	12	3	2,3
9	28,597	8	3	2,7
10	32,381	6	2	2,7
11	50,333	9	3	3,0
12	26,005	10	3	2,7
13	44,952	3	2	3,0
14	0	7	3	2,7
15	32,262	6	3	3,0
16	50,259	3	3	3,7
17	12,786	9	3	2,3
18	22,957	8	2	2,0
19	65,425	1	1	3,0
20	14,29	12	3	2,0
21	26,993	4	0	2,7
22	50,529	3	3	3,7
23	28,303	15	3	2,3
24	33,495	5	3	3,0

25	19,782	7	2	2,3
26	7,876	10	3	2,3
27	21,265	10	3	2,3
28	36,672	13	3	2,3
29	30,483	9	3	2,7
30	18,11	12	3	2,0
31	33,16	11	3	2,3
32	38,323	5	3	3,0
33	19,01	12	3	2,0
34	8,821	11	3	2,3
35	7,31	16	3	2,0
36	15,322	12	3	2,0
37	60,743	4	1	2,7
38	47,082	2	3	3,3
39	34,934	6	3	3,0
40	25,588	3	3	3,3
41	41,05	3	3	3,3
42	23,612	8	3	2,3
43	53,752	3	3	3,7
44	44,848	4	3	3,0
45	36,755	11	3	2,7

Grupo de controle

Número	**Indicador de estrutura (e)**	**Indicador de elementos (e)**	**Indicador de conteúdo (c)**	**Índice de simplificação (i)**
46	36,92	2	2	3,0
47	24,599	7	3	2,7
48	40,118	5	3	3,0
49	47,094	9	3	2,7
50	41,802	9	3	2,7
51	1,77	12	3	2,0

52	8,915	10	3	2,3
53	33,955	3	2	3,0
54	9,051	12	0	1,0
55	35,006	3	3	3,3
56	50,317	3	1	3,0
57	30,17	8	3	2,7
58	23,803	8	3	2,3
59	16,712	12	3	2,0
60	39,591	7	3	3,0
61	3,145	7	2	2,3
62	53,13	3	1	3,0
63	15,193	10	3	2,3
64	34,701	9	3	2,7
65	28,862	8	3	2,7
66	23,882	10	3	2,3
67	20,246	8	3	2,3
68	59,752	4	2	3,0
69	0	6	3	2,7
70	38,443	12	3	2,3
71	0	3	1	2,3
72	11,212	13	3	2,0
73	21,512	9	3	2,3
74	11,371	9	3	2,3
75	39,967	8	3	2,7
76	26,017	16	3	2,3
77	23,804	9	3	2,3
78	5,496	15	3	2,0
79	23,646	10	3	2,3
80	32,207	13	3	2,3
81	31,345	5	2	2,7
82	32,095	4	3	3,0

83	31,327	15	3	2,3
84	35,86	6	2	2,3
85	52,611	5	1	2,3
86	41,966	3	3	3,3

Anexo 1 - Orientações de Linguagem Simples do Programa Municipal de Linguagem Simples

8 **Use títulos e subtítulos para ordenar o conteúdo do seu documento.**

Mantenha sempre a mesma fonte e estilo para informações do mesmo nível.

9 **Use elementos visuais, como diagramas, tabelas e gráfico,** *para ajudar a explicar o conteúdo ou ideias de um parágrafo.*

10 **Use marcadores de tópicos quando precisar separar informações dentro de um parágrafo.**

✗ Você vai precisar do seu documento de identificação e comprovante de residência.

✓ Você vai precisar:
- documento de identificação
- comprovante de residência.