

A legislação sobre Linguagem Simples em dez municípios paulistas¹

Fanny Victória da Silva²
Universidade Estadual Paulista, Bauru, SP

Resumo

Inspirados pelo movimento que tem ganhado força no Brasil nos últimos anos, municípios têm estabelecido suas próprias políticas de Linguagem Simples (LS)³. O objetivo deste trabalho foi identificar quais municípios paulistas possuem iniciativas sobre LS e lançar luz ao modo como essas políticas têm sido estabelecidas, da proposta do projeto à publicação da lei. Para isso, foi realizada uma pesquisa exploratória, utilizando pesquisa bibliográfica e análise documental como metodologias. Concluiu-se que dez municípios de SP possuem lei municipal vigente sobre o assunto: Araraquara, Boituva, Cabreúva, Carapicuíba, Jundiaí, Limeira, Monte Alto, São Carlos, São Paulo e Sorocaba. Entre outros dados, identificou-se que a maioria tem mais de 200 mil habitantes, 2023 foi o ano com mais leis publicadas e os vereadores são os principais autores dos projetos.

Palavras-chave: linguagem simples; políticas públicas; legislação municipal.

Introdução

As dificuldades enfrentadas por uma sociedade com altos índices de analfabetismo funcional, como é o caso do Brasil, revela uma necessidade ainda latente de políticas públicas que aproximem as pessoas dos serviços públicos. Cerca de 40 milhões (29%) de jovens e adultos, entre 15 e 64 anos, não conseguem compreender pequenas frases, de acordo com o último Indicador de Alfabetismo Funcional (Ação Educativa; Conhecimento Social, 2024).

Apesar de estar intimamente relacionado à qualidade educacional, esse cenário também exige atenção em outros contextos. A comunicação pública, que abarca as discussões sobre Linguagem Simples (Araújo, 2023), inclui também o direito à informação (Veras, 2006). Ou seja, a comunicação realizada pelos órgãos governamentais é um espaço que deve ser pautado pelo direito que os cidadãos têm de entender as informações disponibilizadas.

E é a partir desse entendimento que começam a surgir as primeiras iniciativas de Linguagem Simples (LS). No Brasil, o movimento ainda é bastante recente, tendo

¹ Trabalho apresentado no GP Políticas e Estratégias de Comunicação, do 25º Encontro dos Grupos de Pesquisas em Comunicação, evento componente do 48º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

² Mestranda em Comunicação pelo Programa de Pós-Graduação em Comunicação da FAAC – UNESP, Bauru. Email: fanny.silva@unesp.br. Orientador: Prof. Dr. Carlo José Napolitano. E-mail: carlo.napolitano@unesp.br.

³ Este trabalho faz parte do projeto de pesquisa da autora sobre os desafios à implementação das diretrizes de Linguagem Simples em municípios paulistas de pequeno e médio portes.

ganhado força em 2021 com o lançamento da Rede Linguagem Simples Brasil, uma iniciativa da jornalista Heloisa Fischer de Medeiros Pires.

Em nível global, os primeiros registros da *Plain Language* (como é chamada a Linguagem Simples em inglês) são de 1940, nos Estados Unidos e no Reino Unido (Pires, 2021). Porém, foi só em 2010 que o governo estadunidense publicou o *Plain Writing Act* que, em tradução livre, seria a Lei de Escrita Simples, abrangendo todas as agências federais.

Em solo brasileiro, tramita um projeto de lei (PL)⁴ que abrange não só os órgãos públicos federais, mas também aqueles administrados pelos estados e municípios.

Apesar de serem ainda incipientes, já existem iniciativas municipais de implementação de políticas de Linguagem Simples — sejam com o objetivo de os governos locais se adiantarem a uma possível obrigação futura ou por refletirem sobre a real necessidade de combater os obstáculos da linguagem burocrática o quanto antes.

O presente trabalho analisa justamente esse tipo de iniciativa: as municipais. A partir da informação de que o município de São Paulo foi pioneiro no país ao lançar, em 2020, sua política municipal de Linguagem Simples (Pires, 2021; Araújo, 2023), estabeleceu-se o Estado de São Paulo como objeto inicial de estudo.

O objetivo é identificar quais municípios paulistas possuem lei vigente sobre o assunto e trazer luz ao modo como as políticas de Linguagem Simples têm sido estabelecidas em alguns municípios paulistas, desde a proposta do projeto até a publicação da lei.

Para subsidiar a realização do presente trabalho, foi feita uma pesquisa de natureza exploratória, utilizando como procedimentos metodológicos a pesquisa bibliográfica e a análise documental, assim definida por Bardin:

Enquanto tratamento da informação contida nos documentos acumulados, a análise documental tem por objetivo dar forma conveniente e representar de outro modo essa informação, por intermédio de procedimentos de transformação. O propósito a atingir é o armazenamento sob uma forma variável e a facilitação do acesso ao observador, de tal forma que este obtenha o máximo de informação (aspecto quantitativo), com o máximo de pertinência (aspecto qualitativo). A análise documental é, portanto, uma fase preliminar da constituição de um serviço de documento ou de um banco de dados. (Bardin, 2009, p.47).

⁴ O Projeto de Lei nº 6256/2019 foi aprovado pela Câmara dos Deputados em dezembro de 2023, pelo Senado Federal em março de 2025 e, agora, aguarda revisão dos deputados (10/06/2025).

Para o *corpus* de análise, que será detalhado mais à frente, foram identificados dez municípios paulistas que possuem lei municipal vigente sobre o assunto. São eles (em ordem alfabética): Araraquara, Boituva, Cabreúva, Carapicuíba, Jundiaí, Limeira, Monte Alto, São Carlos, São Paulo e Sorocaba.

Políticas públicas e a legislação

Ao falar de políticas públicas, nos referimos aqui a um conjunto de ações ou decisões tomadas pelo governo (Acioli, 2006) com objetivo de resolver algum problema junto à sociedade. “[...] qualquer que seja a definição teórica de políticas públicas, seu desenho e sua implementação dependem de legislação a lhe conferir formatação, validade e habilidade para efetiva realização” (Mastrodi, 2017).

Diversas iniciativas podem ser criadas dentro e fora dos âmbitos legal e governamental, como é o caso da já citada Rede Linguagem Simples Brasil — composta por diversos profissionais interessados no tema, que tenham ou não ligação com o poder público. No entanto, para o recorte apresentado, tomou-se como base um dos princípios constitucionais da administração pública: a legalidade. Como todos os atos praticados pela administração pública devem ser fundamentados em lei (Di Pietro, 2017), foram levantados neste trabalho, em um primeiro momento, os municípios que possuem qualquer tipo de normativa legal. Num segundo momento, foram analisados apenas os municípios que têm normativas com *status* de lei propriamente, excluindo-se aquelas normas de menor força jurídica — como decretos, resoluções e portarias.

A Linguagem Simples em municípios do Estado de São Paulo

A pesquisa para este trabalho se deu basicamente em duas etapas: a primeira, um levantamento bibliográfico para contextualização do tema; a segunda, de caráter mais exploratório, foi dividida também em duas partes, conforme detalhado nos parágrafos seguintes.

1. Definição do *corpus* de análise

O buscador Google foi utilizado para identificar quais municípios no Estado de São Paulo possuem qualquer tipo de iniciativa municipal a respeito da Linguagem Simples. Nesse contexto, o buscador serviu mais como um índice contemporâneo, com sua natureza de indicar, apontar e mostrar resultados (Monteiro; Giraldes, 2019) do que

qualquer outra coisa. Com base no contexto municipal e nos objetivos da pesquisa, foram definidos três termos (palavras-chave):

- linguagem simples no município;
- linguagem simples prefeitura municipal,
- linguagem simples câmara municipal.

A busca foi feita de maneira livre (sem uso de operadores de pesquisa⁵) e empírica⁶, tanto na aba principal do Google, denominada “Todas”, com resultados analisados da página um até a página 20, como também na aba “Notícias”, com resultados analisados da página um até a página oito.

Foram identificados 18 municípios paulistas que têm ou já tiveram algum tipo de legislação municipal sobre o assunto. Porém, levando-se em conta o critério supramencionado de analisar apenas os municípios com lei municipal vigente, para o *corpus* de análise foram definidos os dez municípios mostrados no Quadro 1.

Quadro 1 – Municípios paulistas com lei em vigência sobre LS.

Município	Lei em vigor
Araraquara	Lei 10731/2023
Boituva	Lei 3053/2023
Cabreúva	Lei 2266/2021
Carapicuíba	Lei 4118/2024
Jundiaí	Lei 10047/2023
Limeira	Lei 6898/2023
Monte Alto	Lei 3745/2021
São Carlos	Lei 19949/2020
São Paulo	Lei 17316/2020
Sorocaba	Lei 12925/2023

⁵ Operadores de pesquisa são caracteres especiais que podem ser adicionados a uma expressão de busca para obter resultados mais específicos. Exemplos: AND, Aspas, filetype: e site:.

⁶ O número de páginas analisadas foi definido de acordo com a ocorrência de resultados. Ou seja, quando não apareciam mais sites de Câmaras ou Prefeituras Municipais, a busca era encerrada.

Fonte: levantamento da autora.

Apesar de haver registros de iniciativas sobre o tema, oito municípios ficaram de fora do *corpus* de análise deste estudo por não atenderem ao critério de possuírem lei municipal vigente, conforme os motivos elencados no Quadro 2.

Quadro 2 – Municípios paulistas não incluídos no *corpus* de análise.

Município	Motivo da não inclusão
Americana	Houve apenas uma indicação feita por vereador em 2021.
Guaíçara	PL apresentado em 2021 e rejeitado na Câmara Municipal.
Itatinga	PL aprovado em 2024, mas não foi encontrada a lei publicada.
Macatuba	Houve apenas uma indicação feita por vereador em 2023.
Osasco	Publicação apenas de Decreto do Poder Executivo em 2024.
Santa Bárbara D'Oeste	PL arquivado pela Câmara Municipal na troca de legislatura em 2025.
São José do Rio Preto	Lei publicada, mas considerada inconstitucional pelo TJSP. ⁷
São José dos Campos	PL em tramitação na Câmara Municipal desde 2023.

Fonte: levantamento da autora.

2. Busca por dados específicos de cada município

Para encontrar informações sobre o processo até a publicação da lei em cada município, foram acessados os sites governamentais tanto das Prefeituras quanto das Câmaras Municipais. Inicialmente, buscou-se identificar os seguintes dados: ementa inicial do PL, data de protocolo na Câmara Municipal, autoria do PL, se houve algum tipo de alteração ao PL inicial (emendas), o que foi alterado, quando houve promulgação (publicação) da lei, se existe outro tipo de legislação sobre o tema na cidade (decreto, resolução ou portaria). Por fim, buscou-se no site do IBGE a população estimada de cada cidade, de acordo com o Censo 2022.

⁷ PL proposto por um vereador e aprovado pela Câmara em 2020. Vetado pelo Poder Executivo. Veto rejeitado pela Câmara. Lei 14.149 publicada em março de 2022. Processo Judicial aberto pelo Poder Executivo e lei declarada inconstitucional em agosto de 2022 pelo TJ-SP, conforme [ADI nº 2072037-25.2022.8.26.0000](#) por desrespeito ao princípio constitucional da 'reserva de administração' e separação dos poderes, além de fixar prazo para regulamentação.

Resultados

Os dados obtidos mostram que os municípios com mais de 200 mil habitantes são maioria (7) entre os que possuem lei sobre o uso de Linguagem Simples na administração pública. Apenas dois, dos dez municípios analisados, têm menos de 50 mil habitantes.

Em relação à data em que iniciaram as tratativas para votação das propostas nas Câmaras Municipais, a partir do protocolo do projeto de lei, foi possível concluir que 2023 foi o ano com mais iniciativas (4), seguido por 2021 (2). As demais propostas começaram em 2019, 2020, 2022 e 2024. Não foi identificado nenhum projeto sobre LS protocolado em 2025 em municípios paulistas até o levantamento dos dados (4 de junho).

Em termos de pioneirismo, constatou-se que São Paulo (2019) foi realmente a primeira, seguida por São Carlos (2020), Cabreúva e Monte Alto (2021).

Foi possível perceber também que a maior parte dos PLs (7) nasceu de iniciativas de vereadores que compõem o Poder Legislativo Municipal e poucos são de autoria do Poder Executivo Municipal (3).

Durante a tramitação na Câmara Municipal, muitos PLs (6) sofreram algum tipo de alteração — seja por emenda apresentada por quem assina o projeto ou por uma comissão parlamentar. As mudanças, em síntese, trataram ora sobre uma simples correção ortográfica, ora sobre retirar do texto uma imposição para o Poder Executivo regulamentar a lei (às vezes até com prazo específico), ora sobre retirar do texto referências à “linguagem inclusiva” e ora retirando a Câmara Municipal como órgão público que também estaria obrigado a cumprir a lei em questão.

Sobre o tempo de tramitação, contado desde o protocolo do PL na Câmara Municipal até a publicação da lei em Diário Oficial, pode-se dizer que a média é de 3,2 meses. Porém, a maioria tramitou em apenas um mês (6). O município que teve a tramitação mais longa foi Limeira, que levou 15 meses até a publicação da lei.

O levantamento também permitiu identificar que São Paulo e Sorocaba são os únicos municípios paulistas que possuem outros tipos de legislações sobre LS. Em São Paulo, além da Lei 17316/2020, há também o Decreto 59067/2019, que instituiu o Programa Municipal de Linguagem Simples, e a Portaria 41/2024, que instituiu o Selo Municipal de Linguagem Simples. Já em Sorocaba, além da Lei 12925/2023, foram

publicados o Decreto 29134/2024 e o Decreto 29795/2025, que regulamenta a lei e dispõe sobre a padronização de documentos e identidade visual, respectivamente.

Considerações

O objetivo deste trabalho foi identificar quais municípios paulistas possuem lei vigente sobre Linguagem Simples e trazer luz ao modo como essas políticas têm sido estabelecidas, desde a proposta do projeto até a publicação da lei. Algumas características levantadas a partir da análise documental realizada poderão, inclusive, subsidiar pesquisas futuras ou oferecer um panorama a respeito do cenário aqui traçado.

No entanto, é importante observar algumas limitações em relação ao levantamento dos dados para este trabalho, a começar pela disponibilização ou não das informações on-line por parte das Prefeituras e Câmaras Municipais do Estado de São Paulo. Levando em consideração que alguns órgãos públicos talvez não coloquem na *web* os projetos de lei e as leis, eles não apareceram nos resultados da pesquisa realizada via Google.

Outra questão a ser considerada é a indexação. Uma vez que as informações podem ter sido disponibilizadas na *web* pelos órgãos, mas, por algum motivo, não foram indexadas ao buscador e, conseqüentemente, não apareceram nos resultados.

Cabe ainda dizer que este trabalho não teve a intenção e não analisou a efetiva aplicação das políticas públicas aprovadas em cada município. O objetivo não foi esgotar o tema e nem tratar sobre o conteúdo dos textos dos projetos e leis.

Referências

AÇÃO EDUCATIVA; CONHECIMENTO SOCIAL. Indicador de Alfabetismo Funcional – Inaf. São Paulo: Ação Educativa; Conhecimento Social, 2024. Disponível em: <https://alfabetismofuncional.org.br/>. Acesso em: 17 jun. 2025.

ACIOLI, Patrícia. Conceito de políticas públicas. In: DUARTE, Jorge. VERAS, Luciara (org.). Glossário de Comunicação Pública. Brasília: Casa das Musas, 2006.

ARAÚJO, Luciana Coutinho. Linguagem simples é política de comunicação pública? O caso de São Paulo. In: Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política 2023 (COMPOLÍTICA), Fortaleza. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2023. Disponível em: <https://compolitica.org/novo/anaais-2023/>. Acesso em: 15 jun. 2025.

BARDIN, Laurence. Análise de Conteúdo. Lisboa: Edições 70, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Princípio da legalidade. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em:

<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/86/edicao-1/principio-da-legalidade>. Acesso em: 11 jun. 2025.

MASTRODI, Josué. Políticas públicas: conceito. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/561/edicao-1/politicas-publicas:-conceito>. Acesso em: 10 jun. 2025.

MONTEIRO, Silvana Drumond; GIRALDES, Maria Júlia Carneiro. O que é um índice [[contemporâneo]]? Universidade Federal da Paraíba, Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, 2019. Disponível em: <https://www.proquest.com/scholarly-journals/o-que-e-um-indice-contemporaneo/docview/2417890360/se-2>. Acesso em: 17 jun. 2025.

PIRES, Heloisa Fischer de Medeiros. Impactos da Linguagem Simples na compreensibilidade da informação em governo eletrônico: o caso de um benefício do INSS. Dissertação de Mestrado - Departamento de Artes e Design, Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/colecao.php?strSecao=resultado&nrSeq=53277&idi=1>. Acesso em: 13 jun. de 2025.

VERAS, Luciara. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge. VERAS, Luciara (org.). Glossário de Comunicação Pública. Brasília: Casa das Musas, 2006.