

***Plain Writing Act* e Política Nacional de Linguagem Simples: convergências, lacunas e reflexões¹**

Renato Sobhie Zambonato²

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” - UNESP

Resumo

O presente estudo exploratório traz, com base em análise documental e pesquisa bibliográfica, uma breve análise comparativa sobre o *Plain Writing Act* de 2010, dos Estados Unidos da América, e a Política Nacional de Linguagem Simples, do Brasil. Parte-se de uma contextualização do ato norte-americano e da discussão sobre desafios conceituais e práticos de sua implementação. Além dos relatórios sobre o *Plain Writing Act* e do apontamento das dificuldades de análise e de estudos já realizados, examinam-se também o *Clear and Concise Content Act of 2022* (S. 4577) e 2023 (S. 717). Por fim, faz-se uma breve comparação entre os cenários norte-americano e brasileiro, na busca por subsidiar reflexões sobre suas efetividades práticas e sobre o futuro do tema.

Palavras-chave: linguagem simples; plain writing act; política nacional de linguagem simples; comunicação pública; plain language.

Introdução

O *Plain Writing Act* de 2010, identificado como “*Public Law 111-274*” e aprovado no mesmo ano, tinha como propósito "melhorar a eficácia e a responsabilização das agências federais perante o público, promovendo uma comunicação governamental clara que o público possa entender e usar", em tradução livre.

Tal legislação possuía o objetivo central de aprimorar o acesso do cidadão a informações e serviços governamentais, estabelecendo que certos documentos deveriam ser escritos de forma clara através das ideias de “*plain writing*” e “*plain language*”. Alinhadas ao tema, iniciativas semelhantes podem ser observadas no Brasil, como a Política Nacional de Linguagem Simples e o Pacto Nacional do Judiciário pela Linguagem Simples.

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 Mestrando do Programa de Pós-graduação em Comunicação da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação da Universidade Estadual Paulista (FAAC/Unesp), orientado pelo professor Carlo José Napolitano. E-mail: renato.zambonato@unesp.br

Embora o foco deste artigo seja o *Plain Writing Act*, a contextualização do tema é necessária. A “*plain language*” pode ser traduzida em português como “linguagem simples” e é um contraponto ao linguajar técnico, complicado e muito utilizado em documentos jurídicos, por exemplo. Por aqui, esse linguajar recebe o nome de “juridiquês”, também sendo conhecido como “*legalese*” ou até mesmo “*gobbledygook*” (em contextos mais abrangentes, indicando linguajar técnico) em países de língua inglesa.

O assunto pode ser encontrado até mesmo em documentos mais antigos como, por exemplo, o texto “*Lengthy Memoranda and Gobbledygook Language. Be short and use Plain English*” de 1944, escrito por Maury Maverick, *Chairman* e *General Manager* da *Smaller War Plants Corporation*, uma agência criada durante a Segunda Guerra Mundial. Tal documento indicava a necessidade do uso de “*plain english*”, o afastamento do “*gobbledygook*” e até trazia uma brincadeira no sentido de que “qualquer um que usar as palavras ‘ativação’ ou ‘implementação’ será fuzilado”.

Já obras mais recentes apontam para a crescente relevância do tema, como o artigo “*The Rise of Plain Language Laws*”, escrito por Michael A. Blasie, publicado em 2022 e revisado em 2023, onde foi indicado que foram aprovadas mais de 776 leis sobre linguagem simples nos Estados Unidos da América (EUA), distribuídas por 52 jurisdições, cada uma com abordagem distinta.

O *Plain Writing Act* de 2010 dos Estados Unidos da América

O *Plain Writing Act* de 2010 foi mais uma das iniciativas norte-americanas para promoção de uma comunicação governamental focada na “*plain writing*”, indicada como uma escrita clara, concisa, bem organizada e que siga outras melhores práticas apropriadas ao assunto ou campo e ao público-alvo, trazendo consigo a ideia de uma comunicação focada no usuário e que permita a compreensão do que é dito pelo governo.

Como foi direcionado aos órgãos públicos norte-americanos, o *Plain Writing Act* também indicou o tipo de “documento coberto” pela legislação, com uma lista que incluía diversos documentos específicos e excluía, por exemplo, os regulamentos.

Um dos pontos interessantes desse documento, que será objeto do próximo item deste artigo, é a aplicação prática das orientações e o “*enforcement*”. As agências federais tinham responsabilidades específicas para a implementação, com previsão de um cronograma claro a ser iniciado em até nove meses após sua promulgação.

Inicialmente, cada agência deveria indicar funcionários seniores responsáveis pela supervisão e acompanhamento das ações necessárias. Também deveriam informar todos os colaboradores sobre os requisitos da nova legislação e oferecer capacitação específica.

Além disso, entre outros requisitos, cada agência deveria disponibilizar uma seção específica em seu site institucional, diretamente acessível pela página inicial, para informar o público sobre o andamento da implementação e receber sugestões ou críticas.

Um dos pontos mais interessantes, no entanto, eram os relatórios. Em até 9 meses após a promulgação da Lei, o chefe de cada agência deveria publicar um relatório inicial na seção de escrita clara do site da agência, descrevendo seu plano de conformidade com os requisitos da Lei. Já em até 18 meses após a promulgação da Lei, e anualmente a partir de então, o chefe de cada agência deveria publicar na seção de escrita clara do site da agência um relatório sobre a conformidade da agência com os requisitos da Lei.

Na versão inicial do *Plain Writing Act*, tais relatórios deveriam ser enviados diretamente ao Congresso, mas tal ponto foi alterado para que os relatórios fossem postados online, seguindo um modelo exposto no site indicado anteriormente, tanto para o relatório inicial como para os anuais.

Ainda, cabe, desde já, um destaque sobre a aplicabilidade limitada da medida, já que não havia possibilidade de revisão judicial quanto ao cumprimento ou descumprimento de qualquer disposição da Lei, tema que será explorado adiante.

Foco nos relatórios e dificuldades de análise

Apesar da aparente robustez do *Plain Writing Act*, um dos desafios parecia ser fazê-lo ser mais do que apenas mais uma legislação sobre o tema. Como ocorre em muitas reformas administrativas, mudanças estruturais no interior do governo federal tendem a ser lentas e, aparentemente, a transição para uma linguagem mais clara não foi exceção.

A proposta inicial desse artigo era a revisão dos relatórios, quando existentes, e a identificação de elementos similares entre eles. Durante a pesquisa, foram identificadas três dificuldades centrais na análise dos relatórios publicados pelas agências norte-americanas, que serão exploradas abaixo.

A primeira diz respeito à própria identificação das entidades obrigadas a cumprir o *Plain Writing Act*. A definição do que constitui uma “agência executiva federal” não é algo de conhecimento de pessoas sem familiaridade com a legislação norte-americana, já que a definição no documento apenas indica seguir o conteúdo da seção 105 do título 5

do “*United States Code*”. Mesmo com diretórios como o “*A-Z index of U.S. government departments and agencies*”, do site oficial do governo norte-americano, não foi possível encontrar uma lista consolidada das agências orientadas a cumprir a lei.

A segunda dificuldade envolve a localização dos relatórios nos sites institucionais. Embora a lei determine que os documentos sejam disponibilizados ao público, não há uniformidade quanto ao local de hospedagem dessas informações nos portais das agências. Em muitos casos, sequer existe uma seção dedicada à linguagem simples, e buscas por termos como “*Plain Writing*” ou “*compliance report*” dentro dos sites frequentemente conduzem para páginas dispersas, desatualizadas ou de difícil navegação.

Por fim, como terceira dificuldade, mesmo nos casos em que os relatórios são localizados existe uma grande heterogeneidade quanto ao conteúdo, à estrutura e à frequência das publicações. Há variações expressivas no grau de detalhamento, na clareza dos dados apresentados e na forma como as ações institucionais são descritas, o que dificulta análises comparativas e compromete uma avaliação consistente sobre o nível de conformidade das agências com os princípios da linguagem simples.

Apenas para exemplificação, a análise preliminar realizada identificou exemplos representativos dessa diversidade e dessa dificuldade. O *U.S. Department of Education* mantém publicações contínuas de 2012 a 2024, com links facilmente localizáveis a partir da busca interna do site. O *U.S. Department of the Interior*, por sua vez, apresenta registros isolados em 2015 e, em seguida, uma sequência contínua apenas entre 2021 e 2024. Já o *U.S. Department of State* disponibiliza documentos somente a partir de 2021, embora com acesso direto e descomplicado. Por fim, o *U.S. Federal Housing* conta com relatórios ininterruptos de 2013 a 2023, também organizados em página de fácil navegação.

Essa variação entre departamentos, tanto em termos de estrutura de publicação quanto da própria frequência de atualização, indicou um padrão de implementação fragmentado e, muitas vezes, superficial, que dificultam a análise adequada e comparativa de tais documentos.

Até mesmo os “*Plain Language Report Cards*”, elaborados pelo *Center for Plain Language* e que poderiam ser considerados essenciais para essa análise, não ajudam na interpretação da situação. Tais cards possuem uma avaliação em notas, que variam entre F, indicando falha, e A, indicando sucesso e, apesar de avaliarem com tais notas alguns departamentos, o comparativo anual é difícil e nem sempre possível.

A simples análise do *report* publicado em 2024, por exemplo, já demonstra que a avaliação seguiu padrões de análise diferentes de anos anteriores, o que dificulta o comparativo de tal material e reforça a problemática aqui indicada.

Estudo existente: “*What we’ve got here is failure to communicate: the plain writing act of 2010*”

Durante a exploração bibliográfica, entre outras descobertas, foi localizado o artigo “*What we’ve got here is failure to communicate: the plain writing act of 2010*”, de Rachel Siegel, que contribui com um estudo dedicado sobre o assunto e traz dados relevantes sobre os relatórios de implementação do *Plain Writing Act*, os quais serão replicados indiretamente a seguir.

Segundo a autora, cerca de 77% das agências pesquisadas haviam publicado seus relatórios de implementação até o final de 2013, com um atraso geral de dois anos e meio após o prazo originalmente previsto. A maioria seguiu as orientações do *Office of Management and Budget* (OMB) e utilizou o modelo disponível no site da PLAIN (plainlanguage.gov), composto por sete seções que, se preenchidas de forma correta, poderiam oferecer um panorama abrangente das ações implementadas por cada órgão.

Porém, os dados analisados pela autora revelaram que, mesmo com a adesão à estrutura sugerida, muitos relatórios apresentavam conteúdo superficial ou pouco informativo. A média de tamanho dos 26 documentos analisados era de apenas três páginas e meia, com variações entre uma e treze páginas, além de conteúdo por vezes superficial.

A situação dos relatórios anuais de conformidade se mostrou ainda mais crítica aos olhos da autora, com apenas 57% das agências tendo publicado seu primeiro relatório anual até o final de 2013. Embora a maioria também tenha seguido o modelo do OMB, a disparidade entre os documentos era significativa, com departamentos apresentando relatórios de apenas uma página, enquanto outro publicou um com 45 páginas, além de manterem a superficialidade em diversos deles.

Assim, optou-se pela limitação da análise ao conteúdo dos parágrafos acima que, para fins do presente trabalho, aparentam ser suficientes. Enquanto a ideia inicial partia da identificação dos elementos em comum e discrepantes entre as políticas norte-americanas e brasileiras, o trabalho analisado parece ter contribuído de forma satisfatória

para a seguinte conclusão: a ausência de mecanismos de responsabilização compromete diretamente a função dos relatórios previstos pelo *Plain Writing Act*.

Clear and Concise Content Act of 2022 (s. 4577) e 2023 (s. 717)

Em continuidade ao volume de centenas de propostas legislativas já apresentadas sobre o tema, após o *Plain Writing Act* de 2010 vieram o *Clear and Concise Content Act of 2022* (S. 4577) e *Clear and Concise Content Act of 2023* (S. 717), que surgiram como aparentes tentativas de atualizar a legislação existente sobre o tema e superar as limitações estruturais do *Plain Writing Act*.

As duas versões são substancialmente semelhantes, com o projeto de 2023 atuando como uma reintrodução da proposta anterior, que havia sido aprovada por unanimidade no Senado em dezembro de 2022 e que, aparentemente, não chegou a ser votada na Câmara antes do fim da legislatura, conforme cobertura sobre o tema.

O novo texto continua em trâmite legislativo, conforme análise no momento de escrita do presente artigo e, de qualquer forma, a existência de tais iniciativas parece reforçar a ideia de uma lenta e silenciosa revolução em curso, já que continua a receber atenção do poder legislativo norte-americano, em âmbito nacional, além de parecer demonstrar que o *Plain Writing Act* não obteve os resultados esperados e que existem alterações necessárias para que sua aplicabilidade seja mais palpável.

A Política Nacional de Linguagem Simples (projeto de lei Nº 6256, de 2019)

A Política Nacional de Linguagem Simples, recentemente instituída no Brasil, compartilha objetivos centrais com as iniciativas norte-americanas: tornar a comunicação entre o poder público e a população mais clara, acessível e efetiva.

Tal iniciativa está alinhada com outras mais específicas, como o Plano Estratégico da Gestão 2023/2025, do STF, que “busca concretizar um dos principais valores que orientam as ações do STF: o foco no cidadão” e o Pacto Nacional do Judiciário pela Linguagem Simples, que tem como objetivo “adotar linguagem simples, direta e compreensível a todas as pessoas na produção das decisões judiciais e na comunicação geral com a sociedade”.

No Brasil, talvez em um contexto semelhante ao dos EUA, também existem inúmeras iniciativas parecidas, como a Política Municipal de Linguagem Simples de São Paulo (2020), a Campanha Nacional pela Simplificação da Linguagem Jurídica

(Associação dos Magistrados Brasileiros, 2005) e até o Selo Linguagem Simples (Portaria n. 351/2023 do Conselho Nacional de Justiça).

A Política Nacional de Linguagem Simples, de maneira mais abrangente, é voltada para a comunicação realizada por órgãos e entidades da administração direta e indireta em todas as esferas federativas. Seus objetivos incluem garantir o uso de linguagem simples, facilitar o acesso e a compreensão das informações públicas, reduzir a dependência de intermediários, diminuir custos administrativos, promover transparência, estimular a participação social e ampliar a acessibilidade, inclusive para pessoas com deficiência intelectual.

Tal política baseia-se em princípios como foco no cidadão, transparência e facilitação do acesso a serviços, informações e direitos, com definições objetivas sobre a linguagem simples e sobre como fazer uso de tal técnica de escrita no âmbito público.

Ela conta com diretrizes práticas, como o uso de frases curtas e diretas, palavras comuns, explicação de termos técnicos, organização visual clara e prioridade às informações mais relevantes. Traz ainda limitações, como a proibição de alteração de regras gramaticais consolidadas e do uso de formas não oficiais de flexão de gênero.

Também traz diretrizes para que os órgãos públicos, sempre que possível, produzam versões em linguagem simples dos documentos oficiais, e em línguas indígenas quando necessário, além de algumas excludentes específicas.

A análise da política brasileira parece indicar avanços importantes em termos conceituais e técnicos enquanto comparada com a iniciativa norte-americana, que contava com obrigações formais, prazos, responsáveis, relatórios e modelos, mas carecia de diretrizes específicas. Porém, o modelo brasileiro ainda parece necessitar de mecanismos claros de acompanhamento, metas institucionais e instâncias de fiscalização, que, mesmo quando existentes, aparentaram ser pontos de fraqueza nas iniciativas norte-americanas.

Mesmo nos EUA, onde existiam obrigações, a falta de mecanismos de “*enforcement*” e de revisão judicial dos relatórios se mostrou um obstáculo significativo à efetividade do *Plain Writing Act*. Com uma abordagem distinta quanto a estrutura mínima de prazos, modelos e responsáveis definidos, o contexto brasileiro parece ainda mais desafiador.

A política nacional brasileira foi instituída com diretrizes relevantes, mas carece de obrigações formais, prazos, relatórios obrigatórios ou instâncias de responsabilização objetivas. Isso levanta uma pergunta crucial: se a experiência norte-americana

demonstrou que uma lei, por si só, não garante mudanças práticas sem estrutura de monitoramento e cobrança, como esperar que a política brasileira alcance seus objetivos sem esses dispositivos básicos?

Esse cenário sugere a urgência de implementação de mecanismos complementares à legislação brasileira, como a criação de planos de ação institucionais, indicadores de avaliação, responsabilizações objetivas e canais de participação pública para o acompanhamento da política. Sem esses elementos, há o risco de que a Política Nacional de Linguagem Simples permaneça como uma diretriz bem-intencionada, mas de poucos efeitos práticos, repetindo, em contexto próprio, os mesmos impasses enfrentados por políticas norte-americanas.

Conclusão

A comparação entre os dois marcos legais revela limitações importantes. Mesmo com prazos definidos, indicação de responsáveis e exigência de relatórios, o *Plain Writing Act* enfrentou dificuldades significativas de implementação nos EUA, em grande parte pela ausência de mecanismos eficazes de monitoramento e cobrança.

No Brasil, o cenário parece ser diferente, mas igualmente desafiador: a Política Nacional de Linguagem Simples apresenta diretrizes relevantes e maior clareza conceitual, mas carece de prazos, metas, instâncias de responsabilização e mecanismos de *enforcement*, o que pode levantar questionamentos sobre sua efetividade prática e o risco de repetir o descompasso entre legislação e aplicabilidade prática.

Por outro lado, sob uma ótica mais otimista, é possível enxergar potencial na flexibilidade do modelo brasileiro, que pode estimular soluções mais adaptadas às realidades locais. A ausência de imposições formais pode ser compensada pelo engajamento institucional, através de iniciativas como o Pacto Nacional do Judiciário pela Linguagem Simples, e pela mobilização de servidores e comunicadores públicos, o que poderá ser efetivamente medido com o passar dos anos.

De qualquer forma, o contexto norte-americano pode trazer valiosos aprendizados sobre como lidar com a questão da comunicação pública, para que ela se torne efetivamente mais simples e focada no público, e não apenas mais uma iniciativa perdida entre centenas de outras parecidas. Esse cenário, principalmente no Brasil, demanda atenção contínua e poderá ser explorado em futuras pesquisas, conforme os efeitos da política brasileira se tornem mais evidentes.

Referências

ALBUQUERQUE, Grazielle. **Da lei aos desejos: o agendamento estratégico do STF**. São Paulo: Amanuense, 2023.

BLASIE, Michael, **The Rise of Plain Language Laws (October 1, 2021)**. 76 U. MIAMI L. REV. 447 (2022), Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3941564>

Brasil. Supremo Tribunal Federal. **Plano Estratégico da Gestão 2023/2025 Ministro Luís Roberto Barroso**. 1ª edição. Brasília, 2024.

Center for Plain Language. **Federal Report Card Archive**. Disponível em: <https://centerforplainlanguage.org/reports/federal-report-card/>

D-MI, G. C. S.717 - **118th Congress (2023-2024): Clear and Concise Content Act of 2023**. Disponível em: <<https://www.congress.gov/bill/118th-congress/senate-bill/717>>. Acesso em: 22 jun. 2025.

Legislação Municipal - Catálogo de Legislação Municipal. Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17316-de-6-de-marco-de-2020>>. Acesso em: 22 jun. 2025.

MAVERICK, Maury. **Lengthy Memoranda and Gobbledygook Language: Be short and use Plain English**. Internet Archive. Disponível em: <https://archive.org/details/Maverick1944MemoAboutGobbledygook>. Acesso em: 22 jun. 2025.

NAPOLITANO, Carlo José. **Políticas Públicas de Comunicação do Supremo Tribunal Federal: a linguagem simples como objetivo estratégico**1Public Policies of Communication of the Brazilian Supreme Federal Court: plain language as a strategic objective. v. 34 (2025): 34º. Encontro Anual da Compós

Open Government | Plain Writing. Disponível em: <<https://www.justice.gov/open/plain-writing-act>>.

Pacto Nacional do Judiciário pela Linguagem Simples. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/gestao-da-justica/acessibilidade-e-inclusao/pacto-nacional-do-judiciario-pela-linguagem-simples/>>.

SCHRIVER, Karen A. **Plain Language in the US Gains Momentum: 1940–2015**. *IEEE Transactions on Professional Communication*, vol. 60, no. 4, pp. 343-383, Dezembro de 2017. Disponível em https://www.plainlanguage.gov/media/Schriver%20Plain%20Language%20in%20US%20Gains%20Momentum%201940_2015%20Draft.pdf

Selo Linguagem Simples 2024 - Portal CNJ. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/gestao-da-justica/acessibilidade-e-inclusao/pacto-nacional-do-judiciario-pela-linguagem-simples/selos/>>

Stabler, Rachel, **The Clear and Concise Content Act of 2023: Another Step Toward Plain Writing in the Federal Government (November 01, 2023).** 102 Mich B.J. 36 (Dec. 2023), Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4953687>

Stabler, Rachel, **'What We've Got Here is Failure to Communicate': The Plain Writing Act of 2010 (2014).** Journal of Legislation, Vol. 40, No. 2, pp. 280-323, 2014, Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2574207>

TRUDEAU, Christopher R., **The Public Speaks: An Empirical Study of Legal Communication.** *UALR Bowen School of Law*, Maio de 2012. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1843415

U.S.A. Plainlanguage.gov. **History and timeline.** Disponível em: <https://www.plainlanguage.gov/about/history/>

U.S.A. **A-Z index of U.S. government departments and agencies.** Disponível em: <https://www.usa.gov/agency-index/d#D>

U.S.A.. Congress.gov. **S.717 - Clear and Concise Content Act of 2023.** Disponível em: <https://www.congress.gov/bill/118th-congress/senate-bill/717>

U.S.A. **U.S. Government Information.** PUBLIC LAW 111–274—OCT. 13, 2010. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-111publ274/pdf/PLAW-111publ274.pdf/>

U.S.A.. U.S. Department of Education. **U.S. Department of Education Plain Writing Initiative.** Disponível em: <https://www.ed.gov/about/ed-overview/required-notice-website-policies/us-department-of-education-plain-writing-initiative>

U.S.A.. U.S. Department of State. **Plain Writing at the Department of State.** Disponível em: <https://www.state.gov/plain-writing-at-the-department-of-state/>

U.S.A.. U.S. Department of the Interior. **Plain Language.** Disponível em: <https://www.doi.gov/plainlanguage>

U.S.A.. U.S. Federal Housing. **Plain Writing.** Disponível em: <https://www.fhfa.gov/about/fhfa-policies/plain-writing>