



Vol. 19, Número 1, jan-jul, 2025, p. 9-26

“DEMOCRATIZAÇÃO DA INFORMAÇÃO: O PAPEL DA LINGUAGEM SIMPLES NO ESTADO DO CEARÁ”

DEMOCRATIZATION OF INFORMATION: THE ROLE OF PLAIN LANGUAGE IN THE STATE OF CEARÁ

Antonio Samuel de Carvalho Colares¹

Lia Machado Fiúza Fialho²

RESUMO

O artigo analisa a democratização da informação por meio da linguagem simples no Ceará, destacando seu papel na inclusão social. O problema central é como superar barreiras informacionais que limitam a participação democrática, especialmente em contextos de analfabetismo funcional. O objetivo é avaliar a linguagem simples como ferramenta de democratização, examinando sua implementação e impactos no Estado. A metodologia qualitativa baseou-se em análises documentais, legais e bibliográficas. Os resultados mostram que a linguagem simples amplia o acesso à informação e fortalece o controle social, mas desafios persistem, como a exclusão de vozes marginalizadas. Conclui-se que a política é essencial para uma democracia mais inclusiva, exigindo mudanças culturais na administração pública.

Palavras-chave: Democratização; Linguagem simples; Inclusão.

ABSTRACT

This article examines the democratization of information through plain language in Ceará, emphasizing its role in social inclusion. The central issue is how to overcome informational barriers that limit democratic participation, particularly in contexts of functional illiteracy. The objective is to evaluate plain language as a tool for democratization by analyzing its implementation and impacts in the state. The qualitative methodology was based on document analysis, legal frameworks, and bibliographic research. Results indicate that plain language expands access to information and strengthens social accountability, though challenges persist, such as the exclusion of marginalized voices. The study concludes that this policy is essential for a more inclusive democracy, requiring cultural changes in public administration.

Keywords: Democratization; Plain language; Inclusion.

1 INTRODUÇÃO

¹ Mestrando profissional em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). E-mail: samuel_seraloc@yahoo.com.br. Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-0701-7315>.

² Doutora em Educação Brasileira pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Pós-doutorada em Educação pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Professora doutora do Centro de Educação da UECE, Professora Permanente do PPGE/UECE e do Mestrado MPPP/UECE. E-mail: lia_fialho@yahoo.com.br. Brasil. ORCID: 0000-0003-0393-9892.

O artigo trata da democratização pela linguagem simples, analisando como a adoção de uma comunicação clara e acessível pode ampliar a participação social e fortalecer a inclusão no âmbito das políticas públicas. O estudo está delimitado tematicamente ao exame da linguagem simples como ferramenta de democratização, espacialmente ao Estado do Ceará, devido às suas iniciativas inovadoras nessa área, e temporalmente ao período contemporâneo, com ênfase nas legislações e políticas implementadas a partir de 2018.

O problema de pesquisa centra-se em compreender como a linguagem simples pode superar as barreiras informacionais e promover a inclusão de grupos marginalizados nos processos democráticos, especialmente em um contexto marcado pelo analfabetismo funcional e pela desigualdade no acesso à informação. A investigação questiona de que maneira a simplificação linguística pode contribuir para a efetiva participação cidadã e o controle social.

O objetivo da pesquisa é analisar o papel da linguagem simples como instrumento de democratização, avaliando sua implementação no Estado do Ceará e seu impacto na inclusão social e na participação popular. Busca-se ainda identificar os desafios e as potencialidades dessa política pública, com base em marcos legais, teóricos e práticos.

Parte-se do pressuposto de que a linguagem simples, ao reduzir as assimetrias informacionais, fortalece a transparência e a accountability, permitindo que cidadãos de diferentes níveis educacionais compreendam e interajam com as ações governamentais. Acredita-se que essa abordagem é essencial para consolidar uma democracia participativa e inclusiva, conforme preconizado por teóricos como Freire (2019) e Fischer (2018).

A relevância social desse estudo reside em sua contribuição para a promoção da equidade e da justiça social, ao destacar estratégias que ampliam o acesso à informação e facilitam o engajamento cidadão. A pesquisa visa subsidiar políticas públicas que reduzam as desigualdades e fortaleçam a governança democrática. Já a relevância científica desse estudo está em avançar no debate acadêmico sobre linguagem simples e democracia, oferecendo uma análise crítica baseada em evidências empíricas e teóricas, além de preencher lacunas na literatura sobre o tema no contexto brasileiro.

O texto do artigo está subdividido em 7 seções: “1 Introdução”, que apresenta o tema, problema, objetivos e estrutura do trabalho; “2 Metodologia”, que descreve a abordagem qualitativa e as fontes de pesquisa utilizadas; “3 Construindo governança inclusiva: do curto ao longo prazo”, que discute as políticas públicas cearenses em diferentes temporalidades; “4 Democracia inacabada: os muros que impedem a voz dos marginalizados”, que analisa

obstáculos como o analfabetismo funcional e a exclusão de vozes subalternas; “5 Educação para a cidadania: o alicerce da democracia participativa”, que explora o papel da formação cidadã na consolidação democrática; “6 Linguagem simples no Ceará: ferramenta de inclusão”, que examina a Lei n. 18.246/2022 e seus impactos; e “7 Considerações finais”, que sintetizam os principais achados e reflexões do estudo.

2 METODOLOGIA

A metodologia adotada neste trabalho baseia-se em uma abordagem qualitativa. Segundo Minayo (2007), a pesquisa qualitativa valoriza a subjetividade dos indivíduos envolvidos, considerando suas ideias, anseios e aspectos imateriais que enriquecem a análise crítica. Essa abordagem tem como foco a compreensão de fenômenos sociais, analisando significados, crenças, valores, aspirações, motivos e atitudes. Em vez de quantificar dados, busca interpretar as experiências e percepções humanas dentro do contexto vivido pelos sujeitos, permitindo uma investigação aprofundada das dimensões simbólicas e subjetivas da realidade social. Dessa forma, o estudo prioriza a interpretação contextualizada das políticas públicas e das práticas de linguagem simples no âmbito da democratização e inclusão.

Este estudo tem como lócus o Estado do Ceará, selecionado por sua proposição de políticas públicas inovadoras voltadas para a democratização da informação e participação social. A escolha justifica-se pela existência de um conjunto de normas e instrumentos de planejamento, como a Lei Estadual n. 18.246/2022 que instituiu a Política de Linguagem Simples, além do Plano Ceará 2050 e da Lei n. 18.709/2024, que estabelecem diretrizes para governança compartilhada e inclusão social. Este contexto oferece um campo empírico relevante para analisar os desafios e potencialidades da linguagem simples como ferramenta de democratização.

A coleta dos dados foi baseada em fontes bibliográficas, documentais e legais. Foram analisados documentos oficiais, como leis estaduais (Lei n. 16.710/2018, Lei n. 18.246/2022 e Lei n. 18.709/2024) e federais (Lei n. 12.527/2011, Lei n. 13.460/2017 e Lei n. 14.129/2021), relatórios institucionais (INAF-2018) e planos estratégicos (Agenda 2030 da ONU e Plano Ceará 2050). Além disso, recorreu-se a referências teóricas de autores como Spivak (2010), Freire (2019) e Fischer (2018) para embasar a discussão sobre inclusão, linguagem simples e participação democrática. Essa triangulação de fontes permitiu uma análise crítica e contextualizada do tema.

3 CONSTRUINDO GOVERNANÇA INCLUSIVA: DO CURTO AO LONGO PRAZO

O Estado do Ceará, em seus compromissos de curto, médio e longo prazo, busca reforçar a importância da participação ativa da sociedade no processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, visando à construção de uma governança mais democrática, transparente e inclusiva. Essa abordagem está alinhada com princípios constitucionais e marcos internacionais e visa garantir que as decisões governamentais refletem as necessidades e aspirações de todos os segmentos da população.

No curto prazo, o Estado do Ceará fundamenta suas ações no modelo de gestão estabelecido pela Lei Estadual n. 16.710/2018, que consolida os princípios da administração pública – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência – e destaca a participação cidadã como pilar essencial (Ceará, 2018). Para operacionalizar esse princípio, são incentivados mecanismos como ouvidorias, plebiscitos, referendos, audiências públicas e o orçamento participativo. Essas ferramentas não apenas podem aproximar o cidadão do processo decisório, mas também podem fortalecer o controle social, ampliando a transparência e a eficácia das políticas públicas. A integração desses instrumentos no cotidiano da gestão pública reflete um compromisso tangível com a democracia participativa, buscando assegurar que as vozes da sociedade sejam ouvidas e consideradas.

No médio prazo, o Estado do Ceará alinha-se à Agenda 2030 da ONU, com ênfase no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16, que aspira promover sociedades pacíficas, justas e inclusivas. A meta 16.7, em particular, destaca a necessidade de garantir processos decisórios responsivos, inclusivos e representativos em todos os níveis (ONU, 2015). Para atingir essa meta, o Estado quer fortalecer a colaboração com a sociedade civil, incentivando sua participação no monitoramento e na avaliação das políticas públicas. Essa sinergia entre governo e sociedade pretende assegurar que as ações governamentais sejam permeáveis às demandas populares e, assim, ser mais capaz de promover equidade e justiça social. Além disso, a adoção de indicadores de desempenho alinhados aos ODS permite mensurar o impacto das políticas, buscando garantir que os avanços sejam consistentes e mensuráveis.

No longo prazo, o Plano Ceará 2050 (Ceará, 2021) e a Lei Estadual n. 18.709/2024 consolidam a visão estratégica do Estado, com foco na governança compartilhada e na gestão orientada para resultados. O Plano Estratégico Estadual de Longo Prazo (PLP) estabelece diretrizes claras para a participação popular e a governança colaborativa, conforme destacado

nos artigos 2º, 3º e 5º da lei (Ceará, 2024). O objetivo estratégico 29 do Anexo II do PLP, por exemplo, enfatiza a "institucionalização da cultura de governança compartilhada", promovendo valores como pertencimento, cooperação, transparência e controle social. Esses princípios são essenciais para construir um futuro em que a sociedade cearense seja corresponsável pelo ciclo das políticas públicas, desde sua formulação até a avaliação de seus impactos. A integração do PLP com instrumentos de planejamento como o PPA, a LDO e a LOA (artigo 4º) visa assegurar que as políticas públicas sejam consistentes, sustentáveis e alinhadas às necessidades da população.

Além disso, o PLP destaca a importância de abordar desigualdades sociais, regionais, de raça e gênero, reforçando o compromisso do Estado com a inclusão e a diversidade (artigo 3º, II). A sistemática de monitoramento e avaliação (artigo 5º) quer garantir que as políticas sejam ajustadas continuamente, respondendo às dinâmicas sociais e econômicas. Essa abordagem inovadora e ética, pautada pela governança disruptiva, pretende posicionar o Ceará como um modelo de gestão pública participativa e orientada para resultados.

Os compromissos assumidos pelo Estado do Ceará em diferentes temporalidades, demonstram um esforço contínuo para ampliar a participação social e fortalecer a inclusão na gestão pública. Seja por meio de marcos legais, alinhamento a agendas globais ou planejamento estratégico de longo prazo, o Estado busca garantir que as políticas públicas sejam construídas de forma colaborativa, transparente e eficaz. Essas iniciativas não apenas visam consolidar a democracia participativa, mas também pavimentam o caminho para um desenvolvimento sustentável e equitativo, beneficiando toda a população cearense.

4 DEMOCRACIA INACABADA: OS MUROS QUE IMPEDEM A VOZ DOS MARGINALIZADOS

Os desafios para a inclusão e participação social no Brasil tornam-se evidentes ao analisarmos os dados sobre o alfabetismo funcional. Segundo o Indicador de Alfabetismo Funcional (INAF), em 2018, 30% da população brasileira era considerada analfabeta funcional, e apenas 12% demonstrava proficiência em leitura e escrita. No Nordeste, essa realidade é ainda mais crítica: 42% da população era analfabeta funcional, e apenas 5% alcançava o nível proficiente (Instituto Paulo Montenegro, 2018). Esses números revelam um cenário alarmante, que impacta diretamente a capacidade de grande parte da população compreender e engajar-se

nos processos democráticos, uma vez que o domínio de informações básicas é condição essencial para o exercício pleno da cidadania.

Esse contexto ressalta a urgência de mecanismos que garantam às pessoas, especialmente às mais marginalizadas, não apenas o acesso à informação, mas também a capacidade de interpretá-la e utilizá-la para transformar suas realidades. A inclusão cidadã exige que as vozes dos sujeitos subalternizados sejam não apenas ouvidas, mas genuinamente valorizadas e incorporadas nos processos decisórios. No entanto, esses grupos frequentemente enfrentam a invisibilidade e o silenciamento nas arenas de formulação de políticas públicas. Como aponta Spivak (2010), o sujeito subalternizado, mesmo quando tenta expressar suas inquietações, raramente é compreendido em sua autenticidade pelos centros de poder. Sua fala é muitas vezes mediada por elites ou intelectuais que reinterpretam suas experiências dentro de um discurso dominante, distorcendo ou até mesmo apagando suas demandas originais.

Para que a inclusão seja efetiva, é fundamental que esses sujeitos possam articular suas vivências sem intermediários que diluam ou neguem suas perspectivas. A criação de políticas públicas que reconheçam a pluralidade de experiências e promovam uma comunicação acessível é um passo indispensável para a construção de uma sociedade mais justa. Isso implica desenvolver linguagens e formatos que transcendam as barreiras do analfabetismo funcional, garantindo que todos possam expressar-se em seus próprios termos e influenciar ativamente a conformação de suas realidades.

A transformação da sociedade brasileira, marcada por desigualdades históricas e por uma democracia ainda imperfeita (The Economist Intelligence Unit, 2024), depende da demolição dos muros que excluem os grupos marginalizados. Como destaca Larissa Leão de Castro (2021, p. 2), "ao dar ouvidos a essas vozes que emudeceram, há um apelo de superação da opressão vivida pelas minorias". Essa integração deve ser concretizada por meio do estímulo à participação social e ao controle democrático, permitindo que os historicamente silenciados apresentem suas demandas diretamente, sem filtros ou distorções.

O processo de inclusão, portanto, não se limita à representação simbólica, mas exige a criação de espaços onde os marginalizados possam, como afirma Spivak (2010), aprender fazendo, contribuindoativamente para o enfrentamento dos problemas que os afligem. Somente assim será possível superar os atávicos males que perpetuam as desigualdades no país, construindo uma sociedade verdadeiramente plural e democrática.

5 EDUCAÇÃO PARA A CIDADANIA: O ALICERCE DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Do ponto de vista político, o Brasil ocupa a posição de quarta maior democracia do mundo em população, ficando atrás apenas da Índia, dos Estados Unidos e da Indonésia (BBC News Brasil, 2022). No entanto, essa expressividade demográfica eleitoral não se traduz em uma democracia consolidada. O país enfrenta desafios estruturais significativos, como participação política limitada, descrença generalizada nas instituições e uma cultura democrática ainda incipiente. Essas fragilidades levaram o Brasil a ser classificado como uma "democracia imperfeita" no Índice de Democracia da *The Economist* (2024), com uma pontuação de 6,49 – a mais baixa desde o início da avaliação, em 2006. Essa classificação reflete a necessidade urgente de aprimorar a qualidade da democracia brasileira, alinhando-a ao potencial de sua população.

Para superar esses desafios, é essencial enfrentar as disfunções na governança, ampliar a participação social e desenvolver uma cultura política mais robusta. A construção de um ambiente colaborativo, que estimule a cidadania criativa, é fundamental para promover Estados inclusivos, nos quais os cidadãos participem ativamente dos processos decisórios e do controle das ações estatais. Contudo, a efetivação dessa democracia participativa requer um duplo compromisso: educação/informação e participação política.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) consolida a educação como um direito fundamental e um instrumento indispensável para a formação cidadã. O artigo 205 estabelece (Brasil, 1988):

Artigo 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. [grifos nossos].

Esse artigo não apenas garante o acesso à educação, mas também a vincula explicitamente ao "preparo para o exercício da cidadania", destacando seu papel transformador. A educação para a cidadania deve ir além da transmissão de conhecimentos técnicos, abrangendo a formação crítica e o engajamento social. A colaboração entre Estado, família e sociedade reforça a ideia de que a emancipação política é uma responsabilidade compartilhada, essencial para superar a apatia e fomentar a participação ativa na vida pública.

Nessa linha de raciocínio, John Stuart Mill (1981, p. 38) sustenta as grandes vantagens

sociais decorrentes da cidadania informada associada a processos de participação da sociedade:

Ainda mais salutar é o lado moral da instrução decorrente da participação do cidadão individual, por mais rara que seja das funções públicas. Ele é chamado, quando assim engajado, a pesar interesses que não são os seus; a guiar-se, no caso de pretensões conflitantes, por outra regra que não suas parcialidades pessoais; a aplicar, em todos os casos, princípios e máximas que têm como razão de ser o bem comum; e ele terá, geralmente, a seu lado, pessoas mais familiarizadas com essas idéias e essas operações, cujo convívio lhe proporcionará razões para seu entendimento e estímulo para seu senso do bem público. Ele aprende a se sentir como parte do público, e a fazer do interesse geral o seu público. Onde não existir esta escola de espírito público, dificilmente os indivíduos chegarão à conclusão de que têm outros deveres para com a sociedade, que não o de obedecer às leis e de se submeter ao governo. Não existirá nenhum sentimento desinteressado de identificação com o público. Todo pensamento ou sentimento, de interesses ou de dever, será absorvido pelo indivíduo ou pela família. O homem nunca terá uma idéia de interesse coletivo, de objetivos a serem perseguidos conjuntamente com outros, mas sim em competição com os outros, e até certo ponto às custas dos outros. [grifos nossos].

A reflexão de John Stuart Mill destaca a profunda relação entre participação política e formação moral do cidadão, demonstrando como o envolvimento em questões públicas transcende a mera execução de deveres cívicos para se tornar um processo educativo em si mesmo. Ao atuar na esfera pública, o indivíduo é convidado a superar seus interesses particulares, exercitar a ponderação de conflitos sob a ótica do bem comum e internalizar valores coletivos – um aprendizado que só se consolida na prática democrática. Como ressalta Mill, essa "escola de espírito público" é insubstituível: sem ela, prevalece uma visão estreita da vida em sociedade, na qual os indivíduos se percebem como competidores isolados, não como partícipes de um projeto coletivo. O núcleo de seu argumento revela que a participação é o mecanismo pelo qual o cidadão transforma o interesse geral em interesse próprio, superando o egoísmo e a apatia.

Nesse sentido, o trecho dialoga diretamente com os desafios contemporâneos das democracias, nas quais a desinformação e o individualismo ameaçam a coesão social. A qualificação da participação, portanto, não é apenas um aprimoramento técnico, mas uma condição para a própria sustentação da democracia, pois, como alerta Mill, sem essa formação cívica, a sociedade se fragmenta em atomizada, incapaz de enxergar além de suas demandas imediatas. Assim, fortalecer o engajamento político e social significa não apenas ampliar vozes, mas cultivar uma cultura democrática em que o bem comum seja reconhecido como horizonte compartilhado.

Assim como o Estado tem que garantir a educação para preparar os cidadãos para o

exercício da cidadania, também deve promover ações que incentivem a participação e o engajamento públicos. Nesse sentido, os objetivos – muitas vezes contrários a interesses pessoais e enraizados – incluem o fortalecimento da democracia por seu principal titular, o povo, que representa o coletivo de cidadãos (Rousseau, 2010), e a difusão da conscientização por estes da sua titularidade do direito fundamental à boa administração pública.

John Stuart Mill analisa a relação entre governantes e governados, destacando que "governantes irresponsáveis necessitam da aquiescência dos governados muito mais do que de sua atividade, a não ser aquela que podem controlar" (1981, p. 36). Com essa afirmação, Mill evidencia que regimes autoritários preferem a passividade da população, pois assim mantêm o poder sem resistência. A participação cidadã, quando permitida, é rigidamente regulada, servindo apenas aos interesses do próprio governo. Nesse contexto, a liberdade política é limitada justamente para evitar que os cidadãos questionem ou desafiem as estruturas de poder estabelecidas.

A contrário sensu, governos responsáveis fomentarão o engajamento popular, pois compreendem que a participação ativa da sociedade é essencial para a legitimidade e o aprimoramento das instituições democráticas. Como argumenta Mill (1981, p. 30):

Tudo aquilo que fortalece, por pouco que seja, as faculdades, cria um desejo cada vez maior de exercê-las mais livremente; e uma educação popular será falha se preparar o povo para qualquer outro estado que não aquele que o induz a desejar, e muito provavelmente a reivindicar. [grifos nossos].

Essa passagem revela que a verdadeira educação política não deve apenas instruir os cidadãos, mas também despertar neles a consciência crítica e a aspiração por maior autonomia. Um governo verdadeiramente democrático, portanto, não teme a participação popular, mas a incentiva, pois reconhece que cidadãos mais capacitados e conscientes são fundamentais para o progresso social.

Essa perspectiva encontra eco no pensamento de Rousseau (2010), que argumenta que a participação popular – seja para colaborar com o governo, seja para limitá-lo – sempre foi vista com desconfiança pelas elites no poder. Segundo o filósofo, os governantes não pouparam nunca esforços, cuidados, objeções, dificuldades nem processos para cansar os cidadãos. Rousseau sugere, assim, que as estruturas de poder frequentemente criam obstáculos burocráticos e políticos para desencorajar a mobilização popular, mantendo-a sob controle.

Assim, os autores revelam um paradoxo essencial da dinâmica política: se a legitimidade governamental deriva, em teoria, do consentimento popular, na prática, as elites

no poder frequentemente limitam a participação cidadã quando esta colide com seus privilégios. Regimes autoritários naturalizam a submissão, ao passo que democracias genuínas devem fomentar o engajamento popular – já que, conforme Mill evidencia, a liberdade política é o alicerce para que a sociedade exija direitos e accountability.

No caso brasileiro, essa equação exige a convergência entre formação cívica e prática democrática. A CRFB, ao erigir a educação como vetor de preparação para a cidadania (art. 205), oferece o marco jurídico para essa mudança. Todavia, é imprescindível transcender o plano normativo, implementando políticas que convertam a letra da lei em cultura participativa – rompendo com a apatia que ainda domina o cenário político. A lição de Mill e Rousseau é clara: quanto mais os cidadãos se envolvem na vida pública, mais as instituições se robustecem e os indivíduos se tornam protagonistas na defesa do interesse coletivo.

O desafio, portanto, reside em edificar uma democracia substantiva – não apenas em escala populacional, mas em densidade institucional e qualidade deliberativa. Educação crítica e participação efetiva são, assim, as alavancas para que o Brasil deixe a categoria de "democracia imperfeita" e consolide um sistema em que a soberania popular seja, de fato, exercida.

6 LINGUAGEM SIMPLES NO CEARÁ: FERRAMENTA DE INCLUSÃO

Recentemente, o Ceará deu um passo significativo no fortalecimento da transparência e participação popular ao regulamentar o disposto no artigo 190-A da Constituição Estadual, que estabelece como dever dos Poderes Públicos: "criar condições para o exercício do controle social sobre os programas contemplados com recursos do orçamento do Estado" (Ceará, 1989).

A Lei n. 18.246, de 01 de dezembro de 2022, por meio da qual o Estado do Ceará instituiu a Política Estadual de Linguagem Simples nos órgãos e nas entidades da Administração Direta e Indireta do Estado representa uma das materializações desse preceito constitucional. Ao determinar que órgãos e entidades da Administração Pública estadual adotem linguagem clara, acessível e compreensível em suas comunicações, o Estado busca criar condições concretas para que os cidadãos exerçam efetivamente o controle social previsto no dispositivo constitucional.

Essa inovação legislativa vai além da mera simplificação linguística – trata-se de uma

mudança de paradigma na relação entre Estado e sociedade. Ao remover barreiras de comunicação, a medida pretende possibilitar que cidadãos, independentemente de seu nível de escolaridade, compreendam não apenas as ações governamentais, mas também possam participar ativamente do acompanhamento dos programas públicos, das políticas públicas e dos serviços ofertados. Dessa forma, o Estado do Ceará avança na concretização e no aprofundamento do princípio constitucional da publicidade, transformando a transparência formal em uma prática democrática efetiva e inclusiva.

Essa lei estadual, que pretende alcançar seus objetivos por meio da utilização de técnicas de linguagem simples, corporificou em política pública prescrições legais anteriormente estabelecidas:

1 – No artigo 5º, da lei federal n. 12.527/2011 – lei de acesso à informação (Brasil, 2012), “é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, **de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão**” [grifos dos autores];

2 – No artigo 5º, *caput*, XIV, da lei federal n. 13.460/2017 – lei da participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da Administração Pública (Brasil, 2017):

Art. 5º O usuário de serviço público tem direito à adequada prestação dos serviços, devendo os agentes públicos e prestadores de serviços públicos observar as seguintes diretrizes:

[...].

XIV – **utilização de linguagem simples e comprehensível**, evitando o uso de siglas, jargões e estrangeirismos. [grifos dos autores].

3 – No artigo 3º, *caput*, VII, da lei federal n. 14.129/2021 – lei do Governo digital (Brasil, 2021), “são princípios e diretrizes do Governo Digital e da eficiência pública: [...]. VII – **o uso de linguagem clara e comprehensível a qualquer cidadão**”. [grifos dos autores].

Essas disposições legais demonstram uma preocupação crescente do legislador em assegurar a democratização da informação pública. No entanto, a lei cearense destaca-se por operacionalizar tais preceitos, transformando-os em diretrizes concretas para a administração estadual. Ao sistematizar a linguagem simples como política de Estado, o Ceará não apenas cumpre exigências legais, mas também busca assumir a vanguarda na promoção da acessibilidade informacional.

Nesse contexto, a iniciativa visa reduzir a chamada "brecha informacional" (Borges e Coelho, 2022, p. 4) na sociedade cearense, ampliando não apenas a compreensão de direitos e deveres – em especial os vinculados aos serviços públicos –, mas também as oportunidades de participação cidadã no aprimoramento da gestão pública. Trata-se, portanto, de um avanço significativo rumo a uma administração mais transparente e dialógica.

A implementação de técnicas da linguagem simples pelos órgãos da Administração Direta e Indireta do Estado do Ceará surge como uma estratégia para enfrentar esse desafio. Conforme ressalta Fischer (2018, p. 10), a linguagem simples deve garantir que textos e documentos permitam aos leitores "localizar com rapidez a informação de que precisa, entendê-la e usá-la". Essa proposição sintetiza o cerne da política pública proposta: a informação pública precisa ser acessível não apenas na forma (clareza estrutural), mas também na funcionalidade (utilidade prática).

Nesse contexto, a política de linguagem simples exige uma reestruturação dos conteúdos públicos, pautada pelas efetivas necessidades do cidadão. Seu objetivo é assegurar que o titular de direitos – enquanto usuário e destinatário final dos serviços e políticas públicas – não apenas tenha acesso às informações, mas também as comprehenda com clareza e possa aplicá-las em sua vida cotidiana.

Ao adotar essa abordagem, os agentes públicos transferem a primazia do Estado para o cidadão, do emissor para o receptor. Como destacado por Freire (2019), a Administração Pública, enquanto prestadora de serviços e produtora de conteúdos, deve adaptar sua linguagem à realidade concreta do usuário, potencializando o êxito da comunicação. Essa mudança de perspectiva reforça o caráter democrático da gestão, alinhando-a às necessidades da população.

A Política Estadual de Linguagem Simples, ao propor a elaboração de conteúdos públicos mais acessíveis e comprehensíveis, transcende seu objetivo inicial de clareza comunicativa. Conforme destaca Fischer (2018, p. 32), essa iniciativa configura-se como um genuíno "ato de inclusão social e cidadania", pois promove efeitos democratizantes que vão além da simples transparência ao facilitar o entendimento das informações estatais, ela estimula gradativamente o desenvolvimento da competência crítica em informação e possibilita tomadas de decisão mais conscientes por parte dos cidadãos.

Contudo, como alertava Lassalle (1933) em sua análise sobre a efetividade das normas, as disposições contidas na Lei Estadual n. 18.246/2022 não podem se limitar ao plano teórico – é imperativo que se materializem em práticas concretas e mudanças efetivas na

comunicação entre Estado e sociedade. A verdadeira inclusão informacional exige mais do que a promulgação de leis; demanda um compromisso institucional permanente com a transformação da cultura organizacional na Administração Pública.

A instituição da Política Estadual de Linguagem Simples no Ceará fortalece as condições para o exercício do controle social, em conformidade com a Constituição do Estado, e alinha-se ao modelo de gestão do Poder Executivo cearense estabelecido na Lei Estadual n. 16.710/2018. Essa legislação tem como pilares a gestão por resultados, a transparência e a participação popular (Ceará, 2018).

Ao adotar uma linguagem mais acessível, a Administração Pública aproxima-se dos cidadãos, promovendo maior engajamento social. Dessa forma, torna-se mais difícil para a gestão pública negligenciar demandas sociais recorrentes ou priorizar reivindicações que atendam a interesses particulares, muitas vezes definidos em esferas pouco transparentes (Abrantes e Silva, 2005). A política de linguagem simples, portanto, serve como instrumento de democratização, impedindo que questões relevantes para a sociedade sejam invisibilizadas ou substituídas por agendas não representativas das necessidades coletivas.

No âmbito das políticas públicas, o aumento da participação popular pode influenciar decisivamente todas as etapas do ciclo das políticas públicas. Esse impacto poderá manifestar-se, segundo as fases elencadas por Carlos Rubens Moreira da Silva (2014), na formação de agenda, na elaboração, na decisão, no acompanhamento e na avaliação, e, segundo as etapas propostas por Klaus Frey (2000), na percepção e definição de problemas, na *agenda-setting*, na elaboração de programas, na decisão, na implementação, na avaliação e na eventual correção de ações.

A efetiva implementação da Política Estadual de Linguagem Simples no Ceará poderá ampliar significativamente não apenas o acesso à informação, mas também a compreensão dela por parte da população. Com isso, serão fortalecidos o controle social e a participação cidadã, permitindo que os próprios cidadãos identifiquem, definam e priorizem demandas sociais que exigem respostas por meio de políticas públicas.

A adoção dessa política reflete um compromisso do Estado com a democratização e a inclusão, visando uma Administração Pública mais acessível e eficiente. A utilização de linguagem clara e compreensível por parte dos agentes públicos não se trata apenas de uma melhoria na comunicação, mas de um avanço significativo rumo à concretização dos objetivos fundamentais do Estado brasileiro. Ao facilitar o entendimento das informações públicas, cria-

se um ambiente propício à participação cidadã, alinhando-se aos objetivos fundamentais de garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Como destaca Colares (2019, p. 45 e 52), é essencial transformar o Brasil de um "Estado Bipolar de Direito" – marcado pela dicotomia entre um Estado Democrático de Direito para poucos e um Estado Totalitário e de Exceção para muitos – em um Estado Democrático de Direito efetivo para todos. Nesse sentido, a Política de Linguagem Simples desempenha um papel crucial na promoção da inclusão e da equidade. Ao assegurar que todos os cidadãos tenham acesso a informações claras e compreensíveis, a iniciativa ajuda a romper barreiras históricas que limitam o pleno acesso a direitos, políticas e serviços públicos.

Dessa forma, a política cearense não só aprimora a Administração Pública, mas também contribui para a construção de um Brasil mais justo, democrático e igualitário. Trata-se de um passo fundamental na transformação das práticas administrativas e no fortalecimento da democracia, garantindo que os direitos fundamentais sejam efetivados de maneira plena e equitativa, independentemente das características pessoais ou socioeconômicas dos cidadãos.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou compreender como a linguagem simples pode superar as barreiras informacionais e promover a inclusão de grupos marginalizados nos processos democráticos, especialmente no contexto do Estado do Ceará, marcado pelo analfabetismo funcional e pela desigualdade no acesso à informação. O objetivo central foi analisar o papel da linguagem simples como instrumento de democratização, avaliando sua implementação no Ceará e seu impacto na inclusão social e na participação popular. Os resultados da pesquisa demonstram que a adoção de uma comunicação clara e acessível é fundamental para reduzir assimetrias informacionais, fortalecer a transparência e ampliar o controle social, corroborando os pressupostos teóricos de autores como Freire (2019) e Fischer (2018).

A análise das políticas públicas cearenses, em especial a Lei n. 18.246/2022, revelou que a linguagem simples transcende a simplificação linguística, configurando-se como uma ferramenta de inclusão e cidadania. Ao facilitar o entendimento das informações públicas, essa política permite que cidadãos de diferentes níveis educacionais participem ativamente do ciclo das políticas públicas, desde sua formulação até sua avaliação. No entanto, os desafios persistem, como o alto índice de analfabetismo funcional na região Nordeste (42%, segundo o

INAF-2018) e a exclusão de vozes subalternas, que muitas vezes são silenciadas ou reinterpretadas por elites, conforme destacado por Spivak (2010).

A pesquisa também evidenciou que a linguagem simples se alinha a marcos legais nacionais e internacionais, como a Agenda 2030 da ONU, reforçando o compromisso com a governança democrática e a equidade. Contudo, a efetividade dessa política depende de sua materialização em práticas cotidianas na Administração Pública, superando a mera formalidade legal. Como alertou Lassalle (1933), a verdadeira transformação exige uma mudança cultural nas instituições, garantindo que a linguagem acessível seja incorporada como um valor permanente.

Este estudo não está isento de limitações. A abordagem qualitativa, embora tenha permitido uma análise contextualizada, limitou-se ao Estado do Ceará, o que restringe a generalização dos resultados para outros contextos. Além disso, a pesquisa focou em documentos e marcos legais, sem incluir entrevistas ou surveys com a população beneficiária, o que poderia enriquecer a compreensão dos impactos reais da linguagem simples na vida dos cidadãos.

Sugere-se, para futuras pesquisas, a realização de estudos empíricos que avaliem a percepção dos usuários sobre a clareza das comunicações públicas, bem como análises comparativas entre diferentes estados brasileiros. Também seria relevante investigar como a linguagem simples pode ser integrada a outras políticas educacionais e de inclusão digital, ampliando seu potencial democratizante. A consolidação de uma democracia participativa e inclusiva exige esforços contínuos, e a linguagem simples emerge como um caminho promissor para reduzir desigualdades e fortalecer o exercício da cidadania.

REFERÊNCIAS

ABRANTES, Ângela Maria Rocha Gonçalves; GONÇALVES DA SILVA, Mozart. As constituições brasileiras sob a ótica da constitucionalização simbólica. **Verba Juris**, João Pessoa, v. 4, n. 1, p. 175-202, jan/dez, 2005. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/vj/article/view/14817/8378>. Acesso em: 2 de abr. 2025.

BBC NOTÍCIAS BRASIL. Brasil: perfil de uma das maiores democracias do mundo, apesar de perturbações políticas e econômicas. **BBC**, [s.l.], 15 nov. 2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-63631333>. Acesso em: 31 mar. 2025.

BORGES, Ana Lúcia Alexandre; BEZERRA, Arthur Coelho. Linguagem simples no setor público brasileiro: uma abordagem dialógica com a competência crítica em informação. **Tendências da Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação**, [s.l.], v. 14, p. 1-22, ago., 2022. Disponível em: <https://revistas.ancib.org/index.php/tpbci/article/view/576/534>. Acesso em: 2 abr. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 2 abr. 2025.

BRASIL. **Lei n. 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 2 abr. 2025.

BRASIL. **Lei n. 13.460, de 26 de junho de 2017**. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da Administração Pública. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm. Acesso em: 2 abr. 2025.

BRASIL. **Lei n. 14.129, de 29 de março de 2021**. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm. Acesso em: 2 abr. 2025.

CASTRO, Larissa Leão de. A importância de narrar a memória do velho oprimido no capitalismo. **Psicologia & Sociedade**, [s.l.], v. 33, p. e222510, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/psoc/a/6NjmK67BxZG5pg77JxzrkvK/#>. Acesso em 2 abr. 2025.

CEARÁ. **Ceará 2050**: juntos pensando o futuro. Fortaleza: [s.n.], 2021. Disponível em: https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2022/07/FINAL_Relatorio-do-Livro-Sintese-Ceara-2050_VALIDADO.pdf. Acesso em 01 abr. 2025.

CEARÁ. **Constituição do Estado do Ceará**: promulgada em 5 de outubro de 1989. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/constituicao-do-ceara/constituicao-do-ceara-em-pdf>. Acesso em: 2 abr. 2025.

CEARÁ. **Lei n. 16.710, de 21 de dezembro de 2018**. Dispõe sobre o modelo de gestão do Poder Executivo, altera a estrutura da Administração Estadual. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/orcamento-financas-e-tributacao/item/6514-lei-n-16-710-de-21-12-18-republicado-no-d-o-de-27-12-18>. Acesso em: 2 abr. 2025.

CEARÁ. **Lei n. 18.246, de 01 de dezembro de 2022**. Institui a Política Estadual de Linguagem Simples nos órgãos e nas entidades da Administração Direta e Indireta do Estado do Ceará. Disponível em: https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2022/12/Lei-No-18.246_01122022_Politica-Estadual-Linguagem-Simples.pdf. Acesso em: 3 abr. 2025.

CEARÁ. Lei n. 18.709, de 27 de março de 2024. Dispõe sobre o Plano Estratégico Estadual de Longo Prazo – PLP. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/trabalho-administracao-e-servico-publico/item/9354-lei-n-18-709-de-27-03-24-d-o-27-03>

24#:~:text=%C2%A7%202%C2%BA%20Esta%20Lei%20estabelece,das%20desigualdades%20sociais%20e%20regionais.. Acesso em: 01 abr. 2025.

COLARES, Antonio Samuel de Carvalho. Os Beneficiários preferenciais das tutelas liminares no âmbito do Poder Judiciário brasileiro. Porto Alegre: Simplíssimo, 2019.

FISCHER, Heloisa. Clareza em textos de e-gov, uma questão de cidadania: Subsídios do movimento mundial pela linguagem clara para facilitar a compreensão de textos que orientam cidadãos em ambientes de governo eletrônico. Rio de Janeiro: Com Clareza, 2018.

FREIRE, Paulo. Pedagogia do oprimido. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2019.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 21, p. 211-260, jun. 2000. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>. Acesso em: 3 abr. 2025.

INSTITUTO PAULO MONTENEGRO. INAF-2018. Disponível em: <http://alfabetismofuncional.org.br/alfabetismo-no-brasil>. Acesso em: 2 abr. 2025.

LASSALLE, Ferdinand. Que é uma Constituição? Tradução de Walter Stönnner. São Paulo: Edições e Publicações Brasil, 1933. Disponível em: <http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/constituicao.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2025.

MILL, John Stuart. Considerações sobre o governo representativo. Tradução de Manoel Innocêncio de Lacerda Santos Jr. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. Brasília, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em 31 mar. 2025.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. O contrato social. Tradução de Mário Franco de Sousa. Oeiras: Editorial Presença, 2010.

SILVA, Carlos Rubens Moreira da. Portal da Transparência do Estado do Ceará: estudo sobre sua criação, implantação e aplicação como instrumento de controle social. 2014. Dissertação (Mestrado Profissional) – Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas, Universidade Estadual do Ceará, 2014. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2018/04/Disserta%C3%A7%C3%A3o-Portal-daTranspar%C3%A3Ancia-1.pdf>. Acesso em: 3 de abr. 2025.



SPIVAK, Gayatri Chakravorty. **Pode o subalterno falar?** Traduzido de Sandra Regina Goulart Almeida, Marcos Pereira Feitosa, André Pereira Feitosa. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2010.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. **Democracy Index 2024:** What's wrong with representative democracy? Londres: The Economist Intelligence Unit, 2024. <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2024-confirmation/>. Acesso em: 01 abr. 2025.

Submetido: 30/11/2025

Aprovado: 15/123/2025

Publicado: 01/01/2026

Autoria:

Antonio Samuel de Carvalho Colares

Mestrando profissional em Planejamento e Políticas Públicas pela UECE. Especialista em Direito Constitucional pela UNESA. Especialista em Gestão Pública Estadual pela UNYPÚBLICA. Bacharel em Direito pela UFC. Lattes:

<http://lattes.cnpq.br/4160739651992783>

E-mail: samuel_seraloc@yahoo.com.br

Lia Machado Fiuza Fialho.

Doutora em Educação Brasileira pela UFC. Pós-doutorada em Educação pela UFPB.

Professora doutora do Centro de Educação da UECE, Professora Permanente do PPGE/UECE e do Mestrado MPPP/UECE. Líder do Grupo de Pesquisa Práticas Educativas Memórias e Oralidades - PEMO. Editora da revista Educação & Formação do PPGE/UECE. Pesquisadora produtividade CNPQ.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4614894191113114>.

E-mail: lia_fialho@yahoo.com.br