



Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Simplificação da Comunicação Administrativa
Um projeto para o Instituto da Segurança Social, IP

Elsa Marlene da Costa Castro

Trabalho de Projeto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Administração Pública

Orientador:
Dr. João António Salis Gomes, Professor Auxiliar Convidado (Especialista)
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

outubro, 2013

AGRADECIMENTOS

Ao meu pai, a pessoa mais importante da minha vida, por acreditar sempre em mim e por me dar força para arriscar e nunca desistir.

À Manela, sempre do meu lado, por acreditar que sou capaz de chegar onde quero.

Ao Professor Doutor João Salis Gomes por incutir em mim o gosto e o querer saber mais sobre a simplificação da comunicação administrativa e pelo precioso apoio prestado durante a elaboração deste trabalho de projeto.

Ao Professor Doutor Juan Mozzicafreddo pelo rigor e pelo imprescindível conhecimento transmitido.

RESUMO

Numa sociedade cada vez mais complexa e globalizada, a questão da comunicação entre Administração e cidadão assume uma importância fulcral.

A simplificação da linguagem administrativa afirma-se, cada vez mais, como um ponto essencial para assegurar o exercício pleno da cidadania, enquanto pedra de toque do sistema democrático. Só compreendendo a informação que lhe é transmitida é que o cidadão poderá participar ativamente na sociedade e fazer valer os seus direitos.

O Instituto da Segurança Social, IP tem trabalhado no sentido de simplificar e aperfeiçoar os seus suportes externos de comunicação, como formulários, no entanto, ainda não existe uma uniformização de todos os documentos, como os ofícios, que são redigidos de acordo com a sensibilidade do técnico, tendo como resultado textos complexos e tecnicistas, que não são acessíveis ao cidadão comum. Considerando a amplitude do público que acede aos seus serviços, abrangendo praticamente toda a população, e a sua área de atuação, vital num Estado Social e ainda mais na realidade sócio-económica em que vivemos, o Instituto da Segurança Social, IP adquire uma importância fundamental na vida dos cidadãos e empresas, reforçando a necessidade da sua comunicação ser clara e eficaz.

Pretende-se, assim, analisar as notícias disponíveis no sítio da internet da Segurança Social, importantes para os cidadãos, por forma a aferir a clareza do seu discurso e perceber quais os problemas existentes na mensagem que interferem na sua legibilidade e, por fim, propor uma ferramenta de apoio para os técnicos que redigem os suportes de informação, uma lista de verificação, que tornaria os documentos do Instituto da Segurança Social, IP mais claros e acessíveis a todos os cidadãos.

Palavras-Chave: Modelo Profissional Weberiano, New Public Management, New Public Service, Estado, Administração Pública, Reforma Administrativa, Simplificação

ABSTRACT

In an increasingly complex and globalized society, the issue of communication between administration and citizens has great importance.

The simplification of administrative language states as a key point to ensure the full exercise of citizenship as the touchstone of the democratic system. Only by understanding the information that is conveyed by Administration, the citizens can actively participate in society and assert their rights.

The Social Security Institute has been working to simplify and improve their external communication media, such as forms, however, there is still no standardization of all documents, such as letters, which are written according to the technician's sensitivity, resulting in complex and technical texts, which are not accessible to the ordinary citizen. Considering the extent of public accessing their services, covering virtually the entire population, and its operation area, the Social Security Institute has a fundamental importance in the lives of citizens and businesses, reinforcing the need of clear and effective communication.

It is intended, therefore, to analyze the news available on the website of Social Security, important to the citizens, in order to assess the clarity of his speech and realize what problems exists in the message that interfere with its readability and finally propose a support tool for technicians who write media information, a checklist, which would make the documents clearer and more accessible to all citizens.

Keywords: Professional Weberian Model, New Public Management, New Public Service, State, Public Administration, Administrative Reform, Simplification

ÍNDICE

RESUMO	III
ABSTRACT.....	IV
INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO I – ESTADO E ADMINISTRAÇÃO	3
1.1. RELAÇÃO ENTRE ESTADO E ADMINISTRAÇÃO	4
1.2. O PAPEL DO ESTADO	6
1.3. A EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA	8
1.3.1. O MODELO PROFISSIONAL WEBERIANO	8
1.3.2. REFORMA ADMINISTRATIVA: DO MODELO BUROCRÁTICO AO NEW PUBLIC MANAGEMENT	11
1.3.3. O NEW PUBLIC SERVICE	14
1.3.4. O MODELO DE GOVERNANÇA.....	15
1.5. A MODERNIZAÇÃO DO ESTADO E A SIMPLIFICAÇÃO DA COMUNICAÇÃO	17
CAPÍTULO II – LITERACIA E COMUNICAÇÃO	19
2.1. A NECESSIDADE DE SIMPLIFICAR	19
2.2. A IMPORTÂNCIA DAS TIC NO PROCESSO DE SIMPLIFICAÇÃO	21
2.3. A QUESTÃO DA LITERACIA E DA LEGIBILIDADE	22
2.3.1. LITERACIA.....	22
2.3.2. LEGIBILIDADE	26
2.3.3. FÓRMULAS DE LEGIBILIDADE	27
2.4. OS PRINCÍPIOS DA PLAIN LANGUAGE	32
2.4.1. A PLAIN LANGUAGE EM TEXTOS ELETRÔNICOS.....	36
CAPÍTULO III – UM PROJETO DE SIMPLIFICAÇÃO DA COMUNICAÇÃO NO INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, IP.....	37
3.1. ENQUADRAMENTO DA ORGANIZAÇÃO EM ANÁLISE - O INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, IP	37
3.1.1. O ATENDIMENTO AO CIDADÃO NO ISS, IP	40
3.1.2. A EXPERIÊNCIA DO ISS, IP	40
3.2. O PROJETO E METODOLOGIA	41
3.2.1. A APLICAÇÃO DA FÓRMULA DE LEGIBILIDADE	45
3.2.2. VERIFICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DE ESCRITA EM LINGUAGEM CLARA.....	48
3.2.3. PROPOSTA: CRIAÇÃO DE UMA LISTA DE VERIFICAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE UM PLANO DE IMPLEMENTAÇÃO DA ESCRITA EM PORTUGUÊS CLARO	53
CONCLUSÃO.....	59
FONTES	63
BIBLIOGRAFIA	65
CURRICULUM VITAE	I

ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1.1 – GESTÃO TRADICIONAL VS. NOVA GESTÃO PÚBLICA	12
QUADRO 2.1 – POPULAÇÃO RESIDENTE COM 15 E MAIS ANOS POR NÍVEL DE ESCOLARIDADE COMPLETO MAIS ELEVADO	22
QUADRO 2.2 – DOMÍNIOS DE COMPETÊNCIAS DE MEDIÇÃO DO NÍVEL DE LITERACIA	24
QUADRO 2.3 – OS CINCO NÍVEIS DE LITERACIA	24
QUADRO 2.4 – ESCALA DA FÓRMULA READING EASE DE RUDOLF FLESCH	29
QUADRO 2.5 – ESCALA DA FÓRMULA READING EASE DE FLESCH ADAPTADA POR FERNÁNDEZ HUERTA.....	30
QUADRO 2.6 – “ESCALA DE NÍVEL DE PERSPICUIDAD” DE SZIGRISZT PAZOS	31
QUADRO 2.7 – QUADRO SÍNTESE DE REGRAS DE ESCRITA EM LINGUAGEM CLARA.....	35
QUADRO 3.1 – ORGANIZAÇÃO INTERNA DOS SERVIÇOS CENTRAIS DO ISS, IP.....	38
QUADRO 3.2 – NOTÍCIAS DO ISS, IP EM ANÁLISE.....	42
QUADRO 3.3 – RESULTADO DA APLICAÇÃO DA FÓRMULA DE PERSPICUIDAD DE SZIGRISZT PAZOS.....	45
QUADRO 3.4 – CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DE LEGIBILIDADE	49
QUADRO 3.5 – ANÁLISE DOS TEXTOS DE ACORDO COM OS PRINCÍPIOS DA ESCRITA LINGUAGEM CLARA	51
QUADRO 3.6 – PROPOSTA DE LISTA DE VERIFICAÇÃO PARA TEXTOS EM PAPEL	55
QUADRO 3.7 – PROPOSTA DE LISTA DE VERIFICAÇÃO PARA TEXTOS ELETRÔNICOS	56
QUADRO 3.8 – PROPOSTA DE UM PLANO DE IMPLEMENTAÇÃO DE ESCRITA EM LINGUAGEM CLARA	57

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 2.1. – LITERACIA EM PORTUGAL (POPULAÇÃO ENTRE OS 16-65 ANOS).....	25
FIGURA 3.1 – ESTRUTURA GERAL DO ISS, I.P.....	39
FIGURA 3.2 – ESTRUTURA INTERNA DOS SERVIÇOS CENTRAIS DO ISS, IP	39
FIGURA 3.3. – RESULTADOS DA APLICAÇÃO DA “FÓRMULA DE PERSPICUIDAD” POR CATEGORIA DE TEXTO	48

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

IALS – International Adult Literacy Survey

IPSS – Instituição Particular de Solidariedade Social

ISS, IP – Instituto da Segurança Social, IP

NPM – New Public Management

NPS – New Public Service

OCDE – Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico

RSI – Rendimento Social de Inserção

TIC – Tecnologias de Informação e Comunicação

INTRODUÇÃO

A evolução e complexidade da sociedade conduziram à reforma do modelo de gestão do Estado. Foi no contexto desta reforma que se propôs um modelo de governança, através da criação de redes de comunicação e intervenção de diferentes atores políticos, abrindo-se a porta ao cidadão, que passou a ser parte ativa no seio das decisões políticas.

Foi desta forma que a simplificação da comunicação surgiu como uma preocupação para a Administração; se outrora o grande tema central eram os procedimentos, hoje em dia, a qualidade da gestão assume um papel preponderante para os serviços públicos. A Administração Pública deixou de olhar apenas para dentro de si própria, para se colocar no lugar do cidadão e tentar perceber as suas necessidades, levando à reengenharia de processos e às medidas de simplificação, quer nos próprios procedimentos, quer na comunicação.

As medidas de simplificação da comunicação são uma forma de aliviar a carga burocrática normalmente associada à Administração Pública, permitindo melhorar a sua imagem perante o cidadão, através da aproximação ao cidadão, eficiência e eficácia. Assiste-se a uma consciencialização da necessidade de uma cultura de simplificação, sendo um exemplo o Programa Simplex. Cada vez mais, a Administração tem noção do impacto direto que as suas decisões têm na vida do cidadão, moldando as suas escolhas diárias e cerceando ou garantindo direitos, sendo importante que este consiga comunicar eficazmente com a Administração e entender claramente a mensagem que esta lhe pretende transmitir. Só desta forma, o cidadão terá capacidade de compreender os seus direitos e deveres, por forma a poder exercer plenamente a sua cidadania, entendida tanto como um direito, como um dever.

O Instituto da Segurança Social, IP tem vindo a tomar diversas medidas no sentido de facilitar a comunicação com o cidadão, tais como a criação de guias práticos que explicam, de forma simples, os diversos assuntos do âmbito de segurança social, como por exemplo as prestações sociais, com grande interesse para o cidadão, mas bastante complexos. No entanto, não existe uma cultura de escrita em linguagem clara, pelo que os suportes de informação não são uniformes quanto à sua legibilidade, existindo textos de fácil compreensão e outros tecnicistas e complexos, com prejuízos quanto à facilidade de transmissão da informação.

Assim, o presente Trabalho de Projeto, desenvolvido no âmbito do Mestrado em Administração Pública, tem como objetivo analisar as notícias da responsabilidade do Instituto da Segurança Social, IP que se encontram no sítio da internet da Segurança Social, por forma a aferir quais os principais obstáculos à clareza da informação e criar uma ferramenta que permita apoiar os técnicos na criação de documentos mais claros e

uniformes, uma lista de verificação, e deste modo, contribuir para uma comunicação mais eficiente entre o Instituto da Segurança Social, I.P. e o cidadão.

No que respeita à estrutura deste Trabalho de Projeto, o mesmo encontra-se organizado em três capítulos e uma conclusão. O capítulo I pretende ser uma revisão da literatura sobre a evolução dos modelos de gestão do Estado, com especial enfoque no processo de reforma administrativa, com o objetivo de enquadrar a questão da preocupação com a simplificação da comunicação administrativa e o papel do cidadão no atual modelo de gestão. No capítulo II irá ser efetuado um enquadramento do tema da simplificação da comunicação e a sua interação com a questão da literacia. No capítulo III será desenvolvido o projeto de implementação de uma ferramenta de apoio na escrita dos suportes de informação do Instituto da Segurança Social, IP, iniciando-se com o diagnóstico dos principais problemas que obstam à legibilidade dos textos daquele Instituto, de modo a elaborar uma lista de verificação a utilizar pelos técnicos que elaboram os suportes de informação, como forma de evitar que os problemas encontrados se mantenham e uniformizar todos os suportes de comunicação no que respeita à sua legibilidade. Por último, a conclusão pretende ser uma reflexão sobre o tema e a importância da proposta apresentada para o funcionamento do Instituto da Segurança Social, IP e a sua missão de prossecução do serviço público.

CAPÍTULO I – ESTADO E ADMINISTRAÇÃO

O processo de Reforma Administrativa teve início nos finais da década de 70, não se podendo considerar terminado; trata-se de um movimento progressivo e não de uma transformação abrupta (Leroy, 1996). A reforma da administração nasceu da necessidade de responder à incapacidade do Estado gerir de forma eficaz, como consequência da crise económica que colocou em causa a viabilidade do *Welfare State*, assistindo-se, assim, a uma alteração da conceção do Estado, passando o modelo burocrático a ser visto como ineficiente para acompanhar a evolução da sociedade, devido à sua inflexibilidade (Rocha, 2009). De acordo com Bumgarner e Newswander (2009), as organizações burocráticas são incapazes de se adaptar às constantes alterações da sociedade e, por isso, estão condenadas a cair. As constantes alterações próprias da sociedade moderna não se coadunam com organizações construídas sobre uma base de permanência, sob pena de serem ineficientes, crescendo a ideia de que a eficácia não pode ser atingida através da concentração do poder num só ente, uma vez que a eficiência reside em unidades mais pequenas, descentralizadas e especializadas.

A reforma administrativa pretendeu melhorar as práticas existentes de forma a ter impactos positivos nos processos e substituir o modelo de gestão pública (Caiden, 1991, *apud* Rocha, 2009). De acordo com Araújo (2000), o objetivo último seria eliminar aquilo que os reformadores viam como defeitos no Estado através de um processo gradual.

O Estado assume funções de fornecimento de serviços, redistribuição de rendimentos, estímulo à atividade económica e de mercado e de equilíbrio sistémico, com vista a assegurar a sua estabilidade (Mozzicafreddo, 2000), o Estado deixa de ser fechado em si mesmo, para se aproximar do cidadão e ouvi-lo, sendo, aliás, o modelo de governança, a criação de redes de interação, o grande exemplo.

Pensar em Reforma Administrativa leva, necessariamente, à ideia de modernização administrativa, de constante procura pela melhoria dos serviços públicos, da ideia de cidadania e utilização das TIC.

A questão da simplificação da comunicação administrativa insere-se neste contexto de reforma administrativa, surgindo como uma preocupação no seio de uma sociedade globalizada, com procedimentos complexos, pautados ainda pela presença de sinais da burocracia, como a lentidão, a inflexibilidade e o tecnicismo, que fazem com que, por vezes, seja difícil interagir com a Administração.

De forma a chegar até este momento em que a Administração começou a ter como preocupação a questão da simplificação, torna-se essencial compreender as diferentes

fases da gestão do Estado e o seu contexto, bem como a relação entre o Estado e a Administração, uma vez que os dois estão intrinsecamente ligados.

1.1. RELAÇÃO ENTRE ESTADO E ADMINISTRAÇÃO

A evolução do Estado, fruto da complexidade da própria sociedade, levou à necessidade de criação de um espaço administrativo e institucional do poder, de forma a permitir a sua gestão, sendo este um processo comum a todos os Estados. Já não é possível pensar em Estado sem pensar em monopólio do poder, exercido não só sobre o território, mas também sobre os seus habitantes, através da emanação de regras com carácter coercivo, seguidas pela sociedade e cuja violação é igualmente julgada por esta; trata-se de um poder não só físico, mas também cultural, na medida em que é legitimado e enraizado pela própria sociedade.

Tentar encontrar uma definição de Estado seria uma tarefa que levaria sempre a resultados pouco satisfatórios. De acordo com Strayer (s.a.), “um estado existe sobretudo no coração e no espírito do seu povo”, pelo que definir numa frase o que é o Estado, revela-se inglório, sendo que apenas é possível caracterizar os sinais identificativos que permitirão perceber que se está perante um Estado:

1. permanência no espaço e no tempo: o Estado duradouro permite que o seu povo se organize, criando uma unidade política;
2. existência de instituições permanentes e impessoais: a existência de instituições com estas características, aumenta a sua eficiência e especialização, permitindo acompanhar a complexidade da sociedade, fruto da sua evolução.

De notar, porém, que a simples existência de instituições não chega para afirmar que se está perante um Estado; torna-se necessário que estas instituições cresçam em prestígio, para que a sua autoridade seja reconhecida pelo povo e para que este apreenda o valor do interesse público como estando acima do interesse privado (Strayer, s.a.).

Mozzicafreddo, nas aulas de Estado, Administração e Políticas Públicas no Mestrado em Administração Pública, ISCTE (2011) refere ainda outras características que permitem afirmar existência de um Estado:

1. Recursos financeiros centralizados em receitas e despesas públicas;
2. Existência de uma autoridade que unifica o povo;
3. Uma estrutura administrativa que materializa e estabiliza o Estado, tendo em conta que este é uma abstração;
4. Normas e regulamentos que formam o Direito;
5. Língua comum;
6. Fronteiras estáveis;

7. Mercado gerador de riqueza.

A partir destes pressupostos, o Estado tem condições de estabilizar e evoluir para um aparelho administrativo cada vez mais complexo, chamando a si um maior número de funções. Quanto mais complexo se torna, mais o Estado se expande, necessitando de um maior controlo e levando á evolução dos modelos de gestão do Estado, de forma a permitir que se adapte aos novos paradigmas marcados pela necessidade de resposta às exigências e funções a si cometidas. Face ao alargamento das funções do Estado, a Administração também se vai tornar cada vez mais complexa, uma vez que esta consubstancia a materialização do Estado, estando intrinsecamente ligados.

Ao contrário do que acontece nos Estados Unidos, na Europa a Administração é moldada pelo Estado, o que é compreensível face aos últimos 500 anos de história e mudanças de paradigma porque já passou, bastando pensar na Reforma Protestante, na Revolução Francesa ou na Revolução Industrial, ou ainda nas ideias marxistas sempre relacionadas com o Estado; atente-se, igualmente, no papel que a Igreja sempre teve, quer na vida social, quer na vida política, influenciando decisões e pensamentos e, consequentemente, o processo de construção do Estado e da Administração (Strayer, s.a.). Na Europa, o Estado assume um papel central na definição do modelo de gestão e do pensamento político (Stillman, 1997), perceptível no caso francês: “The development of administrative science in France is inextricably linked to a particular French model of the state” (Chevallier, 1996 *apud* Stillman, 1997).

Se o conceito de Estado é essencial para compreender a Administração Pública, a relação entre estes é essencial para a perceção da evolução do Estado e dos seus modelos de gestão. O Estado é uma realidade historicamente situada, a sua construção reflete o momento histórico em que ocorreu (Gomes, 2013). Partindo na Idade Média de um sistema feudal, com uma gestão predominantemente privada, através da autoridade do “Senhor”, assente no estatuto de lealdade, o Estado passou, nos séculos XVI e XVII, para um sistema absolutista, um Estado Polícia, sem separação dos poderes legislativo, político e jurisdicional; a gestão era centralizada no Rei, que assegurava as funções básicas de assistência, coleta de impostos, polícia, justiça e manutenção da soberania. No século XIX, a conceção de Estado passou a estar assente na primazia da lei e na legitimidade, na separação de poderes e no poder representativo, era o chamado Estado Moderno, cujo modelo de gestão assegurava as funções de assistência, soberania e controlo, e a Administração era profissionalizada. O Estado evoluiu para se tornar social, o designado Welfare State, assumido como um Estado democrático, assente na legalidade, na legitimidade procedimental e nos direitos cívicos. O seu modelo de gestão consagra mecanismos de participação direta pelos cidadãos no desenvolvimento das políticas públicas. (Gomes, 2013)

O Estado está em constante evolução, a par dos seus modelos de gestão, este processo de transformação levou a uma complexidade do modelo administrativo, na medida em que avançou de uma administração praticamente nula, para uma administração que agrega diversas funções à medida que se foi tornando cada vez mais imparcial. Ainda assim, a primeira ideia de Estado, conforme é hoje concebido, surgiu com o Estado Feudal, que se foi moldando, sempre numa perspetiva de permanência e evolução. “O estado moderno, tal como o conhecemos actualmente, tem sempre por base o modelo surgido na Europa, no período que vai de 1100 e 1600” (Strayer, s.a.).

1.2. O PAPEL DO ESTADO

A acumulação de funções pelo Estado, resultado das características da sociedade e dos recursos de que dispõe, foi alterando o seu papel, passando de um Estado interventor, para um Estado regulador (Pitschas, 1993).

O processo de modernização do Estado é indissociável do desenvolvimento social, económico e político, quer interno, quer internacional. É esta flexibilidade que impulsiona o progresso da sociedade e do papel Estado, tendo sido uma das responsáveis pelo desenvolvimento do *Welfare State*. Uma sociedade desenvolvida acentua as suas diferenças a nível estrutural, sendo necessário mecanismos de regulação, para que, apesar das diferenças, esteja integrada, uma vez que, de acordo com Giaque (2003), regulação é o controlo constante dos conflitos.

“Regulation is not a state of equilibrium, because there is no equilibrium, only a process. Regulation is a process through which changes to anti-organizational processes are offset by opposing forces that maintain the system. Regulation means constant control of conflicts.” (Giaque, 2003)

Desta forma, torna-se essencial a existência de um elemento agregador da sociedade, que, segundo T.H. Marshall, é o elemento da cidadania, um estatuto social que integra e iguala todos os cidadãos em igualdade e direitos. Marshall distingue os três elementos da cidadania: o elemento civil, como o direito à liberdade; o elemento político, como o direito de participação no processo político; e o elemento social, como o direito a um mínimo de bem-estar social, concretizado através da regulação e da criação de sistemas de segurança social. (Flora e Alber, s.a.) Neste sentido, o Estado chama a si cada vez mais funções à medida que cresce e evolui, assumindo, desta forma, um papel não só de garante do seu próprio funcionamento, mas também de reorganizador das sociedades, um Estado-Providência, resultado das exigências da sociedade, da própria política e da crescente complexidade do processo de modernização.

Este processo implica a criação de estruturas de resposta às necessidades e problemas, consubstanciando-se numa série de funções que estruturam a matriz institucional do Estado-Providência. O Estado assume funções de fornecimento de serviços, cobertura de riscos e redistribuição de rendimentos, através de estruturas de prestação de serviços sociais (segurança social, saúde, educação, formação profissional, investigação e desenvolvimento e equipamentos sociais básicos), de estímulo à atividade económica e de mercado (incentivos, monitorização, regulação, compensação) e de equilíbrio sistémico, por forma a assegurar a sua estabilidade (concertação, negociação e compensação). A dimensão estrutural do Estado assenta não só na consolidação da institucionalização das funções de regulação social, económica e política, como também no conjunto de normas que estabelecem o modelo de ação e organizam as relações sociais e as suas conflituosidades. (Mozzicafreddo, 2000)

A evolução do Estado não é um processo temporalmente estanque, o Estado continua em desenvolvimento e em crescimento, devido à necessidade de resposta a novos desafios, que levam a um repensar das suas funções e a uma racionalização interna do setor público, fruto da crescente globalização e complexidade da realidade social. Ao longo do tempo, o Estado deixou de ter um papel de distribuidor direto de bens e serviços, para passar a ter um papel de regulador, passando a estabelecer parcerias privadas de forma a assegurar as necessidades sociedade e conseguir manter a sua sustentabilidade. O papel do Estado vai sendo influenciado pelas necessidades da sociedade e circunstâncias sociais, económicas e políticas.

Daí que seja inevitável um recuo do Estado para uma reformulação das suas responsabilidades sociais. É claro que existem outras razões para que as actividades do Estado sejam reformuladas. As responsabilidades obsoletas do Estado e suas administrações sufocam economicamente a autonomia dos cidadãos e o desenvolvimento da sua liberdade individual, mais do que assegurarem as suas necessidades básicas. Também será necessário redefinir a distinção entre as actividades complementares do sector estatal e o sector privado. O Estado moderno está, assim, sujeito a um vasto imperativo de mudança, sendo incontestável que deve operar uma modernização de fundo (Pitschas, 2007).

O fenómeno de globalização, entendido como a integração dos mercados e a internacionalização dos produtos, levou a um repensar das políticas públicas (Ferrera, 2008) e a Administração Pública não tem passado incólume a este processo, havendo uma necessidade de estabelecimento de um modelo de governança, que estabeleça uma rede de interação entre o setor público e privado. As reformas administrativas têm dado ênfase à estrutura e funcionamento das instituições públicas, sendo que se impõe uma lógica de

interação público-privado através do estabelecimento de redes de parceria mas sem esquecer o seu objetivo final, o cidadão. Está-se perante uma consciencialização de que o Estado não é o único capaz de enfrentar as grandes questões sociais, e que esse papel também pode ser atribuído ao setor, rompendo-se o espírito monopolista do Estado e reconhecendo-se a interdependência e necessidade de cooperação entre o Estado e a sociedade para a concretização do interesse público através da definição das políticas públicas. Este novo modelo de governança não elimina os princípios burocráticos ou da gestão pública, mas sim complementam-nos (Prats i Català, 2005). O papel do Estado está, assim, em constante mudança à medida que se avança para uma crescente globalização e modernização, com consequências ao nível da Administração que tem necessidade de se ajustar às novas realidades sociais e económicas com que se depara.

1.3. A EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA

1.3.1. O MODELO PROFISSIONAL WEBERIANO

A confusão entre política e administração, em que vigorava um esquema de *patronage*, potenciando a corrupção e o oportunismo, sem uma noção de serviço público, foram a base para diversas reformas administrativas, que, nos Estados Unidos da América tiveram início com o *The Pendleton Act*, assinado em Janeiro de 1883, que prevê que os cargos no Governo Federal são preenchidos com base no mérito e os funcionários escolhidos com base em exames, e para o aparecimento da teoria Administrativa, iniciada por Wilson em 1887 e que defende a separação entre política e administração, considerando que compete aos políticos a definição das políticas e à administração a sua implementação, sempre baseada em critérios objetivos e não segundo interesses políticos (Rocha, 2009).

A teoria de Wilson foi sendo desenvolvida por outros Autores, dos quais se destaca Goodnow, em “Politics and Administration” (1900), de onde resultou um conjunto de princípios base da Teoria Administrativa:

1. Centralização do poder (“quanto mais dividido está o poder tanto mais se torna irresponsável”);
2. Separação entre política e administração;
3. Hierarquização como condição necessária para uma boa administração, que, por sua vez, é condição necessária para o bem-estar e desenvolvimento

A partir desta construção teórica, Taylor desenvolveu a Administração Científica, que parte de dois pressupostos: a aplicação dos princípios científicos à gestão e a determinação com detalhe das funções de cada trabalhador, do controlo desse trabalho e da recompensa equivalente ao desempenho. Os trabalhadores devem ser “máquinas” com funções de mera

execução, pelo que a determinação da sua função deve ser aferida como tal, através de um modelo de planeamento e seleção científicos (Rocha, 2009).

Diversas críticas foram apontadas à Administração Científica, entre elas a de Elton Mayo, que, através da Teoria das Relações Humanas, defendia que a produtividade sobe na medida em que sobe a motivação dos trabalhadores, sendo que os motivos financeiros são os que menos interessam à motivação. Esta teoria foi importada para a Administração Pública nos anos 60 traduzindo-se na criação de diversos instrumentos de apoio à gestão como a gestão por objetivos e a gestão participativa. Uma outra crítica à Administração Científica prendia-se com a sua excessiva rigidez na aplicação de regras, impedindo a evolução da Administração e levando a uma incapacidade geral de lidar com o crescimento do número de funcionários. Uma última crítica ao taylorismo é a de Carl J. Friedrich que considera a separação entre Administração e Política uma impossibilidade na medida em que na generalidade das políticas, os funcionários participam no processo, não havendo como distinguir o que é estritamente político, do que é administrativo (Rocha, 2009).

O contributo de Max Weber para a racionalização da administração deu-se com o desenvolvimento do estudo da burocracia, que afirmava que as organizações burocráticas eram tecnicamente superiores em termos de precisão, velocidade, conhecimento, continuidade, unidade, subordinação e redução de custos (Adão e Silva, 1997), capazes de atingir o mais alto grau de eficiência (Weber, 1971), defendendo que a burocracia é indispensável face ao aumento das exigências ao nível das práticas administrativas consequentes do surgimento das democracias de massas (Adão e Silva, 1997).

Weber teorizou o tipo ideal de burocracia como uma estrutura formal e racional, baseada em procedimentos formais e de base legalista. Tem como princípios a hierarquia de posições; um sistema de regras e leis em que assentam os procedimentos e decisões da administração; a especialização dos funcionários e a impessoalidade no relacionamento com os cidadãos, com o objetivo da equidade e de eficiência (Pitschas, 1993). Poder-se-á dizer que o modelo profissional weberiano tem como corolário que a administração serve interesses públicos completamente distintos dos interesses privados, submetido a uma lógica de estrito cumprimento de normas e procedimentos legalmente implementados, racionais, limitados e universais (Prats I Català, 2005). Ainda segundo Weber (1971), a Administração necessita de ser controlada para funcionar numa sociedade de massas, tendo uma importância fundamental num sistema capitalista, pela sua racionalidade. Tal como refere Peters (1978, *apud* Rocha, 2009): "Bureaucracies depend for their smooth functioning on the acceptance of impersonality and universality of rules. If rules must be renegotiated for each individual, bureaucracies become not only inefficient, they become superfluous as well".

O modelo burocrático apresenta vantagens, assim como desvantagens. Segundo Pitschas (1993), o modelo burocrático mantém a unidade administrativa, fortalecendo a tomada de decisões. Por outro lado, a especialização aumenta a eficiência e a produtividade da Administração e a impessoalidade assegura o tratamento imparcial e objetivo de todos os cidadãos sem favorecer nenhum em especial. Ainda assim, este modelo é um entrave à iniciativa privada e à participação na tomada de decisões, não tendo capacidade de resposta a novos problemas que se vão colocando, devido à rigidez de procedimentos (Pitschas, 1993).

No entanto, o modelo weberiano teve um papel essencial no desenvolvimento das instituições administrativas (Pitschas, 1993), num contexto de *Welfare State*, no qual o Estado assume um papel de provedor do bem-estar social, fornecendo serviços, regulando a economia e os mercados (Rocha, 2009), fruto do processo de modernização que impôs ao Estado a exigência de reestruturar as relações entre a sociedade e os indivíduos, em virtude da desagregação da estrutura social, com evidência das desigualdades existentes em si mesma, sendo o sistema político a forma de responder a esta necessidade. (Mozzicafreddo, 2000) A evolução da Administração Pública e das suas instituições corresponde, assim, à evolução da democracia das massas e à necessidade de um quadro administrativo burocrático e profissional como interface entre o Estado e o cidadão. (Weber, 1964)

O modelo burocrático começou a receber críticas à medida que o próprio *Welfare State* entrava em crise, em meados da década de 70, altura do choque petrolífero e da estagflação, que provocou uma recessão económica grave e que tornou o modelo de Estado-Providência in comportável pela dimensão que atingiu. Merton considerava que as organizações burocráticas padeciam de disfuncionalidades que as tornavam incapazes de responder aos problemas que foram surgindo com a crise e o aumento do peso do *Welfare State*. A burocracia exige segurança e cumprimento de procedimentos e regras, este rigor acaba por subverter o fim para que as organizações existem, a prossecução de objetivos, para se tornarem em meros cumpridores de regras, o que impede a adaptação a situações imprevisíveis. No fundo, as regras de procedimentos com vista à eficácia da tomada de decisões, acabam por ser ineficazes quando aplicadas aos casos concretos, perdendo utilidade (Prats i Català, 2005).

Depois de ganhar força com o *New Deal*, medida de carácter social implementada por Roosevelt nos anos 30, com vista à recuperação económica dos Estados Unidos, a crescente intervenção do Estado levou a uma subida da despesa pública. Outras críticas se levantaram ao modelo burocrático, principalmente no que respeita à sua impessoalidade, que tornou a Administração fria, desumanizada, com serviços rígidos, distantes. Todos estes fatores levaram à procura de alternativas e a uma reforma administrativa.

1.3.2. REFORMA ADMINISTRATIVA: DO MODELO BUROCRÁTICO AO NEW PUBLIC MANAGEMENT

A crise da década de setenta e o peso do Welfare State abalaram o modelo profissional weberiano, que passou a ser visto como ineficiente e incapaz de prosperar, sendo necessário procurar novas alternativas para a gestão do Estado. Diversas teorias com a pretensão de substituir o modelo de gestão e melhorar a eficácia e eficiência do Estado, de forma a prepará-lo para as mutações sociais e aproximá-lo do cidadão começam, então, a surgir.

Foi neste contexto que nasceu a teoria do “*New Public Choice*”, definida por Mueller (apud Rocha, 2009):

“Public choice can be defined as the economic study of non-market decision making, or simply the application of economics to political science. The subject matter of public choice is the same as that of political science: the theory of the state, voting rules, voting behaviour, party politics, the bureaucracy and so on. The methodology of public choice is that of economics however. The basic behavioural postulate of public choice, as or the economics, is that man is an egoistic, rational utility maximiser.”

A teoria do *Public Choice* parte do princípio de que os indivíduos são racionais nas escolhas, adotando estratégias de maximização.

Paralelamente a esta teoria começam a surgir as ideias do managerialismo, defensoras da descentralização, da desregulação e da delegação. Considerando que as organizações centralizadas são incapazes de inovar, a descentralização é tida como essencial para permitir aos gestores efetivamente gerir projetos e pessoas ao invés de gerirem apenas processos, sendo que para tal também se torna necessária a desregulação, que permite aos gestores exercerem autoridade sobre os recursos disponíveis por forma a prosseguirem os objetivos da organização com responsabilidade e, por último, para que os gestores exerçam as suas funções, é importante que os responsáveis políticos se abstenham de intervir na gestão da organização, fazendo uso do instrumento da delegação; exemplo é o *contracting-out* no qual a Administração Pública entrega a gestão de uma organização a uma entidade privada (Rocha, 2009).

Inspirado nestas teorias surgiu, na década de 80, como alternativa ao modelo burocrático, o modelo de gestão denominado de *New Public Management*, que considerava que o setor público podia e devia ser gerido como o setor privado (Peters, 1996). O NPM veio substituir a gestão tradicional pelas técnicas de gestão empresarial, que contrastam entre si, conforme é possível analisar no quadro abaixo:

Quadro 1.1 – Gestão Tradicional vs. Nova Gestão Pública

	GESTÃO TRADICIONAL	NOVA GESTÃO PÚBLICA
OBJETIVOS	Fixados em termos gerais	Claramente definidos
CRITÉRIO DE SUCESSO	Cumprir os procedimentos	Atingir os objetivos
RECURSOS	Eficiência é secundário	Eficiência e economia
ESTRUTURA	Responsabilidades definidas, sem delegações, hierarquizada, concentração de poder no topo	Menos hierarquizada, com maior delegação e capacidade de tomar decisões, sem concentração de poder apenas no topo
FUNÇÃO	O administrador é um árbitro, limita-se a cumprir regras	O gestor procura oportunidades, toma iniciativas

Fonte: adaptado de Rocha, 2009

No entanto, não se pode afirmar que o *New Public Management* substituiu totalmente o modelo burocrático; a relação estabelecida entre estes dois modelos de gestão é de complementaridade.

Os procedimentos da lógica managerial tendem, por um lado, a transformar e complementar a organização burocrática e social, no sentido de acrescentar formas de gestão eficiente e produtiva aos princípios da neutralidade e de equidade no tratamento dos cidadãos. (Mozzicafreddo e Gouveia, 2011)

O grande objetivo do NPM era reduzir o papel do Estado enquanto servidor e confiar ao mercado o fornecimento de serviços públicos, ficando este com um papel regulador, reduzindo desta forma a dimensão do setor público e, conseqüentemente, os seus custos (Araújo, 2000), assim, a reforma administrativa foi um processo de ajuste das estruturas e dos processos administrativos, implicando redução do setor público e da intervenção do Estado, flexibilidade da gestão, alteração de processos e do modelo de relacionamento da Administração com os cidadãos, que passaram a ser vistos como clientes dos serviços públicos (Rocha, 2009).

O NPM assenta em sete características fundamentais:

1. Profissionalização da gestão, dando aos gestores liberdade de gerir e poder discricionário, de forma a habilita-los a responder a novos problemas que possam surgir, responsabilizando-os;
2. Objetivos bem definidos e mensuráveis;

3. Controlo de *outputs* com ênfase nos resultados e na performance e não nos procedimentos,
4. Divisão do setor público em unidades corporizadas organizadas por produtos para uma melhor capacidade de gestão;
5. Promoção da competição no setor público como forma de baixar custos e melhorar *standards*;
6. Práticas de gestão privada de forma a flexibilizar a Administração;
7. Racionalização da utilização dos recursos com o objetivo de cortar custos, “fazer mais com menos”. (Hood, 1996, apud Rocha, 2009)

O NPM exigiu uma maior flexibilidade ao setor público e definição de objetivos com indicadores de performance, conferindo uma maior visibilidade aos gestores, que se tornaram responsáveis, na medida em que adquiriram capacidade para decidir (Araújo, 2000) através da flexibilização dos processos que permitiram aos gestores servir, efetivamente, o interesse público (Bumgarner e Newswander, 2009). Este novo modelo de gestão teve, assim, um profundo impacto na estrutura da Administração Pública, dotando-a de novos instrumentos, como o *contracting-out*, como forma de resposta ao aumento da dimensão do setor público e à necessidade de repensar o papel do Estado, o recurso ao *contracting-out* trouxe uma maior flexibilização à atuação do Estado, bem como incentivos de ordem financeira para fazer face às despesas decorrentes do *Welfare State* (Bumgarner e Newswander, 2009). Outros instrumentos de apoio à gestão do Estado foram a criação de agências, unidades executivas que prestam um serviço ao governo e ainda a adoção de indicadores de performance para medir a eficiência, a eficácia e a qualidade dos serviços. A introdução destes indicadores implicou uma definição clara dos objetivos, a autonomia de gestão e a descentralização (Araújo, 2000).

Desta forma, o Estado deixa de ser interventor para assumir uma postura reguladora. A introdução do NPM e a nova postura do Estado trouxe benefícios ao setor público, ajudando a resolver os problemas trazidos pelo modelo burocrático e pelo *Welfare State*, racionalizando despesas e controlando o número de funcionários, passando os serviços a serem responsáveis pelos seus “clientes” e avaliados pelos resultados, melhorando a sua eficiência e aumentando a flexibilidade de gestão, com aumento da capacidade de inovação e orientação para o mercado (Rocha, 2009).

No entanto, e de forma inevitável, o NPM foi alvo de críticas, sintetizadas por Hood (1991):

1. O NPM não tem qualquer conteúdo teórico que o sustente;
2. Levou ao aumento dos controladores orçamentais e de desempenho, sem que de facto se tenha traduzido em melhorias dos serviços públicos;

3. Criou uma elite de novos gestores públicos cujos privilégios são muito superiores aos dos antigos burocratas.

1.3.3. O NEW PUBLIC SERVICE

O *New Public Service* surge como uma alternativa ao NPM, devido à sua incapacidade de responder ao processo de globalização e à cada vez maior exigência de colaboração interdepartamental, quer seja internamente, entre a Administração Pública, quer seja externamente, entre esta e o setor privado e ainda entre esta e os cidadãos (Prats i Català, 2005).

Este novo modelo de gestão surge de diversas teorias que compuseram a sua base. Uma destas ideias foi a de “Cidadania Democrática”, que teorizava sobre a capacidade do cidadão influenciar o sistema político, implicando um envolvimento ativo na vida pública, numa perspetiva de olhar para além dos seus próprios interesses, olhando para o interesse público. Esta perspetiva de papel ativo na vida pública, com um sentimento de pertença é o que mantém a unidade do sistema político. No entanto, não são eliminados os interesses privados, havendo apenas um reconhecimento da essencialidade do interesse público, contribuindo para uma sociedade democrática, com cidadãos responsáveis. Nesta perspetiva, a Administração deve ver os cidadãos como cidadãos e não como clientes, mais do que eficiência, devem procurar a partilha de responsabilidade com estes, reduzindo o controlo do Estado (Denhardt e Denhardt, 2003). O foco de análise passa, assim, a ser o cidadão e a forma como se relaciona com a Administração, o que não significa que se abandone de todo a estrutura e os processos das organizações administrativas, mas sim que exista um equilíbrio (Prats i Català, 2005). De acordo com Kooiman (2004), assiste-se a um ajustamento da Administração Pública devido às alterações das funções do Estado, em virtude da globalização, existindo uma mudança para um Estado mais cooperante com os cidadãos.

Um outro ponto de suporte ao *New Public Service* é o denominado “modelo de comunidade”. De acordo com Gardner (1991) citado por Denhardt e Denhardt (2003), o sentimento de comunidade, desde a vizinhança até a um grupo de trabalho, promove a criação de uma estrutura de mediação entre o cidadão e a sociedade, para que aquele tenha um papel mais ativo e a sociedade se mantenha coesa; aqui a Administração Pública tem um papel importante no desenvolvimento da comunidade através da criação e apoio a estruturas que promovem as relações entre os cidadãos e as suas comunidades (Denhardt e Denhardt, 2003).

O terceiro ponto de suporte ao *New Public Service* é o “*Organizational Humanism*”, explorado por Chris Argyris, que concluiu que o modelo de organização burocrático não

tinha em atenção o Homem que estava por trás do funcionário. O excessivo controlo sobre o trabalho inibia o funcionário de contribuir de uma forma mais ativa para a organização, sendo necessário personalizar a Administração (Denhardt e Dehnhardt, 2003).

Todas estas teorias contribuíram para o estabelecimento do “*New Public Service*”, que tem como ideias base:

1. construir uma relação de confiança e colaboração com os cidadãos, que mais que meros clientes, partilham uma identidade;
2. prossecução do interesse público;
3. valorização da cidadania acima da eficiência;
4. ideia de democracia ativa na elaboração das políticas;
5. ideia de *accountability*, uma vez que a Administração prossegue o interesse público, estando obrigada a respeitar a Lei, os valores da comunidade, e o interesse dos cidadãos, sendo, por isso, obrigada a prestar contas pelos seus atos perante não só a comunidade, mas também o poder político e os tribunais, levando à discussão da questão da ética no setor público;
6. partilha do governo da sociedade e não controlo sobre a sociedade, o governo da sociedade deve ser partilhado, com uma liderança baseada nos valores da comunidade, apoiando a criação de estrutura de mediação entre os indivíduos dessa comunidade (Denhardt e Denhardt, 2003).

1.3.4. O MODELO DE GOVERNANÇA

A ideia de construção de uma relação de colaboração com o cidadão e de partilha do governo da sociedade do *New Public Service*, apoiada pelo fenómeno da globalização e pelos avanços da tecnologia, que permitiram que a Administração Pública se aproximasse mais dos cidadãos por forma a que estes tivessem uma posição mais ativa na sociedade, esteve na origem do modelo de governança (Denhardt e Denhardt, 2003; Prats i Català, 2005). Um dos marcos é o conceito de e-government, que veio permitir um acesso mais facilitado e próximo por parte dos cidadãos à Administração. O Estado já não pode ser concebido como indivisível, tendo em consideração a sua dimensão, necessitando de partilhar funções através da criação de agências e outras organizações (Habermas, 2004).

O modelo de governança moderna é fundamentado por uma consciência global crescente de que os governos não são os únicos atores que enfrentam as grandes questões sociais, sendo este um desafio transversal a toda a sociedade, admitindo-se a interdependência entre o Estado e a sociedade e a necessidade de cooperação, para que seja possível a definição e implementação das políticas públicas (Prats i Català, 2005; Kooiman, 2004). Esta necessidade de criação de plataformas de ligação, motivadas pela

crescente interdependência social é um dos fatores de sucesso deste modelo, que tem na sua base o desenvolvimento da sociedade e a criação de redes de ligação diversas, complexas e dinâmicas (Kooiman, 2004).

Não existe um conceito fechado de governança, nem este pretende ser um modelo universal, varia consoante o setor em que se insere, permitindo uma maior flexibilização e adaptação da gestão do Estado, com uma estrutura do tipo tentativa-erro, ou seja uma estrutura de experimentação, que vai moldando o modelo, tornando-o menos rígido, burocrático e hierárquico (Denhardt e Denhardt, 2003). Na definição de Arnaud (s.a.):

“(...) a governança é um processo complexo de tomada de decisão interativa, dinâmica, projetiva, destinado a evoluir permanentemente para dar resposta a circunstâncias cambiantes. Pressupõe, ao lado do Estado, a contribuição de uma variedade de pessoas e instituições competentes e interessadas num resultado feliz da gestão dos assuntos públicos. Parceria, redes, atores globais tornam-se conceitos que substituem a velha ideia de tomada de decisão soberana top down em nome dos poderes públicos.”

O ponto de parte da concetualização da governança é que os fenómenos sociopolíticos e a sua interação com a Administração são dinâmicos, considerando que se situa numa sociedade complexa, que apresenta oportunidades e ao mesmo tempo problemas próprios da sua evolução e da globalização crescente; apresenta-se como um modelo bidirecional, em que a Administração Pública tem em consideração os vários aspetos, problemas e oportunidades. É o que se chama de governança interativa, baseada nas relações entre o público e o privado, a Administração e a sociedade, onde o Estado assume um papel de plataforma de ligação entre os vários atores sociais, entre quem governa e quem é governado (Kooiman, 2004).

Kooiman desenvolveu uma distinção concetual entre *governing*, *governance* e *governability*; tendo como ponto de partida a complexidade, diversidade e dinamismo das sociedades contemporâneas. Deste modo, governação (*governing*) implica a criação de processos de interação entre os atores políticos e os grupos de interesse, consiste assim em coordenar, orientar, equilibrar as relações entre as partes, com o fim de conceber plataformas e modelos de interação estáveis que vão de encontro aos objetivos dos intervenientes. O conceito de *governing* está assim ligado ao conceito de *governance*, que Kooiman define como a estrutura de interação, que conforma as regras através da qual os atores e os grupos de interesse atuam, a governança aparece, assim, como uma rede de ligação. As redes reduzem custos e criam uma confiança mútua entre os atores políticos e os grupos de interesse que se esforçam por um objetivo comum, sendo um marco institucional na coordenação horizontal e interação entre atores públicos e privados, entre

administradores e administrados. O conceito de governação em rede é um conceito político, conforme Kohler-Koch (1998):

“A ideia central é a de que a política tem a ver com a resolução de problemas e a aplicação de uma política é definida pela existência de subsistemas sociais altamente organizados. É evidente que, neste enquadramento, a governação eficiente e efectiva tem de reconhecer as racionalidades específicas desses subsistemas. Governar é ajustar novos mecanismos reguladores a um ambiente que funciona de acordo com a sua própria lógica reguladora e até agora não tem mostrado capacidade para mudar. “

Por outro lado, o conceito de *governability* está relacionado com o ajuste entre a necessidade e a capacidade de governação, num contexto de interdependência, estando diretamente relacionado com os processos de governança e a criação de redes de ligação, uma vez que as necessidades e as capacidades de governação se constroem socialmente através da interação (Prats i Català, 2005).

De acordo com Renate Mayntz (*apud* Prats i Català, 2005), o conceito de governança tem sofrido uma evolução mesmo em termos semânticos; se inicialmente este era confundido com governação, hoje o conceito significa um novo estilo de governo, distinto do modelo de controlo hierárquico e caracterizado por um maior grau de cooperação e pela interação entre o Estado e os atores não estatais, inserida num contexto de redes de decisão mistas (Prats i Català, 2005). O modelo de governança pressupõe, assim, a interação entre atores do setor público e do setor privado, de forma a coordenar interesses, objetivos e necessidades (Bouckaert, 2005).

No setor público, a gestão insere-se num contexto de democracia política, consistindo na governação de redes em que intervêm atores nacionais, regionais e locais, partidos políticos, grupos de interesse, instituições e organizações privadas. O governo não se impõe, resolve os problemas da sociedade e com a sociedade, funcionando como um mediador entre os diversos atores com o objetivo de chegar a decisões vinculativas. Numa democracia, sendo o governo, à partida, um ator unitário, a legitimidade das suas decisões assenta num processo político articulado, levado a cabo pelas instituições, no qual a pluralidade de preferências individuais é transformada em decisões coletivas (Kohler-Koch, 1998).

1.5. A MODERNIZAÇÃO DO ESTADO E A SIMPLIFICAÇÃO DA COMUNICAÇÃO

O papel e as funções do Estado foram-se alterando à medida que a sociedade foi evoluindo. Essa necessidade de alteração dos modelos de gestão do Estado está relacionada com o crescimento da sociedade e da tecnologia que potenciou o fenómeno da globalização. De um Estado gerido por um modelo hierárquico, inflexível e legalista, passou-se para um

Estado com um modelo managerial, gerido pelos princípios da gestão privada adaptados ao setor público e com o objetivo da eficiência. Com a consciencialização de que o Estado não consegue governar sozinho, tendo de ter em linha de conta os cidadãos e o conceito de serviço público, criou-se um novo modelo de gestão, o *New Public Service*, inserido num contexto de Estado Regulador, que olha para os administrados como cidadãos ativos com responsabilidade para participar no processo de tomada de decisão; o Estado deixa de ser um mero fornecedor de serviços, para ter um papel regulador nas relações entre o setor público e privado. Com a reorganização das funções do Estado e a interligação entre os setores público e privado, há a necessidade de criar redes e plataformas de ligação, e promover as relações entre o Estado e os grupos de interesse, é o modelo de governança, que procura promover a coordenação dos interesses e das necessidades dos atores sociopolíticos.

Tal como Mozzicafreddo e Gouveia (2011) sublinham, a Administração Pública é uma “instituição que se adapta, transforma e acompanha a evolução do conjunto da sociedade e das suas instituições, por um lado, e como uma entidade com uma estrita relação com o Estado e com o modelo de Estado com o qual coexiste, por outro.”

Com o modelo de Governança nasce uma nova forma de relacionamento entre a Administração e os cidadãos, que mais do que procurar a eficiência, pretende otimizar a prestação de serviços aos cidadãos, aproximando-se deste através de diversas medidas, como será a simplificação dos procedimentos e da comunicação, como estímulo para a participação dos cidadãos no processo de decisão (Rocha, 2009). Este é o resultado deste longo processo de reformas administrativas, o desenvolvimento das TIC, da simplificação e modernização administrativas (Leroy, 1996), e é neste contexto que se desenvolve a preocupação com a questão da comunicação administrativa, essencial num modelo de governança, com necessidade de cidadãos ativos e participantes na vida política, sendo que tal apenas será possível se a comunicação entre estes for facilitada e se o cidadão entender a mensagem que a Administração lhe pretende transmitir.

A simplificação da comunicação deverá, assim, ser encarada como uma questão de exercício de cidadania, essencial para o funcionamento das políticas públicas num modelo de governança. (Gomes e Gomes, 2011).

Em 2001, a OCDE proclama a importância da informação, consulta e participação dos cidadãos, a título individual ou organizados em grupos, nas tomadas de decisão ao longo de todo o ciclo de uma política pública. A governação como governança está na ordem do dia e, com ela, a cidadania ativa. O acesso à informação do setor público supõe a existência de textos claros, que facilitem a compreensão da informação pelos seus destinatários e os habilitem a participar mais ativamente na sociedade. (Gomes e Gomes, 2011)

CAPÍTULO II – LITERACIA E COMUNICAÇÃO

A preocupação com a clareza da informação no seio da Administração Pública não é recente, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/87, de 29 de janeiro plasmava essa preocupação, subjacente, aliás, no modelo da Nova Gestão Pública, ao admitir que “a cultura burocrática extravasa as fronteiras da própria Administração, esmagando os particulares com uma linguagem hermética e pouco perceptível.” Neste sentido, foi aprovado um conjunto de recomendações no que respeita à comunicação administrativa externa dos serviços públicos, nomeadamente a utilização de uma linguagem clara, concisa e objetiva, evitando-se a utilização de siglas e linguagem técnica, bem como, sempre que fosse feita referência a disposições normativas, dever-se-ia transcrever a parte relevante.

Mais recentemente, foi publicado o Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, Lei da Modernização Administrativa, que visava “criar novos mecanismos de modernização administrativa que garantam uma maior aproximação da Administração aos cidadãos, bem como de rever e aperfeiçoar os sistemas internos de gestão, organização e funcionamento, de forma a melhorar a qualidade dos serviços prestados à coletividade e apostar numa clara cultura de serviço público que contribua, decisivamente, para o crescimento e desenvolvimento socioeconómico do País.” (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril).

O artigo 15.º deste diploma prevê que as comunicações realizadas ao cidadão devem estar escritas de forma simples e objetiva, quer o corpo do texto, quer o próprio assunto, de forma a despertar o interesse do cidadão, considerando que este é um dos elementos que concorre para a compreensão da informação transmitida.

O artigo 16.º é mais objetivo, focando-se na clareza da informação veiculada através de documentos escritos, uma vez que esta é a forma de comunicação privilegiada da Administração Pública:

“Na redação dos documentos, designadamente de formulários, ofícios, minutas de requerimentos, avisos, convocatórias, certidões e declarações, em especial na comunicação com os cidadãos, deve usar-se linguagem simples, clara, concisa e significativa, sem siglas, termos técnicos ou expressões reverenciais ou intimidatórias.”

2.1. A NECESSIDADE DE SIMPLIFICAR

O fenómeno da globalização e a crescente complexidade da sociedade alteraram o papel do Estado, que deixou de ser um mero fornecedor de serviços, para ter ainda um papel de reorganizador, criando estruturas de resposta às necessidades e problemas da sociedade. Desta forma, o Estado passou a assumir, para além das funções de fornecedor de serviços,

as funções de redistribuidor de rendimentos, estimulador da atividade económica e de mercado e de equilíbrio sistémico, com vista a assegurar a estabilidade socioeconómica. (Mozzicafreddo, 2000)

Com esta evolução, o Estado reconheceu a individualidade do cidadão e a consequente impossibilidade de criar soluções uniformes que servem a todos, conforme Weber pretendia na sua teoria. A preocupação com o cidadão administrado foi crescendo ao longo dos tempos e a Administração Pública tem vindo a aproximar-se deste através da criação de redes de interação entre os diversos atores; a Administração Pública deixa de ser fechada em si mesma, abrindo-se à sociedade para ouvir o que aqueles que administra têm para dizer.

Este modelo de governança como forma de dar resposta às necessidades de uma sociedade globalizada teve como consequência a complexidade dos procedimentos administrativos, que já eram pautados pela lentidão, inflexibilidade e tecnicismo, sinais da permanência de uma certa burocratização no seio da Administração Pública. Estas características dos procedimentos administrativos dificultam a comunicação entre a Administração e o cidadão, tornando-a ineficiente e ineficaz, não atingindo o seu objetivo final, que é transmitir uma mensagem ao cidadão. Esta deficiência na comunicação é marcada, sobretudo, pelo tecnicismo, citação de legislação e utilização de construções frásicas complexas, que um cidadão médio tem dificuldade em alcançar. Neste sentido, os organismos da Administração Pública têm de se adaptar do perfil do seu público-alvo, considerando o seu nível de literacia.

Os suportes de informação utilizados pela Administração Pública, nomeadamente ofícios, brochuras, panfletos, avisos, entre outros, não são escritos de peritos para peritos, mas sim para cidadãos comuns, a maioria sem um nível de literacia alto, e que necessitam de compreender a informação que lhes está a ser transmitida, pois esta terá impacto na tomada de decisões no seu dia-a-dia. A frustração da comunicação entre a Administração e o cidadão traz consequências não só para o indivíduo, que vê os seus direitos cerceados por não os compreender, mas também para a própria sociedade, uma vez que quando um indivíduo não percebe quais os seus direitos e benefícios, também não é capaz de entender os seus deveres, não tendo condições para ser um cidadão ativo e participante. (Sandra Fisher-Martins, 2011)

O direito constitucionalmente protegido, previsto no artigo 268.º da Constituição da República Portuguesa, do cidadão ouvir e ser ouvido pela Administração apenas se pode concretizar se este compreender a mensagem que lhe está a ser transmitida, de forma a poder efetivamente utilizar as suas garantias para reagir. É necessário que o cidadão tenha a clara perceção da informação que está a receber e o que dele é esperado.

A clareza da informação assume ainda maior relevância se se tiver em consideração que a escrita constitui o principal veículo de comunicação com o particular, sendo um dos principais campos onde a simplificação deve atuar. Note-se, porém, que a simplificação não se pode cingir apenas à comunicação em si mesma, mas também nos processos organizativos que incidam sobre a comunicação, como os canais e suportes. (Gomes e Gomes, 2011)

O princípio da transparência da Administração pressupõe, não só a liberdade de acesso à informação, como também que o cidadão a compreenda, habilitando-o a participar ativamente na sociedade. Desta forma, não basta que a informação seja gratuita e acessível, é necessário que seja clara, útil, localizável, utilizável e reutilizável, pois só assim a informação obedece aos seus propósitos e promove o exercício da cidadania (Gomes e Gomes, 2011).

Por outro lado, a simplificação tem efeitos positivos na imagem da Administração junto do cidadão, tradicionalmente vista como burocrática e lenta, com impacto direto ao nível de redução de custos, quer humanos, quer financeiros, nomeadamente no tempo e dinheiro despendidos nas formalidades e nos documentos, além de conferir uma maior transparência aos procedimentos, potenciando a participação dos cidadãos. Um documento complexo leva a erros de preenchimento e a pedidos de esclarecimento que atrasam os procedimentos e asoberbam os serviços de trabalho dispensável, como respostas a pedidos de esclarecimento ou ofícios para retificação. Além disto, a necessidade de simplificação também se faz sentir no plano económico. Numa sociedade em rede onde as fronteiras físicas quase desaparecem, criar entraves e dificultar a comunicação fará com que investidores e empresas não queiram investir, procurando locais mais flexíveis para o desenvolvimento da sua atividade económica (Gomes e Gomes, 2011). A simplificação administrativa tem como consequência a redução dos custos de contexto para as empresas, promovendo o crescimento económico e a competitividade.

2.2. A IMPORTÂNCIA DAS TIC NO PROCESSO DE SIMPLIFICAÇÃO

A proliferação das TIC e da internet como veículo de comunicação e informação fez com que estas entrassem no processo de governação, criando-se o conceito de administração eletrónica (Brown, 2005). A utilização das TIC (tais como internet, bases de dados e sistemas de suporte à decisão) permitem que os serviços públicos sejam prestados de forma mais eficiente, melhorando as relações entre a Administração Pública, os cidadãos e as empresas, funcionando como um elemento de transformação social, promotor do exercício ativo da cidadania (Denhardt e Denhardt, 2003).

Numa primeira fase, a utilização da internet resumia-se a uma comunicação unidirecional, em que a Administração Pública limitava-se a disponibilizar informação, que podia ser consultada pelo cidadão, mas sem que existisse qualquer tipo de interação (Gomes e Gomes, 2011), no entanto, como consequência da rápida evolução tecnológica a que se assistiu, principalmente a partir dos anos 90, a utilização das TIC e a exploração das suas funcionalidades no seio da Administração Pública expandiu-se, começando a ser desenvolvidos sistemas e programas que visavam facilitar procedimentos, outrora morosos, devido ao seu carácter manual, e simplificar a comunicação, como a elaboração de formulários para simples preenchimento (Simões, 2007).

A utilização da internet como veículo comunicacional tornou os serviços mais eficientes, transformando, um pouco, a ideia que a sociedade tinha do aparelho administrativo. No entanto, a simples disponibilização de serviços não é suficiente, sendo necessário que a informação chegue ao destinatário sem lapsos e de forma clara. A comunicação administrativa, para atingir o seu objetivo, necessita de ser eficaz, o que passa por ser clara e simples. “Um documento está em linguagem clara se o leitor consegue encontrar aquilo de que precisa, percebe a informação encontrada e a consegue utilizar para dar resposta às suas necessidades.” (Gomes e Gomes, 2011).

2.3. A QUESTÃO DA LITERACIA E DA LEGIBILIDADE

2.3.1. LITERACIA

De acordo com os dados disponibilizados pela PORDATA, em 12 de abril de 2013, 24,9% da população acima dos 15 anos tem como grau de escolaridade o primeiro ciclo do ensino básico. É neste grau de escolaridade que se encontra a maior parte da população portuguesa, como se verifica no seguinte quadro.

Quadro 2.1 – População residente com 15 e mais anos por nível de escolaridade completo mais elevado

Tempo	Nível de escolaridade					
	Sem nível de escolaridade	Ensino básico			Secundário	Superior
		1º ciclo	2º ciclo	3º ciclo		
2012	9,90%	24,90	12,50%	20,50%	17,80%	14,50%

Fonte: PORDATA

Os dados disponíveis demonstram que grande parte da população apenas completou os primeiros quatro anos de escolaridade, pelo que as competências

desenvolvidas são as mais básicas, como ler, escrever, compreender textos simples e efetuar pequenos cálculos aritméticos. De seguida, 20,5% da população concluiu o ensino secundário e apenas 14,5% completou o ensino superior. Ainda assim, existe uma franja da população considerável que não sabe ler nem escrever, 9,9% da população, que, de acordo com a PORDATA, corresponde a cerca de 889 mil pessoas residentes no território português.

O nível de escolaridade da população tem influência no nível médio de literacia da população, considerando que a escolaridade é a base que permite a aquisição de novas competências. (Ávila, 2005)

A literacia é definida pelo IALS – International Adult Literacy Survey¹ como a “capacidade de processamento, na vida diária (social, profissional e pessoal) de informação escrita de uso corrente contida em materiais impressos vários (textos documentos, gráficos)”, ou seja, é a capacidade que um indivíduo tem de processar a informação recebida e utilizá-la convenientemente na sua vida diária, de forma a ser capaz de funcionar em sociedade e na economia (OCDE, 2000). Assim, mais do que as expectáveis competências adquiridas pelo nível de escolaridade, a análise da literacia de um indivíduo envolve todo um processo de aprendizagem ao longo da vida em que são fatores o meio social, económico e profissional em que este se insere. (Gomes e Gomes, 2011)

“It is possible to acknowledge that the structure of prose passages are qualitatively different from the structures associated with documents such as charts, tables, schedules, and the like, and to provide for a separate scale for those tasks involving the processing of printed information in combination with arithmetic operations.” (Irwin Kirsch, 2001)

Neste sentido, tendo em conta o seu carácter multidimensional, a literacia é medida em três domínios de competências, de acordo com o quadro abaixo.

¹ O IALS – *International Adult Literacy Survey*, foi o primeiro estudo à escala internacional centrado na avaliação das competências de literacia da população adulta, tendo sido recolhidos dados de 20 países (Austrália, Bélgica, Canadá, República Checa, Dinamarca, Finlândia, Alemanha, Hungria, Irlanda, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Polónia, Portugal, Suécia, Suíça, Reino Unido, Estados Unidos da América, Chile, Eslovénia e França, que não autorizou a divulgação dos resultados obtidos), com uma amostra representativa de indivíduos com idades entre os 16 e os 65 anos. Foi desenvolvido em três fases, cada uma com um conjunto de países, a primeira fase foi realizada em 1994, a segunda em 1996 e a terceira em 1998. Os resultados finais foram publicados em 2000 pela OCDE, num relatório denominado “Literacy in the Information Age – Final Report of the International Adult Literacy Survey”

Quadro 2.2 – Domínios de competências de medição do nível de literacia

LITERACIA EM PROSA	Avaliar as competências para a compreensão e utilização de textos escritos em prosa (editoriais, brochuras, manuais de instruções, informações, etc.)
LITERACIA DOCUMENTAL	Avaliar as competências para a compreensão e utilização de textos em formatos esquematizados (formulários, mapas, horários, etc.)
LITERACIA QUANTITATIVA	Avaliar as competências para a compreensão e utilização de informação com conteúdo quantitativo, que requer, por vezes a aplicação de operações aritméticas (extratos de contas bancárias)

Fonte: OCDE, 2000

O tratamento da informação contida nestes documentos poderá parecer simples à partida, no entanto, envolve todo um conjunto de operações e de aferições, como localização da informação, integração dos seus elementos, agrupamento dos vários níveis de informação, dedução e interpretação, elaboração de operações aritméticas e formulação de uma conclusão. Estas tarefas tornam-se mais complexas quanto menor for a capacidade de processamento da informação contida nos documentos em análise. (Gomes e Gomes, 2000)

Com base nas competências de processamento dos diversos tipos de texto demonstradas, o IALS desenvolveu uma escala de medição da literacia:

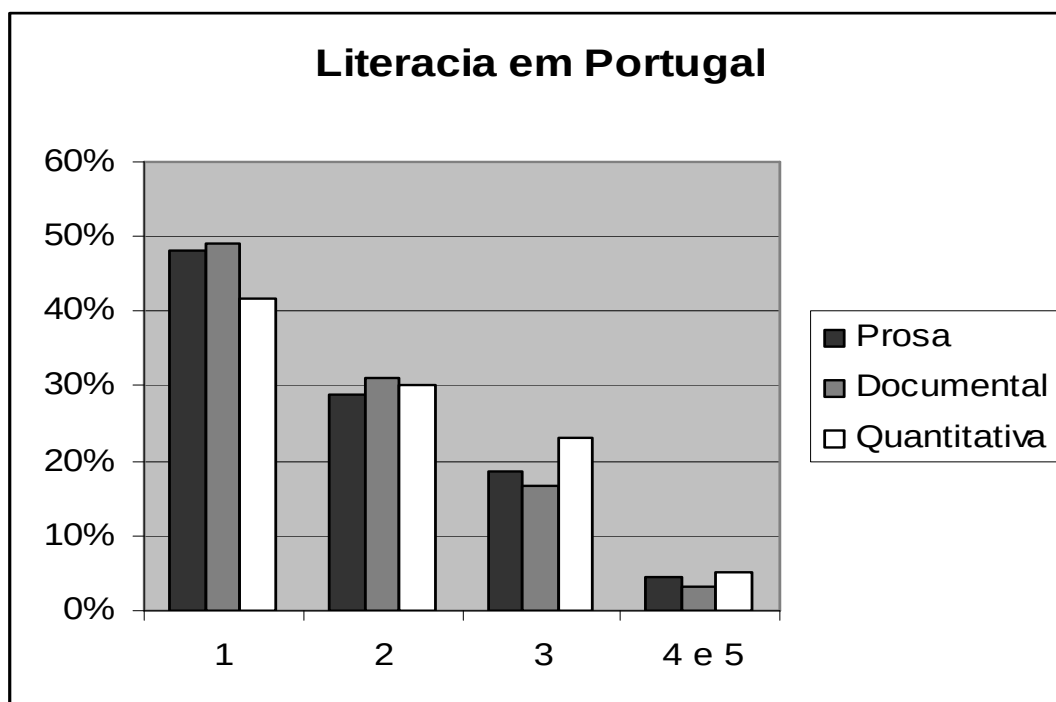
Quadro 2.3 – Os cinco níveis de literacia

NÍVEL 1	Indivíduos com competências de literacia muito escassas, podendo não ser capazes de interpretar a bula de um medicamento.
NÍVEL 2	Indivíduos com capacidade de processar informação simples em que as tarefas envolvidas não sejam complexas. Conseguem ler, mas com uma fraca competência para processar a informação. Desenvolveram capacidades de cópia, para fazer face às exigências do dia-a-dia. Mas revelam muita dificuldade em responder a novos problemas e desafios.
NÍVEL 3	É o nível mínimo para ultrapassar as exigências do dia-a-dia numa sociedade complexa e avançada. Corresponde, de forma aproximada, às competências adquiridas no ensino secundário completo. Requer a capacidade de integrar diversas fontes de informação para resolver problemas mais complexos.
NÍVEL 4 E 5	Indivíduos com capacidade de processamento de informação complexa.

Fonte: OCDE, 2000

As conclusões do IALS apontam Portugal como um país com um nível baixo de literacia, em que a maioria da população adulta demonstra competências de literacia a um nível muito rudimentar, que torna difícil fazer face aos desafios que a sociedade do conhecimento, onde reinam as tecnologias de informação, coloca. Por comparação, do lado oposto, a Suécia, apesar de ter o nível mais alto de literacia, 8% da população ainda se encontra num nível muito baixo. (OCDE, 2000)

Figura 2.1. – Literacia em Portugal (população entre os 16-65 anos)



Fonte: Patrícia Ávila, 2005

O gráfico acima evidencia o nível reduzido de literacia dos portugueses. Verifica-se que a esmagadora maioria da população se posiciona no nível 1 nos três domínios de competências, pelo que o perfil dominante da população portuguesa caracteriza-se por competências de literacia escassas, com pouca capacidade de resolução de tarefas complexas. Este perfil torna-se mais evidente numa sociedade avançada e complexa, que recorre frequentemente às tecnologias da informação para comunicar (Ávila, 2005).

O conceito de literacia foi sofrendo alterações ao longo dos tempos, a par da evolução da sociedade, da economia e da cultura. Com esta evolução e com a necessidade de fazer frente aos novos desafios que foram surgindo, foi crescendo a importância da aprendizagem ao longo da vida, já não bastando as competências adquiridas no contexto escolar. A literacia passou a ser analisada de um ponto de vista multidimensional, abarcando não só as competências adquiridas nos anos escolares, mas também aquelas que os indivíduos vão adquirindo ao longo da sua vida, através das suas experiências,

hábitos e interação com a comunidade em que se inserem. As competências de literacia necessárias ao exercício da cidadania e das escolhas do dia-a-dia em 1800 são diferentes das que são necessárias em 1900 e em 2000. As competências de literacia estão intrinsecamente ligadas à evolução da sociedade (Kirsch, 2001), neste sentido concluiu o estudo publicado pelo Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação do Ministério da Educação, em 2009, sobre a dimensão económica da literacia em Portugal.

“A capacidade que as sociedades e as economias têm de se adaptar à mudança depende, entre outras coisas, das competências que os indivíduos, as instituições sociais e os países possuem. A literacia tem sido reconhecida como um importante ativo económico e social ao longo de, pelo menos, 3 200 anos.” (Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação do Ministério da Educação, 2009)

No entanto, Portugal ainda se encontra com um nível de literacia da população muito baixo, situando-se abaixo do nível 3 na escala do IALS, considerado o nível mínimo para ultrapassar as exigências do dia-a-dia. (OCDE, 2000) Considerando estes dados, torna-se necessário que os organismos da Administração Pública tenham consciência de quem é o seu público-alvo e qual o seu perfil, por forma a adequar a mensagem, uma vez que a comunicação só atinge o seu objetivo se for apreendida pelo seu destinatário, sendo neste ponto que a literacia tem impacto na comunicação (Gomes e Gomes, 2011). Para tal, a Administração Pública tem dois desafios que necessita ultrapassar, nomeadamente, deixar de estar fechada em si e flexibilizar-se no sentido de fazer chegar a sua mensagem a todos os destinatários apesar da diversidade de perfis existente entre os cidadãos que contactam a Administração Pública.

Tendo em conta as competências de literacia do cidadão português e a insensibilidade dos serviços públicos quanto a esta questão quando comunicam com o cidadão, a informação veiculada pela Administração Pública é considerada complexa e difícil de processar, pelo que evitam qualquer contacto escrito, preferindo o contacto pessoal ou telefónico, que permite esclarecer dúvidas e pedir esclarecimentos (Gomes e Gomes, 2011).

A escrita de um documento público deve ter em atenção o nível médio de literacia, o nível 3, apesar de Portugal se situar um pouco mais abaixo, por forma a atingir os indivíduos com um nível de literacia mais alto como mais baixo (Gomes e Gomes, 2011).

2.3.2. LEGIBILIDADE

Além do nível de literacia, existe um outro ponto que deve ser tomado em consideração na escrita de um documento público, o da legibilidade, ou seja, aspetos relacionados com o texto e gráficos, que facilitam a apreensão da informação pertinente pelo destinatário.

Fernández Huerta (1959), pioneiro nos estudos sobre a legibilidade em Espanha, definia o termo legibilidade, ou lecturabilidade, da seguinte forma:

“La lecturabilidad de los textos está íntimamente unida con la comprensión lectora. Más específicamente quiere decir la posibilidad de que los términos empleados en un libro y su estructura sintáctica interesen comprensivamente a los lectores.”

Um documento redigido em linguagem clara pode, ainda assim, não ser perceptível; um documento legível é aquele que é perceptível para quem o lê. A organização lógica e a apresentação gráfica não podem ser descuidadas, já que a superfície do documento é o primeiro contacto do destinatário com a informação, que muitas vezes já é de si complexa, pelo que se não for possível encontrar a informação facilmente, mais difícil se torna apreender o seu conteúdo. A legibilidade do texto não depende só da forma de escrita e do grafismo, mas também de questões relacionadas com a pessoa do destinatário, como o nível de literacia, o nível cultural, o interesse pelo tema e o conhecimento da matéria. Por tudo isto, se torna essencial que os aspetos formais do texto se cruzem com estas características subjetivas.

De acordo com Gomes e Gomes (2011), a legibilidade de um texto afere-se através de três características que têm de estar sempre presentes:

1. organização lógica das ideias: o texto deve ser redigido com uma estrutura simples rigorosa e coerente com o objetivo do texto
2. apresentação gráfica: deve ser dado destaque às ideias principais e serem criados níveis de leitura através da utilização de negritos, por exemplo.
3. linguagem adequada aos destinatários: a linguagem não envolve apenas as palavras escolhidas, mas também a construção frásica e gramatical, bem como a pontuação.

Todas estas características aumentam a legibilidade do texto, despertando o interesse do leitor pela informação que está a ser transmitida. O interesse é uma parte muito importante para a compreensão do texto, principalmente quando se tratam de assuntos que não são tão próximos do interlocutor.

2.3.3. FÓRMULAS DE LEGIBILIDADE

Diversas técnicas e fórmulas têm sido desenvolvidas no sentido de determinar se um texto é legível ou não. Inicialmente, os estudos para determinação de uma fórmula tiveram como objetivo ajudar os professores a escolher os melhores livros escolares, para facilitar a aprendizagem. (Stephens, 2000)

As primeiras investigações tiveram início na década de 20 do século XX com a publicação, em 1921, do livro “*Teacher’s Work Book*”, de Thorndike, que, não tendo

desenvolvido qualquer fórmula de legibilidade, procurou medir a dificuldade de um texto através das palavras nele utilizadas e a sua frequência. Thorndike listou diversas palavras de acordo com a frequência com que eram utilizadas pela população, assumindo que as palavras mais utilizadas eram de mais fácil compreensão, do que as palavras menos utilizadas, e assim, um texto com um maior número de palavras familiares, de acordo com a lista desenvolvida por Thorndike, seria mais legível para o público. (Zamanian e Heydari, 2012) Tal como Klare afirmou, em 1968, existe uma maior tendência para utilizar mais frequentemente determinadas palavras em detrimento de outras, pelo que serão mais rapidamente reconhecidas pelo leitor, e, por isso, tornam o texto mais perceptível.

Após o desenvolvimento de teorias de legibilidade com base na frequência das palavras, um outro fator começou a ser tido em conta, o comprimento das frases e das palavras através da contagem das sílabas. Este fator foi o precursor da fórmula de medição da legibilidade mais conhecida e utilizada até aos dias de hoje, a fórmula de Rudolf Flesch, de 1948, denominada "*Flesch Reading Ease Readability Formula*".

A fórmula de Flesch assenta na ideia de que um texto será tanto mais legível, quanto menores forem as frases que o compõem. Utiliza apenas duas variáveis, o número de sílabas e o número das frases, em amostras de 100 palavras, cujo resultado é medido numa escala de 1 a 100, sendo que quanto menor for o resultado mais difícil se torna de compreender. (Flesch, 1948) Flesch considera que um resultado de 30 significa que o texto é "muito difícil", 70 é "fácil" e 100 significa que o texto é compreendido por qualquer pessoa com o mínimo de escolaridade. (Flesch, 1948)

A fórmula criada por Flesch é:

$$Reading\ Ease = 206.835 - (1.015 \times ASL) - (84.6 \times ASW)$$

Onde:

- *Reading Ease* = posição numa escala de 0 (difícil) a 100 (fácil)
- *ASL* = *Average Sentence Length* (número de palavras divididas pelo número de frases)
- *ASW* = *Average Number of Syllables per Word* (número de sílabas divididas pelo número de palavras)

A tabela de correspondência dos resultados da fórmula *Reading Ease* de Flesch é a que se encontra no quadro seguinte.

Quadro 2.4 – Escala da Fórmula Reading Ease de Rudolf Flesch

Reading Ease Score	Style Description	Syllables per 100 words	Average Sentence Length in Words
0 to 30	Very Difficult	>192	>29
30 to 40	Difficult	167	25
50 to 60	Fairly Difficult	155	21
60 to 70	Standard	147	17
70 to 80	Fairly Easy	139	14
80 to 90	Easy	131	11
90 to 100	Very Easy	<123	<8

Fonte: Flesch, 1948

Considerando as variáveis utilizadas na fórmula *Reading Ease*, sílabas e palavras, esta apenas pode ser aplicada, com validade, em textos escritos em língua inglesa. A aplicação na língua portuguesa não foi validada, não havendo conhecimento de estudos que se tenham debruçado sobre esta temática em Portugal. No entanto, investigadores da Universidade de São Paulo procuraram aplicar a fórmula Reading Ease, de Rudolf Flesch, ao português do Brasil, tendo constatado que as palavras portuguesas têm, em média, um número maior de sílabas que as palavras em língua inglesa, pelo que, considerando que o número de sílabas é uma das variantes desta fórmula, a sua aplicação, sem mais, tem como resultado valores menores, indicando que os textos são de legibilidade difícil, sem que tal classificação tenha correspondência com a realidade. Neste estudo, concluíram que os resultados da aplicação da fórmula no português do Brasil era cerca de 42 pontos mais baixa do que o texto correspondente em língua inglesa. (Martins et al., 1996)

A fórmula de Flesch tornou-se um marco, sendo ainda hoje amplamente utilizada, não só no meio académico, mas na análise de todo o tipo de textos. (Stephens, 2000) Aliás, esta fórmula é a utilizada pelos programas *Microsoft Word* e *Microsoft Outlook*, para apoiar o utilizador na verificação da legibilidade dos documentos que está a criar.

Outros países procuraram criar e adaptar fórmulas de legibilidade para aplicação nas suas línguas, como foi o caso de Espanha, onde os primeiros estudos relacionados com a legibilidade dos documentos datam dos anos 50 do século XX. José Fernández Huerta adaptou, em 1959, a fórmula *Reading Ease* de Flesch para o castelhano, denominando-a “*Formula de Lecturabilidad*”. Huerta manteve as variáveis, mas alterou a ponderação, uma vez que, tal como a língua portuguesa, o castelhano também tem, em média, mais sílabas do que língua inglesa, influenciando os resultados. A fórmula de Huerta é a seguinte:

$$\text{Lecturabilidad} = 206.84 - 0.60P - 1.02F$$

Onde:

- P = número médio de sílabas por cada 100 palavras
- F = número médio de frases por 100 palavras

Huerta elaborou ainda uma escala de interpretação dos resultados, na qual fez a correlação aproximada entre os níveis de escolaridade americanos e espanhol. De acordo com esta nova escala, para que um texto seja acessível ao público em geral, a pontuação deverá ser, no mínimo 60, sendo que, tal como na fórmula de Flesch, quanto mais alta for a pontuação mais fácil será o texto. (Barrio-Cantalejo, 2007)

Quadro 2.5 – Escala da fórmula Reading Ease de Flesch adaptada por Fernández Huerta

Lecturabilidad	Nível	Grado Escolar
90-100	Muy fácil	Apto para el 4.º grado
80-90	Fácil	Apto para el 5.º grado
70-80	Bastante Fácil	Apto para el 6.º grado
60-70	Normal	Apto para el 7.º u 8.º grado
50-60	Bastante Díficil	Preuniversitario
30-50	Díficil	Cursos Selectivos
0-30	Muy Díficil	Universitario (especialización)

Fonte: Barrio-Cantalejo, 2007

Durante vários anos, a fórmula de Fernández Huerta foi a utilizada para aferir a legibilidade dos textos em castelhano, por ser, na altura, considerada a mais fiável. Outros autores procuraram adaptar outras fórmulas criadas para a língua inglesa, mas sem resultados confirmados. (Barrio-Cantalejo, 2007)

Em 1993, Francisco Szigriszt Pazos trouxe uma inovação ao estudo da legibilidade dos textos através da sua tese de doutoramento, com o tema: “*Sistemas predictivos de legibilidad del mensaje escrito: fórmula de perspicuidad*”. Neste trabalho de investigação, Szigriszt valida a fórmula *Reading Ease* de Flesch para o espanhol e para o francês, através de um procedimento de análise das constantes da fórmula de Flesch, os valores, percebendo o seu significado e concluindo quais as que não necessitam de alteração, independentemente do idioma de aplicação e os ajustes necessários aos coeficiente das variáveis, através de um estudo comparado de diversas palavras e frases em língua inglesa, francesa e castelhano. Neste estudo, Szigriszt conclui o seguinte:

“La diferencia entre un inglés, un francés y un español no está en el tamaño de las palabras que va a utilizar, sino en el número de palabras que precisa cada uno para

construir la frase y comunicarla. La frase es la expresión o transcripción de un esquema mental explosionado por la composición cerebral de una idea. Este diseño es distinto en cada lengua. Y es en ese conjunto de palabras, algunas de ellas necesariamente repetidas, donde se halla el promedio de sílabas por palabra, donde se halla el promedio de palabra por frase”.

Assim, a ideia não é analisar cada palavra, mas sim cada frase utilizada para expressar uma determinada ideia, pois o mapa mental para a construção frásica é diferente em cada língua, pelo que as variáveis da fórmula deverão ser as sílabas e as frases e não as palavras. (Szigriszt Pazos, 1993; Barrio-Cantalejo, 2007)

Com esta conclusão, Szigriszt propõe uma fórmula aplicável a qualquer texto, em castelhano, independentemente do número de palavras:

$$Perspicuidad = 207 - 62.3S/P - P/F$$

Onde:

- S= Total de sílabas
- P= Total de palabras
- F= Total de frases

Szigriszt elaborou a “Escala de Nivel de Perspicuidad”, para os resultados.

Quadro 2.6 – “Escala de Nivel de Perspicuidad” de Szigriszt Pazos

Nível	Calidad	Contenido	Tipo de Mensaje
0 – 15	Muy Díficil	Científico – Filosófico	Profundo – Oscuro
15 – 35	Díficil	Pedagógico - Especializado	Aburrido – Complicado
35 – 50	Bastante Díficil ²	Literatura – Divulgación	Importante – Sugestivo
50 – 65	Normal	Informativo	Actual – Claro
65 – 75	Bastante Fácil	Novela – Educ. – Rev. Femenina	Interesante – Entreten.
75 – 85	Fácil	Tipo Kioskos	Simple
85 - 100	Muy Fácil	Cuentos – Tabeos - Relatos	Superficial – Coloquial

Fonte: Szigriszt Pazos, 1993

² A palavra “bastante” em língua espanhola significa “suficiente”, pelo que o nível “Díficil” está abaixo do nível “Bastante Díficil”, assim como o nível “Bastante Fácil” está um nível abaixo de “Fácil”. (www.wordreference.com)

A fórmula de Szigriszt é, nos dias de hoje, considerada a fórmula de referência para o castelhano. (Barrio Cantalejo, 2007)

A utilização de fórmulas de legibilidade não é uma questão recente, pelas referências atrás enunciadas, sendo que a maior parte dos estudos levados a cabo foram feitos para aplicação na língua inglesa, que depois foram utilizados e adaptados para outras línguas, como foi o caso do castelhano. Não existe, contudo, nenhuma fórmula de legibilidade aplicável especificamente à língua portuguesa.

Apesar da popularidade das fórmulas de legibilidade, diversos autores têm adoptado uma posição contrária à sua utilização, sendo a maior crítica o facto de as fórmulas serem compostas por variáveis objetivas, como palavras, frases e sílabas, não tendo em conta aspetos subjetivos, como serão o interesse do leitor, a estrutura semântica, a organização das ideias ou os conhecimentos prévios do leitor sobre o tema.

Conforme defende Klare (1980), as fórmulas de legibilidade estão longe de ser perfeitas, mas são mais precisas que a avaliação humana. De acordo com Du Bay (2004), as variáveis utilizadas na aplicação das fórmulas permitem ver o “esqueleto” do texto e dar ao leitor uma perceção da sua legibilidade, de uma forma mais rápida e simples, e ao autor, que terá dificuldade em distanciar-se do seu texto, uma ideia do nível a que está a escrever. As fórmulas de legibilidade devem ser consideradas ferramentas de avaliação de textos, sendo que a sua simples aplicação, sem outro tipo de avaliação, não medem os aspetos de carácter subjetivo do texto, nem os de ordem gráfica, como o *layout*, o *design*, o tipo de letra, entre outros, que contribuem, de uma forma mais subtil, para a sua legibilidade. As fórmulas de legibilidade devem assim ser consideradas ferramentas de avaliação prévia de um texto (Stephens, 2000).

2.4. OS PRINCÍPIOS DA PLAIN LANGUAGE

Sendo as fórmulas de legibilidade ferramentas de avaliação prévia de um texto, a sua simplificação apenas poderá ocorrer com a leitura integral e a reescrita de acordo com as regras da *plain language* e testando com um grupo de estudo.

Plain language, ou em português, linguagem clara, é uma forma de comunicação que o destinatário compreende imediatamente. Um texto está escrito em linguagem clara se o destinatário consegue encontrar a informação, percebe-la, apreende-la e utiliza-la corretamente.

O movimento “*Plain Language*” nasceu no Reino Unido na década de 70 do século XX, altura em que se começou a verificar a preocupação com a simplificação da linguagem administrativa e jurídica, tendo sido protagonizado por duas organizações, a *Plain English Campaign* e a *Plain Language Commission*, que pressionavam as autoridades públicas para

clarificar os textos administrativos e jurídicos, com vista a proteger as garantias dos cidadãos. Estas organizações colaboraram com as entidades públicas através da realização de ações de formação sobre simplificação da comunicação e através da acreditação e atribuição, pela *Plain Language Campaign*, de um selo de qualidade, o “*Crystal Mark*”, reconhecido a nível internacional. São também atribuídos prémios como a *Plain Language* e os *Golden Bulls*. (Gomes e Gomes, 2011)

Escrever em linguagem clara não significa expurgar os documentos das informações e ideias complexas, mas sim assegurar que todo o documento está claro, conciso e perceptível, para que o destinatário compreenda a sua mensagem e possa tomar uma decisão informada e consciente.

Plain English means analyzing and deciding what information investors need to make informed decisions, before words, sentences, or paragraphs are considered. A plain English document uses words economically and at a level the audience can understand. Its sentence structure is tight. Its tone is welcoming and direct. Its design is visually appealing. A plain English document is easy to read and looks like it's meant to be read. (Plain English Handbook, 1998)

Antes de redigir um documento, um primeiro passo imprescindível é identificar o ou os destinatários da informação e criar o seu perfil, com o objetivo de adaptar o texto a quem o vai ler e interpretar. Todos os dados disponíveis sobre os destinatários da mensagem são importantes, como idade, nível habilitacional e conhecimento prévio sobre o assunto. (U.S. Securities and Exchange Commission, 1998) A primeira regra da escrita em linguagem clara é “escrever para um destinatário” e adaptar a escrita a quem o vai ler, de outra forma, corre-se o risco de escrever para um determinado nível de literacia e conhecimentos, quando a audiência tem um nível superior ou inferior, sendo que nenhuma das duas situações é desejável (PLAIN, 2011).

O trabalho no documento deve começar pela organização da informação a disponibilizar. Vários estudos têm demonstrado que a forma de organização do texto mais eficaz no que respeita à legibilidade é a chamada “escrita piramidal”, que organiza a informação de forma hierarquizada e sequencial, do geral para o particular, do essencial para o acessório e da informação já conhecida para aquela que é nova para o leitor. (Gomes e Gomes, 2011; PLAIN, 2011) Desta forma, o leitor consegue ir organizando o seu mapa mental, ordenando as ideias e compreender o conteúdo do texto, como se fosse conduzido até à ideia que se pretende que seja apreendida. Para apoiar a organização do texto, devem ser utilizados títulos e subtítulos para dividir a informação; os títulos devem ser esclarecedores de qual o tema que trata; títulos como “Informação geral” ou “Antecedentes”

são demasiado abrangentes, não facilitando a localização da informação que o leitor procura. (U.S. Securities and Exchange Commission, 1998)

Após a organização da informação, é possível passar à escrita do texto. Os principais problemas normalmente encontrados e que obstam à clareza da informação são:

1. Frases longas
2. Voz passiva
3. Verbos desnecessários
4. Palavras supérfluas
5. Utilização de jargões
6. Conceitos indefinidos
7. Detalhes desnecessários
8. *Design* e *layout* impercetíveis

O objetivo das regras da escrita em linguagem clara é ultrapassar estas questões e elaborar um documento escrito com palavras acessíveis, frases curtas e escritas diretamente para o leitor. A aplicação destas regras depende do documento que está a ser escrito, sendo que por vezes, devido às suas características não é possível recorrer a todas estas regras, como acontece, por exemplo, com documentos técnicos. (U.S. Securities and Exchange Commission, 1998)

O quadro abaixo enumera algumas das regras que diversos autores consideram que devem ser seguidas para simplificar o texto e facilitar a comunicação. O objetivo último é que a informação seja transmitida de forma eficaz, através de um texto escrito de forma clara. Estas são apenas algumas das regras normalmente seguidas, não sendo, contudo, exaustivas.

Quadro 2.7 – Quadro síntese de regras de escrita em linguagem clara

REGRA	EXPLICAÇÃO	EXEMPLO
Utilizar a voz ativa	O leitor apreende mais facilmente um texto escrito na voz ativa, pois a estrutura frásica segue o processo normal de pensamento, sem necessidade de grandes inferências.	Antes: O pagamento deverá ser efetuado, pelo contribuinte, junto da tesouraria. Depois: O contribuinte deverá pagar junto da tesouraria.
Utilizar apenas o verbo principal	Uma frase pode conter mais do que um verbo para referir apenas uma ação. A frase deve conter apenas o verbo principal, que se relaciona diretamente com a ação.	Antes: O contribuinte deverá proceder ao pagamento junto da tesouraria. Depois: O contribuinte deverá pagar junto da tesouraria.
Utilizar os pronomes pessoais	Os pronomes pessoais são um aliado da compreensão, pois clarifica a quem se destina a mensagem e ajuda a manter as frases curtas e objetivas.	
Dispensar palavras supérfluas	As palavras são supérfluas quando podem ser substituídas por sinónimos mais simples. As palavras supérfluas tornam os textos mais densos.	Em virtude de = porque Apesar do facto de = apesar de
Escrever na positiva	As frases escritas na forma positiva são mais curtas e simples.	Antes: Não é permitido fumar neste espaço. Depois: É proibido fumar neste espaço.
Escrever frases curtas e simples	Frases longas são mais complexas e desmotivam o leitor. Uma frase deve conter entre 15 a 20 palavras.	
Eliminar os jargões e termos técnicos	Os jargões e termos técnicos devem ser substituídos por sinónimos de utilização comum. Se não for possível, devem ser explicados de forma clara.	

Fonte: Adaptado de U.S. Exchange Commission, 1998

Para além das regras de escrita, é necessário ter em linha de conta o formato do texto e da página. O *design* e o *layout* do documento devem ser pensados de forma coerente com o texto; mesmo que esteja escrito de forma clara, a escolha de paginação errada comprometerá a sua legibilidade. O tamanho da letra, a cor, a disposição do texto e mesmo as imagens devem ser pensados numa lógica de simplificação na transmissão da informação. (U.S. Securities and Exchange Commission, 1998)

As regras acima enunciadas aplicam-se igualmente na escrita de páginas eletrônicas, no entanto, algumas questões devem ser focadas, tendo em conta o objetivo e a forma como os utilizadores consultam informação na internet.

2.4.1. A PLAIN LANGUAGE EM TEXTOS ELETRÓNICOS

Quando um utilizador pesquisa informação na internet, procura encontra-la de forma rápida e fácil. De acordo com Morkes e Nielsen (1997), a maioria dos utilizadores que pesquisa uma página eletrónica apenas vê de forma genérica a informação que esta contém, não lendo todo o seu conteúdo, pelo que se torna necessário ter em atenção a forma como a informação é disponibilizada, para assegurar que a sua maioria, ou pelo menos o importante, é lido.

Considerando que apenas 18% do conteúdo de uma página eletrónica é lido, o texto deve ser limitado até ao máximo de 110 palavras e a sua disposição deve considerar o chamado “padrão F”. Os utilizadores de páginas eletrónicas lêem de forma genérica o seu conteúdo, em forma de “F”, focando-se no topo do lado esquerdo da página e nas primeiras palavras das frases e listas. Um utilizador decide numa média de 5 segundos se aquele conteúdo lhe é útil ou não, pelo que a informação tem de ser devidamente selecionada e organizada. (PLAIN, 2011)

De acordo com a PLAIN (2011), a organização da informação numa página eletrónica deve obedecer a três critérios:

1. Utilizar a forma “pirâmide invertida”, colocando a informação mais importante no início e a restante no final. O texto deve começar com uma frase que defina o assunto que está a ser tratado.
2. Dividir a informação em secções com títulos.
3. Omitir informação desnecessária e supérflua, um utilizador que procura informação na internet pretende obtê-la de forma rápida e objetiva.

A escrita para páginas eletrónicas deve ser pensada de forma diferente da escrita para documentos destinados a ser impressos, enquanto num texto impresso o autor se pode perder em detalhes, na escrita para páginas eletrónicas tal não pode acontecer, sob pena de se perder o interesse do utilizador. A escrita para internet deve ser pensada como uma forma de atingir um objetivo, que é encontrar a informação que o utilizador necessita, no menor tempo possível, sem se perder, contudo, as regras da escrita em linguagem clara, que se aplicam da mesma forma em ambos os tipos de texto.

CAPITULO III – UM PROJETO DE SIMPLIFICAÇÃO DA COMUNICAÇÃO NO INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, IP

3.1. ENQUADRAMENTO DA ORGANIZAÇÃO EM ANÁLISE - O INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, IP

O Instituto da Segurança Social, IP, é um instituto público, dotado de autonomia administrativa e financeira e com património próprio, integrado na administração indireta do Estado e tutelado pelo Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social, foi criado em 2001 e tem jurisdição sobre todo o território nacional.

O ISS, IP é o pilar central do Sistema de Segurança Social, tendo sob a sua alçada o Sistema de Proteção Social de Cidadania, o Sistema Previdencial e o Sistema Complementar, abrangendo um elevado e diversificado grupo de cidadãos.

1. Sistema de Proteção Social de Cidadania: garante os direitos básicos dos cidadãos, nomeadamente o direito aos mínimos vitais em situação de carência económica;
2. Sistema Previdencial: assente na solidariedade de base profissional e que garante o acesso a prestações pecuniárias substitutivas de rendimentos do trabalho em situações de ocorrência de eventualidades (desemprego, doença, velhice, morte e parentalidade);
3. Sistema Complementar: compreende um regime público de capitalização e regimes de iniciativa coletiva e individual.

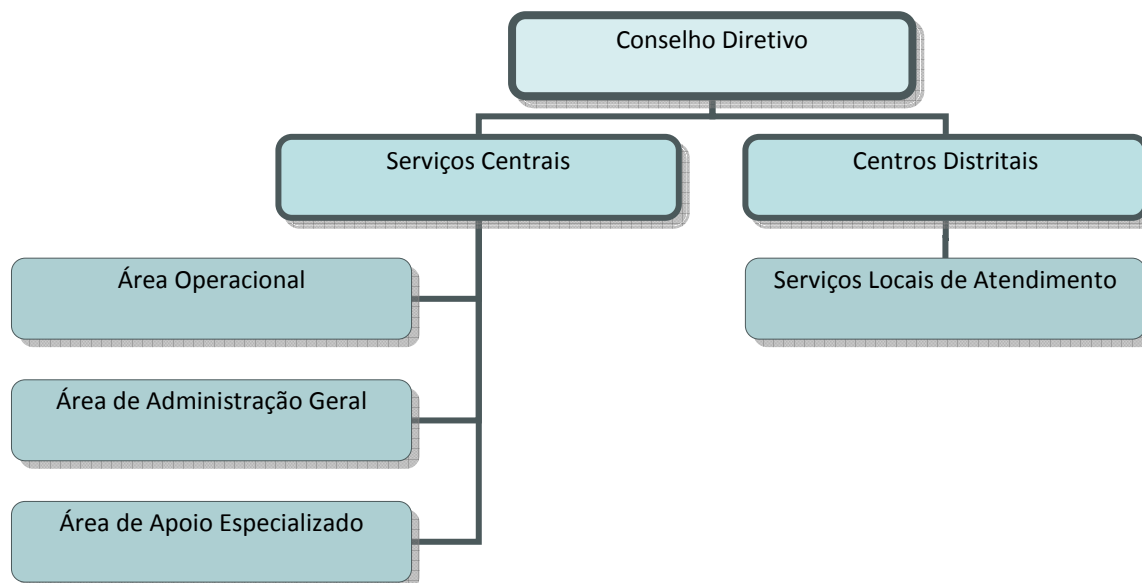
A sua estrutura orgânica tem vindo a ser reestruturada ao longo dos anos, com tendência para a diminuição do número de unidades orgânicas existentes. O ISS, IP conta com um núcleo central, com uma área de atuação que abrange todo o território nacional, e 18 serviços desconcentrados, denominados Centros Distritais, que têm a sua área de atuação restringida ao distrito em que se encontram sediados. As Unidades Orgânicas Centrais do ISS, IP encontram-se estruturadas em áreas operacionais, de administração geral e de apoio especializado, de acordo com o quadro e organogramas abaixo.

Quadro 3.1 – Organização interna dos Serviços Centrais do ISS, IP

ÁREA	FUNÇÃO
AREA OPERACIONAL	
Departamento de Prestações e Contribuições (DPC)	Assegurar a correta aplicação da legislação do âmbito contributivo e prestacional e controlar a cobrança das contribuições e prestações
Departamento de Comunicação e Gestão do Cliente (DCGC)	Gerir e uniformizar os procedimentos de atendimento ao cidadão
Departamento de Desenvolvimento Social e Programas (DDSP)	Propor e acompanhar medidas desenvolvimento social e executar as políticas de ação social
Departamento de Fiscalização (DF)	Exercer a ação fiscalizadora do cumprimento dos direitos e obrigações dos beneficiários e contribuintes do sistema de Segurança Social
Departamento de Proteção contra os Riscos Profissionais (DPRP)	Gerir o tratamento, reparação e recuperação de doenças ou incapacidades emergentes de riscos profissionais
ÁREA DE ADMINISTRAÇÃO GERAL	
Departamento de Recursos Humanos (DRH)	Gerir os recursos humanos do ISS, IP
Departamento de Gestão e Controlo Financeiro (DGCF)	Assegurar a gestão financeira do ISS, I.P.
Departamento de Administração, Património e Obras (DAPO)	Assegurar a gestão do património móvel, imóvel e documental
APOIO ESPECIALIZADO	
Gabinete de Planeamento e Estratégia (GPE)	Assegurar o planeamento das ações do ISS, IP, e efetua o controlo da sua execução
Gabinete de Análise e Gestão da Informação (GAGI)	Apoiar todas as áreas do ISS, I.P., na análise, desenvolvimento e utilização dos sistemas de informação
Gabinete de Auditoria, Qualidade e Gestão de Risco (GAQGR)	Analisar e avaliar o funcionamento da organização
Gabinete de Assuntos Jurídicos e Contencioso (GAJC)	Prestar apoio jurídico e promover a defesa judicial e extrajudicial dos interesses do ISS, IP

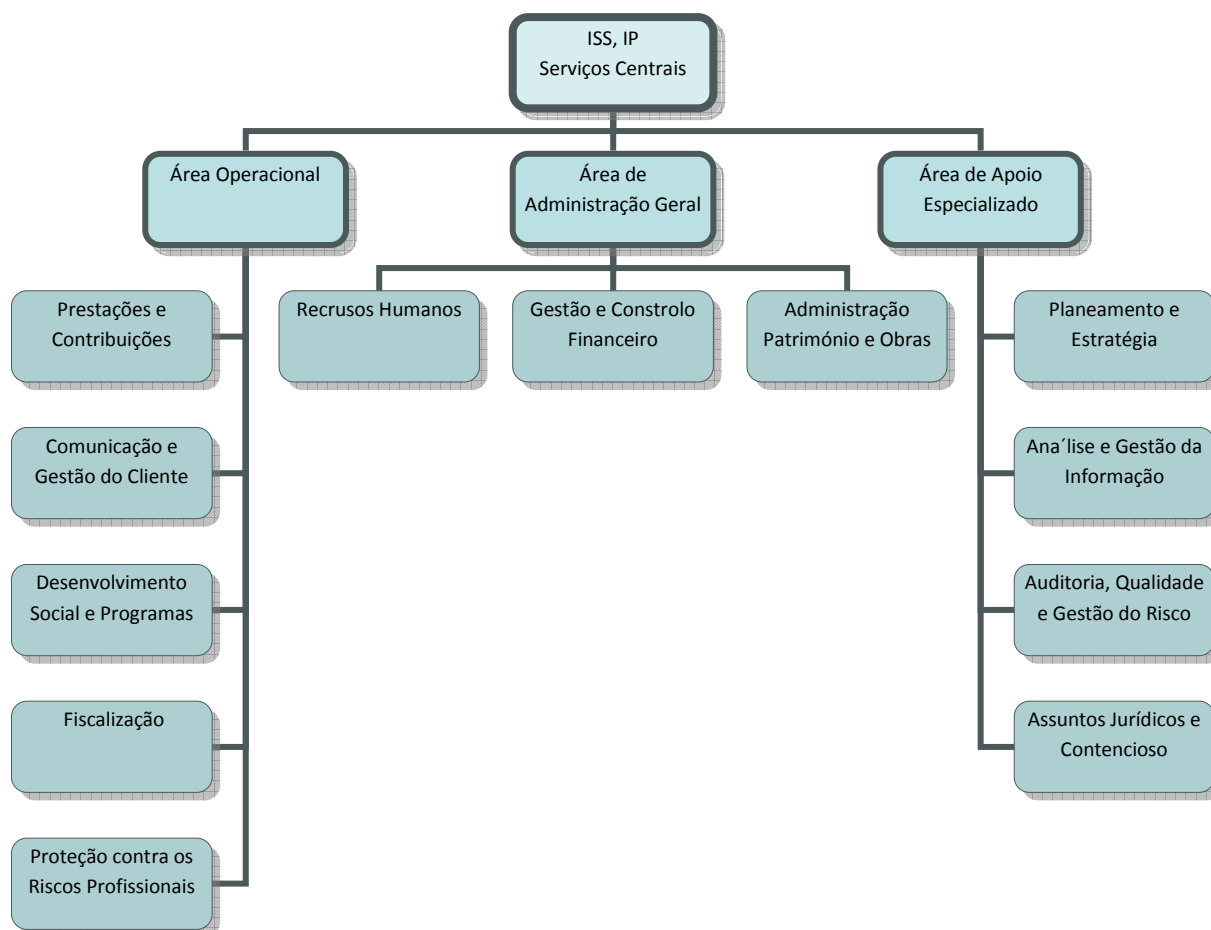
Fonte: elaboração própria

Figura 3.1 – Estrutura geral do ISS, I.P



Fonte: elaboração própria

Figura 3.2 – Estrutura interna dos Serviços Centrais do ISS, IP



Fonte: elaboração própria

Analisada a organização interna do ISS, IP, conclui-se que se trata de uma estrutura pesada e complexa, com uma ampla área de abrangência, e, conseqüentemente, com um público bastante diversificado, o que poderá levar a constrangimentos na uniformização dos suportes de informação no que respeita à sua legibilidade.

3.1.1. O ATENDIMENTO AO CIDADÃO NO ISS, IP

O ISS, IP dispõe de um serviço de atendimento multicanal constituído pelo atendimento presencial, nos serviços locais de atendimento e lojas do cidadão; pelo serviço online Segurança Social Direta e pelo atendimento telefónico.

Além destes canais de atendimento, o ISS, IP dispõe de um portal na internet, www.seg-social.pt, no qual dispõe guias práticos, informações e notícias sobre os diversos temas tratados pela segurança social.

3.1.2. A EXPERIÊNCIA DO ISS, IP

O ISS, IP conta com diversas experiências no que respeita à simplificação da comunicação como forma de se aproximar do cidadão e valorizar a sua imagem perante este.

Em Dezembro de 2008, o ISS, I.P. abriu ao público o centro de contacto Via Segurança Social, um serviço de atendimento telefónico de apoio ao cidadão, através do qual este pode esclarecer a suas dúvidas relativamente a matérias da competência da Segurança Social. O Via Segurança Social presta informação sobre todos os produtos e serviços da segurança social de forma simplificada e direta para que os cidadãos entendam a informação que lhes está a ser transmitida. Além do contacto telefónico, desenvolveu ainda Guias Práticos e brochuras de informação escritos em linguagem clara, compilados numa base de conhecimento única e partilhada. Estes guiões estão organizados numa lógica de “Pergunta/Resposta” com uma estrutura fixa, com questões que os cidadãos pretendem esclarecer, como “O que é?”, “Como posso pedir?”, “Que documentos preciso?” e respostas escritas numa linguagem clara e acessível. No final de cada guião, consta um capítulo dedicado à legislação aplicável, a um glossário e a FAQ – Perguntas frequentes. Estes guias estão disponíveis no sítio da internet da Segurança Social (www.seg-social.pt) em formato PDF, de forma a ser possível guardar a informação no computador ou imprimir.

Os guias práticos da Segurança Social foram um grande passo na utilização da linguagem clara nos serviços públicos, constituindo um marco importante na simplificação da comunicação em Portugal. Estes guias tiveram um profundo impacto tendo em conta a realidade social onde o ISS, IP se move e as questões sensíveis que abrangem a sua área de intervenção, como será a atribuição de apoios sociais.

3.2. O PROJETO E METODOLOGIA

Centrado na questão da simplificação da comunicação administrativa através da escrita em linguagem clara, o objetivo final deste trabalho projeto é analisar os textos, escritos sob a forma de notícias, da responsabilidade do ISS, IP, disponíveis no sítio da internet da Segurança Social, no sentido de verificar a sua legibilidade e clareza, através da utilização das regras de escrita em linguagem clara, já acima enunciadas.

Numa primeira fase, após a seleção e classificação das notícias consideradas mais pertinentes para os cidadãos, será aplicada, a cada uma delas, a fórmula de legibilidade de Szigriszt Pazos, a denominada “*Fórmula de Perspicuidad*”. A escolha da aplicação desta fórmula teve que ver com o facto de não existir qualquer outra aplicável, de forma fiável, à língua portuguesa, pelo que, a opção teve em conta a base latina das duas línguas, castelhano e português, e a sua semelhança, concluindo-se que a fórmula de Szigriszt Pazos seria a que melhor se adequa, uma vez que é a referência para a medição da legibilidade em castelhano. Considera-se importante a aferição da legibilidade de um texto, numa primeira fase, através da aplicação de uma fórmula de legibilidade, sendo um primeiro filtro baseando-se no tamanho das frases e das palavras, uma das principais questões que obstam à legibilidade dos textos.

Esta fórmula será aplicada de forma experimental e sem garantias de fiabilidade³, como método de prever, ainda que de forma superficial, a legibilidade dos textos selecionados, funcionando como ponto de partida para uma análise mais profunda, utilizando as regras de linguagem clara. Para o efeito, irá ser utilizada a aplicação Inflesz, desenvolvida por Barrio-Cantalejo no âmbito da sua tese de doutoramento, “*Los métodos de medición de la legibilidad y su aplicación al diseño de folletos educativos sobre salud*”, disponível em www.legibilidad.com, que efetua a contagem das sílabas, das palavras e das frases do texto selecionado e aplica a *Fórmula de Prespicuidad*, já acima enunciada. O resultado apurado será correspondido com a “*Escala de Nivel de Perspicuidad*” desenvolvida por Szigriszt Pazos.

Após aplicação a aplicação da “*Fórmula de Perspicuidad*”, os textos com os níveis mais baixos e mais altos de legibilidade serão analisados casuisticamente, de acordo com as regras de escrita em linguagem clara. O objetivo será entender os principais problemas

³ A “*Fórmula de Perspicuidad*”, desenvolvida por Szigriszt Pazos, está validada para aplicação em textos em Castelhano, no entanto, desconhece-se que alguma vez tenha sido utilizada esta fórmula em textos em Português, pelo que, apesar das duas línguas partilharem a mesma base e serem similares, a aplicação desta fórmula na língua portuguesa não poderá ser considerada validada. Note-se ainda que não existe nenhuma fórmula aplicável validamente à língua portuguesa, pelo que a utilização desta fórmula é apenas experimental.

que obstam à clareza dos textos selecionados, e elaborar uma proposta de uma ferramenta que permita melhorar a legibilidade das notícias disponibilizadas no sítio da internet da Segurança Social, e mesmo noutros suportes de informação destinados ao público em geral. A análise dos textos com níveis de legibilidade mais altos tem como finalidade perceber se, tendo em conta o carácter experimental da utilização desta fórmula de legibilidade a textos escritos em língua portuguesa, se os resultados correspondem, efetivamente, a textos mais simples e legíveis.

As notícias selecionadas foram elaboradas pelo ISS, IP e publicadas no sítio da internet da Segurança Social entre dezembro de 2012 e julho de 2013. Não foram consideradas as notícias da responsabilidade do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, nem da Direção-Geral da Segurança Social, pois tal extravasaria o âmbito de análise deste trabalho. As notícias dizem respeito às diversas áreas abrangidas pela atuação do Instituto da Segurança Social, IP: apoio social, prestações e contribuições. A recolha das notícias para análise ocorreu em agosto de 2013.

Quadro 3.2 – Notícias do ISS, IP em análise

NOTÍCIA	DATA DE PUBLICAÇÃO	ÂMBITO	PÚBLICO-ALVO
Trabalhador Independente – prazo limite para requerer pagamento em prestações de contribuições por regularizar	06/12/2012	Contributivo	Trabalhadores Independentes
Acordos de regularização voluntária de dívida à Segurança Social	07/12/2012	Contributivo	Contribuintes do Sistema de Segurança Social
Entidade Contratante	07/12/2012	Contributivo	Pessoas Coletivas e Singulares com atividade empresarial
Entidades Contratantes – Segurança Social Direta	07/12/2012	Contributivo	Entidades Contratantes
Entidades Contratantes – alteração na obrigação contributiva	13/12/2012	Contributivo	Trabalhadores Independentes e Entidades Contratantes
Já tem o Cartão Europeu de Seguro de Doença (CESD)?	13/12/2012	Apoio Social	Geral
Trabalhadores Independentes – comunicação da base de incidência contributiva e da taxa contributiva	18/12/2012	Contributivo	Trabalhadores Independentes

NOTÍCIA	DATA DE PUBLICAÇÃO	ÂMBITO	PÚBLICO-ALVO
Efeitos do Orçamento do Estado para 2013 nas prestações de doença e desemprego	25/01/2013	Prestacional	Beneficiários do Sistema de Segurança Social
Serviços Mínimos Bancários	30/01/2013	Genérico	Geral
Entrega da Declaração Mensal de Remunerações (DMR)	31/01/2013	Contributivo	Entidades Empregadoras
Abertura de candidatura à Linha de Crédito II de Apoio à Economia Social	01/02/2013	Apoio Social	IPSS, Misericórdias, Fundações, Mutualidades e Centros Sociais das igrejas e equiparadas
Complemento Solidário Para Idosos	05/02/2013	Apoio Social	Idosos
Pagamento do subsídio de Natal em duodécimos – pensões de invalidez, velhice e sobrevivência	05/02/2013	Prestacional	Pensionistas
ISS apoia projetos para as famílias	15/02/2013	Apoio Social	Associações de Família
Alterações dos Valores das Pensões	19/02/2013	Prestacional	Pensionistas
Contribuição Extraordinária de Solidariedade	19/02/2013	Contributivo	Pensionistas
Segurança Social implementa o sistema de marcação telefónica para atendimento nos distritos de Aveiro, Braga e Faro	11/03/2013	Genérico	Geral
Reforma do Arrendamento Urbano	12/03/2013	Genérico	Inquilinos
Pagamento de acordos prestacionais – alteração de procedimentos	05/04/2013	Contributivo	Contribuintes do Sistema de Segurança Social (Pessoas Singulares e Coletivas)
Instituto da Segurança Social e Instituto de Emprego e Formação Profissional assinam Protocolo para a Empregabilidade e Integração	10/04/2013	Apoio Social	Cidadãos em situação de pobreza e exclusão social
Instituto da Segurança Social e ANACOM alargam prazo do programa da subsidiação no âmbito da TDT	11/04/2013	Apoio Social	Beneficiários com mais de 65 anos

NOTÍCIA	DATA DE PUBLICAÇÃO	ÂMBITO	PÚBLICO-ALVO
Linha de Crédito II de apoio à economia social	16/04/2013	Apoio Social	IPSS, Misericórdias, Fundações, Mutualidades e Centros Sociais das igrejas e equiparadas
Reposição das contribuições retidas nos subsídios de desemprego e de doença	19/04/2013	Prestacional	Beneficiários de prestações de desemprego e doença
Alteração da taxa contributiva dos Trabalhadores Independentes - como proceder	03/05/2013	Contributivo	Trabalhadores Independentes
Anomalias Bancárias nos Depósitos das Pensões de Maio	10/05/2013	Prestacional	Pensionistas
Banco de Inovação Social (BIS)	15/05/2013	Apoio Social	Geral
Declarações de escalão de Abono de Família – como obter	17/05/2013	Apoio Social	Agregados familiares
Procedimento de seleção das Entidades Gestoras	23/05/2013	Apoio Social	Estabelecimentos Integrados de Infância
Atividades socialmente úteis	28/05/2013	Apoio Social	IPSS e Beneficiários do RSI
Esclarecimento sobre o Anexo SS	29/05/2013	Contributivo	Trabalhadores Independentes
Instituto da Segurança Social e Direção-Geral de Energia e Geologia assinam Protocolo de Cooperação	30/05/2013	Apoio Social	Beneficiários do Sistema de Segurança Social
Entrega do Anexo SS – alargamento do prazo	31/05/2013	Contributivo	Trabalhadores Independentes
Trabalhadores Independentes – entrega do Anexo SS da Declaração Modelo 3 do IRS	31/05/2013	Contributivo	Trabalhadores Independentes
Segurança Social implementa o sistema de atendimento por marcação em Bragança, Leiria, Portalegre, Porto e Vila Real	14/06/2013	Genérico	Geral
Pagamento do subsídio de férias dos pensionistas do Sistema de Segurança Social (14.º mês)	25/06/2013	Prestacional	Pensionistas

NOTÍCIA	DATA DE PUBLICAÇÃO	ÂMBITO	PÚBLICO-ALVO
Reforma do Arrendamento Urbano	17/07/2013	Genérico	Inquilinos
Prazo de entrega da prova escolar para o ano letivo de 2013-2014	31/07/2013	Apoio Social	Agregados familiares

Fonte: elaboração própria

3.2.1. A APLICAÇÃO DA FÓRMULA DE LEGIBILIDADE

Foram recolhidas 37 notícias, das quais: 13 são do âmbito contributivo; 6 do âmbito prestacional; 13 de apoio social e 5 de âmbito genérico.

A aplicação da *Fórmula de Perspicuidad* de Szigrsz Pazos, de acordo com a equação acima referida, atendendo ao número de palavras, sílabas e frases, teve, numa escala de 0 a 100 e considerando a *Escala de Nível de Perspicuidad*, os seguintes resultados:

Quadro 3.3 – Resultado da aplicação da Fórmula de Perspicuidad de Szigrsz Pazos

NOTÍCIA	PALAVRAS	SÍLABAS	FRASES	RESULTADO
Trabalhador Independente – prazo limite para requerer pagamento em prestações de contribuições por regularizar	243	554	15	47,44 Bastante difícil
Acordos de regularização voluntária de dívida à Segurança Social	284	608	22	60,55 Normal
Entidade Contratante	335	770	12	35,72 Bastante difícil
Entidades Contratantes – Segurança Social Direta	186	452	17	44,50 Bastante Difícil
Entidades Contratantes – alteração na obrigação contributiva	138	326	5	32,06 Difícil
Já tem o Cartão Europeu de Seguro de Doença (CESD)?	347	684	32	73,19 Bastante Fácil
Trabalhadores Independentes – comunicação da base de incidência contributiva e da taxa contributiva	419	971	30	47,86 Bastante Difícil

NOTÍCIA	PALAVRAS	SÍLABAS	FRASES	RESULTADO
Efeitos do Orçamento do Estado para 2013 nas prestações de doença e desemprego	156	322	10	62,64 Normal
Serviços Mínimos Bancários	231	488	24	65,60 Bastante Fácil
Entrega da Declaração Mensal de Remunerações (DMR)	176	336	9	68,34 Bastante Fácil
Abertura de candidatura à Linha de Crédito II de Apoio à Economia Social	523	1200	60	53,43 Normal
Complemento Solidário Para Idosos	65	151	5	49,11 Bastante Difícil
Pagamento do subsídio de Natal em duodécimos – pensões de invalidez, velhice e sobrevivência	152	339	11	54,07 Normal
ISS apoia projetos para as famílias	409	916	25	50,95 Normal
Alterações dos Valores das Pensões	89	189	5	56,74 Normal
Contribuição Extraordinária de Solidariedade	248	477	21	75,20 Fácil
Segurança Social implementa o sistema de marcação telefónica para atendimento nos distritos de Aveiro, Braga e Faro	286	558	21	71,67 Bastante Fácil
Reforma do Arrendamento Urbano	207	445	28	65,51 Bastante Fácil
Pagamento de acordos prestacionais – alteração de procedimentos	153	338	13	57,44 Normal
Instituto da Segurança Social e Instituto de Emprego e Formação Profissional assinam Protocolo para a Empregabilidade e Integração	246	522	6	33,64 Difícil
Instituto da Segurança Social e ANACOM alargam prazo do programa da subsidiação no âmbito da TDT	333	669	14	57,89 Normal

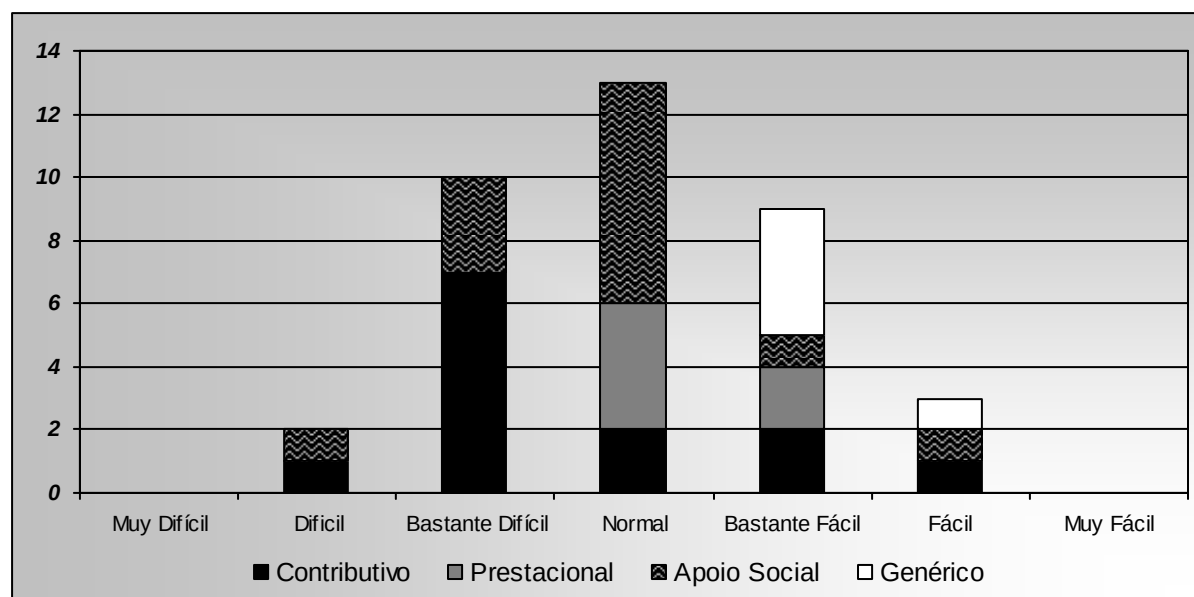
NOTÍCIA	PALAVRAS	SÍLABAS	FRASES	RESULTADO
Linha de Crédito II de apoio à economia social	211	456	15	58,13 Normal
Reposição das contribuições retidas nos subsídios de desemprego e doença	137	268	10	71,26 Bastante Fácil
Alteração da taxa contributiva dos Trabalhadores Independentes	729	729	29	65,67 Bastante Fácil
Anomalias Bancárias nos Depósitos das Pensões de Maio	97	214	6	53,22 Normal
Banco de Inovação Social (BIS)	221	506	16	50,38 Normal
Declarações de escalão de Abono de Família – como obter	204	403	27	76,21 Fácil
Procedimento de seleção das Entidades Gestoras	899	2011	108	59,15 Normal
Atividades socialmente úteis	360	885	57	47,37 Bastante Difícil
Esclarecimento sobre o Anexo SS	341	742	15	48,54 Bastante Difícil
Instituto da Segurança Social e Direção-Geral de Energia e Geologia assinam Protocolo de Cooperação	208	494	17	46,64 Bastante Difícil
Entrega do Anexo SS – alargamento do prazo	132	290	4	36,96 Bastante Difícil
Trabalhadores Independentes – entrega do Anexo SS	451	1072	24	39,96 Bastante Difícil
Segurança Social implementa o sistema de atendimento por marcação em Bragança, Leiria, Portalegre, Porto e Vila Real	342	664	36	76,38 Fácil
Pagamento do subsídio de férias dos pensionistas do Sistema de Segurança Social (14.º mês)	406	787	24	69,15 Bastante Fácil
Reforma do Arrendamento Urbano	269	570	26	64,48 Bastante Fácil
Prazo de entrega da prova escolar para o ano letivo de 2013-2014	253	520	12	57,70 Normal

Fonte: elaboração própria

De acordo com os resultados apurados por aplicação da “*Formula de Perspicuidad*”, dos 37 textos submetidos, 13 tiveram como resultado um nível de legibilidade considerado “Normal”, e por isso, adequado; 7 foram considerados no nível “Bastante Fácil” e 3 “Fácil”; 10 foram considerados num nível “Bastante Difícil” e 2 no nível “Difícil”. Conclui-se que, apesar da maioria dos textos se encontrar no nível “Normal”, 12 ainda se encontram num nível “Difícil” ou “Bastante Difícil”.

Analisando os resultados por categoria, verifica-se que os textos classificados como “Bastante Difícil” e “Difícil” pertencem ao âmbito contributivo e apoio social. As notícias do âmbito de apoio social destinam-se, em parte, a idosos e população mais desfavorecida. No âmbito contributivo, as notícias dizem respeito a trabalhadores independentes e a entidades contratantes⁴.

Figura 3.3. – Resultados da aplicação da “Fórmula de Perspicuidad” por categoria de texto



Fonte: elaboração própria

3.2.2. VERIFICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DE ESCRITA EM LINGUAGEM CLARA

A aplicação da fórmula de Szigriszt Pazos a textos escritos em língua portuguesa não está validada, pelo que, a análise em pormenor de cada texto torna-se importante para avaliar a legibilidade e os resultados obtidos.

⁴ Artigo 140.º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial da Segurança Social: “As pessoas coletivas e as pessoas singulares com atividade empresarial, independentemente da sua natureza e das finalidades que prossigam, que no mesmo ano civil beneficiem de pelo menos 80% do valor total da atividade do trabalhador independente, são abrangidos pelo regime na qualidade de entidades contratantes.”

Serão analisados à luz dos princípios da escrita em linguagem clara os textos que obtiveram a classificação “Difícil”; “Bastante Difícil”; “Bastante Fácil” e Fácil”, utilizando-se o critério proposto no quadro abaixo.

Quadro 3.4 – Critérios de avaliação de legibilidade

ELEMENTO	CRITÉRIO
TEXTO	
Gramática e pontuação	O texto encontra-se com a pontuação correta. Existe concordância em gênero e número.
Estrutura frásica	As frases presentes no texto são curtas e contêm entre 15 a 20 palavras. O texto utiliza a voz ativa. Cada frase expressa apenas uma ideia. A frase segue a estrutura sujeito-verbo. As ações são expressas na forma positiva.
Estrutura dos verbos	O texto utiliza formas verbais simples que demonstram a ação principal.
Pronomes pessoais	O texto utiliza pronomes pessoais para demonstrar a quem pertence a ação.
Escolha de palavras	O texto utiliza palavras comuns, utilizadas no dia-a-dia e na medida do necessário, dispensando os jargões e termos técnicos, ou define-os de forma clara.
DESIGN E LAYOUT	
Título e subtítulos	O assunto está claramente definido no título e subtítulos do documento.
Tamanho da letra	O texto tem um tamanho de letra legível e uniforme.
Listas	O texto apresenta listas.
Negrito e Itálico	O texto utiliza o negrito apenas em títulos e palavras/frases que pretende enfatizar e o itálico apenas quando necessário (estrangeirismos).
Maiúsculas	O texto apenas apresenta maiúsculas em títulos, no início das frases e em nomes próprios.
Disposição do Texto	Os títulos e parágrafos estão separados por espaços em branco, o texto tem espaço nas margens.

Fonte: elaboração própria

A legibilidade de um documento depende não só do texto em si, mas também da sua disposição e apresentação no espaço, quer seja uma folha de papel ou uma página eletrônica. Assim, os critérios para avaliar cada notícia dividir-se-ão entre a estrutura do texto e aspetos gráficos.

Analisados os textos com o grau de legibilidade “Bastante Difícil” e “Difícil”, concluiu-se que o grande problema se verifica ao nível da estrutura frásica e da escolha das palavras (Quadro 11). As frases são longas, algumas com várias linhas, e complexas, exprimindo várias ideias, ligadas por partículas de subordinação, como o “que”, tornando a transmissão da mensagem difícil. Além disto, são frequentemente utilizados termos técnicos sem que seja enquadrado no texto o seu significado, como será o termo “IAS”, que significa Indexante de Apoios Sociais, que tem, neste momento, o valor de €419,22.

Por outro lado, no que respeita ao *design* e *layout* dos textos, não se verificaram muitos constrangimentos. Na grande maioria dos textos analisados, os títulos e subtítulos definem o assunto a tratar, o tamanho e tipo de letra é adequado, bem como a utilização do negrito, itálico e maiúsculas. Os parágrafos estão divididos por espaços em branco, não estando escritos em bloco, o que tornaria o texto mais denso.

Ainda assim, os problemas verificados na construção frásica e na escolha de palavras torna os textos difíceis de entender, principalmente para o público com menor grau de literacia. Tome-se como exemplo a frase seguinte, retirada do texto “Atividades Socialmente Úteis”:

“Com a atividade socialmente útil pretende-se a efetivação de uma ocupação temporária desenvolvida a favor de entidades sem fins lucrativos, designadas por entidades promotoras, com vista à satisfação de necessidades sociais e comunitárias, bem como consubstanciar uma lógica de qualificação formativa e de experiência funcional do beneficiário, com inerentes mais valias no seu desenvolvimento pessoal, formativo e social, e consequentemente um importante contributo cívico a favor da comunidade onde se inserem.”

Além de extensa, utiliza termos abstratos e menos comuns, como será “consubstanciar” e “experiência funcional”, que não permitem que um indivíduo com um grau de literacia mais baixo construa o seu mapa mental de forma a entender de forma plena a mensagem que se pretende transmitir, pois os termos demasiado abstratos não possibilitam que efetue o caminho até à ideia final.

Como outro exemplo, a frase, retirada do texto “Complemento Solidário para Idosos”:

“O valor de referência do Complemento Solidário para Idosos foi reajustado de 5.022€ para 4.909€ na sequência da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 13/2013, de 25 de janeiro.”, não sendo longa, utiliza termos técnicos sem explicação do seu significado, “valor de referência”; termos mais complexos, “reajustado”; e referência a legislação sem enquadramento, “Decreto-Lei n.º 13/2013, de 25 de janeiro”. Uma frase curta não é sempre mais clara, a escolha das palavras também contribui para definir se o texto é claro ou não, ainda mais

quando se sabe ao certo qual o público alvo, que neste último exemplo, é a população mais idosa e com menos rendimentos.

No entanto, na generalidade, o público que necessita de informações sobre segurança social é amplo e diversificado, pelo que os textos necessitam de ser adaptados ao nível médio de literacia, o nível 3, considerado pela OCDE (2000) o nível mínimo para ultrapassar as exigências do dia-a-dia, apesar do nível de literacia da sociedade portuguesa se encontrar abaixo, conforme acima demonstrado.

Quadro 3.5 – Análise dos textos de acordo com os princípios da escrita linguagem clara

NOTÍCIA	PONTOS NEGATIVOS
Trabalhador Independente – prazo limite para requerer pagamento em prestações de contribuições por regularizar	Frases longas e complexas Utilização da voz passiva (“o pedido pode ser requerido”) Mais do que uma ideia expressa na mesma frase (“tem um prazo de 10 dias úteis, que são contados a partir da data”); Formas verbais complexas (“proceder ao pedido”) Utilização de termos técnicos (“base de incidência contributiva”)
Entidade Contratante	Frases longas e complexas Falta de vírgulas Várias ideias expressas na mesma frase Formas verbais de ação complexas (“dar início ao processo de notificação”) Escolha de palavras e menos comuns e construções complexas (“consagrar”; “economicamente dependente”; “registar a competente reclamação”) Título pouco claro
Entidades Contratantes – Segurança Social Direta	Utilização da voz passiva (“o acesso é efetuado”) Utilização de termos técnicos, sem definição do seu significado (“Entidades Contratantes”; “obrigação contributiva”) Termos menos comuns (“documentos probatórios”; “funcionalidades associadas”) Encadeamento das ideias entre os parágrafos (“Para o efeito”)
Entidades Contratantes – alteração na obrigação contributiva	Frases longas e complexas Mais do que uma ideia na mesma frase Palavras e expressões complexas e abstratas (“processo de correção automática”; “A referida correção encontra-se já refletida”)
Trabalhadores Independentes – comunicação da base de incidência contributiva e da taxa contributiva	Frases longas e complexas Mais do que uma ideia expressa em cada frase Utilização de termos técnicos (“rendimento relevante”; “base de incidência”) Utilização de palavras menos comuns (“oficiosamente”)

NOTÍCIA	PONTOS NEGATIVOS
Complemento Solidário Para Idosos	Frases complexas Utilização de termos técnicos (“valor de referência”; “subsistema de solidariedade”) Referência a legislação sem enquadramento do diploma referido Utilização de palavras menos comuns (“reajustamento”)
Instituto da Segurança Social e Instituto de Emprego e Formação Profissional assinam Protocolo para a Empregabilidade e Integração	Frases longas e complexas Falta de vírgulas Utilização de termos abstratos (“agilizar”; “promoção da inclusão social”; “territórios vulneráveis”) Falta de espaçamento entre os parágrafos
Atividades socialmente úteis	Frases longas e complexas Mais do que uma ideia expressa na mesma frase Voz passiva Formas verbais complexas (“proceder à revisão”) Utilização de termos jurídicos (“outorgar”) e técnicos (“experiência funcional”) Palavras complexas (“inerentes”; “consubstanciar”)
Esclarecimento sobre o Anexo SS	Frases longas e complexas Falta de concordância no género das palavras Falta de vírgulas Várias ideias na mesma frase Voz passiva Utilização de termos técnicos (“Modelo 3”) e termos complexos (“carga burocrática”; “transmissão eletrónica de dados”)
Instituto da Segurança Social e Direção-Geral de Energia e Geologia assinam Protocolo de Cooperação	Frases longas Mais do que uma ideia na mesma frase
Entrega do Anexo SS – alargamento do prazo	Frases longas Falta de vírgulas Expressões pouco objetivas (“conjuntamente com o referido Modelo”; “apresentando para esse efeito”)
Trabalhadores Independentes – entrega do Anexo SS da Declaração Modelo 3 do IRS	Frases longas e complexas Voz passiva Utilização de termos técnicos (“IAS”; “Entidades Contratantes”; identificação e enquadramento) Falta de espaço entre parágrafos Falta de concordância da forma verbal (“Os Trabalhadores Independentes quando acumulem atividade independente com atividade por conta de outrem e, que por esta última atividade lhes foi atribuída isenção”)

Fonte: elaboração própria

Foram, igualmente, analisados os textos classificados como “Bastante Fácil” e “Fácil”, concluindo-se que, apenas dois textos, “Entrega da Declaração Mensal de Remunerações (DMR)” e “Alteração da Taxa Contributiva dos Trabalhadores Independentes – como proceder”, apresentam frases longas, embora em menor proporção. No geral, verificou-se que estes textos são tendencialmente menos complexos e a informação é transmitida de uma forma mais simples, sendo diversas vezes utilizadas listas para facilitar a leitura. Por outro lado, verificou-se que termos técnicos são explicados no próprio texto, como por exemplo, no texto “Contribuição Extraordinária de Solidariedade”, no qual é feita referência ao acrónimo “IAS”, explicando-se o seu significado e o valor que representa.

Comparando os textos classificados como “Bastante Difícil” e “Difícil” e “Bastante Fácil” e “Fácil”, nestes últimos a informação será, à partida, mais fácil de entender, uma vez que as frases são mais curtas e a construção do texto mais simples. Não se poderá, no entanto, afirmar, com validade, que a fórmula de Szigriszt Pazos é perfeitamente aplicável à língua portuguesa, uma vez que, para tal, seria necessário um estudo mais aprofundado da fórmula e dos seus resultados, bem como testar os textos com um grupo de estudo, através de questionários e de um Teste Cloze⁵, para chegar a uma conclusão mais segura.

3.2.3. PROPOSTA: CRIAÇÃO DE UMA LISTA DE VERIFICAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE UM PLANO DE IMPLEMENTAÇÃO DA ESCRITA EM PORTUGUÊS CLARO

Uma das ferramentas utilizadas por diversos organismos estadunidenses para verificar se um documento está escrito em linguagem clara são as chamadas *cheklists* ou listas de verificação. Trata-se de uma lista, desenvolvida por cada organismo, que é verificada para cada suporte de informação desenvolvido. Desta forma, todos os textos preenchem o mesmo padrão e os requisitos de escrita em linguagem clara, evitando que exista uma disparidade no nível de legibilidade dos textos do mesmo organismo, como se verificou

⁵ O Teste Cloze foi desenvolvido para obviar as limitações das fórmulas de legibilidade e permitir testar os documentos no seu público-alvo. Neste teste cada quinta ou sétima palavra de um determinado texto é retirada e é pedido ao grupo de pessoas selecionado para completar o texto. A sua legibilidade é aferida pela percentagem de palavras corretas colocadas nos espaços em branco. Este teste permite verificar outras variáveis importantes para a legibilidade do texto, para além do número de frases, palavras e sílabas, como a organização das ideias, o vocabulário e o design do documento, pelo que o seu autor saberá o que deve ser alterado de forma a torna-lo legível. Os resultados deste teste têm, normalmente, uma forte correlação com os resultados das fórmulas de legibilidade. (Eagleson, 1990)

acontecer com os textos do Instituto da Segurança Social, IP, estudados no âmbito deste trabalho.

Estas listas de verificação têm em consideração os princípios da escrita em linguagem clara, sendo que alguns consideram ainda o resultado da aplicação de uma fórmula de legibilidade (para a língua inglesa será a fórmula de Flesch a que é utilizada como referência). Para a língua portuguesa, tal como já anteriormente referido, não existe nenhuma fórmula desenvolvida e testada, pelo que, neste momento, não é possível incluir uma fórmula de legibilidade numa lista de verificação desenvolvida para os textos portugueses.

A utilização de uma lista de verificação pelos organismos da administração pública portuguesa, no caso concreto, pelo Instituto da Segurança Social, IP, seria uma mais-valia para a comunicação com o cidadão, traduzindo-se não só numa melhoria da sua imagem, mas também numa diminuição dos custos administrativos, uma vez que, se o cidadão entende a informação que lhe está a ser transmitida, não necessitará de solicitar esclarecimentos e efetuar reclamações, diminuindo o número de ofícios em circulação. Os serviços públicos tornar-se-iam mais eficientes e eficazes na prossecução do interesse público e na prestação do seu serviço.

Com base nos resultados observados na análise dos textos selecionados, elaborou-se uma lista de verificação para utilização pelo Instituto da Segurança Social, IP, por forma a minimizar os problemas observados e que obstem à legibilidade dos suportes de informação, com maior enfoque nas questões relacionadas com o texto.

Esta lista de verificação não se aplica apenas aos textos que se encontram no sítio da internet da Segurança Social, mas também a todos os outros suportes de informação externa, como ofícios e brochuras, havendo ainda uma parte dedicada apenas aos textos para páginas eletrónicas, em virtude da sua especificidade. Não existem referências a fórmula de legibilidade, visto não existir nenhuma desenvolvida para a língua portuguesa. Procurou-se ainda que esta estivesse escrita em linguagem clara.

Note-se, contudo, que o seguimento de todas as regras de escrita em linguagem clara também poderá tornar o documento demasiado simples e perder-se informação, pelo que a utilização das regras deve ser ponderada e utilizada de forma cuidadosa.

Apesar da lista de verificação estar em formato papel, considera-se que a mesma poderia ser desenvolvida para um programa informático.

Linguagem Clara

Lista de Verificação para Textos em Papel

Objetivo

Simplificar a comunicação com o cidadão, para que este entenda a informação transmitida e esteja apto a exercer os seus direitos e deveres.

Se o documento não estiver de acordo com esta lista, não está escrito em linguagem clara e terá de ser reformulado, por forma a preencher estes requisitos.

No global, o documento:

- ☐ É simples e claro
- ☐ Apenas contém informação essencial
- ☐ O título é claro (permite entender qual o tema da informação)
- ☐ O destinatário percebe qual o objetivo da informação transmitida

Na estrutura:

- ☐ A mensagem principal está logo a seguir ao título ou sub-título
- ☐ O conteúdo está organizado de forma lógica, partindo do geral para o particular
- ☐ Os parágrafos são curtos
- ☐ O texto contém sub-títulos e listas (quando aplicável)

As frases:

- ☐ São curtas
- ☐ Estão escritas na voz ativa («O contribuinte paga as contribuições»)
- ☐ Estão estruturadas de forma simples (sujeito-verbo-objeto)
- ☐ Têm formas verbais simples («pagar» e não «proceder ao pagamento»)
- ☐ Estão escritas diretamente para o cidadão (utiliza pronomes pessoais)
- ☐ Estão escritas na forma positiva
- ☐ Cada frase expressa apenas uma ideia
- ☐ Têm uma ortografia, pontuação e gramática corretas

As palavras:

- ☐ São comuns, simples e percetíveis para o cidadão
- ☐ Os termos técnicos são evitados ou, quando utilizados, são explicados
- ☐ São coerentes (é utilizada a mesma palavra para o mesmo significado)

No formato:

- ☐ O documento não está confuso
- ☐ Existem espaços em branco nas margens e entre os parágrafos
- ☐ O tipo de letra é legível
- ☐ O documento utiliza o negrito, o itálico e as maiúsculas de forma ponderada

Linguagem Clara Lista de Verificação Para Textos Eletrónicos Na internet, os utilizadores pretendem encontrar a informação rapidamente e de forma concisa. O texto não é lido na íntegra, apenas o suficiente para o utilizador perceber se aquela é a informação que procura. Assim, os textos para a internet devem obedecer a uma estrutura específica. O texto para colocar numa página eletrónica: ☐ Apresenta apenas a informação necessária ☐ Está separado por tópicos ☐ Apresenta parágrafos e frases curtas ☐ Utiliza listas para organizar a informação ☐ Apresenta títulos e cabeçalhos descritivos ☐ Apresenta espaços em branco para separar os níveis de informação ☐ Utiliza um tipo de letra perceptível e uniforme ☐ Explica de forma clara o significado dos termos técnicos ☐ As hiperligações descrevem de forma clara onde vão ter
--

Fonte: elaboração própria

Considerando que ainda não existe uma cultura de escrita em linguagem clara nos organismos da Administração Pública, uma lista de verificação como a proposta ou a simples alteração dos suportes de informação, não poderá ser implementada com sucesso sem que tenha existido um trabalho prévio de sensibilização dos dirigentes e dos técnicos para a questão. Uma lista de verificação apenas terá sucesso se os técnicos e dirigentes a aceitarem e perceberem o seu propósito e significado de cada requisito identificado.

Neste sentido, considera-se que seria essencial a existência de um plano de implementação de escrita em linguagem clara no organismo. Este plano deverá ter uma abordagem *top-down*, iniciando-se com a sensibilização dos dirigentes através de ações de formação de escrita em linguagem clara e responsabilizando-os pela implementação do plano no organismo, conforme se apresenta, de uma forma genérica, no quadro abaixo.

Quadro 3.8 – Proposta de um plano de implementação de escrita em linguagem clara

OBJETIVO	AÇÃO	RESPONSÁVEL	RESULTADO ESPERADO
Sensibilizar os dirigentes	Formação para os dirigentes de escrita em linguagem clara	Departamento de Recursos Humanos	Os dirigentes entendem os benefícios da linguagem clara na organização
Sensibilizar os técnicos	Formação para os técnicos de escrita em linguagem clara	Departamento de Recursos Humanos	Os técnicos conhecem e entendem o problema
Revisão dos suportes de informação existentes	Formação de um grupo de trabalho para levantamento, diagnóstico e alteração dos suportes de informação	Conselho Diretivo	Todos os suportes de informação estão escritos em linguagem clara
Utilização da linguagem clara nos suportes de informação a criar	Emissão de orientações para que todos os documentos estejam em linguagem clara	Conselho Diretivo	Todos os suportes de informação estão uniformizados
Responsabilizar a utilização da linguagem clara	Colocar a capacidade de escrita em linguagem clara como critério de avaliação do SIADAP e no plano de ação do organismo	Conselho Diretivo e Dirigentes	A utilização da linguagem clara é esperada, sendo vista como um dos padrões do organismo
Facilitar a utilização da linguagem clara	Criação de um guia de estilo e de uma lista de verificação	Grupo de Trabalho	Reduzir a resistência à escrita em linguagem clara

Fonte: elaboração própria

A proposta apresentada é apenas a primeira fase da implementação da escrita em linguagem clara no organismo, sendo necessário que este tenha continuidade através da monitorização da utilização da escrita em linguagem clara e dos seus impactos, bem como desenvolver ações junto do público para recolher contributos que ajudem a tornar legíveis os suportes de informação. Por outro lado, seria importante divulgar a linguagem clara através de *newsletters* para os dirigentes e técnicos, com dicas e exemplos de boas práticas internas, funcionando igualmente como forma de reconhecimento. Numa fase posterior, eventualmente poderia ser desenvolvido um programa informático para apoiar a revisão dos documentos.

CONCLUSÃO

A globalização e evolução da sociedade, fruto dos tempos, tiveram como consequência a complexidade da sua gestão. Todas as especificidades e possibilidades de cada situação tornaram os procedimentos administrativos complexos em si mesmo, como forma de permitir que seja dada uma resposta adequada a cada problema e pedido. Esta complexidade é ainda acompanhada de uma cultura burocrática que ainda subsiste.

Todos estes fatores têm consequências ao nível da comunicação entre a Administração e o administrado, que é, não raras vezes, ineficiente e ineficaz, não atingindo o seu objetivo final, que é transmitir uma informação ao cidadão. Esta questão torna-se tanto ou mais importante quando se pensa na influência que as decisões da Administração têm no quotidiano das pessoas. No que respeita à ineficiência da comunicação, a problemática é marcada pela utilização de termos técnicos, de referências à legislação e por uma construção textual demasiado formal, com termos que normalmente não são utilizados pelo cidadão comum, e complexa. Por outro lado, denota-se, na comunicação administrativa, que os peritos e técnicos não têm a sensibilidade de se colocar no lugar do leitor, escrevendo apenas para si.

A questão da comunicação entre a Administração e os cidadãos deve ser vista, acima de tudo, como uma questão de cidadania, só entendendo os seus deveres e direitos, as pessoas poderão ser cidadãos ativos e participantes. A frustração da comunicação entre a Administração e o cidadão é, assim, o cercear de um direito, o direito a compreender e agir.

Simplificar a comunicação não só é benéfico para o cidadão como para a Administração, não só ao nível da sua imagem, tradicionalmente burocrática, como ao nível de redução de custos, quer humanos, quer financeiros, através da poupança no tempo e dinheiro despendidos nas formalidades e nos documentos, conferindo uma maior transparência aos procedimentos e reduzindo as reclamações e pedidos de esclarecimento dos cidadãos. Por outro lado, ao nível macroeconómico, a simplificação da comunicação também traz benefícios, com a redução dos custos de contexto para as empresas, promovendo o crescimento económico e a competitividade.

Todas estas questões devem ser ainda analisadas num contexto social em que a literacia da população é muito baixa, conforme se verificou ser o caso português, no qual uma parte da população não sabe ler nem escrever e a maioria apenas completou o primeiro ciclo. No geral, o nível de literacia da população portuguesa se situa no nível 1, demasiado baixa para as exigências de uma sociedade avançada.

Tendo em conta estes fatores, os organismos da Administração Pública devem ter uma preocupação ainda maior de ir de encontro às necessidades da população.

No caso em estudo, as notícias do Instituto da Segurança Social, IP, publicadas no seu sítio da internet, verificou-se que não existe uma preocupação em manter um padrão de legibilidade, os resultados da análise revelaram que a maioria dos textos contêm frases longas e complexas, bem como utilização de termos técnicos e voz passiva. No entanto, no que respeita ao formato do texto, como os espaços em branco para separar parágrafos e utilização de negrito e maiúsculas, não existem falhas que coloquem em causa a legibilidade do texto, pelo que o problema está, efetivamente, na forma como o texto é escrito e na incapacidade do autor escrever para o cidadão.

A utilização de uma ferramenta de apoio, como a lista de verificação proposta, seria uma forma fácil de padronizar os textos do Instituto da Segurança Social, IP, colocando-os num nível de legibilidade aceitável para a maioria da população que recorre à Segurança Social, que é extremamente vasto, abrangendo todas as camadas de população, em virtude do seu papel social.

A incorporação de uma lista de verificação na rotina da elaboração dos suportes de informação no Instituto da Segurança Social, IP, bem como noutros organismos da Administração Pública portuguesa, apenas será possível se os dirigentes e os técnicos estiverem sensibilizados para a questão e perceberem as vantagens da sua utilização, não só para si, com a diminuição do trabalho desnecessário, como para o cidadão, que eles próprios também são e, acima de tudo, se os dirigentes máximos do organismo considerarem a linguagem clara como uma mais-valia para a organização que gerem. Assim, é essencial que a implementação de uma lista de verificação de escrita em linguagem clara seja acompanhada de um plano a longo prazo, com formação e elaboração de material de apoio e ainda acompanhamento constante da utilização da linguagem clara nos suportes de informação.

A utilização de uma lista de verificação como a proposta neste trabalho de projeto, acompanhada de um plano de implementação, aumentaria a legibilidade dos documentos, tornando-os mais fáceis de interpretar e eficazes, na medida em que a informação seria transmitida sem qualquer obstáculo. Esta facilidade na transmissão e compreensão da informação se traduziria num decréscimo de pedidos de informação e clarificação, quer presencial, quer por escrito, bem como reclamações em virtude de informação mal apreendida, significando uma redução de trabalho evitável, como respostas aos pedidos de informação no serviços de atendimento e elaboração de ofícios em *backoffice*, pelo que os custos administrativos também se reduziriam e o número de pessoas que se dirigem aos serviços de atendimento também. Por outro lado, tornaria a atuação do organismo mais transparente, aumentando a confiança dos cidadãos.

O resultado será, assim, uma organização mais eficiente e eficaz e uma população mais informada, como se pretende em todas as sociedades avançadas. Só desta forma a sociedade poderá gerar conhecimento e evoluir.

"O assunto mais importante do mundo pode ser simplificado até ao ponto em que todos possam apreciá-lo e compreendê-lo. Isso é - ou deveria ser - a mais elevada forma de arte."

Charles Chaplin

FONTES

LEGISLAÇÃO:

Constituição da República Portuguesa

Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro

Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril

Decreto-Lei n.º 83/2012, de 30 de março

Portaria n.º 135/2012, de 8 de maio

Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/87, de 29 de janeiro

MULTIMÉDIA

Fisher-Martins, Sandra (2011), *O Direito a Compreender*, palestra apresentada na Conferência TEDxO'Porto, em 21 de Março de 2011, disponível em <http://www.ted.com/talks/sandra-fisher-martins-the-right-to-understand.html>

SÍTIOS DA INTERNET

www.dre.pt

www.ted.com

www.plainlanguage.gov

www.portuguesclaro.pt

www.seg-social.pt

www.ceger.gov.pt

www.pordata.pt

www.legibilidad.com

<http://office.microsoft.com>

www.centerforplainlanguage.org

www.archives.gov

BIBLIOGRAFIA

- Adão e Silva, Pedro (1997), *Estado-Providência: o Modelo Político do Estado Moderno*, s.l., Finis terra
- Araújo, J. Filipe (2000), "Tendências Recentes de Abordagem à Reforma Administrativa", *Revista da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, I, (1), pp. 38 – 47
- Arnaud, André-Jean (s.a.), "A Globalização – Um Desafio ao Papel Regulador do Estado?", *Novos Territórios do Direito*, s.l., s.n.
- Ávila, Patrícia (2005), *A Literacia dos Adultos: Competências-chave na Sociedade do Conhecimento*, Tese de Doutoramento em Sociologia, Lisboa, ISCTE
- Bouckaert, Geert (2005), "Technical and Cultural Perspectives on Good Governance", comunicação apresentada em *The 2nd China-Europe Senior Forum on "Perspectives on Good Governance"*, 13 a 15 de Setembro de 2005, Pequim
- Brown, David (2005), "Electronic Government and Public Administration", *International Review of Administrative Sciences*, 71, (2), pp. 241-254
- Bumgarner, John e Chad B. Newswander (2009), "The Irony of NPM – The Inevitable Extension of the Role of the American State", *The American Review of Public Administration*, 2, (39), pp. 189-207
- Caiden, Gerard E. (1991), *Administrative Reform Comes of Age*, Nova Iorque, Walter de Gruyter, *apud* Rocha, J. A. Oliveira (2009), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras, INA Editora
- Cantalejo, Inés M^a Barrio (2007), *Legibilidad Y Salud – Los Métodos de Medición de la Legibilidad y su Aplicación al Diseño de Folletos Educativos sobre Salud*, Tesis Doctoral en Medicina y Cirugía, Granada, Universidad Autónoma de Madrid
- Chevallier, Jacques (1996), "Public Administration in Statist France", *Public Administration Review*, 56, pp. 72-74, *apud* Richard J. Stillman (1997), "American vs. European Public Administration: Does Public Adminstration Make the Modern State, or Does the State Make Public Administration?", *Public Administration Review*, 57, pp. 332-338
- Denhardt, Janet V. e Robert B. Denhardt (2003), *The New Public Service – Serving, not steering*, E.U.A., M. E. Sharp
- DuBay, William H. (2004), *The Principles of Readability*, s.l., s.n.
- Eagleson, Robert E. (1990), *Writing in Plain English*, Canberra, Australian Government Publishing Service
- Ferrera, Maurizio (2008), "The European Welfare State: Golden Achievments, Silver Prospects", *West European Politics*, 31 (1-2, 82-107)
- Flesch, Rudolf (1948), *The Art of Readable Writing*, Nova Iorque, Harper & Row Publishers
- Flora, Peter e Jens Alber (s.a.), "Modernization, Democratization, and the Development of Welfare States in Western Europe", em Peter Flora e Arnold J. Heidenheimer (eds.), *The Development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick e Londres, Transaction Publishers
- Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação – Ministério da Educação (2009), *A Dimensão Económica da Literacia em Portugal: Uma Análise*, Lisboa, Editorial do Ministério da Educação
- Gardner, John (1991), *Building Community*, Washington, Independent Sector, *apud* Denhardt, Janet V. e Robert B. Denhardt (2003), *The New Public Service – Serving, not steering*, E.U.A., M. E. Sharp

- Giauque, David (2003), "New Public Management and Organizational Regulation: The Liberal Bureaucracy", *International Review of Administrative Sciences*, 69, pp. 567-592
- Gomes, João Salis e Teresa Salis Gomes (2011), "Simplificação da Comunicação Administrativa e Legislativa", em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (orgs.), *Projectos de Inovação na Gestão Pública*, Lisboa, Mundos Sociais
- Gomes, João Salis (2013), *Interesse Público, Controle Democrático do Estado e cidadania*, em César Madureira e Maria Asensio (orgs.), *Handbook de Administração Pública*, Lisboa, INA Editora
- Goodnow, Frank J. (1900), *Politics and Administration*, Nova Iorque, Macmillan Co, *apud* Rocha, J. A. Oliveira (2009), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras, INA Editora
- Habermas, Jürgen (2004), *Time of Transitions*, Cambridge, Polity Press
- Hood, Christopher (1991), A Public Management for All Seasons?, *Public Administration*, 69, pp. 3-19
- Hood, Christopher (1996), *Exploring Variations in Public Management Reform of the 1980s*, in A. G. Bekke, James Perry and Theo Toonen (eds.), *Civil Services Systems in Comparative Perspective*, Indianapolis, Indiana University Press, *apud* Rocha, J. A. Oliveira (2009), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras, INA Editora
- Huerta, J. Fernández (1959), *Medidas sencillas de lecturabilidad*, *Consigna* (214), pp. 29-32 *apud* Cantalejo, Inés M^a Barrio (2007), *Legibilidad Y Salud – Los Métodos de Medición de la Legibilidad y su Aplicación al Diseño de Folletos Educativos sobre Salud*, Tesis Doctoral en Medicina y Cirugía, Granada, Universidad Autónoma de Madrid
- Kirsch, Irwin (2001), *The International Adult Literacy Survey (IALS): Understanding What Was Measured (Research Report)*, Princeton, Educational Testing Service
- Klare, G. R. (1980), *A Manual for Readable Writing*, Maryland, REM Company *apud* Zamanian, Mostafa e Pooneh Heydari (2012), "Readability of Texts: State of the Art", *Theory and Practice in Language Studies*, (2), pp. 43-53
- Kohler-Koch, Beate (1998), "A Evolução e Transformação da Governação Europeia", *Análise Social*, XXXIII (148), pp. 659 - 684
- Kooiman, Jan (2004), "Gobernar en Gobernanza", *Revista Instituciones y Desarrollo*, (16), pp. 171-194
- Leroy, Anne-Marie (1996), "Les réformes administratives dans les pays de l'OCDE: une tentative de synthèse", *État et Gestion Publique*, s.l., s.n., pp. 27 – 33
- Martins, Teresa B. F., Claudete M. Ghiraldelo, M. Graça. V. Nunes e O. N. Oliveira (1996), "Readability Formulas applied to Textbooks in Brazilian Portuguese", São Carlos, s.l.
- Morkes, John and Jakob Nielsen (1997), *Concise, SCANNABLE, and Objective: How to Write for the Web*, s.l., s.n.
- Mozzicafreddo, Juan (2000), *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta Editora
- Mozzicafreddo, Juan e Carla Gouveia (2011), *Contextos e Etapas de Reforma na Administração Pública em Portugal*, in Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (org.), *Projectos de Inovação na Gestão Pública*, Lisboa, Editora Mundos Sociais
- Mueller, D. C. (1979), *Public Choice*, Cambridge, Cambridge University Press, *apud* Rocha, J. A. Oliveira (2009), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras, INA Editora

- OECD e Statistics Canada (2000), *Literacy in the Information Age. Final Report of the Internacional Adult Literacy Survey*, Paris, OECD
- Pazos, Francisco Szigriszt (1993), *Sistemas Predictivos de Legibilidad del Mensaje Escrito: Formula de Perspicuidad*, Madrid, Editorial de la Universidad Complutense de Madrid
- Peters, B. Guy (1978), *The Politics of Bureaucracy*, Nova Iorque, Longman, *apud* Rocha, J. A. Oliveira (2009), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras, INA Editora
- Peters, B. Guy (1996), *The Future of Governing: Four Emerging Models*, Kansas, University Press of Kansas
- Pitschas, Rainer (1993), "Aspects of Max Weber's Theory on Bureaucracy and New Public Management Approach", *The Indian Journal of Public Administration*, XXXIX (4), pp. 643-651
- Pitschas, Rainer (2007), "Gestão do Valor Público – Um Conceito de Governação Pública Baseado no Valor entre a Economização e o Bem Comum", em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Lisboa, Celta Editora
- Plain Language Action and Information Network – PLAIN (2011), *Federal Plain Language Guidelines*, s.l, s.n.
- Prats i Català, Joan (2005), *De la Burocracia al Management, del Management, a la Gobernanza – Las Transformaciones de las Administraciones Públicas de Nuestro Tiempo*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública
- Rocha, J. A. Oliveira (2009), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras, INA Editora
- Simões, António José (2007), *E-Government: Caso de Estudo aos Municípios de Leiria*, Dissertação de Mestrado em Administração e Políticas Públicas, ISCTE
- Stephens, Cheryl (2000), *All About Readability*, disponível em www.plainlanguage.com
- Stillman, Richard J. (1997), "American vs. European Public Administration: Does Public Administration Make the Modern State, or Does the State Make Public Administration?", *Public Administration Review*, 57, pp. 332-338
- Strayer, Joseph R. (s.a.), *As Origens Medievais do Estado Moderno*, Lisboa, Gradiva – Publicações, Lda.
- U. S. Securities and Exchange Commission (1998), *A Plain English Handbook – How to Create Clear SEC Disclosure Documents*, Washington, Office of Investor Education and Assistance
- Weber, Max (1964), *Economía y Sociedad – Esbozo de Sociología Comprensiva*, México – Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica
- Weber, Max (1971), "Os Fundamentos da Organização Burocrática: Uma Construção do Tipo Ideal", em Edmundo Campos (org.), *Sociologia da Burocracia*, Rio de Janeiro, Zahar Editores
- Zamanian, Mostafa e Pooneh Heydari (2012), "Readability of Texts: State of the Art", *Theory and Practice in Language Studies*, (2), pp. 43-53

CURRICULUM VITAE



INFORMAÇÃO PESSOAL

Nome	Elsa Marlene da Costa Castro
Morada	Rua Pedro Alexandrino, n.º 15, 2.º Esquerdo, 1175-150 Lisboa
Telefone	911013184
Correio eletrónico	elsa.castro@gmail.com
Nacionalidade	Portuguesa
Data de nascimento	12 de janeiro de 1985

EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL

• Datas	Desde 31 de dezembro de 2010
• Nome e endereço do empregador	Instituto da Segurança Social, IP Avenida da República, n.º 4, 1069-062 Lisboa
• Tipo de empresa ou setor	Setor Público
• Função ou cargo ocupado	Técnica Superior
• Principais atividades e responsabilidades	Proposta de normas e procedimentos para cobrança de contribuições e gestão das contas correntes das entidades contribuintes do sistema de segurança social; acompanhamento e controlo da implementação de legislação no âmbito contributivo; emissão de orientações para a correcta e uniforme aplicação da legislação do âmbito contributivo; emissão de pareceres sobre dúvidas surgidas na aplicação de legislação; colaboração na análise de legislação sobre matérias do âmbito contributivo
• Datas	De 1 de setembro de 2008 a 30 de dezembro de 2010
• Nome e endereço do empregador	Paula Viana – Advogada Rua 25 de abril, n.º 222, 2.º, Gondomar
• Tipo de empresa ou setor	Serviços Jurídicos
• Função ou cargo ocupado	Advogada Estagiária
• Principais atividades e responsabilidades	Aconselhamento jurídico; elaboração de peças processuais, cartas e minutas de contratos; representação em tribunal; emissão de pareceres; apoio jurídico no âmbito dos registos e notariado; apoio jurídico a diversas empresas

	Principais áreas de atuação: Direito Civil; Direito da Família e Menores; Direito Penal; Direito Comercial; Direito Fiscal; Direito Administrativo; Direito Executivo
• Datas	De 1 de julho de 2009 a 30 de dezembro de 2010
• Nome e endereço do empregador	Iberusa, Hotelaria e Restauração, S.A. Pizza Hut – Rua do Monte Crasto, Gondomar
• Tipo de empresa ou setor	Restauração
• Função ou cargo ocupado	Empregada de Mesa
• Principais atividades e responsabilidades	Serviço de mesa e balcão; apoio ao cliente; organização, gestão e manutenção do espaço de refeições
• Datas	De 1 de setembro de 2010 a 30 de dezembro de 2010
• Nome e endereço do empregador	ASI – Associação de Solidariedade Internacional Porto
• Tipo de empresa ou setor	Setor Privado
• Função ou cargo ocupado	Formadora
• Principais atividades e responsabilidades	Ministrar formação sobre a temática da Igualdade do Género em diversas associações e escolas; elaborar o manual de formação e preparar o material didático
• Datas	De 19 de março de 2009 a 11 de junho de 2009
• Nome e endereço do empregador	Calzedónia Portugal, Lda. Loja Calzedónia – Rua de Cedofeita, Porto
• Tipo de empresa ou setor	Retalho
• Função ou cargo ocupado	Empregada de Balcão
• Principais atividades e responsabilidades	Apoio ao cliente; gestão e organização do stock e do produto em exposição; manutenção do espaço
• Datas	De 29 de março de 2002 a 30 de novembro de 2008
• Nome e endereço do empregador	Iberusa – Hotelaria e Restauração, S.A. Pizza Hut – Rua do Monte Crasto, Gondomat
• Tipo de empresa ou setor	Restauração
• Função ou cargo ocupado	Empregada de Mesa
• Principais atividades e responsabilidades	Serviço de mesa e balcão; apoio ao cliente; organização, gestão e manutenção do espaço de refeições
.FORMAÇÃO ACADÉMICA	
• Data conclusão	Conclusão prevista em 2013

• Nome e tipo da organização de ensino ou formação	ISCTE – IUL, Instituto Superior Universitário
	Ensino Superior Público
• Principais disciplinas/competências profissionais	A componente curricular é composta pelas seguintes unidades: Sistemas de Administração Pública Comparada; Métodos e Técnicas de Investigação em Administração Pública; Estado, Administração e Políticas Públicas; Sociedade da Informação e do Conhecimento; Responsabilidade na Administração Pública; Gestão Pública; Política Económica e Programas Públicos; Direito da Administração Pública; Organização e Liderança na Administração Pública; Modernização Administrativa e Modelos de Gestão Pública.
• Designação da qualificação atribuída	Mestre em Administração Pública (a atribuir)
• Classificação obtida	Ponderação média atual: 15,42
• Data conclusão	30 de junho de 2008
• Nome e tipo da organização de ensino ou formação	Faculdade de Direito da Universidade do Porto
	Ensino Superior Público
• Principais disciplinas/competências profissionais	As principais unidades curriculares são: Direito Constitucional; Economia Política; Direito Internacional Público Europeu; Ciência Política; Teoria Geral do Direito Civil; Finanças Públicas; Direito Administrativo; Direito Penal; Direito Fiscal; Direito do Trabalho; Direito Comercial; Direito Internacional Privado
• Designação da qualificação atribuída	Licenciatura em Direito
• Classificação obtida	11,40 valores
.FORMAÇÃO COMPLEMENTAR	
• Data conclusão	A frequentar
• Nome e tipo da organização de ensino ou formação	Escrever Escrever
Curso •	
Principais disciplinas/competências profissionais	Revisão de Textos
• Data conclusão	25 de outubro de 2013
• Nome e tipo da organização de ensino ou formação	Instituto da Segurança Social, IP e Autoridade Tributária e Aduaneira
Curso •	
Principais disciplinas/competências profissionais	Código do Procedimento e Processo Tributário
• Data conclusão	Junho de 2012
• Nome e tipo da organização de ensino ou formação	Instituto da Segurança Social, IP

Curso • Principais disciplinas/competências profissionais	O Novo Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas
• Data conclusão	Março de 2011
• Nome e tipo da organização de ensino ou formação	Instituto da Segurança Social, IP
Curso • Principais disciplinas/competências profissionais	Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial da Segurança Social
• Data conclusão	Junho de 2010
• Nome e tipo da organização de ensino ou formação	ASOR – Associação Sindical dos Oficiais dos Registos e Notariado
Curso • Principais disciplinas/competências profissionais	Especialização em Igualdade do Género
• Data conclusão	Abril de 2009
• Nome e tipo da organização de ensino ou formação	Universidade Lusófona do Porto
Curso • Principais disciplinas/competências profissionais	Curso de Atualização de Direito do Trabalho
• Data conclusão	Dezembro de 2008
• Nome e tipo da organização de ensino ou formação	Actual Gest – Formação Profissional Lda.
Curso • Principais disciplinas/competências profissionais	Formação Pedagógica Inicial de Formadores
• Data conclusão	Maio de 2008
• Nome e tipo da organização de ensino ou formação	Faculdade de Direito da Universidade do Porto e Faculdade de Letras da Universidade do Porto
Curso • Principais disciplinas/competências profissionais	Inglês Jurídico (Nível C1)

**APTIDÕES E COMPETÊNCIAS
PESSOAIS**

PRIMEIRA LÍNGUA

Português

OUTRAS LÍNGUAS

Compreender		Falar		Escrever
Compreensão oral	Leitura	Interacção oral	Produção oral	

Inglês

Excelente	Excelente	Excelente	Excelente	Excelente
-----------	-----------	-----------	-----------	-----------

Francês

Bom	Bom	Bom	Bom	Bom
-----	-----	-----	-----	-----

**APTIDÕES E COMPETÊNCIAS DE
ORGANIZAÇÃO**

Elevado sentido de organização e responsabilidade; capacidade de liderança e resistência à pressão e excelente capacidade de trabalho

**APTIDÕES E COMPETÊNCIAS
SOCIAIS**

Espírito de equipa; capacidade de comunicação oral e escrita; facilidade de adaptação a diferentes ambientes sociais e multiculturais; facilidade de relacionamento interpessoal

**APTIDÕES E COMPETÊNCIAS
SOCIAIS**

2012 – Certificação ECDL – European Computer Driving License, módulo Core

Competências ao nível do utilizador: Gestão de Ficheiros; MS Word; MS Excell; MS Access; MS Power Point; MS Outlook

Presidente da Mesa da Assembleia Geral da in skené – Grupo de Teatro de Amadores de Gondomar

**OUTRAS APTIDÕES E
COMPETÊNCIAS**

Vogal do Conselho de Disciplina da Federação Portuguesa de Dança Desportiva

Atleta federada de Dança Desportiva