

Quando meias palavras não bastam: análise da legibilidade das notas explicativas das demonstrações contábeis públicas das regiões norte e nordeste do Brasil

When half words are not enough: analysis of the readability of explanatory notes in the public financial statements for the North and Northeast regions of Brazil

Cuando las medias palabras no son suficientes: análisis de la legibilidad de las notas explicativas de los estados financieros públicos para las regiones Norte y Noreste de Brasil

Caio Chandler Antunes de Castro

Universidade Federal do Ceará (UFC)

Endereço: Av. da Universidade, 2431, Benfica,
Fortaleza –CE, Cep. 60.020-180

 <https://orcid.org/0009-0003-4585-4421>

e-mail: caiochandler01@gmail.com

Francisco Felipe Ramos Rodrigues Lima

Universidade Federal do Ceará (UFC)

Endereço: Av. da Universidade, 2431, Benfica,
Fortaleza –CE, Cep. 60.020-180

 <https://orcid.org/0000-0002-9029-3980>

e-mail: feliperaroli@gmail.com

Roberto Sérgio do Nascimento

Universidade Federal do Ceará (UFC) e Tribunal de
Contas da União (TCU)

Endereço: Av. da Universidade, 2431, Benfica,
Fortaleza –CE, Cep. 60.020-180

 <https://orcid.org/0000-0001-8217-9267>

e-mail: robertosdn75@gmail.com

Jetro Coutinho Missias

Tribunal de Contas da União (TCU)

St. de Administração Federal Sul - Asa Sul, Brasília -
DF, 70042-900

 <https://orcid.org/0009-0006-0229-1042>

e-mail: coutinhom@tcu.gov.br

Resumo: As notas explicativas são responsáveis pelo avanço da compreensão dos resultados dos governos, notadamente, àqueles que se referem a informações relevantes que deveriam ser levadas ao conhecimento público. Neste sentido, o presente trabalho busca avaliar o nível de legibilidade das notas explicativas (NEs) contidas nas demonstrações contábeis dos estados do Norte e Nordeste do país. O arcabouço metodológico utilizado possui natureza quali-quantitativa, descritiva exploratória e documental. A amostra se relacionou ao conjunto de estados de ambas as regiões, com a utilização de dados publicados em sites oficiais, no período de 2014 a 2023. Para cálculo do nível de legibilidade, adotou-se o índice de Flesch que classifica as informações divulgadas em 7 estágios (1-muito difícil, 2-difícil, 3-razoável, 4-padrão, 5-razoavelmente fácil, 6-fácil e 7-muito fácil). Como resultados, o estudo apontou para uma situação considerada preocupante, muito embora completamente desconhecida: ocorrência de *disclosure overload* (excesso de informação não útil); descontinuidade na elaboração de NEs, mesmo após a implementação das IPSAS no país; disparidade de resultados entre as regiões, com uma baixa legibilidade maior em relação aos estados do Norte e, nível geral de legibilidade classificado entre difícil e razoável (níveis 3 e 4). Como contribuições, o estudo descortinou a situação na qual se encontram parte dos estados brasileiros no tocante à divulgação de informações financeiras públicas. Entendeu que os prejuízos ultrapassam a simples falta de transparência dos entes governamentais em relação aos seus principais (sociedade em geral), mas também a existência de graves deficiências no processo de *accountability* pública.

Palavras chaves: Legibilidade. Notas Explicativas Públicas. Região Norte e Nordeste.

Abstract: Explanatory notes are responsible for advancing the understanding of government performance, particularly those that refer to relevant information that should be made public. Therefore, this study seeks to assess the readability of the explanatory notes (NBs) contained in the financial statements of the states of the North and

Northeast of Brazil. The methodological framework used is qualitative and quantitative, descriptive, exploratory, and documentary in nature. The sample included states from both regions, using data published on official websites from 2014 to 2023. To calculate the readability level, the Flesch index was adopted, which classifies the information disclosed into seven stages (1-very difficult, 2-difficult, 3-reasonable, 4-standard, 5-reasonably easy, 6-easy, and 7-very easy). The study revealed a situation considered worrying, although completely unknown: disclosure overload (excess of useless information); discontinuity in the preparation of NEs, even after the implementation of IPSAS in the country; disparity in results between regions, with lower readability than in the Northern states, and a general level of readability classified between difficult and reasonable (levels 3 and 4). As a contribution, the study revealed the situation in which some Brazilian states find themselves regarding the disclosure of public financial information. It found that the losses go beyond a simple lack of transparency by government entities toward their principals (society in general) but also include serious deficiencies in the public accountability process.

Keywords: Readability. Public Explanatory Notes. North and Northeast Region.

Resumen: Las notas explicativas son responsables de avanzar en la comprensión del desempeño del gobierno, particularmente aquellas que se refieren a información relevante que debe hacerse pública. Por lo tanto, este estudio busca evaluar la legibilidad de las notas explicativas (NB) contenidas en los estados financieros de los estados del Norte y Nordeste de Brasil. El marco metodológico utilizado es de naturaleza cualitativa y cuantitativa, descriptiva, exploratoria y documental. La muestra incluyó estados de ambas regiones, utilizando datos publicados en sitios web oficiales de 2014 a 2023. Para calcular el nivel de legibilidad, se adoptó el índice de Flesch, que clasifica la información divulgada en siete etapas (1-muy difícil, 2-difícil, 3-razonable, 4-estándar, 5-razonablemente fácil, 6-fácil y 7-muy fácil). El estudio reveló una situación considerada preocupante, aunque completamente desconocida: sobrecarga de divulgación (exceso de información inútil); discontinuidad en la preparación de NE, incluso después de la implementación de las IPSAS en el país; disparidad en los resultados entre regiones, con menor legibilidad que en los estados del Norte y un nivel general de legibilidad clasificado entre difícil y razonable (niveles 3 y 4). Como contribución, el estudio reveló la situación de algunos estados brasileños en cuanto a la divulgación de información financiera pública. Se concluyó que las pérdidas van más allá de la simple falta de transparencia de las entidades gubernamentales hacia sus principales (la sociedad en general), e incluyen también graves deficiencias en el proceso de rendición de cuentas.

Palabras clave: Legibilidad. Notas explicativas públicas. Región Norte y Noreste.

Introdução

Nos últimos anos, a transparência das informações públicas tem ganhado destaque no Brasil, principalmente no que se refere à qualidade das informações financeiras fornecidas pelo setor público (Halik, 2015). Neste sentido, figuram as demonstrações contábeis como componentes essenciais desse processo, já que oferecem uma visão abrangente e detalhada da situação orçamentária, financeira, econômica e patrimonial dos entes governamentais, além de serem consideradas ferramentas de controle social. Tais atributos permitem que a população, órgãos fiscalizadores e demais stakeholders avaliem como os recursos públicos foram alocados e aplicados.

Contudo, para que tais instrumentos realmente desempenhem seu papel de promover a transparência, *accountability* pública e responsabilidade fiscal, é imprescindível que as informações sejam apresentadas de maneira clara e acessível, não apenas para especialistas, mas também para cidadãos desprovidos de conhecimentos técnicos. Dentro desse contexto, Abreu e Bezerra Filho (2020) concordam que as notas explicativas desempenham um papel crucial, fornecendo detalhes adicionais que contextualizam os números apresentados nas demonstrações contábeis, permitindo uma melhor compreensão dos dados financeiros, situação igualmente convalidada por Araújo e Callado (2020). É o que foi mencionado por Costa e Pelech Júnior (2021) e Zobaran (2019) em termos de diminuição da assimetria informacional por parte de gestores, população e demais usuários da informação contábil

pública.

A fim de aprofundar a compreensão sobre como a clareza das notas explicativas se relaciona aos princípios de *accountability* e participação cidadã, é relevante observar que a capacidade de leitura e compreensão dos relatórios contábeis condiciona o engajamento efetivo dos diversos usuários. Holtz e Santos (2020), por exemplo, mencionam que a qualidade das informações não se limita somente à veracidade dos dados, mas também à forma como eles são organizados e disponibilizados, de modo que a linguagem técnica, quando excessiva, possa inviabilizar o pleno exercício do controle social. A adoção de índices que traduzem o nível de compreensão da informação, conhecidos também como de legibilidade, à semelhança do proposto por Flesch (1974) -, permitem quantificar o grau de clareza e, conseqüentemente, fundamentar discussões a respeito das mudanças necessárias para elevar a transparência pública a um patamar mais inclusivo.

Para o citado autor, a clareza de um texto depende não apenas da quantidade de informações fornecidas, mas de como essas informações são organizadas e apresentadas. No setor público, assim como perante as empresas, a legibilidade dessas notas é essencial para garantir que todos os interessados, incluindo a população em geral, compreendam adequadamente a situação financeira do poder público. No entanto, diversos estudos indicam que as notas explicativas frequentemente são escritas de forma técnica e complexa, o que vem dificultando a compreensão por parte de usuários sem conhecimento contábil especializado (Monteiro et al., 2021).

A partir desse pressuposto, surge a seguinte questão de pesquisa: qual o nível de legibilidade das notas explicativas das demonstrações contábeis públicas dos governos estaduais que compõem as Regiões Norte e Nordeste do Brasil, no período de 2014 a 2023? Esse questionamento é particularmente relevante, considerando o papel que as demonstrações contábeis desempenham na gestão pública voltada para o aperfeiçoamento da *accountability* e transparência pública, notadamente, as regiões em referência que guardam similaridade em relação ao desenvolvimento socio-econômico observado entre elas.

A justificativa para a realização da presente pesquisa está baseada na necessidade de garantir que as informações contidas nas demonstrações contábeis públicas sejam acessíveis ao maior número possível de usuários. Segundo o Conselho Federal de Contabilidade, por meio da Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – NBC TSP Estrutura Conceitual (CFC, 2020), a clareza e a qualidade da informação contábil são essenciais para assegurar que a sociedade compreenda as ações dos gestores públicos e possa participar ativamente do controle social. Além disso, autores como Marcolin et al. (2021) sugerem a existência de poucas pesquisas voltadas para o setor público, sendo mais comuns no ambiente empresarial (Borges e Rech, 2019). Sob o aspecto social, espera-se o avanço de que os resultados públicos cheguem a todos os interessados e interpretadas da mesma maneira como foi evidenciado pelo remetente (Holtz & Santos, 2020).

Por sua vez, a delimitação do objeto da pesquisa se justifica pela relevância que essas unidades federativas detêm no contexto brasileiro, bem como pela necessidade de avaliar a transparência pública em diferentes realidades socioeconômicas. Nas regiões Norte e Nordeste brasileiras, sabidamente, há uma similaridade dos aspectos sócio-econômico, quando comparadas às demais regiões brasileiras, cujos níveis de renda, educação, saúde e desenvolvimento são mais robustos.

Por fim, este estudo contribui para a literatura sobre a legibilidade de relatórios públicos, os indicadores de complexidade textual nas notas explicativas e o potencial impacto que as novas normas exercem na compreensão das informações divulgadas. Espera-se que essa análise forneça subsídios para normatizadores e gestores, indicando possíveis aperfeiçoamentos no processo de convergência das

normas internacionais de contabilidade (*IPSAS* – acrônimo em inglês) e na ênfase dada à elaboração dos relatórios contábeis, sobretudo, em termos de linguagem e clareza.

Quanto à estrutura do trabalho, ele está organizado nas seguintes seções: além da presente introdução, a segunda trata da fundamentação teórica que compõe o estudo das notas explicativas; a terceira, a metodologia empregada; a quarta, a análise e discussão dos resultados obtidos e a última, as conclusões do estudo.

Elementos teóricos da pesquisa

Normatização da Contabilidade Pública brasileira

A Lei nº 4.320/64 (1964), também conhecida como lei de direito financeiro, estabeleceu normas gerais para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, Municípios e DF, sendo avaliada como um marco na contabilidade pública brasileira. Considerada moderna para a época em que foi promulgada, a referida lei, a despeito do antigo Código de Contabilidade Pública de 1922, modernizou procedimentos voltados ao orçamento e à contabilidade dos entes governamentais, inaugurou critérios mínimos de registro, mensuração e evidência da informação contábil do setor público. Podem ser citados como exemplos, capítulo específico voltado para a contabilidade, controle interno e demonstrações contábeis (balanços orçamentário, financeiro, patrimonial e demonstração das variações patrimoniais).

Posteriormente, surgiu a LRF (LC nº 101, 2000), instituída num contexto de necessidade de uma maior disciplina fiscal e transparência na administração pública brasileira, ante as sucessivas crises fiscais e econômicas enfrentadas nas décadas anteriores que terminaram por evidenciar a fragilidade das finanças públicas no país. Logo, é fácil perceber que a LRF trouxe avanços significativos no arcabouço normativo público, eis que a LRF intensificou a exigência por transparência, aperfeiçoou critérios para a receita e despesa pública, endividamento e ampliação do escopo informacional público face à necessidade de divulgação de ampla gama de relatórios. Nesse sentido, a LRF foi auspiciosa, por assim dizer, ao marcar entre seus inúmeros dispositivos a relevância por uma comunicação financeira mais clara e transparente, na qual as notas explicativas passaram a desempenhar papel fundamental.

Com o processo de convergência das International Public Sector Accounting Standards (*IPSAS*) no cenário nacional (Williams & Hussein, 2019), seguindo a tendência de países latinos (Prado & Paiva, 2017), bem como o advento das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (*NBCASP*), o Conselho Federal de Contabilidade (*CFC*) e a Secretaria do Tesouro Nacional deram o pontapé inicial de modernização da contabilidade pública brasileira por meio da Portaria MF nº 184 (2008). A mudança do padrão contábil do orçamentário para o patrimonial trouxe uma sensível expectativa de alteração dos procedimentos que até então se baseavam mais em regras que em princípios, o que reforçou a exigência por um maior nível de julgamento dos responsáveis envolvidos na elaboração das demonstrações contábeis (Gomes, 2016).

E esse é justamente o ponto. No Brasil, a contabilidade pública possui intrínseca relação com o direito administrativo e o direito financeiro, seguindo boa parte do brocardo jurídico que afirma que na administração pública só é permitido fazer o que está autorizado em lei (princípio da legalidade), do que decorre a inexistência de margem decisória para a prática dos atos administrativos com *status legal*.

Com esta nova roupagem, a contabilidade pública se desvinculou do direito administrativo (Civil Law), muito embora conserve suas origens no direito financeiro, e se aproximou do Comun Law,

sistema jurídico usado em países de língua inglesa, no qual as decisões se baseiam na lei não escrita, no direito jurisprudencial e nos costumes. Ou seja, a partir da adoção das IPSAS, ampliou-se a demanda por um maior julgamento por parte dos profissionais envolvidos na profissão contábil, em razão do aumento do poder discricionário dos gestores (Vieira et al., 2023).

Precisamente em relação a esse tema ampliação do poder discricionário no âmbito da contabilidade pública, em sentido contrário ao que se pensava, esta tendência não implicou em diminuição do corpo normativo a que se encontram submetidos os profissionais da contabilidade no país. O estatuto legal (normas brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público-NBCASP), ora inaugurado, trouxe um maior número de diretrizes, procedimentos e critérios que passaram a exigir igualmente ampliação do poder de interpretação e compreensão dos profissionais da Contabilidade.

Avaliando resultados interpretativos pós-vigência de algumas normas na iniciativa privada, estudo realizado por Carvalho et al. (2023) indicou que o emprego das IFRS, por si só, não foi capaz de assegurar uma linguagem efetivamente clara e acessível. Da mesma forma, destacaram Borges e Rech (2019) ao ressaltarem que, apesar de avanços na padronização, a complexidade técnica dos relatórios permaneceu um entrave à compreensão por parte de usuários leigos. Neste contexto, é presumível que ocorra o mesmo no setor público, com o agravante de que no âmbito das entidades governamentais, o uso de notas explicativas para complementar resultados até então era pouco utilizado.

Assim, embora inegável a importância tanto das IFRS, quanto das NBCASP/IPSAS na qualidade das informações financeiras divulgadas, saltam aos olhos a necessidade de que tanto na iniciativa privada, quanto no setor público, elas desempenhem o papel que lhes foram atribuídos, que é a apresentação de informações complementares em função da dimensão, natureza e dos valores envolvidos nos ativos e passivos (STN, 2023). Ao que parece, deveria envolver iniciativas adicionais para tornar as notas explicativas efetivamente legíveis, sobretudo, no que se refere à concisão, objetividade e adequação vocabular.

Se por um lado há uma preocupação com os resultados efetivos das novas normas em termos de linguagem efetivamente clara e acessível, por outro, o excesso de informação, sem qualquer relevância para os seus usuários, também é tema recorrente nos debates. O chamado *disclosure overload* ou excesso de informações não relevantes, mencionados por Santos et al. (2020), evidencia que a complexidade do ato de decidir entre aquilo que deve ou não ser evidenciado vai além de uma simples decisão, mas uma verdadeira alteração da mentalidade dos profissionais da Contabilidade que saíram de um sistema desprovido de aferição profissional, para outro com uma maior complexidade de regras e princípios.

Como se não bastasse, autores como Holtz e Santos (2020), Vieira et al. (2023) ainda mencionam outros aspectos pouco enfatizados na literatura contábil, como a elevação dos custos de transação, aumento da extensão das informações divulgadas e elaboração de informes de maneira opaca como técnica de manipulação da informação narrativa contábil. Por tudo isso, um bom passo a ser dado reside em avaliar a qualidade da legibilidade das demonstrações contábeis para saber, se pelo menos, estão ocorrendo alterações a partir do padrão IPSAS adotado no país.

Demonstrações contábeis, notas explicativas e legibilidade

Os demonstrativos contábeis adotados, atualmente, no país no âmbito do setor público são: balanços orçamentário, financeiro, patrimonial, demonstração das variações patrimoniais, fluxo de

caixa e demonstração das mutações do patrimônio líquido. Elas têm como função a avaliação da execução orçamentária, a gestão dos recursos e o desempenho econômico das entidades estatais (Kohama, 2015). Todavia, embora tais peças sejam indispensáveis para assegurar a transparência e fortalecer o controle social, sua efetividade não se limita à simples divulgação dos dados. Ela está diretamente condicionada à clareza e à qualidade da forma como as informações são apresentadas, especialmente nas notas explicativas, que desempenham papel fundamental ao contextualizar os números, detalhar critérios adotados e permitir uma compreensão mais ampla e crítica por parte da sociedade. Conforme salientam Holtz e Santos (2020), o emprego de terminologia excessivamente técnica e pouco acessível tende a dificultar o entendimento do cidadão comum, comprometendo o próprio caráter democrático das contas públicas. Assim, embora a legislação e as normas contábeis estabeleçam parâmetros para a elaboração dessas demonstrações, a adoção de uma linguagem clara e objetiva permanece como um desafio de ordem prática. Em razão disso, as notas explicativas compõem um importante instrumento de contextualização e esclarecimento dos dados das demonstrações contábeis, além de fortalecimento da *accountability* pública e participação cidadã.

Em todos esses demonstrativos, as notas explicativas desempenham um papel crucial no fornecimento de informações adicionais que contextualizam e esclarecem os dados apresentados. Tais demonstrativos devem ser redigidos de maneira clara e acessível, evitando jargões técnicos excessivos e utilizando uma linguagem direta. A legibilidade dessas notas é essencial para garantir que todos os usuários das informações contábeis, incluindo gestores públicos, cidadãos e analistas, possam entender plenamente esses documentos contábeis e tomar decisões com base nos dados neles contidos.

Por conseguinte, as notas explicativas são componentes indispensáveis das demonstrações contábeis, desempenhando um papel fundamental na complementação e contextualização dos dados apresentados nos balanços públicos. Elas ampliam o entendimento das informações publicadas, fornecendo detalhes adicionais que complementam o alcance daquilo que se pretende divulgar aos gestores públicos, cidadãos e órgãos fiscalizadores.

Quando se fala concretamente do tema legibilidade das demonstrações contábeis, inevitável a comparação entre o setor privado e o público. Assim, observa-se uma produção acadêmica crescente voltada às empresas, muito embora haja notória escassez de estudos na área governamental (Kuang et al., 2020). Ademais, a partir da edição das NBCASP, adotou-se o padrão de Relatórios Contábeis de Propósito Geral das Entidades do Setor Público (RCPG), englobando diferentes reports, dentre eles as notas explicativas, cada qual voltado a determinados objetivos e a uma maior amplitude das informações contábeis divulgadas.

Para Lemos, Marques e Miranda (2023), há uma relação inversamente proporcional entre complexidade e extensão dos textos apresentados, devido ao fato de as notas explicativas serem fundamentais para a compreensão dos relatórios, tendo conteúdo de caráter obrigatório e função de ampliar o entendimento do que é reportado.

Logo, o exame da legibilidade das notas explicativas torna-se crucial na aferição do nível geral de compreensão dos demonstrativos (Borges & Rech, 2019).

No setor público, há uma compreensão de que a relevância delas é ainda mais amplificada perante às instituições governamentais. A transparência e a *accountability* possuem uma ênfase maior, cuja principal fonte é a própria constituição do país (Constituição Federal, 1988). Segundo Costa & Pelech Junior (2021), em uma análise comparativa entre Brasil e Estados Unidos, as notas explicativas têm sido subutilizadas nos municípios brasileiros, comprometendo a qualidade e a completude das informações contábeis. Essa realidade reflete uma lacuna significativa em relação às práticas

internacionais, onde estes documentos são estruturados e amplamente adotados como ferramenta de comunicação clara e acessível.

Por sua vez, existem diversas formas de avaliar a legibilidade de relatórios contábeis, como ocorre por intermédio de índices que aferem características textuais, como os métodos Fog e Flesch, amplamente aplicados em investigações do setor privado (Holtz e Santos, 2020). No entanto, em termos comparativos, as empresas superam em número de estudos sobre legibilidade em relação ao setor público (Bradbury et al., 2018), e quando existem esses documentos, apresentam-se com níveis de leitura classificados como difícil ou confuso. Isso indica que a implementação das normas nem sempre resulta em documentos acessíveis para o público geral, limitando a efetividade do controle social e a transparência (Carvalho et al., 2023).

Semelhante conclusão foi apresentada por Bogoni et al. (2010) que constataram que diversos relatórios divulgados apresentavam linguagem contábil de difícil compreensão e ausência de notas explicativas, achado que converge com os resultados de Braga et al. (2015), que identificaram 76% dos municípios pernambucanos sem notas explicativas em suas demonstrações contábeis. Em outro estudo, Abreu e Bezerra Filho (2020) apontaram que em 2009 somente 29,63% das capitais brasileiras apresentavam notas explicativas, percentual que subiu para 44,44% em 2015.

É importante salientar que nenhum desses trabalhos examinou as notas explicativas a partir de índices de legibilidade, tampouco considerou a influência da adoção das IPSAS nesse aspecto. Observa-se, portanto, que a análise do conteúdo das notas explicativas no setor público permanece relativamente restrita, ao passo que no setor privado já se constitui em prática consolidada (Borges & Rech, 2019).

Neste sentido, oportuno o estudo que tratou de analisar o impacto da Orientação Técnica OCPC 07 (Silva et al., 2018) sobre a temática. A norma buscava reduzir o excesso de informações irrelevantes e melhorar a qualidade dos relatórios financeiros. Contudo, evidências de Gomes et al. (2018) mostraram que, embora tenha havido uma redução no volume das notas explicativas após a implementação da norma, a legibilidade não melhorou significativamente.

Além da própria compreensão em si das informações financeiras, as notas explicativas também são essenciais para instrumentalizar o controle social (Santos et al., 2020; Marques, 2021). Este último apontou que, nos municípios do estado do Tocantins, as notas explicativas são frequentemente ausentes ou apresentadas de forma incipiente, o que dificulta a fiscalização da gestão pública e compromete a participação cidadã. Ele enfatiza que a aderência às recomendações do MCASP pode potencializar a transparência e a responsabilização dos gestores públicos.

A seu turno, Santos et al. (2020) associaram a legibilidade à participação cidadã, como forma de contribuir com a transparência pública e para o fortalecimento da *accountability*. Isto possivelmente ocorreria em virtude de que a qualidade e a legibilidade das notas explicativas seriam determinantes para sua eficácia como instrumentos de comunicação e controle social.

Por fim, há que se frisar que as notas explicativas não são apenas um apêndice às demonstrações contábeis, mas um elemento crucial para a promoção da transparência, padronização das informações e fortalecimento do controle por parte do cidadão. Melhorar sua legibilidade e aderência às normas deve ser uma prioridade para o setor público, garantindo que as informações financeiras sejam compreensíveis e relevantes para toda a sociedade.

Estudos anteriores

A legibilidade das notas explicativas tem se mostrado um tema recorrente e relevante nas

pesquisas contábeis, tanto no setor público quanto no privado.

Devido ao aspecto econômico-financeiro que predomina junto às atividades corporativas, os estudos que versam sobre este tema são mais antigos e abundantes (Borges e Rech, 2019; Cruz Júnior, 2018; Holtz e Santos, 2020; Lemos, Marques & Miranda, 2023; Peleias, 2017; Sena, Freitas & Santana Júnior, 2023; Zobaran, 2019) quando comparados ao do setor público (Abreu e Bezerra Filho, 2020; Alves et al., 2023; Caldas e Freire, 2020; Carvalho et al., 2023; Marques, 2021; Porto, 2025).

Especificamente, quanto ao poder público, Abreu e Bezerra Filho (2020) buscaram criar uma estrutura mínima para as notas explicativas, com base nas normas internacionais de contabilidade, destacando que a ausência de padronização e clareza prejudica o controle social e a fiscalização dos cidadãos. A proposta dos autores visava não apenas melhorar a transparência, mas também facilitar o cumprimento das exigências normativas, revelando que a mera obrigatoriedade não seria capaz de assegurar uma efetiva legibilidade.

Diferentemente do estudo sobre NE, Caldas e Freire (2020) analisaram a existência de determinantes para o nível de legibilidade das prestações de contas dos entes federativos estaduais do país. Utilizando o método de Fog Index associado à análise de conteúdo e dados em painel, os autores encontram indícios de que fatores fiscais, como receita orçamentária e endividamento; fatores socioeconômicos (quantidade de estabelecimentos de saúde) e fatores estruturais, total de ativos são capazes de influenciar o nível de legibilidade das prestações de contas apresentadas.

Posteriormente, Marques (2021) analisou as notas explicativas de municípios do estado do Tocantins, avaliando sua aderência às recomendações do MCASP. O estudo revelou que as notas apresentadas eram incipientes e careciam de informações essenciais para promover uma gestão pública transparente. Segundo os autores, esse cenário refletiria a necessidade de avanços na qualidade e no detalhamento das notas explicativas no setor público.

Outro estudo significativo foi o de Carvalho et al. (2023) que avaliaram a legibilidade das notas explicativas dos maiores municípios de Minas Gerais, utilizando os índices de Fog e Flesch como métricas. Os resultados indicaram que, mesmo com a vigência das NBCTSP e do MCASP, os relatórios contábeis municipais apresentaram níveis de leitura classificados como difícil ou muito difícil. Esse achado levantou preocupações, dado o papel essencial dessas notas na instrumentalização do controle social e na promoção da *accountability* no setor público.

Por último, o estudo de Porto (2025) que buscou avaliar ferramentas de prestação de contas, por meio dos graus de legibilidade do popular reporting, relatório de sustentabilidade e do relato integrado em três estados brasileiros (SC, BA e RO). À semelhança de outros resultados envolvendo o setor público, os resultados indicaram que os documentos analisados tiveram seus conteúdos classificados com um nível de leitura muito difícil, apresentando conteúdos de textos densos, ainda pouco entendíveis e com clareza diminuída para leigos nos assuntos, comprometendo então a finalidade de comunicação.

Elementos metodológicos da pesquisa

Esta pesquisa é de natureza descritiva, exploratória e documental. Descritiva porque busca identificar e detalhar o nível de legibilidade das notas explicativas dos estados das Regiões Norte e Nordeste, descrevendo as características observadas em cada ente e comparando-as entre si, não obstante sem o estabelecimento de causa e efeito. Ao mesmo tempo, assume um viés exploratório ao investigar um tema sobre o qual há relativa escassez de estudos aplicados ao setor público, procurando

levantar novas perspectivas e aprofundar o conhecimento acerca da clareza e acessibilidade dos relatórios contábeis. Além disso, a pesquisa é documental, uma vez que faz uso exclusivo de fontes primárias ou secundárias, como demonstrações contábeis e notas explicativas, analisando esses documentos conforme critérios pré-definidos para mensurar a legibilidade e inferir pontos de aprimoramento na comunicação contábil.

No que se refere à natureza do estudo, se qualitativa ou quantitativa, o estudo apresenta caráter misto, combinando ambas abordagens. A parte quantitativa mensura e classifica a legibilidade, enquanto a parte qualitativa explora os fatores subjacentes, fornecendo uma compreensão mais ampla e aprofundada do fenômeno.

Os dados foram obtidos a partir do exame textual das notas explicativas dos balanços patrimoniais do setor público, cuja mensuração ocorreu por meio do *software* ATL (Análise de Legibilidade Textual) desenvolvido por Moreno et al. (2023) que utiliza a equação abaixo indicada (*Flesch Reading Ease*) adaptada para o português. Equação 1: Fórmula de legibilidade Flesch reading ease adaptada para português:

$$226 - 1,04 \times \left(\frac{\text{Qnt. de palavras}}{\text{Qnt. de frases}} \right) - 72 \times \left(\frac{\text{Qnt. de sílabas}}{\text{Qnt. de palavras}} \right)$$

Adotou-se como procedimento realizar *downloads* das referidas demonstrações disponíveis nos *sites* oficiais dos estados analisados e a partir delas, o exame das notas explicativas dos balanços patrimoniais referentes aos últimos 10 exercícios financeiros, totalizando 142 (cento e quarenta e dois) relatórios anuais.

Associou-se ao nível de legibilidade calculado o exame das NE por meio de análise de conteúdo. Na pré-análise realizou-se leitura atenta da estrutura utilizada, natureza das informações apresentadas e grau de profundidade, bem como eventuais cópias de textos legais, que serviram para a realização da categorização do material levantado. Na fase de exploração e categorização (codificação), a NE foram organizadas por assuntos típicos (créditos a curto prazo e a longo prazo, imobilizado, intangível, obrigações trabalhistas, previdenciárias e assistenciais, provisões etc.) (STN, 2023). Por último, o tratamento dos resultados consiste no exame contido no item análise e discussão (próximo tópico), tendo por referência os critérios anteriormente identificados.

Para alcançar os objetivos do estudo, foi considerada como população as regiões brasileiras e como amostra os estados que compreendem as Regiões Norte e Nordeste do Brasil. O recorte amostral foi composto pelos 16 estados que compõem as regiões analisadas. Justifica-se a presente escolha em razão da similaridade dos aspectos sócio-econômico das regiões selecionadas, quando comparadas às demais regiões brasileiras, cujos níveis de renda, educação, saúde e desenvolvimento são mais robustos.

Para analisar o resultado, adotou-se a escala do próprio autor do índice (Flesch, 1974) que varia entre 0 e 100, a qual indica o nível de dificuldade do texto. Conforme apresentado na Tabela 1, resultado próximo a 100 indica alto grau de legibilidade, ou seja, grande facilidade de leitura; enquanto resultado que tende a zero indica baixa legibilidade (muito difícil).

Tabela 1 - Níveis de legibilidade de acordo com o índice de Flesch

Pontuação FLF	Nível de legibilidade
0 – 30	Muito difícil
31 – 50	Difícil

51 – 60	Razoável
61 – 70	Padrão/Inteligível
71 – 80	Razoavelmente fácil
81 – 90	Fácil
91 – 100	Muito fácil

Fonte: adaptado de Flesch (1974).

Para mensuração da legibilidade dos documentos textuais, objeto da análise proposta, foi necessário seguir algumas etapas. Primeiramente, os arquivos em PDF das notas explicativas foram transformados em arquivos editáveis no formato DOC. Em seguida, os arquivos foram tratados no sentido de excluir estruturas que não contribuem para a legibilidade do texto e/ou não são passíveis de captação da legibilidade pelo software, tais como: cabeçalho, rodapé, títulos, tabelas, quadros, gráficos. Tais ajustes também foram realizados por Borges e Rech (2019), que utilizaram o *Microsoft Word 2016*®.

Posteriormente, os textos foram inseridos no *software* ATL para fins de cálculo do índice de legibilidade do texto apresentado. Por último, os dados foram tabelados e armazenados utilizando o *Microsoft Excel 2016*®.

O período de análise dos dados compreendeu o intervalo entre os anos 2014 e 2023, período este justificado em razão de coincidir com a obrigação da adoção das normas convergidas de contabilidade pública no país. O período de coleta e análise dos dados foi entre os meses de dezembro de 2024 e fevereiro de 2025. Em relação aos estados cujos anos não disponibilizaram informações para fins de exame, optou-se considerar a média dos valores coletados.

Apresentação e discussão dos resultados

A presente seção buscou mensurar e comparar a legibilidade das notas explicativas dos estados das Regiões Norte e Nordeste do Brasil, a fim de verificar se esses demonstrativos cumprem o papel de proporcionar clareza e transparência das informações contábeis divulgadas, como enfatizado por Carvalho et al., 2023.

Tabela 2 - Legibilidade das notas explicativas das Regiões Norte e Nordeste

Ord.	Est	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Ord.	Est	2020	2021	2022	2023	Med	DP
1°	TO	68,9	68,9	68,9	68,9	68,9	68,9	1°	TO	68,9	68,8	67,6	70,2	68,9	0,555
2°	PE	54	59,4	68,6	65,9	63,8	64	2°	PE	61,2	23,4	53,9	55,3	57,6	11,786
3°	PB	85,5	55,4	36,1	46,6	47,7	49,9	3°	PB	36,1	56	74,8	71,6	55,4	15,037
4°	PI	55,2	37,1	41	47,1	51,2	60	4°	PI	65,2	65,7	66,4	58,6	55,2	9,555
5°	AL	44,3	55,2	55,2	54,4	40,8	59,1	5°	AL	57,4	57,3	65,5	58,8	55,2	6,644
6°	RN	54,4	58,2	56,2	55,3	53,5	45,9	6°	RN	46,1	55,5	62,7	64,4	54,4	6,051
7°	RO	53,7	42,2	48,3	62,8	53,3	55,7	7°	RO	44,1	58,1	55,9	55,9	53,2	5,810
8°	BA	45,2	69,7	48,5	49,6	49,8	49,8	8°	BA	51	53,4	51,2	52,6	51,9	5,999
9°	AM	68	52,1	49,2	43,9	46,9	51,3	9°	AM	44,7	39,1	58,9	46,9	50,2	7,474
10°	CE	51	42,3	35,8	51,5	56,7	39,9	10°	CE	35,4	60,9	69,6	69,2	50,2	12,051
11°	SE	48,2	49,7	49,5	50,8	49,4	42,8	11°	SE	58,4	43,2	49,6	61	49,6	5,595
12°	AP	42,9	47,2	49,8	43,7	48,3	48,5	12°	AP	47,9	47,6	48,1	50,1	47,5	2,151
13°	MA	45,7	28,4	45,7	46,4	35,7	46,9	13°	MA	40	55,4	47,7	63,6	45,7	8,809
14°	RR	45,3	45,3	45,3	45,3	45,3	45,3	14°	RR	45,3	45,3	43,4	47,2	45,3	0,810
15°	PA	40,9	43,4	44,4	39,6	39,4	40,4	15°	PA	38,9	38,9	41,4	49	41,5	2,901
16°	AC	0	0	0	0	0	0	16°	AC	0	0	0	0	0,0	0,000
	Méd	50,2	47,2	46,4	48,2	46,9	48,0		Méd	46,3	48,0	53,5	54,7		

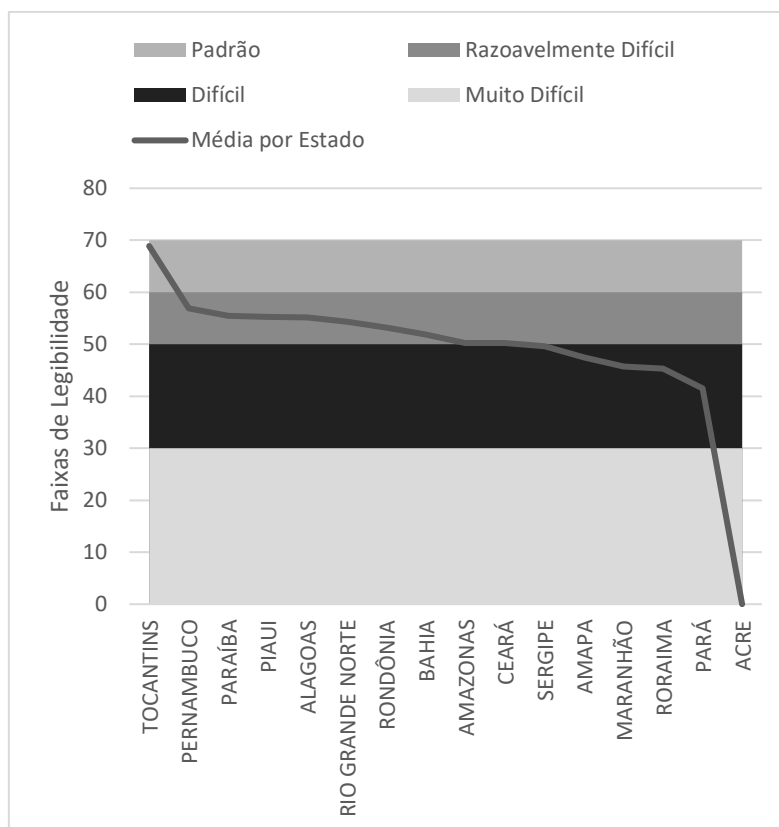
Fonte: Dados da Pesquisa.

. Para uma visão mais ampla e detalhada, foi elaborada a Tabela 2 com todos os dados dos estados integrantes da amostra e os respectivos valores do índice de legibilidade calculado de acordo com a metodologia de Flesch, considerando o período compreendido entre 2014 e 2023.

Importa destacar, inicialmente, que as evidências sinalizam para índices de legibilidade entre zero e 68,9 pontos, sugerindo níveis de legibilidade entre muito difícil e razoável. O estado de Tocantins foi o que se destacou pelo melhor índice médio de legibilidade (68,9 pontos), seguido por Pernambuco (57,6 pontos) e Paraíba (55,4 pontos) (regiões Norte e Nordeste), respectivamente. Por outro lado, os desempenhos menos satisfatórios foram alcançados pelos estados de Pará (41,5 pontos) e Acre (zero), todos da região Norte. No que se refere ao conjunto dos dados, conquanto a maioria dos entes federados ainda se posicionem na condição de legibilidade muito difícil, o resultado médio demonstrou tendência positiva ao longo do tempo, variando entre 46,3 e 54,7 pontos, ou seja, entre difícil e razoável, situação considerada ainda pouco satisfatória, considerando o tempo de adoção no país das IPSAS pelo país, de aproximadamente 10 anos (2015-2025) (Figura 1).

A figura 1 permite complementar as interpretações inicialmente realizadas. Mesmo com o passar dos anos e, não obstante o processo de convergência tenha estimulado o uso das NE no setor público (Abreu & Bezerra Filho, 2020), exceto pelo estado de Tocantins (TO), todos os demais entes analisados ainda se enquadram na faixa de difícil legibilidade, em virtude de os resultados terem sido considerados na faixa de muito difícil, difícil ou razoavelmente difícil. Os dados revelaram dois achados.

Figura 1 - Médias dos estados brasileiros por faixas de legibilidade



Fonte: Dados da Pesquisa

O primeiro sugere que, embora os demonstrativos contábeis sejam disponibilizados, a linguagem empregada junto às NEs ainda apresenta certo nível de complexidade, dificultando a compreensão por parte de usuários leigos. A solução que se mostra à vista reside no aperfeiçoamento técnico dos profissionais de contabilidade no sentido de tornar as mensagens por eles divulgadas sob formato que amplie o processo de compreensibilidade.

O segundo ponto evidenciado põe em relevo que a obrigatoriedade de apresentar as notas explicativas não foi capaz ainda, por si só, de garantir uma linguagem clara e acessível aos diversos usuários, limitando o alcance da transparência e a efetividade do controle social. Daí se pressupõe que a dificuldade possivelmente pode se relacionar menos à adoção formal das normas e mais à forma de redação adotada, marcada por expressões excessivamente técnicas e estrutura textual complexa, o que dificulta a compreensão por parte daqueles que não possuem formação contábil especializada.

Tabela 3 - Desvios padrões por estado

Ordem	Região	Estados	DP
1º	NORDESTE	PB	15,77
2º	NORDESTE	PE	12,64
3º	NORDESTE	CE	12,64
4º	NORDESTE	PI	10,02
5º	NORDESTE	MA	9,24
6º	NORTE	AM	7,84
7º	NORDESTE	AL	6,97

8º	NORDESTE	RN	6,35
9º	NORDESTE	BA	6,29
10º	NORTE	RO	6,09
11º	NORDESTE	SE	5,87
12º	NORTE	PA	3,04
13º	NORTE	AP	2,26
14º	NORTE	RR	0,85
15º	NORTE	TO	0,58
16º	NORTE	AC	0,00

Fonte: Dados da Pesquisa.

A tabela 3, por sua vez, revela que os desvios padrões calculados também são bastante elucidativos em relação aos índices de legalidade identificados, dada a grande variação entre os estados ao longo dos anos. Enquanto Paraíba (15,77), Pernambuco (12,64) e Ceará (12,64), por exemplo, lideraram a lista com os índices mais altos, indicando fortes oscilações na forma de redigir as notas explicativas, Roraima (0,85) e Tocantins (0,58) apresentaram valores mais baixos, sugerindo maior estabilidade em seu padrão de escrita. O estado do Acre foi excluído do exame em razão de não apresentar notas explicativas para análise e, portanto, sem possibilidade de cálculo de desvio padrão.

Novamente, a estabilidade ou a falta desta na redação das NE põe sob evidência a elaboração das informações ali contidas, bem como posiciona a formação dos contadores e a forma pela qual ocorre a interpretação das demonstrações contábeis no cerne da discussão. Assim, é provável presumir que os entes governamentais que procedem dessa forma acabam por não se conectar de forma adequada à realidade das organizações governamentais que deveriam representar. Ademais, também comprometem a capacidade de entendimento das informações contidas nos relatórios financeiros por usuários, investidores e analistas, além do processo de *accountability* e transparência ao qual se encontra submetido o setor público.

Tabela 4 - **Legibilidade por estados da Região Norte**

Pos.	Estado	2014	2015	2016	2017	2018	cont.
1º	TO	68,9	68,9	68,9	68,9	68,9	...
2º	RO	53,7	42,2	48,3	62,8	53,3	...
3º	AM	68,0	52,1	49,2	43,9	46,9	...
4º	AP	42,9	47,2	49,8	43,7	48,3	...
5º	RR	45,3	45,3	45,3	45,3	45,3	...
6º	PA	40,9	43,4	44,4	39,6	39,4	...
7º	AC	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	...

Pos	Estado	2019	2020	2021	2022	2023	Média
1º	TO	68,9	68,9	68,9	68,8	67,6	70,2
2º	RO	55,7	55,7	44,1	58,1	55,9	55,9
3º	AM	51,3	51,3	44,7	39,1	58,9	46,9
4º	AP	48,5	48,5	47,9	47,6	48,1	50,1

5º	RR	45,3	45,3	45,3	45,3	43,4	47,2
6º	PA	40,4	40,4	38,9	38,9	41,4	49,0
7º	AC	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fonte: Dados da Pesquisa.

Na tabela 4, foram analisados os resultados por região do país; primeiro, da região Norte, em seguida, da região Nordeste. Concernente à região Norte, Tocantins destacou-se com a melhor classificação, apresentando média em torno de 70 pontos e desvio padrão baixo (0,55 pontos). Esse resultado indica maior constância e clareza nas notas explicativas ao longo dos anos analisados. Já o Rondônia, embora classificado como dificuldade razoável, apresenta média acima de 53,2 pontos, sugerindo uma relativa acessibilidade se comparado a outros estados. Por fim, os demais estados permanecem na faixa difícil ou muito difícil, com índices médios variando entre zero e 50,2 pontos. A interpretação mais adequada para este comportamento pode estar associada a extensos conteúdos técnicos, por vezes reproduzindo o próprio texto legal, uso de frases longas e pouco emprego de linguagem mais próxima ao leitor comum.

Tabela 5 - **Legibilidade por estados da Região Nordeste**

Pos	Estad	201	201	201	201	201	cont
.	o	4	5	6	7	8	.
1º	PE	54,0	59,4	68,6	65,9	63,8	...
2º	PB	85,5	55,4	36,1	46,6	47,7	...
3º	PI	55,2	37,1	41,0	47,1	51,2	...
4º	AL	44,3	55,2	55,2	54,4	40,8	...
5º	RN	54,4	58,2	56,2	55,3	53,5	...
6º	BA	45,2	69,7	48,5	49,6	49,8	...
7º	CE	51,0	42,3	35,8	51,5	56,7	...
8º	SE	48,2	49,7	49,5	50,8	49,4	...
9º	MA	45,7	28,4	45,7	46,4	35,7	...
	Σ	50,6	48,5	52,0	49,8	49,8	...

Pos.	Estado	2019	2020	2021	2022	2023	Média
1º	PE	64,0	64,0	61,2	23,4	55,3	56,95
2º	PB	49,9	49,9	36,1	56,0	52,6	52,08
3º	PI	60,0	60,0	65,2	65,7	69,2	51,23
4º	AL	59,1	59,1	57,4	57,3	71,6	50,43
5º	RN	45,9	45,9	46,1	55,5	64,4	49,78
6º	BA	49,8	49,8	51,0	53,4	58,6	49,23
7º	CE	39,9	39,9	35,4	60,9	61	45,30
8º	SE	42,8	42,8	58,4	43,2	58,8	43,76
9º	MA	46,9	46,9	40,0	55,4	63,6	36,41
	Σ	64,0	64,0	61,2	23,4	61,6	

Fonte: Dados da Pesquisa.

Já na tabela 5, examinou-se a região Nordeste. Pernambuco, Paraíba e Piauí revelaram índices predominantemente acima de 55 pontos, enquadrando-se, na maior parte dos casos, como

razoavelmente difícil. Nota-se, contudo, valores mínimos que podem cair para faixas com avaliação muito difícil, indicando oscilações na forma de apresentação das notas explicativas no período estudado. Ademais, Ceará, Sergipe e Maranhão evidenciaram médias mais baixas, entre 50 e 45, pontos apontando para uma classificação de difícil compreensão. Esse resultado pode estar relacionado à falta de padronização na redação e à inclusão de termos técnicos em demasia. Em casos específicos, como Paraíba, observa-se um desvio padrão relativamente alto, em torno de 15 pontos, sugerindo que a forma de elaboração das NEs variou de forma elevada de um exercício para outro.

Discussão dos Resultados

Legibilidade, segundo Lemos, Marques e Miranda (2023) consiste em uma característica da informação financeira que pode ser mensurada como forma de averiguar a complexidade das informações divulgadas.

Diferentemente das empresas que utilizam norma reguladora sobre o assunto, OCPC 07 (Silva et al., 2018), no setor público não há uma norma reguladora sobre o tema. Grosso modo, as orientações são provenientes do MCASP e suas diversas versões, nas quais se encontram fixadas orientações sobre que tipo de informação que deve ser evidenciada (STN, 2023). São exemplos: as políticas contábeis utilizadas, metodologias aplicáveis para a elaboração das demonstrações contábeis e detalhamento de montantes expostos nos referidos relatórios.

Porquanto, a essência do atributo daquilo que deve ser divulgado pelos setores público e privado seja o mesmo, ou seja, informações relevantes, a revisão da literatura (Peleias, 2017; Lemos, Marques & Miranda, 2023; Borges e Rech, 2019; Cruz Júnior, 2018; Zobaran, 2019; Holtz e Santos, 2020; Sena, Freitas e Santana Júnior, 2023) evidencia que os caminhos trilhados por estes setores (público e privado) foram diferentes ao longo dos anos, sendo mais promissores em relação às empresas quando comparadas às instituições governamentais. Neste sentido, faz-se importante conhecer os avanços realizados pelo setor público, notadamente das regiões Norte e Nordeste, consistindo assim o objeto do presente estudo, dadas as particularidades que unem ambas as regiões.

Os achados iniciais apontaram que, pelo menos em termos médios, o nível de legibilidade dos relatórios contábeis das regiões pesquisadas obteve um salto quantitativo, sendo considerada a pontuação obtida como razoável, na ordem de 8,9 pontos na escala de Flesch (Estado de Tocantins). Não obstante, ainda não considerada ideal, a pontuação auferida se aproxima do nível de legibilidade média (padrão/intelegível).

Favoravelmente ao resultado, também se observou tendência ascendente ao longo dos anos do nível de legibilidade, com variação de 66% entre a 1ª e a última medição média (2014 a 2023), o que denota melhoria da legibilidade das NE's das demonstrações contábeis públicas das regiões analisadas.

Igualmente, denota-se que os profissionais envolvidos vêm se familiarizando frente às mudanças normativas e aos novos padrões do setor público, contradizendo os estudos de Borges e Rech (2019), Holtz e Santos (2020). Pesquisas realizadas pelos autores apontaram baixa legibilidade como um dos problemas centrais das demonstrações contábeis do setor público.

Embora os resultados pareçam à primeira vista alentadores, algumas observações carecem ser realizadas em razão do posicionamento do nível de legibilidade na escala de Flesch e da evolução histórica das pontuações.

Inicialmente, a questão não pode ser tratada como uma simples inobservância de aspectos normativos ou a existência de vácuo legislativo do tema no setor público, quando em comparação ao

setor privado que dispõe de norma própria (OCPC 07). Se fosse assim, não haveria como justificar que passados mais de 15 anos do início da implementação das *IPSAS* ainda persistem dúvidas acerca de que informações considerar em termos de divulgação. Logo, há que supor que a questão não se resume a uma simples adoção das *IPSAS* no país, mas à mudança de mentalidade decorrente do novo sistema que impõe aos profissionais do setor público poder de decisão que não estavam acostumados a ter (Santos et al., 2020).

Os resultados evidenciaram uma robusta heterogeneidade entre as regiões, desfavorecendo a região Norte. Esse cenário indica, no mínimo, a presença de comportamentos distintos entre os profissionais de cada região, o que exige uma análise mais aprofundada das possíveis causas.

Neste sentido, examinadas as NEs, observou-se que a baixa legibilidade delas pode estar associada à falta do que efetivamente considerar como informação relevante. Constatou-se que ora as situações eram apresentadas com poucos esclarecimentos - quando careciam de maiores detalhes -, ora eram evidenciadas de forma excessiva ou acompanhadas da transcrição literal de textos legais, comprovando a utilização do chamado *disclosure overload* (Santos et al., 2020), que ocorre quando se divulga informação mais do que era necessário. Em ambas as situações há prejuízos na legibilidade esperada.

Desse modo, tanto numa região, como na outra, o processo de comunicação da informação financeira foi considerado falho e de difícil compreensão. Exceto em relação ao Estado de Tocantins, nenhum dos demais estados foi classificado com índice de legibilidade razoável, ou seja, o mínimo que se poderia esperar em termos de compreensibilidade.

Por conseguinte, pode-se afirmar que em maior ou menor grau, ambas as regiões não conseguem se comunicar razoavelmente com o seu principal *stakeholder*, no caso, a sociedade. Daí porque, a literatura nacional e a internacional é célebre em afirmar como decorrência da falta de assimetria informacional por parte dos gestores públicos, a ocorrência de baixa transparência e prejuízo à *accountability* pública (Araújo & Callado, 2020; Borges & Reich, 2019; Costa & Pelech Júnior, 2021; Zobarán, 2019).

Não obstante a baixa legibilidade das notas explicativas ter se apresentado de forma recorrente, a região Nordeste se posicionou numa melhor situação, eis a combinação de maiores desvios padrões a índices médios de legibilidade superiores. Esses resultados indicam que houve avanços no padrão de divulgação das NE's da região NE em comparação à região Norte, presumindo-se pela existência de uma curva de aprendizagem em relação aos preparadores das notas explicativas dada a curva ascendente dos resultados.

Admite-se que a principal justificativa deste resultado advém da ação diferenciada de práticas contábeis entre as regiões. Contudo, é fundamental para compreender de forma mais ampla as diferenças observadas na qualidade e legibilidade das notas explicativas observadas a associação de outros fatores explicativos, de fatores externos (desenvolvimento regional, formação profissional, pressões do mercado etc.). Eles poderiam evidenciar que o desempenho não decorre apenas de escolhas contábeis, mas também de condições estruturais e contextuais que influenciam o processo de divulgação.

De maneira geral, os resultados apontam para a necessidade de melhorias significativas na clareza e acessibilidade das notas explicativas das regiões analisadas. A baixa legibilidade compromete não apenas a capacidade dos usuários de utilizar esses dados de maneira eficaz para a tomada de decisões, mas também fragiliza o controle social na medida que posterga o desenvolvimento do sentimento de pertencimento coletivo da sociedade.

Por último, e não menos importante, válido destacar que, embora tenha sido observada uma baixa legibilidade nas notas explicativas analisadas, o índice de Flesch guarda algumas limitações que merecem relevo. A primeira se refere que ao foco na métrica do cumprimento médio das frases e do número de sílabas por palavra, ignorando fatores como a clareza das ideias, organização lógica ou uso de exemplos. Algumas ciências, por natureza, usam jargões e/ou termos técnicos que são penalizados em razão de serem considerados como de difícil entendimento. Ademais, a falta de avaliação de coesão e coerência, associação do texto produzido em relação a determinado público alvo e, claro, as limitações culturais e linguísticas, devido que índices dessa natureza são provenientes do idioma inglês. Não obstante, ainda assim, é considerada uma boa ferramenta complementar que pode ser combinada com a revisão humana e análise de contexto.

Considerações Finais

Este trabalho buscou avaliar o nível de legibilidade das notas explicativas nos demonstrativos contábeis dos estados do Norte e Nordeste, examinando se tais documentos cumprem o papel de oferecer clareza e transparência sobre as informações financeiras.

A análise, baseada no Índice de Flesch, conquanto as limitações conhecidas (deficiência na avaliação semântica, coerência, estrutura lógica e contexto discursivo) evidenciou que, majoritariamente, a informação apresentada foi considerada como difícil/razoável (46,67% para cada um dos níveis). Somente o estado de Tocantins foi avaliado com legibilidade padrão (68,9 pontos) e dentre os estados nordestinos, a melhor posição ficou com Pernambuco (57,6 pontos razoável). Situação que merece relevo se refere ao estado do Acre que não divulgou as NEs no período analisado.

Contudo, houve indicativos de melhora entre as regiões, no caso, a região NE brasileira. Especificamente, em relação a essa, os resultados apontam tendência crescente do índice de legibilidade no período examinado, conclusão que não pode ser estendida à região Norte. Quanto a essa, os resultados se mostraram mais homogêneos, o que explica que o passar dos anos não alterou de forma substancial a legibilidade das NEs da região.

Um dos principais reflexos da baixa legibilidade consiste na assimetria de informação. Dela decorre a falta de transparência e prejuízos à *accountability* pública como destacado na literatura nacional e internacional.

A legibilidade - no caso, a precariedade observada - não se revelou somente num número e tampouco impactou somente as regiões analisadas. Ela se mostra na deficiência de múltiplos fatores, com os destacados anteriormente, que são capazes de paralisar a capacidade de reação dos *stakeholders* acerca da regular aplicação dos recursos públicos.

No caso do setor público - diferentemente do ocorre numa empresa que representa grupo restrito de investidores - a comunicação deficiente entre o agente e os principais transcende a simples falta do emprego correto de práticas contábeis, como as *IPSAS*, p. ex.. Vai além.

Quando ocorre de forma dolosa, a supressão de informações essenciais à população não apenas dissimula resultados, encobre desvios e mascara práticas corruptas, como também compromete a transparência indispensável à vida pública. Em última instância, enfraquece os mecanismos de controle social e atenta contra a própria coletividade, corroendo os fundamentos da democracia e da confiança social.

Como limitações observadas, destacou-se a existência de rol expressivo de demonstrações contábeis não publicadas o que dificultou o exame ao longo dos exercícios selecionados. Por último,

propõe-se a título de novas pesquisas, a comparação destes resultados com outras regiões do país e a ampliação pela busca de determinantes para os resultados alcançados.

Referências

Abreu, M. H., & Bezerra Filho, J. E. (2020). Notas explicativas às demonstrações contábeis do setor público: proposta de estrutura mínima para atendimento à convergência com as normas internacionais, transparência das contas públicas e instrumentalização do controle social. *Cadernos de Finanças Públicas*, 17(1), 1–69. <https://doi.org/10.55532/1806-8944.2017.29>

Alves, M. A., Silva, R. B., & Santos, J. F. (2023). Legibilidade dos Relatórios de Gestão no Setor Público Brasileiro. *Revista Contabilidade, Gestão e Governança*, 26(2), 213–248. <https://doi.org/10.51341/cgg.v26i2.3016>

Araújo, R. H. M., & Callado, A. A. C. (2020). Características qualitativas da informação contábil: a percepção de profissionais de controle interno do setor público. *Management Control Review*, 5(1), 47–65. <http://dx.doi.org/10.51720/mcr.v5i1.3696>

Bogoni, N. M., Beuren, I. M., & Hein, N. (2010). Proposta de um modelo de relatório de administração para o setor público baseado no Parecer de Orientação nº 15/87 da Comissão de Valores Mobiliários: um instrumento de governança. *Revista de Administração Pública*, 44(1), 119–142. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122010000100006>

Borges, G. F., & Rech, I. J. (2019). Determinantes da legibilidade das notas explicativas de companhias brasileiras. *Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade*, 9(3), 31–51. <https://doi.org/10.18028/rgfc.v9i3.7522>

Bradbury, M. E., Hsiao, P. C. K., & Scott, T. (2018). Summary annual reports: length, readability and content. *Accounting & Finance*, 60(3), 2145–2165. <https://doi.org/10.1111/acfi.12370>

Braga, I. A. (2015). Convergência às NBCASP e ao MCASP: Um estudo sobre os municípios pernambucanos em 2014 (Dissertação de Mestrado). Vitória, ES. Fundação Instituto Capixaba de Estudos e Pesquisas em Contabilidade, Economia e Finanças.

Caldas, O. V., & Freire, F. S. (2020). Determinantes do nível de legibilidade das prestações de contas dos entes federativos estaduais no Brasil. *Revista FSA*, 17(7), 114–137. <http://dx.doi.org/10.12819/2020.17.7.6>

Carvalho, E. R., Silva, M. S., & Pereira, L. C. (2023). Legibilidade das notas explicativas: uma análise dos maiores municípios mineiros. *Revista de Administração e Gestão Contemporânea (RAGC)*, 11(45), 83–94.

Conselho Federal de Contabilidade (CFC). (2020). Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – NBC TSP – Estrutura Conceitual. Brasília, DF.

Costa, G. S. A., & Pelech Júnior, J. L. (2021). Notas explicativas práticas dos governos locais do

Brasil e dos Estados Unidos. Revista do TCU, (147), 20–55.

Cruz Júnior, H. (2018). Legibilidade de notas explicativas em empresas de capital aberto no Brasil (Monografia de graduação). Universidade Federal de Uberlândia.

Flesch, R. (1974). The art of readable writing. New York: Harper & Row.

Gomes, F. F. (2016). A evolução da contabilidade aplicada ao setor público: uma abordagem sobre as transformações e o crescimento da importância da contabilidade pública federal.

Gomes, M. C., Ferreira, R. R., & Martins, V. A. (2018). O impacto da OCPC 07 sobre o tamanho e a legibilidade das notas explicativas de companhias brasileiras. Revista Universo Contábil, 14(2), 162–184. <https://doi.org/10.4270/ruc.2018216>

Halik, A. R. (2015). Análise do processo de convergência às normas internacionais de contabilidade no Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). In Congresso UnB de Contabilidade e Governança, 1., Brasília. Anais [...]. Brasília: MCTI, 26–27 nov. 2015.

Holtz, L., & Santos, O. M. (2020). Legibilidade das notas explicativas das empresas brasileiras de capital aberto. Enfoque: Reflexão Contábil, 39(1), 57–73. <https://doi.org/10.4025/enfoque.v39i1.45275>

Kohama, H. (2015). Balanços públicos: teoria e prática (3ª ed.). São Paulo: Atlas.

Kuang, Y. F., Lee, G., & Qin, B. (2020). Does government report readability matter? Evidence from market reactions to AAERs. Journal of Accounting and Public Policy, 39(2), 106697. <https://doi.org/10.1016/j.jaccpubpol.2019.106697>

Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF). (2000). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm

Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. (1964). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm Brasil. (1988).

Lemos, K. C. S., Miranda, G. J., & Marques, A. V. C. (2023). Disclosure em notas explicativas: Uma revisão sistemática. Sociedade, Contabilidade e Gestão, 18(2), 58–79. https://doi.org/10.21446/scg_ufrj.v18i2.58113

Marcolin, C. B., Momo, F. S., Dalla Riva, E., & Becker, J. L. (2021). Notas explicativas explicam? Análise da comunicação do gerenciamento de risco a partir de técnicas de text mining. Revista Contemporânea de Contabilidade, 18(48), 138–155. <https://hdl.handle.net/10183/235039>

Marcolin, C. B., Momo, F. S., Dalla Riva, E., & Becker, J. L. (2021). Notas explicativas explicam? Análise da comunicação do gerenciamento de risco a partir de técnicas de text mining. Revista

Contemporânea de Contabilidade, 18(48), 138–155. <https://doi.org/10.5007/2175-8069.2021.e78104>

Martins, V. A., & Miranda, G. J. (2021). A relação entre a legibilidade das notas explicativas e o desempenho econômico-financeiro das empresas. *Revista Universo Contábil*, 17(2), 6–25.

Mascarenhas, C., & Lopes, A. B. (2016). A influência da adoção das IFRS na legibilidade das notas explicativas das companhias abertas brasileiras. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 10(26), 50–60.

Miranda, G. J., Lemos, K. C. S., & Marques, A. V. C. (2023). Disclosure em notas explicativas: Uma revisão sistemática. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, 18(2), 58–79. https://doi.org/10.21446/scg_ufrj.v18i2.58113

Oliveira, L. M., & Lemes, S. (2020). Legibilidade das notas explicativas: Uma análise das empresas do setor de energia elétrica. *Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade*, 10(2), 1–20.

Paiva, R. C., & Silva, R. L. (2019). Evidenciação contábil e legibilidade das notas explicativas: Uma análise das empresas do setor de construção civil. *Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ*, 24(1), 1–20.

Pereira, C. A., & Silva, A. C. (2018). A legibilidade das notas explicativas das empresas brasileiras de capital aberto. *Revista de Contabilidade e Controladoria*, 10(2), 1–18.

Pinto, J. A., & Cardoso, R. L. (2017). Legibilidade das notas explicativas: Uma análise das empresas do setor bancário. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 11(29), 34–45.

Porto, T. de A. Relatório de Sustentabilidade, Popular Reporting e Relato Integrado: Uma análise do grau de legibilidade no setor público. *Revista Políticas Públicas & Cidades*, v. 14, n. 1, e1528, 2025. Portaria nº 184, de 25 de agosto de 2008. (2008). Dispõe sobre diretrizes contábeis para o setor público. Recuperado de <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acao-a-informacao/institucional/legislacao/portarias-ministeriais/2008/portaria184#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20as%20diretrizes%20a,Contabilidade%20Aplicadas%20ao%20Setor%20P%C3%ABlico>.

Rodrigues, L. A., & Colauto, R. D. (2015). Legibilidade das notas explicativas das empresas brasileiras de capital aberto. *Revista Universo Contábil*, 11(2), 6–25. <https://doi.org/10.4025/enfoque.v39i1.45275>

Secretaria do Tesouro Nacional (STN). (2023). Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público: MCASP (10ª ed.). Recuperado de <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2024/26>

Silva, R. B., & Domingos, S. R. M. (2019). Materialidade das informações divulgadas nas demonstrações contábeis e nas notas explicativas. *Enfoque: Reflexão Contábil*, 38(2), 15–32.

Williams, A. A., & Hussein, S. (2019). Impact of IPSAS adoption on transparency and accountability

in managing public funds in developing countries: Evidence from Liberia. *Journal of Accounting and Taxation*, 11(6), 99–110. <http://hdl.handle.net/123456789/4095>

Zobaran, R. (2019). Legibilidade (Readability) das demonstrações contábeis: Uma análise da facilidade de leitura das notas explicativas das companhias abertas (Dissertação de mestrado). São Paulo, SP. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.