



ARTIGO

TRANSPARENTE PARA QUEM? INTELIGIBILIDADE DA COMUNICAÇÃO FISCAL DO ESTADO DO PARANÁ

*TRANSPARENT FOR WHOM? INTELLIGIBILITY OF FISCAL
COMMUNICATION IN THE STATE OF PARANÁ*

Afonso Pereira da Silva Filho¹

Doutorando em Administração - UEM

Mestre em Ciências Contábeis - UEM

Especialista em Contabilidade Financeira e Tributária - UEL

Especialista em Perícia Contábil e Auditoria - UEL

Graduado em Ciências Contábeis - UENP

Professor - UENP

RESUMO

O artigo examina se a transparência fiscal do Estado do Paraná é acompanhada de inteligibilidade suficiente para que cidadãos não especialistas encontrem, compreendam e usem informações orçamentárias e contábeis. À luz da Teoria da Comunicação, transparência efetiva e linguagem simples, realizou-se análise documental comparativa de cinco instrumentos oficiais: Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2026, Lei Orçamentária Anual de 2025, página explicativa Orçamento Anual, Balanço Cidadão e boletim Contabilidade na Prática do terceiro quadrimestre de 2025. Foi construído o Índice de Aderência à Linguagem Simples do Paraná (IALS-PR), com dez critérios derivados da Lei nº 15.263/2025, pontuados de 0 a 2. Os documentos normativos obtiveram 35 pontos em 100, enquanto os três instrumentos de mediação ao cidadão alcançaram 75 a 90 pontos; a média dos instrumentos explicativos foi 85, contra 35 dos normativos. A análise mostra que o Paraná já adota uma arquitetura em camadas capaz de reduzir ruídos sem substituir a precisão jurídica, mas ainda carece de protocolo comum, métricas de qualidade e teste sistemático com usuários. Propõe-se o Protocolo Paranaense de Comunicação Fiscal Clara (PPCFC-PR), com classificação de audiência, resumo cidadão, glossário, contextualização de números, diagnóstico de legibilidade, acessibilidade e teste com público-alvo. Conclui-se que publicar é condição necessária, porém insuficiente, para accountability fiscal: a informação precisa ser decodificável e utilizável. Como referência de boa prática, o protocolo também pode subsidiar iniciativas de transparência de órgãos de controle e jurisdicionados.

¹ Contato: afonsopereira-@hotmail.com

PALAVRAS-CHAVE

Transparência fiscal. Linguagem simples. Contabilidade pública. Controle externo. Teoria da Comunicação.

ABSTRACT

This article examines whether fiscal transparency in the State of Paraná is accompanied by sufficient intelligibility for non-specialist citizens to find, understand and use budgetary and accounting information. Drawing on Communication Theory, effective transparency and plain language, a comparative documentary analysis was conducted on five official instruments: the 2026 Budget Guidelines Law, the 2025 Annual Budget Law, the explanatory Annual Budget webpage, the Citizen Balance Sheet and the Practical Accounting bulletin for the third four-month period of 2025. The Paraná Plain Language Adherence Index (IALS-PR) was developed with ten criteria derived from Federal Law 15,263/2025, scored from 0 to 2. Normative documents scored 35 out of 100, whereas the three citizen-mediation instruments scored between 75 and 90; their average was 85, compared with 35 for normative instruments. Results indicate that Paraná already operates a layered communication architecture capable of reducing communication noise without replacing legal precision, but it still lacks a common protocol, quality metrics and systematic user testing. The article proposes the Paraná Protocol for Clear Fiscal Communication (PPCFC-PR), combining audience classification, citizen summaries, glossaries, numerical contextualization, readability diagnostics, accessibility and target-user testing. Publishing information is necessary but insufficient for fiscal accountability: information must also be decodable and usable. As a good-practice reference, the protocol may also support transparency initiatives by oversight bodies and audited public entities.

KEYWORDS

Fiscal transparency. Plain language. Public accounting. External oversight. Communication theory.

1 INTRODUÇÃO

Transparência fiscal costuma ser associada à disponibilidade de leis, relatórios, demonstrativos e bases de dados. Essa associação é necessária, mas incompleta. Um governo pode publicar informações em volume elevado e, ainda assim, manter elevada assimetria cognitiva entre quem produz o dado e quem precisa compreendê-lo. O Fundo Monetário Internacional inclui a clareza entre os atributos centrais da transparência fiscal e define essa dimensão pela facilidade de compreensão dos relatórios por seus usuários (IMF, 2012). Em termos práticos, a transparência deixa de ser apenas uma questão de acesso quando o cidadão precisa interpretar conceitos como resultado primário, receita corrente líquida, restos a pagar, despesa empenhada, dívida consolidada ou vinculações constitucionais.

Na contabilidade, o problema da compreensibilidade não é novo. Bedford e Baladouni (1962) conceberam a contabilidade como processo de comunicação no qual a utilidade depende da relação entre emissor, mensagem e receptor. No Brasil, Dias Filho (2000) observou que a terminologia contábil pode atuar como barreira quando os códigos utilizados pelo emissor não são compartilhados pelo usuário. Estudos recentes de legibilidade no setor público confirmam a persistência do problema: Alves et al. (2023) analisaram 3.720 relatórios de gestão de 930 instituições brasileiras e verificaram que mudanças estruturais de relato não garantem, por si só, textos mais legíveis; Alves et al. (2024) reforçam que características lexicais e a legibilidade devem ser tratadas como componentes da usabilidade da prestação de contas.

A literatura internacional também distingue divulgação de compreensão. Langella et al. (2023), em experimento com informação financeira governamental, demonstraram que explicações de jargões técnicos e representações visuais elevam a compreensão dos cidadãos. Yusuf et al. (2023) tratam tamanho, legibilidade e tempestividade como dimensões de acessibilidade da informação financeira estadual. Heald (2006), ao diferenciar transparência nominal e transparência efetiva, oferece uma chave importante: disponibilizar informação não equivale automaticamente a torná-la operacional para controle, decisão ou participação.

Esse debate ganhou densidade normativa no Brasil com a Política Nacional de Linguagem Simples, instituída pela Lei nº 15.263, de 14 de novembro de 2025. A norma se aplica aos órgãos e entidades da administração pública de todos os entes federativos e estabelece como objetivo permitir que o cidadão encontre, entenda e use informações públicas, reduzir intermediações e facilitar transparência, participação e controle social. Entre as técnicas previstas estão frases curtas e diretas, palavras comuns, explicação de jargões, expansão de siglas, organização por listas e recursos gráficos, prioridade para a informação mais importante, voz ativa, acessibilidade e teste com o público-alvo (BRASIL, 2025). A Lei de Acesso à Informação já exigia informação transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão, e a Lei do Governo Digital reforçou o uso de linguagem clara nos serviços públicos (BRASIL, 2011, 2021).

No Paraná, há sinais concretos de mudança da comunicação fiscal. A Secretaria de Estado da Fazenda mantém o Balanço Cidadão e afirma que o documento apresenta de forma transparente a aplicação dos recursos públicos. Também publica o boletim Contabilidade na Prática, concebido para apresentar de forma clara e descomplicada os números da execução orçamentária e permitir acompanhamento acessível do gasto público (PARANÁ, 2026a). Em 2025, a divulgação do Balanço Cidadão destacou explicitamente a necessidade de aproximar governo e sociedade e de devolver informações contábeis complexas ao contribuinte de maneira clara e

direta (PARANÁ, 2025a). Essas iniciativas convivem, porém, com leis e demonstrativos cuja finalidade jurídica e técnica demanda alta densidade conceitual.

A coexistência desses formatos cria uma questão relevante para a gestão e o controle das finanças públicas: o Estado está construindo uma arquitetura de transparência em camadas, capaz de preservar precisão técnica e simultaneamente oferecer tradução cidadã, ou as iniciativas de simplificação permanecem pontuais e sem padrão verificável? A questão interessa não apenas à gestão fazendária, mas também ao ecossistema de accountability. Informações fiscais inteligíveis ampliam as condições para que cidadãos, imprensa, organizações sociais e instituições de controle acompanhem arrecadação, gasto, endividamento e cumprimento de limites, ainda que cada público utilize a informação com capacidades e finalidades distintas.

Diante disso, a questão de pesquisa é: em que medida os principais instrumentos de comunicação fiscal do Estado do Paraná aderem a princípios de linguagem simples e de transparência efetiva, e quais mecanismos podem institucionalizar uma comunicação fiscal mais inteligível sem reduzir a precisão técnica e jurídica? O objetivo geral é avaliar a inteligibilidade de instrumentos fiscais estaduais e propor um protocolo de comunicação fiscal clara aplicável ao Paraná. Especificamente, busca-se: (i) comparar documentos normativos e instrumentos voltados à mediação com o cidadão; (ii) construir um índice exploratório de aderência à linguagem simples; (iii) identificar práticas já consolidadas e lacunas de padronização; e (iv) propor mecanismos de governança capazes de transformar disponibilidade de informação em compreensibilidade e uso.

A contribuição é tripla. No plano teórico, o trabalho articula Teoria da Comunicação, transparência efetiva e linguagem simples para interpretar jargão, estrutura e visualização como possíveis ruídos no fluxo da informação contábil pública. No plano metodológico, apresenta o Índice de Aderência à Linguagem Simples do Paraná (IALS-PR), rastreável e deliberadamente exploratório. No plano aplicado, propõe o Protocolo Paranaense de Comunicação Fiscal Clara (PPCFC-PR), concebido para complementar, e não substituir, documentos legais e técnicos. Além de sua aplicação à administração estadual, o protocolo pode servir como referência de boa prática para órgãos de controle e jurisdicionados interessados em qualificar a camada cidadã da transparência. A premissa é que uma política madura de transparência não escolhe entre precisão e clareza: organiza diferentes camadas de comunicação para diferentes usos e públicos.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 TEORIA DA COMUNICAÇÃO E INFORMAÇÃO CONTÁBIL

A abordagem comunicacional da contabilidade parte da ideia de que mensurar fatos não encerra a função informacional. Bedford e Baladouni (1962) descrevem

a contabilidade como sistema de comunicação no qual eventos econômicos são selecionados, codificados e transmitidos a usuários. A eficácia depende da fidelidade com que o fenômeno é representado e da capacidade do receptor de decodificar a mensagem. O relatório pode ser tecnicamente correto e, ao mesmo tempo, comunicacionalmente ineficaz se a linguagem utilizada não fizer parte do repertório do destinatário.

Dias Filho (2000) transpõe esse raciocínio para o problema semântico da evidenciação contábil brasileira. A compreensibilidade é requisito para que a informação seja incorporada à decisão; terminologia excessivamente especializada aumenta o risco de ruído e reduz o aproveitamento do conteúdo. Na comunicação pública, esse risco é ampliado porque o conjunto de usuários é heterogêneo: gestores, parlamentares, auditores, jornalistas, pesquisadores e cidadãos compartilham a mesma informação fiscal, mas possuem níveis de conhecimento e objetivos distintos.

A Teoria da Comunicação evita uma interpretação simplista de que toda palavra técnica deve ser eliminada. Códigos especializados são necessários em ambientes profissionais porque permitem precisão e comparabilidade. O problema ocorre quando a mesma codificação é utilizada sem mediação para um público que não domina esse código. A resposta, portanto, é segmentar a comunicação: preservar documentos oficiais completos e, paralelamente, construir mensagens que retenham o conteúdo econômico essencial com explicações, exemplos, hierarquia visual e caminhos para aprofundamento.

Esse desenho em camadas também reduz um risco oposto: simplificação que distorce. Um resumo cidadão não pode converter déficit em 'prejuízo', restos a pagar em 'dívida atrasada' ou despesa empenhada em 'dinheiro já pago'. A comunicação fiscal clara exige tradução conceitualmente fiel. Por isso, a qualidade deve ser avaliada simultaneamente em duas dimensões: precisão do significado e redução do custo cognitivo de acesso.

2.2 TRANSPARÊNCIA NOMINAL, TRANSPARÊNCIA EFETIVA E ACCOUNTABILITY

Heald (2006) distingue, entre outras categorias, transparência nominal e transparência efetiva. A primeira pode existir quando informação é formalmente aberta, mas pouco capaz de alterar o conhecimento de atores externos; a segunda pressupõe que a abertura produza visibilidade substancial sobre decisões, processos e resultados. Essa distinção é especialmente útil para finanças públicas, nas quais o cumprimento legal costuma gerar grande quantidade de demonstrativos obrigatórios, nem sempre assimiláveis por usuários não técnicos.

O IMF (2012) define transparência fiscal pela clareza, confiabilidade, frequência, tempestividade e relevância dos relatórios, além da abertura do processo de

formulação fiscal. A inclusão explícita da clareza mostra que transparência não se reduz à existência de arquivo ou base aberta. A informação precisa permitir que diferentes usuários formem avaliação razoável da posição fiscal, dos riscos e das escolhas governamentais.

Langella et al. (2023) fornecem evidência experimental relevante para essa passagem entre acesso e uso. Ao manipular explicações de conteúdo e formato de apresentação, os autores encontraram melhora da compreensão quando jargões eram esclarecidos e quando recursos visuais eram utilizados. O resultado sustenta a ideia de que a inteligibilidade pode ser desenhada e gerenciada. Yusuf et al. (2023), ao analisar relatórios financeiros de governos estaduais norte-americanos, também tratam a legibilidade como componente da acessibilidade, ao lado do tamanho e da tempestividade.

No setor público brasileiro, Alves et al. (2023, 2024) demonstram que legibilidade pode ser mensurada e deve integrar a avaliação da prestação de contas. A consequência gerencial é relevante: um órgão que mede apenas completude, tempestividade e conformidade pode entregar transparência formal de alta qualidade e, ainda assim, falhar na interface com o cidadão. Uma política de comunicação fiscal deve adicionar métricas de inteligibilidade ao conjunto de controles de qualidade.

2.3 LINGUAGEM SIMPLES COMO POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA FISCAL

A Política Nacional de Linguagem Simples converte princípios comunicacionais em dever administrativo. A Lei nº 15.263/2025 define linguagem simples como técnicas de transmissão clara e objetiva nas quais palavras, estrutura e leiaute permitam encontrar, compreender e usar a informação. O foco em uso é central: não basta reconhecer palavras; o cidadão deve conseguir responder perguntas concretas, como quanto foi arrecadado, quanto foi gasto, por que o resultado mudou e onde aprofundar a consulta (BRASIL, 2025).

A lei oferece critérios operacionais que podem ser transformados em instrumentos de avaliação: ordem direta, frases curtas, uma ideia por parágrafo, palavras comuns, explicação de termos técnicos, nome completo antes de siglas, listas e gráficos, informação mais importante no início, voz ativa, eliminação de redundâncias, acessibilidade e teste com público-alvo. O conjunto desloca a linguagem simples de preferência estilística para processo de design e validação de informação.

A aplicação à área fiscal demanda proporcionalidade. LDO, LOA, balanços e demonstrativos têm usuários técnicos e funções jurídicas que impedem uma simples substituição de terminologia. A solução é um arranjo de dupla camada. A camada de integridade preserva o documento legal, dados completos, metodologia e trilha de auditoria; a camada de mediação reorganiza os mesmos fatos para não

especialistas, com explicações e sínteses. O Balanço Cidadão e o Contabilidade na Prática são exemplos dessa lógica, enquanto a página Orçamento Anual atua como porta de entrada para documentos mais complexos.

Dessa articulação derivam quatro proposições analíticas: P1 - documentos normativos, por função jurídica, tendem a apresentar menor aderência a técnicas de linguagem simples do que instrumentos explicitamente voltados ao cidadão; P2 - a combinação de explicação conceitual, hierarquia visual e contextualização reduz ruídos sem exigir eliminação dos documentos técnicos; P3 - transparência fiscal efetiva requer arquitetura de navegação entre camadas, permitindo ao usuário migrar do resumo ao dado primário; e P4 - a institucionalização depende de critérios comuns, responsabilidade organizacional e teste com usuários, e não apenas de iniciativas editoriais isoladas.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa é aplicada, documental e descritivo-exploratória, com abordagem qualitativo-quantitativa. O estudo não procura medir conhecimento efetivo dos cidadãos, pois não foram realizados experimentos ou entrevistas. O objeto é a arquitetura comunicacional observável dos instrumentos oficiais: linguagem, organização, explicação de termos, recursos visuais e mecanismos que aproximam a informação técnica de usuários não especialistas.

O corpus foi selecionado de forma intencional para representar duas funções comunicacionais. Na camada normativo-técnica foram incluídas a Lei Estadual nº 22.520/2025, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para 2026, e a Lei Estadual nº 22.267/2024, Lei Orçamentária Anual de 2025. Na camada de mediação foram analisados: a página institucional Orçamento Anual da SEFA; o Balanço Cidadão, considerando a versão de 2024 e a descrição institucional de 2025; e o boletim Contabilidade na Prática - 3º Quadrimestre de 2025. A escolha não pretende representar toda a comunicação fazendária, mas contrastar documentos centrais de planejamento e execução com produtos explicitamente orientados à compreensão do público.

Para operacionalizar a análise, foi construído o Índice de Aderência à Linguagem Simples do Paraná (IALS-PR), inspirado diretamente nas técnicas do art. 5º da Lei nº 15.263/2025 e adaptado ao contexto fiscal. Dez critérios foram avaliados em escala ordinal: 0 = ausente ou incompatível no trecho/documento observado; 1 = presença parcial; 2 = presença clara e recorrente. A pontuação total foi convertida para escala de 0 a 100. Os critérios são: (C1) frases relativamente curtas e estrutura direta; (C2) uma ideia predominante por bloco; (C3) preferência por palavras comuns; (C4) explicação de jargões; (C5) expansão ou contextualização de siglas; (C6) uso de organização visual, listas ou gráficos; (C7) priorização das informações-chave; (C8) tom direto/voz ativa; (C9) contextualização de números

e conceitos; e (C10) orientação explícita ao cidadão, com caminhos de uso, aprofundamento ou participação.

O IALS-PR é um instrumento exploratório e não uma escala psicométrica validada. Os pesos são iguais porque não há evidência para afirmar que um critério deva valer mais que outro. A codificação foi manual e baseada em regras previamente definidas; não houve segundo codificador, de modo que o índice deve ser interpretado como auditoria comunicacional transparente, sujeita a julgamento. Para reduzir arbitrariedade, a discussão apresenta exemplos textuais e associa cada conclusão a elementos verificáveis dos documentos.

Como medida complementar, foi calculado o comprimento médio das frases em amostras de prosa dos cinco instrumentos, excluindo tabelas, títulos isolados e sequências puramente numéricas. Essa estatística não é usada como sinônimo de compreensão: frases curtas podem continuar carregadas de jargão, e textos com frases mais longas podem ser compreensíveis quando bem estruturados. A medida serve apenas para triangulação com a matriz de linguagem simples, em linha com a literatura de legibilidade (ALVES et al., 2023, 2024; YUSUF et al., 2023).

Por fim, os achados foram interpretados com base na Teoria da Comunicação, tratando complexidade semântica, siglas e falta de hierarquia como potenciais ruídos entre emissor e receptor. Uma recomendação só foi incorporada ao protocolo proposto quando atendia a três condições: correspondência com uma fragilidade ou prática observada no Paraná; apoio em técnica prevista na Política Nacional de Linguagem Simples; e coerência com evidência acadêmica sobre compreensibilidade ou transparência.

Quadro 1 - Critérios do Índice de Aderência à Linguagem Simples do Paraná (IALS-PR)

CRITÉRIO	PERGUNTA DE AUDITORIA	BASE NORMATIVA/ ANALÍTICA
C1 - Frases e ordem	Predominam frases manejáveis e estrutura direta?	Lei 15.263/2025, art. 5º, I-II
C2 - Unidade de ideia	Os blocos evitam acumular ideias heterogêneas?	Lei 15.263/2025, art. 5º, III
C3 - Vocabulário	Há preferência por palavras comuns quando possível?	Lei 15.263/2025, art. 5º, IV
C4 - Jargão	Termos fiscais técnicos são explicados ou traduzidos?	Lei 15.263/2025, art. 5º, V
C5 - Siglas	Siglas são expandidas ou contextualizadas?	Lei 15.263/2025, art. 5º, VIII
C6 - Organização visual	Listas, tabelas, gráficos ou destaques ajudam a leitura?	Lei 15.263/2025, art. 5º, IX
C7 - Prioridade	O essencial aparece antes do detalhamento?	Lei 15.263/2025, art. 5º, X

CRITÉRIO	PERGUNTA DE AUDITORIA	BASE NORMATIVA/ ANALÍTICA
C8 - Tom direto	Há voz ativa, verbos claros e baixa nominalização?	Lei 15.263/2025, art. 5º, XII-XVI
C9 - Contexto	Números e conceitos recebem comparação/explicação de significado?	Langella et al. (2023); IMF (2012)
C10 - Uso cidadão	O texto orienta navegação, aprofundamento ou uso da informação?	Lei 15.263/2025, arts. 2º e 5º

Fonte: elaboração própria.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 DOIS REGIMES DE COMUNICAÇÃO: INTEGRIDADE NORMATIVA E MEDIAÇÃO CIDADÃ

A primeira evidência é que os instrumentos cumprem funções distintas e não devem ser julgados pelo mesmo propósito. A LDO de 2026 organiza diretrizes, metas, limites e procedimentos, recorrendo a remissões legais, parágrafos e listas normativas. A LOA de 2025 estima receita e fixa despesa de R\$ 78,67 bilhões e precisa discriminar esferas, autorizações e anexos com validade jurídica (PARANÁ, 2024a, 2025b). A densidade técnica, nesse caso, não é defeito em si: trata-se da camada de integridade, que deve manter precisão e rastreabilidade.

A camada cidadã possui lógica diferente. A própria página Orçamento Anual começa explicando que o orçamento define como o Estado planeja e autoriza o uso dos recursos públicos e, em seguida, explica em linguagem corrente o que é a LOA e como ela se conecta à LDO. A página funciona como mecanismo de navegação: o usuário recebe uma definição antes de acessar os documentos legais completos (PARANÁ, 2026b). Esse desenho é consistente com a ideia de transparência em camadas: entrada simples, aprofundamento progressivo e preservação do dado de origem.

O Balanço Cidadão radicaliza a orientação ao receptor. A entrada institucional utiliza pergunta direta - ‘Quer saber como seus impostos são utilizados para transformar o nosso Estado?’ - e apresenta o documento como explicação transparente da aplicação dos recursos. A divulgação do Balanço Cidadão 2024 enfatizou que dados contábeis complexos precisam retornar ao contribuinte de forma clara e direta, reforçando a função de mediação (PARANÁ, 2025a, 2026a).

O Contabilidade na Prática ocupa posição intermediária entre relatório técnico e peça de comunicação. O boletim mantém conceitos como balanço orçamentário, restos a pagar, resultado primário e dívida consolidada, mas acrescenta explicações. No terceiro quadrimestre de 2025, por exemplo, define restos a pagar como despesas empenhadas em exercícios anteriores ainda não pagas, diferencia itens processados e não processados e explica que resultado primário superavitário

indica arrecadação primária superior às despesas primárias. Em outros trechos, relaciona os percentuais constitucionais a valores efetivamente aplicados em saúde, educação, ciência e tecnologia (PARANÁ, 2026c). Isso reduz ruído sem retirar o conceito técnico.

4.2 O IALS-PR: DISTÂNCIA ENTRE DOCUMENTO LEGAL E COMUNICAÇÃO DE MEDIAÇÃO

Tabela 1 - Pontuação do IALS-PR e comprimento médio das frases

INSTRUMENTO	FUNÇÃO	IALS-PR (0-100)	PALAVRAS/ FRASE*	LEITURA SINTÉTICA
LDO 2026	Normativo-técnico	35	32,9	Baixa aderência; alta densidade legal
LOA 2025	Normativo-técnico	35	21,4	Baixa aderência; finalidade jurídica
Orçamento Anual - página SEFA	Mediação/navegação	90	25,8	Alta aderência; explica e direciona
Balanço Cidadão	Mediação/cidadão	90	20,7	Alta aderência; linguagem orientada ao usuário
Contabilidade na Prática 3º quad. 2025	Mediação técnico-cidadã	75	20,0	Boa aderência; conserva jargão explicado

Fonte: elaboração própria a partir de documentos oficiais. *Amostras de prosa; indicador descritivo, não teste de compreensão.

Os dois documentos normativos alcançaram 35 pontos, enquanto os três instrumentos de mediação ficaram entre 75 e 90. A média da camada normativa foi 35 e a da camada explicativa, 85, diferença de 50 pontos. O resultado é coerente com P1, mas sua interpretação precisa ser cuidadosa: ele não demonstra que as leis estejam mal redigidas para sua função jurídica. Demonstra, isto sim, que um cidadão que acesse diretamente a norma enfrenta custo cognitivo muito superior ao encontrado nas peças de mediação.

O comprimento médio de frases acrescenta nuance. O Contabilidade na Prática apresentou média de 20 palavras por frase, menor do que a LDO, mas a página Orçamento Anual obteve 25,8 palavras e ainda assim recebeu alta pontuação no índice. Isso confirma que inteligibilidade não pode ser reduzida a uma fórmula de tamanho. Hierarquia, definição, vocabulário, contexto, títulos e orientação de navegação alteram a experiência do usuário. Essa interpretação é compatível com Langella et al. (2023), que encontram efeito positivo tanto para clarificação de conteúdo quanto para recursos de apresentação.

A LDO recebeu pontuação parcial em organização porque utiliza capítulos, seções, incisos e listas, elementos que facilitam localização para leitores familiarizados

com a linguagem jurídica. Entretanto, sua estrutura acumula remissões e conceitos pressupostos, como metas fiscais, PPA, fontes, vinculações e modalidades de aplicação. A LOA compartilha o mesmo problema semântico. Por isso, um bom sistema não deveria tentar transformar a lei em cartilha, mas conectar cada núcleo técnico a um resumo explicativo e a dados navegáveis.

4.3 O QUE O PARANÁ JÁ FAZ BEM

A análise mostra que o Estado não parte do zero. Primeiro, há segmentação de produtos. Balanço Cidadão, Contabilidade na Prática e páginas explicativas indicam reconhecimento organizacional de que demonstrativos oficiais necessitam de mediação. Segundo, existe preocupação explícita com linguagem acessível: a SEFA descreve o Contabilidade na Prática como relatório claro e descomplicado e afirma que o instrumento foi pensado em quem está fora do universo contábil (PARANÁ, 2024b, 2026a).

Terceiro, o Contabilidade na Prática demonstra boa prática de tradução semântica. Em vez de excluir 'restos a pagar', explica o termo; em vez de apresentar apenas percentuais constitucionais, informa o mínimo e o realizado; em vez de mostrar apenas dívida consolidada líquida negativa, explica que a posição representa capacidade financeira líquida superior à dívida considerada na métrica. Essa técnica preserva o vocabulário usado nos relatórios oficiais e fornece ao cidadão a chave para decodificá-lo, exatamente como sugere a Teoria da Comunicação.

Quarto, há forte uso de visualização. O boletim combina números em destaque, gráficos por origem de receita, grupos de despesa, funções e séries de despesa de pessoal. Langella et al. (2023) encontram que recursos visuais podem ampliar entendimento de informação financeira pública. A aderência não é apenas estética: gráficos reduzem o esforço de comparar grandezas e ajudam a responder perguntas que tabelas extensas dificultam.

Quinto, a página Orçamento Anual oferece arquitetura de aprofundamento. Após explicar a LOA, direciona para legislação, projetos de lei, diretrizes, alterações orçamentárias e Manual Técnico do Orçamento. Essa conexão é um componente de transparência efetiva: o resumo não substitui a fonte; ele cria ponte até ela.

4.4 LACUNAS: AUSÊNCIA DE PADRÃO, VALIDAÇÃO E MENSURAÇÃO

Os avanços convivem com quatro lacunas. A primeira é a ausência de um padrão público comum para comunicação fiscal simples. Os produtos possuem boas soluções editoriais, mas não foi identificada, no corpus, uma matriz que determine quais relatórios exigem versão cidadã, quais conceitos devem ter definição, quais comparações mínimas devem acompanhar números e quais indicadores de qualidade devem ser monitorados. A Política Nacional de Linguagem Simples cria base legal para esse passo, mas sua operacionalização depende de cada ente (BRASIL, 2025).

A segunda lacuna é o teste de compreensão. A Lei nº 15.263/2025 prevê testar mensagens com o público-alvo. Os materiais analisados mostram intenção de clareza, mas não apresentam, em suas páginas de divulgação, evidência de teste sistemático com cidadãos, estudantes, jornalistas ou usuários de diferentes níveis de letramento financeiro. Sem teste, o emissor avalia a mensagem a partir do próprio repertório - justamente o risco identificado pela Teoria da Comunicação.

A terceira é a contextualização desigual. O Contabilidade na Prática frequentemente explica o significado de percentuais e variações, porém algumas telas e quadros ainda pressupõem familiaridade com siglas como RPPS, RCL, BO, LDO, LOA e categorias de receita/despesa. A expansão da sigla resolve apenas parte do problema; o cidadão precisa compreender por que aquela métrica importa. A mesma regra vale para números elevados: R\$ 80 bilhões se torna mais inteligível quando comparado ao orçamento, ao ano anterior, ao limite legal ou à composição percentual.

A quarta lacuna é de continuidade entre peças. O usuário pode chegar ao Balanço Cidadão, ao boletim, à LOA e aos dados detalhados por caminhos diferentes. Um padrão de links recíprocos, identificadores e glossário comum permitiria navegação bidirecional: do resumo ao detalhe e do detalhe ao resumo. Essa arquitetura também reduziria retrabalho editorial, pois definições padronizadas poderiam ser reutilizadas em painéis, notícias, relatórios e APIs.

4.5 TEORIA DA COMUNICAÇÃO: ONDE ESTÃO OS RUÍDOS

Quadro 2 - Ruídos de comunicação fiscal e mecanismos de redução

RUÍDO OBSERVADO	EFEITO PROVÁVEL NO RECEPTOR	RESPOSTA COMUNICACIONAL
Jargão sem definição	Leitura literal sem compreensão do conceito	Glossário contextual e exemplo prático
Siglas sucessivas	Sobrecarga de memória e abandono da leitura	Nome completo, sigla e tooltip recorrente
Número sem referência	Dificuldade de julgar materialidade ou tendência	Comparação temporal, percentual, meta ou limite
Tabela densa como primeira camada	Alto custo para localizar a mensagem central	Resumo antes do detalhamento e visualização
Documento legal como porta de entrada	Confusão entre precisão normativa e comunicação cidadã	Página intermediária e resumo cidadão
Produtos sem padrão comum	Experiência variável e dificuldade de aprendizagem	Protocolo estadual e glossário unificado
Ausência de teste com usuários	O emissor presume compreensão	Teste rápido de tarefas e perguntas de compreensão

Fonte: elaboração própria com base em Bedford e Baladouni (1962), Dias Filho (2000), Langella et al. (2023) e Brasil (2025).

Sob a Teoria da Comunicação, a questão central não é reduzir o volume de informação, mas controlar ruídos no canal. A LDO e a LOA precisam continuar completas; o ruído surge quando o receptor não recebe código auxiliar para interpretá-las. O Balanço Cidadão e o Contabilidade na Prática funcionam como decodificadores, traduzindo categorias especializadas sem romper a ligação com a fonte oficial.

Essa leitura também explica por que transparência nominal pode coexistir com opacidade prática. Se o cidadão acessa um arquivo, mas não consegue localizar a mensagem central, a disponibilidade não se converte em conhecimento. Heald (2006) ajuda a compreender essa diferença, e a Política Nacional de Linguagem Simples oferece instrumentos concretos para aproximar transparência nominal de transparência efetiva.

5 PROTOCOLO PARANAENSE DE COMUNICAÇÃO FISCAL CLARA

Propõe-se o Protocolo Paranaense de Comunicação Fiscal Clara (PPCFC-PR), aplicável a documentos, painéis, notícias e páginas de finanças públicas. O protocolo não cria nova obrigação de divulgação nem substitui normas contábeis. Seu objetivo é organizar uma camada cidadã mínima, mensurável e conectada à fonte técnica. A governança poderia ser coordenada pela SEFA, com participação da Contabilidade Geral, Tesouro, Orçamento, Escola Fazendária, comunicação institucional e unidades responsáveis por transparência e acessibilidade.

O primeiro princípio é a classificação de audiência. Antes da publicação, o responsável identifica se o produto é predominantemente normativo/técnico, gerencial ou cidadão. Documentos técnicos mantêm estrutura integral, mas temas de alta materialidade - orçamento anual, resultado fiscal, dívida, pessoal, renúncias, vinculações e contas anuais - recebem uma versão de mediação ou um resumo padronizado.

O segundo princípio é a 'camada de três perguntas': o início do material cidadão deve responder, sempre que aplicável, o que aconteceu, por que isso importa e onde conferir o detalhe. Essa regra reduz o risco de o cidadão encontrar números antes de encontrar significado. O terceiro é o glossário vivo, integrado às páginas e painéis, com definições comuns para termos como empenho, liquidação, restos a pagar, resultado primário, dívida consolidada, RCL e superávit financeiro.

O quarto princípio é a contextualização numérica. Nenhum valor material deveria aparecer isolado quando houver referência relevante disponível: comparação com previsão, exercício anterior, mínimo constitucional, limite fiscal, composição percentual ou valor por habitante. Contextualização não implica selecionar comparação favorável; a regra deve ser padronizada para reduzir viés de enquadramento.

O quinto princípio é uma porta de qualidade antes da publicação. O IALS-PR, ou versão institucional aprimorada, pode ser aplicado como checklist, acompanhado

por indicadores simples de extensão de frases e densidade de siglas. A meta não deve ser uma nota mecânica. O objetivo é sinalizar pontos de revisão e documentar que a clareza foi considerada.

O sexto princípio é teste com usuários, conforme a própria Lei nº 15.263/2025. Pequenos painéis de cidadãos podem executar tarefas objetivas: localizar o resultado do período, identificar a maior função de gasto, explicar o significado de restos a pagar ou encontrar o documento técnico de origem. O teste mede compreensão funcional, superior à mera percepção de que o texto 'parece simples'.

O sétimo princípio é acessibilidade e multiformato. Versões em HTML responsivo, PDF acessível, texto alternativo em gráficos, contraste adequado, navegação por teclado e estrutura de títulos ampliam o alcance da linguagem simples. O oitavo é rastreabilidade: cada resumo deve indicar período, fonte, data de atualização e link para dados ou demonstrativo de origem. Assim, simplificação não se converte em opacidade metodológica.

Quadro 3 - Roteiro operacional do PPCFC-PR

ETAPA	PRODUTO MÍNIMO	INDICADOR DE CONTROLE
1. Classificar audiência	Registro: técnico, gerencial ou cidadão	% de produtos classificados
2. Criar camada cidadã	Resumo: o que ocorreu, por que importa, onde conferir	Cobertura dos temas fiscais materiais
3. Revisar linguagem	Checklist IALS-PR + glossário comum	Pontuação e itens pendentes
4. Contextualizar números	Comparações, metas, limites e série histórica	% de números-chave contextualizados
5. Garantir acessibilidade	HTML/PDF acessível e descrição de gráficos	Conformidade de acessibilidade
6. Testar com usuários	Tarefas de localização e compreensão	Taxa de acerto e tempo de tarefa
7. Publicar com rastreabilidade	Fonte, período, atualização e link ao dado primário	% com trilha de origem
8. Aprender e revisar	Relatório anual de dúvidas, métricas e melhorias	Evolução dos indicadores

Fonte: elaboração própria.

5.1 APLICAÇÃO-PILOTO E PRIORIDADES

A implantação pode começar pelos produtos de maior materialidade e audiência. O Balanço Cidadão e o Contabilidade na Prática já funcionariam como laboratório, sem necessidade de criar novos relatórios. A primeira rodada poderia padronizar glossário, links e testes de usuários; a segunda incorporaria páginas de LOA/LDO, resultado fiscal, dívida, pessoal e gastos tributários; a terceira integraria painéis e dados abertos.

Uma prioridade específica é evitar que linguagem simples seja confundida com promoção institucional. O protocolo deve exigir equilíbrio: quando houver resultado favorável, mostrar também base de comparação e riscos; quando houver déficit, explicar natureza e contexto sem adjetivação alarmista. A unidade de qualidade deve verificar precisão e neutralidade, preservando confiança.

Outra prioridade é conectar comunicação com educação fiscal. Materiais testados e glossários podem ser utilizados pela Escola Fazendária em cursos, escolas e capacitações de jornalistas e servidores. O mesmo vocabulário compartilhado reduz custo de aprendizagem e cria referência pública comum para debates sobre orçamento.

5.2 IMPLICAÇÕES PARA O CONTROLE EXTERNO E PARA OS JURISDICIONADOS

Embora o corpus se concentre em instrumentos do Poder Executivo estadual, os resultados oferecem implicações para o controle externo. O PPCFC-PR pode funcionar como referência não sancionatória para examinar se portais, relatórios e demonstrativos disponibilizados ao público contam com uma camada cidadã que preserve rastreabilidade, neutralidade e precisão. A utilidade não está em exigir que peças técnicas adotem linguagem coloquial, mas em verificar se informações de maior materialidade possuem mediação suficiente para permitir localização, compreensão e conferência pelo usuário.

Para os jurisdicionados, critérios comuns podem reduzir a heterogeneidade entre produtos de transparência e transformar clareza em rotina de governança, e não apenas em solução editorial ocasional. Para Tribunais de Contas, a mesma lógica pode orientar a comunicação cidadã de fiscalizações, alertas, pareceres, indicadores e orientações, sem substituir o conteúdo técnico dos processos. Essa aplicação extrapola o teste empírico do artigo e deve ser compreendida como agenda prática derivada dos achados, a ser validada em estudos futuros.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo avaliou a inteligibilidade de instrumentos de comunicação fiscal do Estado do Paraná à luz da Teoria da Comunicação, da transparência efetiva e da Política Nacional de Linguagem Simples. A análise identificou contraste claro entre a camada normativa, cujo IALS-PR foi de 35 pontos, e os instrumentos de mediação, que alcançaram entre 75 e 90 pontos. A diferença não deve ser interpretada como falha das leis: LDO e LOA possuem função jurídica e precisam preservar precisão. O achado central é que a transparência funciona melhor quando o documento técnico é acompanhado por uma camada de decodificação para o cidadão.

O Paraná já apresenta boas práticas relevantes. O Balanço Cidadão utiliza orientação direta ao usuário; o Contabilidade na Prática explica conceitos,

contextualiza limites e combina texto com gráficos; e a página Orçamento Anual cria uma porta de entrada para legislação e documentos detalhados. Essas iniciativas aproximam a realidade estadual das evidências de Langella et al. (2023), segundo as quais esclarecimento de jargões e apoio visual podem melhorar a compreensão da informação financeira pública.

A principal lacuna é institucional, e não de ausência de iniciativas. Os produtos analisados não evidenciam um protocolo único de linguagem simples, metas de qualidade, glossário transversal ou teste sistemático com usuários. A Lei nº 15.263/2025 cria oportunidade para transformar experiências já existentes em política permanente. O PPCFC-PR propõe exatamente essa passagem: classificar público, produzir camada cidadã para temas materiais, revisar linguagem, contextualizar números, garantir acessibilidade, testar compreensão, manter rastreabilidade e aprender com métricas.

A contribuição teórica consiste em tratar clareza como componente do processo contábil de comunicação e como condição de transparência efetiva. A contribuição metodológica é o IALS-PR, útil como diagnóstico exploratório, mas ainda não validado. A contribuição prática é um protocolo que preserva documentos completos e adiciona uma camada estruturada de compreensão, reduzindo a falsa escolha entre rigor e simplicidade. Para o controle externo, o PPCFC-PR pode ser explorado como referência de boa prática para comunicação cidadã e para discussões sobre qualidade da transparência dos jurisdicionados, sempre com caráter proporcional e sem converter o índice exploratório em critério automático de conformidade.

Há limitações. O corpus é intencional e pequeno; a codificação foi realizada por um único pesquisador; o índice usa pesos iguais; o comprimento de frases foi calculado sobre amostras de prosa; e não houve experimento com cidadãos. Portanto, o estudo avalia características de design comunicacional, não compreensão efetiva nem efeito causal sobre participação. Pesquisas futuras podem aplicar testes com usuários de diferentes níveis de escolaridade, validar pesos do índice, comparar o Paraná com outros estados e medir se versões simplificadas melhoram acerto, tempo de tarefa e confiança na interpretação fiscal.

A resposta à questão de pesquisa é que o Paraná já construiu instrumentos com alta aderência a princípios de linguagem simples, mas essa qualidade é concentrada na camada de mediação e ainda depende de iniciativas editoriais específicas. A institucionalização de um protocolo comum permitiria transformar boas práticas em infraestrutura permanente de accountability. Em síntese, publicar torna a informação disponível; explicar, contextualizar e testar tornam a informação utilizável.

REFERÊNCIAS

ALVES, Mariana Azevedo; BONFIM, Mariana Pereira; SILVA, César Augusto Tibúrcio; SOARES, José Mauro Madeiros Velôso. Legibilidade dos relatórios de gestão no setor público brasileiro. *Contabilidade Gestão e Governança*, Brasília, v. 26, n. 2, p. 213-248, 2023. DOI: 10.51341/cgg.v26i2.3016.

ALVES, Mariana Azevedo; BONFIM, Mariana Pereira; SILVA, César Augusto Tibúrcio; SOARES, José Mauro Madeiros Velôso. Pra bom entendedor, meia palavra basta? Legibilidade dos relatórios de gestão das instituições federais. *Contabilidade Vista & Revista*, Belo Horizonte, v. 35, n. 2, p. 127-153, 2024. DOI: 10.22561/cvr.v35i2.8063.

BEDFORD, Norton M.; BALADOUNI, Vahe. A communication theory approach to accountancy. *The Accounting Review*, v. 37, n. 4, p. 650-659, 1962.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações. Brasília, DF: Presidência da República, 2011.

BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.

BRASIL. Lei nº 15.263, de 14 de novembro de 2025. Institui a Política Nacional de Linguagem Simples nos órgãos e entidades da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/l15263.htm. Acesso em: 1 set. 2026.

DIAS FILHO, José Maria. A linguagem utilizada na evidenciação contábil: uma análise de sua compreensibilidade à luz da teoria da comunicação. *Caderno de Estudos*, São Paulo, n. 24, p. 38-49, 2000. DOI: 10.1590/S1413-92512000000200003.

HEALD, David. Varieties of transparency. In: HOOD, Christopher; HEALD, David (ed.). *Transparency: the key to better governance?* Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 24-43. DOI: 10.5871/bacad/9780197263839.003.0002.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). *Fiscal transparency, accountability, and risk*. Washington, DC: IMF, 2012.

LANGELLA, Cecília; ANESSI-PESSINA, Eugenio; BOTICA REDMAYNE, Nives; SICILIA, Mariafrancesca. Financial reporting transparency, citizens' understanding, and public participation: a survey experiment study. *Public Administration*, v. 101, n. 2, p. 584-603, 2023. DOI: 10.1111/padm.12804.

PARANÁ. Lei nº 22.267, de 13 de dezembro de 2024. Estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro de 2025. Curitiba: Governo do Estado do Paraná, 2024a.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Fazenda. *Fazenda apresenta relatório de contabilidade de forma simplificada à população*. Curitiba, 11 out. 2024b. Disponível

em: <https://www.fazenda.pr.gov.br/Noticia/Fazenda-apresenta-relatorio-de-contabilidade-de-forma-simplificada-populacao>. Acesso em: 1 set. 2026.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Fazenda. Balanço Cidadão reforça compromisso com a transparência e aproximação entre governo e sociedade. Curitiba, 7 abr. 2025a. Disponível em: <https://www.fazenda.pr.gov.br/Noticia/Balanco-Cidadao-reforca-compromisso-com-transparencia-e-aproximacao-entre-governo-e>. Acesso em: 1 set. 2026.

PARANÁ. Lei nº 22.520, de 11 de julho de 2025. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária do exercício financeiro de 2026. Curitiba: Governo do Estado do Paraná, 2025b.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Fazenda. Contabilidade Geral do Estado. Curitiba, 2026a. Disponível em: <https://www.fazenda.pr.gov.br/Pagina/Contabilidade-Geral-do-Estado>. Acesso em: 1 set. 2026.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Fazenda. Orçamento Anual. Curitiba, 2026b. Disponível em: <https://www.fazenda.pr.gov.br/Pagina/Orcamento-Anual-v-doe>. Acesso em: 1 set. 2026.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Fazenda. Contabilidade na Prática: resumo da execução orçamentária - 3º quadrimestre / exercício 2025. Curitiba: Diretoria de Contabilidade Geral do Estado, 2026c. Disponível em: https://www.fazenda.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2026-04/boletim_contabilidade_na_pratica_-_3o_quadrimestre_de_2025.pdf. Acesso em: 1 set. 2026.

YUSUF, Wie; JORDAN, Meagan M.; SAITGALINA, Marina; JONES, Peter A. Accessibility of state financial information: analysis of state MD&A size, readability, and timeliness. *Public Administration Quarterly*, v. 47, n. 4, p. 429-455, 2023. DOI: 10.37808/paq.47.4.2.

ANEXO A - MATRIZ DETALHADA DO IALS-PR

Tabela A1 - Codificação dos dez critérios por instrumento (0 = ausente; 1 = parcial; 2 = forte)

INSTRUMENTO	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9	C10	TOTAL /100
LDO 2026	0	1	0	0	2	1	1	0	1	1	35
LOA 2025	0	1	0	0	2	1	1	0	1	1	35
Orçamento Anual (web)	2	2	2	2	2	2	2	2	1	1	90
Balanço Cidadão	2	2	2	2	1	2	2	2	2	1	90
Contabilidade na Prática	1	1	1	2	1	2	2	1	2	2	75

Fonte: elaboração própria. O índice é exploratório e não representa teste com usuários.

Nota metodológica: a pontuação avalia presença dos recursos na comunicação observada e não qualidade jurídica, completude contábil ou veracidade do conteúdo. Documentos normativos não são esperados a reproduzir o desenho de peças cidadãos; a comparação serve para verificar a necessidade e a qualidade da camada de mediação.

