Vol. 0, nº 354 segunda-feira, 12 de outubro de 2026 · ISSN 3086-9293

OBSERVATÓRIO

EVOLUTA

Notícias e análises da administração pública evoluta.adm.br/observatorio

MODELOS E FRAMEWORKS DE GESTÃO

PEFA: avaliação da gestão das finanças públicas

O PEFA é um programa e uma metodologia padronizada para diagnosticar a gestão das finanças públicas de um governo, com 31 indicadores em sete áreas. Foi criado em 2001 por parceiros internacionais de desenvolvimento e, embora mire países e governos…



Imagem ilustrativa

NESTE NÚMERO

PEFA: avaliação da gestão das finanças públicas 2
Análise e guias: 8 artigos 3
Prazos e expediente 15

ISSN 3086-9293 · Vol. 0, nº 354
00354 >
9 773086 929008

MODELOS E FRAMEWORKS DE GESTÃO

Mapa de empatia: o que o usuário diz, pensa, faz e sente

O mapa de empatia é um quadro colaborativo que organiza o que a equipe sabe sobre um usuário: o que ele diz, pensa, faz e sente. É atribuído a Dave Gray, da XPLANE (publicado no livro…

MODELOS E FRAMEWORKS DE GESTÃO

Stage-Gate: etapas e portões de decisão na gestão pública

O Stage-Gate divide uma iniciativa em etapas de trabalho separadas por portões de decisão, nos quais a liderança decide se continua, pausa, refaz ou encerra. Foi criado por Robert G. Cooper para o desenvolvimento de novos…

MODELOS E FRAMEWORKS DE GESTÃO

Espectro de participação pública da IAP2: níveis e promessas

O espectro de participação pública, da associação internacional IAP2, define cinco níveis de influência do público numa decisão: informar, consultar, envolver, colaborar e empoderar. Ajuda a prefeitura a escolher o nível adequado a cada tema e…

MODELOS E FRAMEWORKS DE GESTÃO

PEFA: avaliação da gestão das finanças públicas

O PEFA é um programa e uma metodologia padronizada para diagnosticar a gestão das finanças públicas de um governo, com 31 indicadores em sete áreas. Foi criado em 2001 por parceiros internacionais de desenvolvimento e, embora mire países e governos…

ISSN 3086-9293 · Vol. 0, nº 354, art. 4 (12 out. 2026)

O **PEFA** (*Public Expenditure and Financial Accountability*, algo como despesa pública e prestação de contas financeira) é uma metodologia padronizada para avaliar como um governo gere suas finanças públicas. Funciona como um check-up: mede pontos fortes e fracos em indicadores comparáveis ao longo do tempo. Uma avaliação PEFA completa é feita em nível de país ou de governo subnacional, com equipe especializada, e não é um instrumento criado para prefeituras. Mas seus temas formam um bom roteiro para uma **autoavaliação interna**, e é assim que este texto o apresenta ao gestor municipal.

O que é o PEFA

Segundo o site oficial do programa, o PEFA foi iniciado em 2001 por sete parceiros internacionais de desenvolvimento: a Comissão Europeia, o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e os governos da França, da Noruega, da Suíça e do Reino Unido. O objetivo inicial era harmonizar a avaliação da gestão financeira pública entre os parceiros. Depois, o programa estabeleceu uma metodologia padrão de diagnóstico, o *framework* PEFA, que o site descreve como o padrão reconhecido para esse tipo de avaliação.

A metodologia identifica 94 características (dimensões) em 31 componentes-chave (indicadores), reunidos em sete grandes áreas de atividade (pilares). O resultado é um relatório que serve de base para o diálogo sobre prioridades de reforma e que pode ser repetido em avaliações sucessivas, mostrando mudanças ao longo do tempo. Essa é a estrutura da versão de 2016 do *framework*, que incluiu o pilar de gestão de ativos e passivos. Isso é o que torna o PEFA útil: o mesmo método permite ver se a situação melhorou.

Os sete pilares

A estrutura segue, em linhas gerais, o ciclo do orçamento. Os temas, em resumo:

- **Credibilidade do orçamento:** o orçamento é realista e executado como aprovado?
- **Transparência das finanças públicas:** as informações são completas, consistentes e acessíveis?
- **Gestão de ativos e passivos:** investimentos, riscos fiscais e dívida são planejados e acompanhados?
- **Estratégia fiscal e orçamento baseados em políticas:** o orçamento reflete as prioridades?
- **Previsibilidade e controle da execução orçamentária:** os recursos chegam a quem precisa, com controles adequados?
- **Contabilidade e relatórios:** os registros são confiáveis e produzidos no prazo?
- **Escrutínio e auditoria externos:** há controle independente e acompanhamento das recomendações?

Os nomes acima são tradução livre e a ordem segue a descrição do programa; para uso formal, consulte o material oficial do PEFA.

Por que serve ao setor público municipal

Uma prefeitura raramente passa por uma avaliação PEFA completa, mas o raciocínio é transferível. Cada pilar vira uma pergunta de autoavaliação. O orçamento aprovado é parecido com o executado? As informações fiscais estão publicadas e são compreensíveis? A dívida e os riscos são acompanhados? A contabilidade fecha no prazo? As recomendações do controle são atendidas? Responder com evidências cria um mapa de prioridades e uma linha de base para acompanhar a evolução.

O limite é claro: sem a metodologia completa, equipe treinada e revisão de qualidade, uma autoavaliação não é um PEFA e não deve ser apresentada como tal. A leitura mais honesta é "inspirada no PEFA".

Como aplicar na prefeitura, passo a passo

1. **Defina o objetivo.** Ter uma visão geral da gestão financeira, preparar uma reforma ou responder a uma recomendação do controle.
2. **Monte um grupo.** Finanças, orçamento, contabilidade, controle interno e planejamento.
3. **Traduza os pilares em perguntas.** Use as sete áreas como roteiro e escreva perguntas objetivas para cada uma.
4. **Reúna evidências.** Relatórios, publicações, prazos cumpridos, diferença entre orçamento e execução, respostas a auditorias.
5. **Atribua uma nota simples.** Por exemplo: atende, atende em parte, não atende. Registre a justificativa.
6. **Priorize.** Escolha poucos pontos fracos com maior efeito sobre a gestão e a transparência.
7. **Elabore o plano de melhoria.** Ações, responsáveis e prazos.
8. **Repita periodicamente.** Anualmente, com o mesmo roteiro, para ver a evolução.

Modelo para preencher

Use a ficha abaixo como roteiro de autoavaliação. Adapte à legislação e à realidade do seu órgão.

- Área — Pergunta de autoavaliação — Evidência a reunir — Situação
- Credibilidade do orçamento — A execução se aproxima do orçamento aprovado? — Comparativo entre previsto e executado por grupo — Atende, atende em parte ou não atende
- Transparência — As informações fiscais estão publicadas e acessíveis? — Páginas do portal e datas de atualização — Atende, atende em parte ou não atende
- Ativos e passivos — Investimentos, dívida e riscos são acompanhados? — Relatórios de acompanhamento e

cadastro de bens — Atende, atende em parte ou não atende
- Orçamento e prioridades — O orçamento reflete o plano de governo? — Ligação entre metas do plano e dotações — Atende, atende em parte ou não atende
- Execução e controle — Há previsibilidade e controles na execução? — Cronograma de desembolso e rotinas de controle — Atende, atende em parte ou não atende
- Contabilidade e relatórios — Os registros fecham no prazo e são confiáveis? — Datas de fechamento e conciliações — Atende, atende em parte ou não atende
- Auditoria e controle externo — As recomendações são acompanhadas? — Lista de recomendações e situação de cada uma — Atende, atende em parte ou não atende

Exemplo prático

Exemplo hipotético. Uma prefeitura usa o roteiro dos sete pilares como autoavaliação anual. Na credibilidade do orçamento, percebe que a receita prevista costuma ficar acima da realizada, o que gera cortes no meio do ano. Na transparência, nota que o portal publica relatórios sem data de atualização. Na auditoria, encontra recomendações antigas sem resposta. A equipe escolhe três ações para o ano: rever a metodologia de previsão de receita, padronizar a publicação com data e criar uma lista de acompanhamento das recomendações. No ano seguinte, repete o roteiro e compara. Os fatos do exemplo são fictícios.

Erros comuns

- **Chamar a autoavaliação de PEFA.** A avaliação oficial segue metodologia e revisão próprias.
- **Nota sem evidência.** Cada resposta precisa de documento ou dado que a sustente.
- **Tentar corrigir tudo de uma vez.** Priorize poucos pontos de maior efeito.
- **Fazer uma vez só.** O valor está na repetição e na comparação.
- **Isolar o exercício na área financeira.** Planejamento, controle e áreas finalísticas precisam participar.

Perguntas frequentes

Uma prefeitura pode pedir uma avaliação PEFA oficial?

As avaliações são organizadas conforme as regras do programa, geralmente em nível de governo nacional ou subnacional. Consulte o site oficial para saber as condições.

O PEFA mede o desempenho dos serviços públicos?

Não diretamente. Ele avalia a gestão das finanças públicas, que sustenta a entrega dos serviços.

Qual a relação com a LRF?

São instrumentos diferentes: a Lei de Responsabilidade Fiscal é norma obrigatória; o PEFA é uma metodologia de diagnóstico. A autoavaliação pode ajudar a organizar o cumprimento das obrigações.

Quanto tempo leva uma autoavaliação?

Depende do escopo. Com um roteiro enxuto e equipe dedicada, algumas semanas.

Fontes:
About PEFA — PEFA (programa oficial) (pefa.org)
Historical Overview — PEFA (programa oficial) (pefa.org)
PEFA 2016 Framework — PEFA (programa oficial) (pefa.org)

Análise e guias

MODELOS E FRAMEWORKS DE GESTÃO

Mapa de empatia: o que o usuário diz, pensa, faz e sente

O mapa de empatia é um quadro colaborativo que organiza o que a equipe sabe sobre um usuário: o que ele diz, pensa, faz e sente. É atribuído a Dave Gray, da XPLANE (publicado no livro Gamestorming, 2010), e ajuda…

ISSN 3086-9293 · Vol. 0, nº 354, art. 1 (12 out. 2026)



Imagem ilustrativa

O **mapa de empatia** é um quadro, normalmente feito em equipe, que torna visível o que se sabe sobre um usuário ou grupo de usuários: o que ele *diz*, *pensa*, *faz* e *sente*. A atribuição mais comum é ao designer Dave Gray, da consultoria XPLANE, e o quadro foi publicado no livro *Gamestorming* (Gray, Brown e Macanufo, 2010), a partir de trabalho feito na XPLANE em meados dos anos 2000; Gray divulgou uma versão atualizada do quadro em 2017. A autoria e as datas anteriores a 2010 são atribuídas, e não comprovadas em fonte primária. Para a gestão municipal, o mapa é um passo simples e barato para olhar o serviço pela perspectiva de quem o usa.

O que é o mapa de empatia

O Nielsen Norman Group, referência em experiência do usuário, descreve o mapa como uma visualização colaborativa do conhecimento da equipe sobre um usuário, que cria um entendimento compartilhado das necessidades. Ele pode ser feito a partir de qualquer pesquisa qualitativa e, quando não há pesquisa, pode ser esboçado com as suposições da equipe, desde que elas sejam marcadas como suposições. O formato tem quatro quadrantes em torno do usuário.

- **Diz:** frases reais, tiradas de entrevistas ou atendimentos, o mais próximas possível das palavras da pessoa.
- **Pensa:** o que a pessoa pensa e talvez não diga, por timidez ou educação.
- **Faz:** comportamentos observados, e não só os declarados.
- **Sente:** emoções, escritas como um adjetivo e uma breve explicação.

ISSN 3086-9293 · Vol. 0, nº 354 (12 out. 2026)

Muitas equipes acrescentam um quinto campo, de objetivos, e algumas usam também "vê" e "ouve". Diferentemente do mapa de jornada, não há sequência no tempo. O mapa não substitui a persona, mas ajuda a organizar o que se sabe sobre ela. Este texto é uma explicação própria, sem vínculo com os autores ou com o instituto citado.

Por que interessa ao setor público

Quem projeta serviços públicos costuma conhecer bem a norma e pouco a experiência de quem os usa. O mapa de empatia obriga a equipe a escrever o que sabe sobre o usuário e a perceber o que não sabe. Quadrantes vazios sinalizam a necessidade de pesquisa; contradições entre o que a pessoa diz e o que faz merecem investigação.

Há limites. Mapas feitos de memória ou de suposições podem enganar se tratados como evidência; o comportamento relatado pode diferir do real; segmentos amplos demais geram anotações contraditórias; e os mapas ficam desatualizados. Convém datar e versionar cada mapa, e registrar a origem de cada anotação.

Como aplicar na prefeitura, passo a passo

1. **Defina o usuário e o objetivo.** Um mapa por usuário ou grupo, por exemplo, a pessoa que busca matrícula na creche.
2. **Reúna material.** Quadro, post-its e dados reais: entrevistas, observação no atendimento, reclamações.
3. **Escreva individualmente.** Cada participante registra suas anotações sozinho, para evitar influência dos colegas.
4. **Cole e agrupe.** Distribua nos quadrantes, agrupe por temas e discuta contradições e lacunas.
5. **Marque suposições.** Sinalize o que não vem de pesquisa.
6. **Extraia conclusões.** Que necessidades e obstáculos aparecem? O que ainda é preciso perguntar?
7. **Date e guarde.** Registre a data e a versão e revise com novos dados.

Modelo para preencher

Use o quadro abaixo para cada usuário. Adapte à legislação e à realidade do seu órgão.

- Quadrante — O que escrever — Origem do dado
- Diz (frases reais) — —
- Pensa — —
- Faz (comportamento observado) — —
- Sente (emoção e causa) — —
- Objetivo — —

Exemplo prático

Exemplo hipotético. Uma equipe de assistência social quer entender por que famílias deixam de renovar um cadastro. Com base em conversas e em registros do atendimento, preenche o mapa de uma responsável por família. No quadrante "diz", aparecem frases como "não sei qual papel levar". Em "pensa", a pessoa teme perder um benefício por erro no documento. Em "faz", vai ao balcão mais de uma vez. Em "sente", há ansiedade e vergonha. A equipe conclui que a lista de documentos é confusa e passa a enviar um lembrete simples com os documentos necessários e um canal de dúvidas.

O mapa rende mais quando é feito com quem tem contato direto com o público: atendentes, agentes comunitários, ouvidores. Eles carregam observações que raramente chegam aos relatórios. Reserve uma hora de oficina, peça que cada pessoa traga dois ou três casos reais, sem identificar o cidadão, e use esses casos como base. Ao final, transforme as conclusões em uma lista de perguntas a esclarecer e em ajustes pequenos para testar no atendimento.

Erros comuns

- **Preencher só com a opinião da equipe.** Sem dados, o mapa reflete suposições.
- **Misturar vários usuários em um só mapa.** Os campos viram contradição.
- **Usar frases inventadas.** O quadrante "diz" deve trazer falas reais.
- **Guardar sem datar.** O mapa envelhece e pode induzir a erro.
- **Usar IA para inventar evidência.** Ferramentas podem ajudar a organizar notas reais, mas não substituem a pesquisa.

Perguntas frequentes

Mapa de empatia é o mesmo que persona?

Não. A persona é um perfil mais formal, baseado em pesquisa mais profunda. O mapa de empatia organiza o que se sabe e costuma vir antes.

E a jornada do cidadão?

A jornada mostra a experiência ao longo do tempo. O mapa de empatia é um retrato sem sequência.

Preciso de pesquisa formal?

Não para começar, mas toda anotação deve ter origem identificável, como atendimento, entrevista ou reclamação.

Posso fazer com a equipe de atendimento?

Sim, e é recomendável. Quem atende conhece muito do que o usuário diz e faz.

Fontes:
Empathy Mapping: The First Step in Design Thinking — Nielsen Norman Group (nngroup.com)
The Empathy Map: a human-centered tool for understanding how your audience thinks — XPLANE (xplane.com)

ISSN 3086-9293 · Vol. 0, nº 354 (12 out. 2026)

MODELOS E FRAMEWORKS DE GESTÃO

Stage-Gate: etapas e portões de decisão na gestão pública

O Stage-Gate divide uma iniciativa em etapas de trabalho separadas por portões de decisão, nos quais a liderança decide se continua, pausa, refaz ou encerra. Foi criado por Robert G. Cooper para o desenvolvimento de novos produtos e pode ser…

ISSN 3086-9293 · Vol. 0, nº 354, art. 2 (12 out. 2026)



Imagem ilustrativa

O **Stage-Gate** é um modelo que organiza uma iniciativa em etapas de trabalho e coloca, entre elas, portões de decisão: pontos em que a liderança olha as evidências e decide se vale a pena investir na etapa seguinte. Nasceu no desenvolvimento de produtos, mas a lógica serve a programas públicos, em que é comum continuar um projeto por inércia. Este texto explica a origem, como funcionam as etapas e os portões e como adaptá-los à prefeitura.

O que é e de onde vem

O modelo foi criado por Robert G. Cooper, que, segundo a empresa que difunde o método, introduziu o termo em 1988, em artigo no Journal of Marketing Management; o sistema foi detalhado em artigo de 1990 na Business Horizons. Desde o fim dos anos 1980, o processo é amplamente usado na indústria, e a associação de gestão de desenvolvimento de produtos o reconhece como padrão.

A estrutura descrita pela fonte tem uma fase de descoberta e cinco estágios: conceito, plano de negócio (*business case*), desenvolvimento, testes e validação, e lançamento. Antes de cada estágio há um portão, em que a equipe apresenta entregas pré-definidas, e os critérios avaliam a prontidão e o valor. Os resultados possíveis são continuar (*go*), encerrar (*kill*), pausar (*hold*) ou voltar para refazer (*recycle*). Os decisores são os chamados *gatekeepers*, gestores seniores que controlam os recursos.

Na prática, o processo não é perfeitamente linear: há iterações dentro dos estágios e entre eles, e versões recentes buscam combinar o modelo com métodos ágeis.

Por que pode servir ao setor público

Em órgãos públicos, projetos tendem a continuar porque já foram anunciados, contratados ou iniciados. O portão cria um momento oficial para perguntar: com o que sabemos hoje, ainda vale a pena? Isso reduz o desperdício e dá cobertura a gestores que precisam interromper uma iniciativa que perdeu sentido.

Os portões também ordenam a liberação de recursos em etapas, o que casa bem com a lógica de orçamento e de contratação por fases. Em vez de aprovar tudo de uma vez, o gestor libera a próxima etapa quando a anterior entregou evidências. Para programas com incerteza, como pilotos e serviços digitais, é uma forma de aprender antes de ampliar.

O desafio é equilibrar disciplina e agilidade. Portões demais criam burocracia, e de menos permitem que o projeto avance sem evidências. Um bom ponto de partida é combinar poucos portões, com perguntas claras, e revisar o desenho depois do primeiro projeto que passar por eles.

Como aplicar na prefeitura, passo a passo

1. **Defina as etapas da sua iniciativa.** Por exemplo: ideia, diagnóstico, desenho, piloto, ampliação e avaliação.
2. **Crie um portão antes de cada etapa.** Escreva a pergunta de cada portão: o problema está claro? A solução funciona? Há recursos? Há apoio?
3. **Defina as entregas exigidas.** Documentos curtos e verificáveis, como diagnóstico, estimativa de custos, resultados do piloto e riscos.
4. **Defina os critérios de decisão.** Critérios objetivos e conhecidos de antemão, como impacto esperado, custo por beneficiário e viabilidade jurídica.
5. **Nomeie quem decide.** Um grupo pequeno com autoridade sobre os recursos, como secretário, planejamento e finanças.
6. **Aceite as quatro respostas.** Continuar, pausar, refazer ou encerrar. Registre o motivo de cada decisão.
7. **Revise o desenho.** Ajuste etapas, critérios e entregas conforme o aprendizado, sem burocratizar.

Modelo para preencher

Use a ficha abaixo como ponto de partida. Adapte à legislação e à realidade do seu órgão.

- Portão — Pergunta de decisão — Entregas exigidas — Critérios — Decisão e data
- Portão 1: da ideia ao diagnóstico — — — —
- Portão 2: do diagnóstico ao desenho — — — —
- Portão 3: do desenho ao piloto — — — —
- Portão 4: do piloto à ampliação — — — —
- Portão 5: da ampliação à avaliação — — — —

Exemplo prático

Exemplo hipotético. Uma prefeitura quer criar um programa de atendimento domiciliar a idosos. Em vez de contratar equipes para toda a cidade, define cinco etapas: diagnóstico, desenho do serviço, piloto em dois bairros, ampliação gradual e avaliação. O portão do piloto exige estimativa de custo por atendimento e parecer jurídico sobre a forma de contratação.

Ao fim do piloto, os dados mostram que o custo por atendimento é maior que o previsto, mas a procura é alta. O grupo decide refazer: ajustar a escala de equipes

e rever a logística antes de ampliar. O programa não foi encerrado nem ampliado sem preparo. A decisão ficou registrada, com seus critérios.

Erros comuns

- **Portões sem critérios.** Se não há critérios, o portão vira formalidade. Escreva-os antes.
- **Nunca encerrar.** Se o portão só aprova, falta coragem de interromper. Registre os casos de encerramento como aprendizado.
- **Excesso de portões.** Muitos pontos de decisão travam a execução. Use poucos e bem escolhidos.
- **Exigir documentos demais.** As entregas devem ser curtas e úteis para decidir.
- **Aplicar em tudo.** Rotinas e obras com projeto fechado têm outros controles. O modelo serve a iniciativas com incerteza.

Perguntas frequentes

Quem criou o Stage-Gate?

Robert G. Cooper, que, segundo a fonte consultada, introduziu o termo em 1988.

Qual a diferença entre etapa e portão?

A etapa é onde o trabalho acontece. O portão é o ponto de decisão antes de investir na próxima.

O Stage-Gate serve para política pública?

Foi desenhado para produtos, mas a lógica de etapas e portões pode ser adaptada a programas e pilotos, respeitando a legislação aplicável.

O que fazer quando o portão decide encerrar?

Registrar os motivos e as lições, realocar a equipe e os recursos e comunicar com transparência.

Fontes:
The Stage-Gate Model: An Overview — Stage-Gate International (stage-gate.com)
Stage-gate model — Wikipedia (en.wikipedia.org)
The new product process: a decision guide for management (R. G. Cooper, 1988) — Journal of Marketing Management (doi.org)

MODELOS E FRAMEWORKS DE GESTÃO

Espectro de participação pública da IAP2: níveis e promessas

O espectro de participação pública, da associação internacional IAP2, define cinco níveis de influência do público numa decisão: informar, consultar, envolver, colaborar e empoderar. Ajuda a prefeitura a escolher o nível adequado a cada tema e a não prometer mais…

ISSN 3086-9293 · Vol. 0, nº 354, art. 3 (12 out. 2026)



Imagem ilustrativa

O **espectro de participação pública** é um quadro criado pela Associação Internacional para a Participação Pública (IAP2) que organiza cinco níveis de influência do público sobre uma decisão, do mais baixo ao mais alto: informar, consultar, envolver, colaborar e empoderar. Cada nível vem com um objetivo e com uma promessa feita ao público. Para o gestor municipal, a utilidade é escolher conscientemente quanto poder será compartilhado em cada decisão e dizer isso claramente, em vez de chamar tudo de "participação".

O que é o espectro da IAP2

O espectro foi desenvolvido em 1999 por lideranças da IAP2, segundo a própria associação (há fontes que apontam 1998), e já passou por revisões. Divulgado pela IAP2 e reproduzido por muitos governos, parte da ideia de que nem toda decisão pede o mesmo grau de participação. As descrições consultadas resumem assim os níveis. Este texto é uma explicação própria, com base nessas descrições, e não representa a IAP2; o quadro oficial é protegido por direitos autorais e deve ser consultado na fonte.

1. **Informar:** dar ao público informação equilibrada e objetiva, para que entenda o problema, as alternativas e as soluções. Promessa: manter as pessoas informadas.
2. **Consultar:** obter retorno do público sobre análises, alternativas e decisões. Promessa: ouvir, reconhecer preocupações e explicar como a contribuição influenciou a decisão.
3. **Envolver:** trabalhar diretamente com o público ao longo do processo, para que suas preocupações sejam compreendidas e consideradas. Promessa: refletir as preocupações nas alternativas e informar como influenciaram.
4. **Colaborar:** ser parceiro do público em cada aspecto da decisão, inclusive na criação de alternativas e na escolha da preferida. Promessa: incorporar as recomendações na máxima medida possível.
5. **Empoderar:** colocar a decisão final nas mãos do público. Promessa: implementar o que o público decidir.

Dois pontos chamam a atenção. Primeiro, um mesmo projeto pode combinar níveis diferentes em etapas diferentes. Segundo, o maior risco apontado é prometer demais: se a organização só informa, mas as pessoas esperam colaborar, elas se sentem ignoradas.

Por que interessa ao setor público

No município, muitos temas combinam decisões que cabem ao gestor, por exigência legal, e outras em que a população pode ter peso real. O espectro dá um vocabulário para essa conversa interna. Ele ajuda a distinguir, por exemplo, uma consulta sobre o nome de uma praça, em que o resultado pode ser decisivo, de uma consulta sobre a alíquota de um tributo, que depende de lei e de competências definidas.

Também protege o próprio gestor: quando a promessa é clara, a prefeitura sabe o que deve devolver à população, e o público sabe o que esperar. Isso reduz conflito e

melhora a qualidade das contribuições.

Como aplicar na prefeitura, passo a passo

1. **Defina a decisão e seus limites.** O que já está decidido e o que está em aberto, inclusive limites legais e orçamentários.
2. **Escolha o nível de influência.** Para cada etapa, decida em qual nível do espectro a participação acontecerá.
3. **Escreva a promessa ao público.** Em uma frase, com as mesmas palavras do espectro: vamos informar, ouvir, trabalhar com vocês...
4. **Escolha os métodos.** Boletim ou site para informar; formulário ou audiência para consultar; oficinas para envolver; comitê para colaborar.
5. **Convide quem é afetado.** Busque também quem costuma ficar de fora.
6. **Dê o retorno prometido.** Publique como a contribuição foi usada.
7. **Avalie.** Compare a promessa com o que foi entregue e ajuste para a próxima vez.

Ficha para preencher

Use a ficha abaixo para cada decisão. Adapte à legislação e à realidade do seu órgão.

- Decisão — O que está em aberto — Nível do espectro — Promessa ao público — Métodos — Retorno e prazo
- — — — — —
- — — — — —
- — — — — —

Exemplo prático

Exemplo hipotético. Uma prefeitura vai reorganizar as linhas de ônibus urbano. A equipe define três etapas: na primeira, informa a população sobre os dados de uso das linhas (nível informar); na segunda, abre consulta sobre os horários de maior dificuldade (consultar); na terceira, reúne usuários e representantes de bairros em oficinas para testar alternativas de trajeto (envolver). A decisão final sobre contratos e orçamento permanece com a administração, e isso é dito claramente desde o início. Ao final, a prefeitura publica um quadro com o que foi acolhido e o que não foi.

Na prática, o espectro funciona melhor como conversa interna do que como formulário. Reúna os responsáveis pelo tema, leia os cinco níveis em voz alta e pergunte, para cada decisão, até onde a administração está disposta a ir. Muitas vezes a resposta honesta é "consultar", e tudo bem: o essencial é que o público saiba disso e receba a devolutiva prometida. Registrar a escolha por escrito ajuda a manter a coerência quando a equipe muda.

Erros comuns

- **Declarar um nível e praticar outro.** Chamar de colaboração o que é apenas informação gera descrédito.
- **Prometer empoderamento sem base legal.** Decisões que a lei reserva a outro agente não podem ser delegadas por promessa.
- **Usar o mesmo nível para tudo.** Temas diferentes pedem níveis diferentes.
- **Não dar retorno.** O retorno faz parte da promessa nos níveis de consultar em diante.
- **Esquecer quem tem menos acesso.** Métodos únicos tendem a excluir os mesmos grupos.

Perguntas frequentes

Qual o nível certo?

Não há um nível melhor. O adequado depende do tema, dos limites legais e da disposição real da administração em compartilhar a decisão.

Preciso usar os cinco níveis?

Não. Use o que fizer sentido e diga qual é.

Consulta pública é o mesmo que audiência?

São instrumentos diferentes, com formas e regras próprias na legislação de cada área. O espectro não os substitui, apenas ajuda a definir a promessa feita ao público.

Posso reproduzir o quadro oficial?

Ele é protegido por direitos autorais. Consulte o material da IAP2 e cite a fonte.

Fontes:
IAP2 history — IAP2 (iap2.org)
IAP2 Spectrum of Public Participation — IAP2 (reprodução por governo estadual) (dpc.sa.gov.au)

MODELOS E FRAMEWORKS DE GESTÃO

Lean Startup: testar antes de investir, na gestão pública

O Lean Startup, método difundido por Eric Ries, trata uma ideia nova como uma hipótese a ser testada com uma versão mínima, medida e ajustada. Na prefeitura, ajuda a reduzir o risco de gastar meses e recursos em um sistema…

ISSN 3086-9293 · Vol. 0, nº 354, art. 5 (12 out. 2026)



Imagem ilustrativa

O **Lean Startup** é um método que trata a criação de um produto ou serviço novo como um experimento: em vez de planejar por meses e lançar de uma vez, a equipe constrói a menor versão possível, mede a reação do público e decide se segue, ajusta ou muda de rumo. O método foi difundido pelo empreendedor Eric Ries, em livro de 2011, e nasceu no mundo das empresas iniciantes. Para a gestão pública, interessa porque prefeituras também contratam sistemas e criam serviços sem saber se serão usados. Aqui você vê a ideia central, os limites e como adaptá-la a um órgão.

O que é o Lean Startup

O site oficial do método descreve a abordagem como uma forma científica de criar e entregar produtos mais rápido: a startup é vista como um experimento que testa se vale a pena construir o produto e se é possível sustentar um negócio em torno dele. Os conceitos centrais são os

ISSN 3086-9293 · Vol. 0, nº 354 (12 out. 2026)

seguintes.

- **Produto mínimo viável (MVP):** uma versão básica, suficiente para colocar a ideia diante de pessoas reais e observar o que fazem.
- **Ciclo construir, medir, aprender:** cada versão serve para responder a uma pergunta, e a resposta alimenta a próxima.
- **Aprendizado validado:** o progresso é medido pelo que os testes comprovaram, e não pelo volume de coisas entregues.
- **Pivotar ou perseverar:** se os números mostram que a hipótese central não se sustenta, muda-se a estratégia de forma estrutural, e não só o enfeite.
- **Cinco porquês:** perguntas repetidas para chegar à causa real dos problemas.

Este texto é uma explicação própria, sem vínculo com o autor ou com o site citado.

Por que interessa ao setor público

Na administração, o padrão costuma ser o inverso: especifica-se tudo, licita-se, contrata-se e só depois, na entrega, descobre-se que o fluxo não funciona na ponta. O Lean Startup propõe adiantar o contato com a realidade. Antes de investir, a prefeitura pode testar com uma versão simples, até manual, e saber se há demanda e se o desenho faz sentido.

Há limites importantes. Órgão público não busca lucro, tem dever de legalidade e atende a todos, inclusive a quem não tem celular. Além disso, contratações dependem de regras próprias e nem todo teste pode usar recurso público sem formalização. O método, portanto, entra como forma de aprender antes de especificar, e não como licença para pular etapas legais.

Como aplicar na prefeitura, passo a passo

1. **Escreva a hipótese.** Exemplo: "se o cidadão puder solicitar a poda de árvore por mensagem, o tempo de atendimento cai". Uma frase, com o resultado esperado.
2. **Defina a menor versão que testa a hipótese.** Pode ser um formulário simples, uma planilha, um número de telefone dedicado.
3. **Escolha um grupo pequeno.** Um bairro, uma unidade ou um tipo de pedido.
4. **Escolha poucos indicadores.** Por exemplo: quantas pessoas usaram, quanto tempo levou, quantas desistiram.
5. **Rode por prazo curto.** De duas a oito semanas, com revisão semanal.
6. **Decida.** Os números sustentam a hipótese? Então amplie. Não sustentam? Mude o desenho ou encerre, sem constrangimento.
7. **Só então formalize.** Com o aprendizado, redija a especificação, o termo de referência ou a norma com base em evidência.

Ficha para preencher

Use a ficha abaixo para cada ideia. Adapte à legislação e à realidade do seu órgão.

- Campo — O que escrever
- Problema —
- Hipótese (se... então...) —
- Versão mínima do teste —
- Grupo e prazo —
- Indicadores de sucesso e de fracasso —
- Decisão (ampliar, ajustar, encerrar) —

Exemplo prático

Exemplo hipotético. Uma prefeitura pensa em comprar um aplicativo para o cidadão pedir pequenos reparos de rua. Antes de especificar, a equipe cria um formulário simples e divulga em dois bairros por quatro semanas, atendendo os pedidos com a rotina já existente. Os números mostram que muitos pedidos chegam sem endereço claro e que uma parte do público prefere ligar. A equipe ajusta o formulário, mantém o telefone e só depois escreve o termo de referência, incluindo a exigência de localização no mapa. A prefeitura gastou pouco para descobrir o que realmente precisava.

Erros comuns

- **Confundir mínimo com mal feito.** O teste deve ser simples, mas respeitar o cidadão e a lei, inclusive a proteção de dados.
- **Testar sem pergunta.** Sem hipótese e indicador, o piloto vira só mais um projeto.
- **Medir só o que é fácil.** Número de acessos mostra pouco. Meça se o problema do cidadão foi resolvido.
- **Não aceitar o resultado.** Se o dado contraria a ideia da chefia, a tentação é ignorá-lo. Combine antes como a decisão será tomada.
- **Excluir quem não usa tecnologia.** Mantenha um caminho presencial equivalente.

Perguntas frequentes

Lean Startup serve para órgão público?

A lógica de testar cedo e aprender serve. Os termos "cliente" e "mercado" precisam ser adaptados, porque o órgão atende ao interesse público e não pode escolher quem atender.

Posso usar recurso público em um teste?

Depende do tipo de gasto. Testes com a equipe e os recursos já existentes costumam ser mais simples. Se houver contratação, siga a legislação de licitações e converse com a procuradoria.

O que é pivotar?

É mudar de forma estrutural a hipótese ou a estratégia, depois de constatar com dados que o caminho atual não funciona.

Qual a diferença para um projeto-piloto comum?

O piloto comum costuma ser uma versão reduzida de uma solução já decidida. No Lean Startup, o teste existe para decidir se a solução vale a pena.

Fontes:
The Lean Startup: principles — The Lean Startup (site oficial) (theleanstartup.com)

ISSN 3086-9293 · Vol. 0, nº 354 (12 out. 2026)

MODELOS E FRAMEWORKS DE GESTÃO

Value for Money: economia, eficiência e eficácia na prefeitura

Value for Money, ou valor pelo dinheiro, avalia se o recurso público foi bem empregado por meio de três critérios: economia (gastar menos), eficiência (gastar bem) e eficácia (gastar com sabedoria, atingindo o resultado). Não significa escolher o mais barato,…

ISSN 3086-9293 · Vol. 0, nº 354, art. 6 (12 out. 2026)



Imagem ilustrativa

O **Value for Money** (VfM), em português algo como "valor pelo dinheiro", é uma forma de perguntar se o dinheiro público foi bem empregado. A resposta vem de três critérios conhecidos como os **três Es**: economia, eficiência e eficácia (*effectiveness*, em inglês). Para o gestor municipal, a ferramenta ajuda a olhar uma compra, um contrato ou um programa por todos os ângulos, evitando a armadilha de achar que o melhor negócio é sempre o mais barato. Aqui você vê a origem, o significado de cada E, um passo a passo, uma ficha e os erros comuns.

O que é o Value for Money

O conceito é muito associado à tradição de auditoria de desempenho do Reino Unido. A lei que criou o National Audit Office, o National Audit Act de 1983 (seção 6), permite ao Auditor-Geral examinar a economia, a eficiência e a eficácia com que os órgãos públicos usam seus recursos. O órgão usa resumos curtos para explicar cada critério, que a síntese da Wikipedia reproduz:

- **Economia:** minimizar o custo dos recursos usados ou necessários (os insumos). É "gastar menos".
- **Eficiência:** a relação entre o que se produz (bens e serviços) e os recursos usados para produzir. É "gastar bem".
- **Eficácia:** a relação entre os resultados pretendidos e os efetivamente alcançados. É "gastar com sabedoria".

A mesma fonte observa que os três Es são fatores complementares: um sozinho não diz se o gasto valeu a pena. O valor pelo dinheiro costuma ser descrito como a combinação ótima entre custo ao longo da vida do bem ou serviço e qualidade, ou adequação ao fim a que se destina. Em outras palavras, não é o preço mais baixo. A data deste artigo (1983) é a da lei britânica que deu aos auditores esse mandato; os resumos dos três Es são atribuídos ao órgão de auditoria britânico, cuja página original não está mais disponível.

Como ler os três Es juntos

Imagine uma cadeia: insumos, atividades, produtos e resultados. A economia olha para os insumos: o preço pago foi bom? A eficiência olha a passagem dos insumos aos produtos: quanto se produziu com o recurso? A eficácia olha a passagem dos produtos aos resultados: o problema foi resolvido? Um programa pode ser econômico (comprou barato), mas ineficiente (produziu pouco) e ineficaz (não resolveu nada). Também pode ser eficaz, porém caro demais. A análise só faz sentido quando os três aparecem juntos.

Por que funciona no setor público

Em órgãos públicos, a pressão costuma recair sobre o preço, porque é o que se vê no processo de compra. O VfM amplia o olhar: considera o custo ao longo da vida útil, a qualidade, o resultado e o público atendido. É uma lente útil para licitações, contratos de longa duração, obras e programas sociais. Também facilita a conversa com o controle, que cada vez mais olha para o desempenho além da regularidade formal. No plano internacional, a Recomendação da OCDE sobre Governança Orçamentária (2015) traz, como princípio 8, que desempenho, avaliação e valor pelo dinheiro sejam parte integrante do processo orçamentário.

Como limite, os critérios exigem dados de resultado, que muitos órgãos não têm. E a ideia de "valor" envolve escolhas: equidade, por exemplo, pode justificar pagar mais para atender quem está mais longe. O VfM organiza a discussão, mas não a encerra.

Como aplicar na prefeitura, passo a passo

1. **Escolha o objeto.** Uma compra relevante, um contrato recorrente ou um programa.
2. **Defina o que seria sucesso.** Qual resultado a população deve perceber?
3. **Avalie a economia.** Compare preços com referências, considere o custo total ao longo da vida (manutenção, consumo, descarte) e não só o valor de aquisição.
4. **Avalie a eficiência.** Calcule o custo por unidade entregue (por atendimento, por quilômetro, por aluno) e compare com períodos anteriores ou com outros órgãos semelhantes.
5. **Avalie a eficácia.** Verifique o resultado: o objetivo foi alcançado? Para quem?
6. **Considere equidade e risco.** Quem ficou de fora? O que pode dar errado?
7. **Conclua e registre.** Escreva a conclusão em linguagem simples, com os três Es lado a lado.
8. **Aja.** Renegocie, redesenhe, amplie ou encerre, conforme o achado.

Modelo para preencher

Use a ficha abaixo em cada objeto analisado. Adapte à legislação e à realidade do seu órgão.

- Critério — Pergunta — O que registrar
- Economia — Pagamos um preço adequado pelos insumos? — Preço pago, referência de mercado e custo total ao longo da vida
- Eficiência — Quanto produzimos com o recurso? — Custo por unidade entregue e comparação com a série histórica
- Eficácia — O resultado esperado foi

alcançado? — Indicador de resultado, meta e valor observado
- Equidade — Quem se beneficiou e quem ficou de fora? — Distribuição por região ou grupo
- Risco — O que pode comprometer o resultado? — Riscos principais e medidas previstas
- Conclusão — O gasto valeu a pena? — Síntese em três linhas e ação decidida

Exemplo prático

Exemplo hipotético. Uma prefeitura analisa o contrato de manutenção de iluminação pública. Na economia, o preço por ponto de luz está dentro da referência. Na eficiência, o custo por reparo é alto, porque as equipes gastam muito tempo em deslocamento. Na eficácia, o tempo médio de reparo ainda está acima da meta, e há bairros com muitas reclamações. A conclusão é que o contrato é barato, mas entrega menos do que poderia. A decisão é reorganizar as rotas, criar um canal de aviso por bairro e revisar metas de atendimento no contrato. Todos os dados são fictícios.

Erros comuns

- **Confundir VfM com menor preço.** O critério é custo total e qualidade.
- **Medir só um E.** Economia sem resultado pode sair cara.
- **Não ter dado de resultado.** Sem indicador, a eficácia vira opinião.
- **Ignorar o custo ao longo da vida.** Barato na compra pode ser caro na manutenção.
- **Usar o VfM só como defesa.** Ele é mais útil quando serve para melhorar a próxima decisão.

Perguntas frequentes

Value for Money é o mesmo que custo-benefício?

Parecidos, mas não iguais. O custo-benefício é um cálculo monetário. O VfM é uma avaliação em três dimensões que pode usar números e também julgamento.

Serve para licitações?

Serve para olhar o custo total e a qualidade. As regras de julgamento e de critérios da licitação seguem a legislação aplicável.

Quem deve fazer a análise?

A própria área, com apoio do controle interno e das áreas de finanças e planejamento.

Com que frequência?

Para contratos grandes e programas relevantes, ao menos uma vez por ano.

Fontes:
National Audit Act 1983, seção 6 — legislation.gov.uk (Reino Unido) (legislation.gov.uk)
Value for money — Wikipedia (apoio; reproduz os resumos do National Audit Office, Reino Unido) (en.wikipedia.org)
Recommendation of the Council on Budgetary Governance (2015), princípio 8 — OCDE (Legal Instruments) (legalinstruments.oecd.org)

MODELOS E FRAMEWORKS DE GESTÃO

Escada da inferência: como aplicar na prefeitura

A escada da inferência, associada a Chris Argyris, mostra como a mente sobe de fatos observados a conclusões e ações em segundos, quase sem perceber. Em reuniões difíceis na prefeitura, ajuda a voltar aos fatos, testar suposições e conversar sem…

ISSN 3086-9293 · Vol. 0, nº 354, art. 7 (12 out. 2026)



Imagem ilustrativa

A **escada da inferência** é um modelo que descreve como transformamos fatos em conclusões, quase sempre de forma automática. Dois servidores veem a mesma cena e saem com histórias diferentes, e cada um acha que a sua é a verdade. Para o gestor municipal, a escada é uma ferramenta de conversa: ajuda a entender por que reuniões esquentam, a descer ao nível dos fatos e a perguntar antes de acusar. Aqui você vê a origem, os degraus, um passo a passo, uma ficha e os limites.

O que é a escada da inferência

O modelo é atribuído a Chris Argyris, professor e pesquisador de aprendizagem organizacional. A Wikipedia o descreve como um modelo metafórico de cognição e ação criado por Argyris, e observa que a escada original tinha menos degraus e nomes diferentes dos que circulam hoje. Também liga a ideia ao trabalho do autor sobre aprendizagem de ciclo simples e de ciclo duplo e sobre o raciocínio defensivo. A difusão do modelo costuma ser ligada ao trabalho de Peter Senge e colegas sobre organizações que aprendem (por exemplo, o *Fifth Discipline Fieldbook*, de 1994). O ano da proposta original não foi confirmado: as fontes divergem (há quem cite os anos 1970 e quem cite obras de Argyris dos anos 1990), e por isso a data deste artigo é apenas uma referência aproximada.

A versão mais difundida usa sete degraus, de baixo para cima. Como as versões variam de autor para autor, trate os nomes abaixo como ilustração:

1. **Dados disponíveis:** tudo o que poderia ser observado, como uma câmera registraria.
2. **Dados selecionados:** a parte que notamos, de acordo com nossa experiência.
3. **Significados:** a interpretação que damos ao que notamos.
4. **Suposições:** o que imaginamos sobre motivos e intenções.
5. **Conclusões:** o julgamento que formamos.
6. **Crenças:** o que passamos a acreditar sobre a pessoa ou a situação.
7. **Ações:** o que fazemos ou dizemos com base nisso.

O problema é que subimos muito rápido e raramente olhamos para baixo. As crenças orientam quais dados selecionamos da próxima vez, num ciclo que se reforça sozinho.

Por que funciona no setor público

Prefeituras são ambientes de muita interdependência e pouco tempo. Um e-

mail curto vira descaso, um atraso vira falta de compromisso, uma pergunta da controladoria vira desconfiança. Quando cada área sobe a escada sozinha, a discussão deixa de ser sobre fatos e passa a ser sobre intenções. A escada dá um vocabulário para parar e perguntar: o que exatamente aconteceu? O que estou supondo?

Há limites. O modelo não resolve conflitos de interesse reais nem substitui a apuração formal de fatos. Em situações com dever legal de apuração, como denúncias, o caminho é o previsto em norma, e a escada serve apenas para organizar a conversa cotidiana.

Como aplicar na prefeitura, passo a passo

1. **Perceba que subiu.** Quando sentir irritação ou certeza rápida, pare. É sinal de que subiu alguns degraus.
2. **Volte aos fatos.** Escreva só o que um observador neutro veria: datas, palavras ditas, números. Sem adjetivos.
3. **Nomeie a interpretação.** "Eu entendi isso como..." deixa claro que é leitura, não fato.
4. **Identifique a suposição.** O que estou presumindo sobre motivos? Que outras explicações são possíveis?
5. **Pergunte com curiosidade.** "Posso entender como você viu a situação?"
6. **Compartilhe seu raciocínio.** Diga os fatos que viu, a interpretação e o que sentiu, em ordem.
7. **Teste a conclusão.** Pergunte se a pessoa vê algo que você não viu.
8. **Combine a ação.** Acordem o que fazer, com base no que ficou claro.

Modelo para preencher

Use a ficha abaixo antes de uma conversa difícil. Adapte à legislação e à realidade do seu órgão.

- Degrau — Pergunta para si mesmo — Como registrar
- Fatos — O que um observador neutro veria ou ouviria? — Datas, palavras e números, sem adjetivos
- O que notei — O que eu selecionei e o que posso ter deixado de ver? — Uma lista do que foi e não foi observado
- Interpretação — Que significado dei a isso? — Frase iniciando com "Eu interpretei como..."
- Suposição — O que estou presumindo sobre intenções? — Duas explicações alternativas possíveis
- Conclusão — Que julgamento formei? — Escrever como hipótese a ser testada
- Pergunta de abertura — Como convido a outra pessoa a contar sua leitura? — Uma pergunta aberta e sem acusação
- Ação combinada — O que decidimos fazer? — Ação, responsável e prazo

Exemplo prático

Exemplo hipotético. Uma chefe de setor percebe que um servidor não respondeu a uma solicitação no prazo. Na cabeça dela, a escada sobe depressa: não respondeu, não se importa, não é confiável, vou tirar o servidor do projeto. Antes de agir, ela desce a escada. Os fatos: a solicitação foi enviada na segunda e não houve resposta até sexta. As outras explicações possíveis: o e-mail não chegou, a demanda estava confusa, o servidor estava sobrecarregado. Ela inicia a conversa com os fatos e pergunta como ele viu a situação. Descobre que o pedido caiu na caixa de spam. A ação combinada é um canal simples de pedidos urgentes. Os fatos são fictícios.

Erros comuns

- **Tomar a interpretação por fato.** "Ele não se importa" é conclusão, não dado.
- **Usar a escada para ganhar a discussão.** O objetivo é entender, não provar que o outro subiu errado.
- **Perguntar com tom de acusação.** Uma pergunta que parece interrogatório fecha a conversa.
- **Aplicar em casos que exigem apuração formal.** Nesses casos, siga o procedimento previsto.
- **Ignorar o próprio degrau.** Quem aplica o modelo também sobe a escada.

Perguntas frequentes

Quantos degraus tem a escada?

Depende da versão. A original tinha menos degraus; as versões populares usam sete ou mais. O importante é a ideia de subir sem perceber.

Serve para reuniões com várias pessoas?

Serve. Peça que cada pessoa separe o que viu do que concluiu antes de debater a solução.

Como treinar a equipe?

Escolha um caso real e antigo e desenhe a escada com todos. É um exercício rápido e revelador.

Substitui a mediação de conflitos?

Não. É uma ferramenta de conversa, e conflitos graves podem exigir mediação ou procedimento formal.

Fontes:
Ladder of inference — Wikipedia (apoio; atribui o modelo a Chris Argyris) (en.wikipedia.org)

ISSN 3086-9293 · Vol. 0, nº 354 (12 out. 2026)

MODELOS E FRAMEWORKS DE GESTÃO

Modelo de comunicação de Lasswell: como aplicar na prefeitura

O modelo de Lasswell organiza qualquer mensagem em cinco perguntas: quem diz o quê, por qual canal, para quem e com que efeito. É um roteiro simples para planejar a comunicação da prefeitura, desde que se lembre de que a…

ISSN 3086-9293 · Vol. 0, nº 354, art. 8 (12 out. 2026)



Imagem ilustrativa

O **modelo de comunicação de Lasswell** propõe que, para entender ou planejar uma comunicação, basta responder a cinco perguntas: quem diz o quê, por qual canal, a quem e com que efeito. É um modelo antigo e simples, e por isso mesmo continua útil. Para o gestor municipal, funciona como roteiro rápido antes de lançar uma campanha, um comunicado ou uma resposta a uma crise. Aqui você vê a origem, o significado de cada pergunta, um passo a passo, uma ficha e os limites do modelo.

O que é o modelo de Lasswell

O modelo é associado ao cientista político americano Harold Lasswell e ao ensaio "The Structure and Function of Communication in Society", de 1948, publicado na coletânea organizada por Lyman Bryson, *The Communication of Ideas* (Nova York: Institute for Religious and Social Studies, 1948, p. 37-51). Segundo a Wikipedia, ele foi apresentado como uma forma de organizar o estudo científico do processo de comunicação, e cada pergunta aponta para uma área de análise.

- **Quem?** O emissor. Estuda-se quem controla a mensagem e com que autoridade fala.
- **Diz o quê?** O conteúdo. Estuda-se a mensagem em si.
- **Por qual canal?** O meio: televisão, rádio, rede social, ofício, reunião, cartaz.
- **A quem?** O público. Estuda-se quem recebe e como.
- **Com que efeito?** O resultado: o que as pessoas entenderam, sentiram ou fizeram.

A mesma fonte lembra que Lasswell também descreveu funções sociais da comunicação, como vigiar o ambiente, correlacionar partes da sociedade e transmitir cultura. O modelo foi influenciado pelo contexto de sua época, marcado pelo estudo da propaganda nas guerras mundiais, e é frequentemente criticado por ser linear e por não considerar o ruído nem o retorno do público.

Por que funciona no setor público

A comunicação pública costuma falhar por falta de alguma das cinco respostas. Prefeituras falam de si (o quê) sem pensar em quem vai receber (a quem), escolhem o canal por hábito e medem o efeito pelo número de curtidas, e não pelo comportamento. O modelo obriga a olhar o ciclo completo e, principalmente, a terminar na pergunta mais importante: o que queremos que as pessoas entendam ou façam depois?

O limite é que a comunicação real é de mão dupla. O cidadão responde, reclama, repete e distorce. Por isso o modelo deve ser complementado por escuta: ouvidoria, atendimento, pesquisas e redes sociais ajudam a fechar o ciclo.

Como aplicar na prefeitura, passo a passo

1. **Comece pelo efeito.** Escreva o que as pessoas devem saber, sentir ou fazer. Exemplo: agendar a vacinação até o fim do mês.
2. **Defina o público.** Quem exatamente? Famílias com crianças pequenas, moradores de um bairro, comerciantes?
3. **Escolha quem fala.** Quem tem credibilidade para esse público? Pode ser o prefeito, a secretária, a agente de saúde ou uma liderança local.
4. **Escreva a mensagem.** Uma ideia central, com linguagem simples, e a ação que se espera.
5. **Escolha o canal.** Onde esse público está e o que usa? Alto-falante, grupo de mensagens, rádio local, cartaz na unidade de saúde.
6. **Verifique a coerência.** Emissor, mensagem, canal e público combinam entre si?
7. **Meça o efeito.** Defina um indicador de comportamento, como agendamentos feitos.
8. **Escute e ajuste.** Veja o retorno e corrija a mensagem ou o canal.

Modelo para preencher

Use a ficha abaixo antes de qualquer ação de comunicação. Adapte à legislação e à realidade do seu órgão.

- Pergunta — O que responder — Cuidado
- Com que efeito? — O que o público deve saber ou fazer, com prazo — Escolha uma única ação principal
- A quem? — Grupo específico e como ele se informa — Evite "toda a população"
- Quem diz? — Porta-voz com credibilidade para esse grupo — Respeite as regras de publicidade institucional
- Diz o quê? — Mensagem central em uma frase — Linguagem simples e sem sigla
- Por qual canal? — Meios que o público realmente usa — Combine um canal digital e um presencial
- Como medir? — Indicador de comportamento e data de checagem — Curtidas não medem efeito

Exemplo prático

Exemplo hipotético. A secretaria de saúde quer aumentar a vacinação infantil em um bairro de baixa cobertura. O efeito desejado é que as famílias levem as crianças à unidade em uma semana definida. O público são pais e responsáveis do bairro. Quem diz: as agentes comunitárias de saúde, que

conhecem as famílias. O quê: uma mensagem curta com dia, horário e local. O canal: visita domiciliar, grupo de mensagens da comunidade e cartaz na escola. O efeito é medido pelo número de crianças vacinadas na semana, comparado com o mês anterior. Todos os fatos são fictícios.

Erros comuns

- **Começar pelo canal.** "Vamos fazer um vídeo" antes de saber o que se quer alcançar.
- **Público genérico.** Falar com todos é falar com ninguém.
- **Mensagem institucional.** Falar de feitos da gestão em vez de orientar o cidadão.
- **Medir só alcance.** Visualizações não dizem se o comportamento mudou.
- **Esquecer o retorno.** Sem escuta, o modelo vira discurso de mão única.

Perguntas frequentes

O modelo ainda vale na era das redes sociais?

Vale como roteiro de planejamento. Nas redes, o público também emite e responde, então a escuta tem de ser parte do processo.

Serve para comunicação interna?

Serve. O público é o servidor, o canal pode ser reunião, mural ou mensagem, e o efeito é a mudança de rotina.

Qual a diferença para os modelos mais recentes?

Os modelos posteriores incluem ruído, retorno e contexto. O de Lasswell é o mais simples e serve de ponto de partida.

Há regras para a comunicação oficial?

Sim. A publicidade institucional tem limites constitucionais (Constituição Federal, art. 37, § 1º: caráter educativo, informativo ou de orientação social, sem nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal). Nos três meses que antecedem a eleição, a Lei 9.504/1997 (art. 73, VI, b, e § 3º) proíbe autorizar publicidade institucional nas esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa, salvo grave e urgente necessidade pública reconhecida pela Justiça Eleitoral e a propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado. Consulte a assessoria jurídica em cada caso.

Fontes:
Lasswell's model of communication — Wikipedia (apoio; cita o ensaio de 1948) (en.wikipedia.org)
Constituição Federal, art. 37, § 1º — Planalto (planalto.gov.br)
Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, art. 73 — Planalto (planalto.gov.br)

MODELOS E FRAMEWORKS DE GESTÃO

Princípio da pirâmide: escrever começando pela conclusão

O princípio da pirâmide, associado a Barbara Minto, organiza o texto de cima para baixo: primeiro a conclusão, depois os argumentos que a sustentam, depois os dados. Em ofícios, pareceres, notas técnicas e relatórios da prefeitura, ajuda o leitor a…

ISSN 3086-9293 · Vol. 0, nº 354, art. 9 (12 out. 2026)



Imagem ilustrativa

O **princípio da pirâmide** é uma técnica de organização de textos e apresentações: o leitor encontra primeiro a resposta, depois as razões e, por fim, os dados. Quem decide quase nunca tem tempo de ler tudo, e a técnica respeita isso. Para o gestor municipal, serve para redigir ofícios, notas técnicas, pareceres, relatórios de gestão e e-mails que precisam levar a uma decisão. Aqui você vê a origem, a lógica da pirâmide, um passo a passo, uma ficha de planejamento e os erros comuns.

O que é o princípio da pirâmide

A técnica é atribuída a Barbara Minto, ex-consultora da McKinsey & Company, autora do livro *The Pyramid Principle: Logic in Writing and Thinking*. A primeira edição costuma ser datada de 1987, mas as fontes divergem (há quem cite 1985), por isso o ano deste artigo é apenas uma referência. A página da Wikipedia sobre a autora lista o livro e descreve o método como um modo de estruturar a escrita, o pensamento e a solução de problemas. O livro não foi consultado diretamente, e o resumo abaixo reflete o que é difundido sobre o método.

A imagem da pirâmide é simples. No topo, fica uma única ideia central, a resposta ou recomendação. Abaixo, três ou quatro razões que a sustentam. Abaixo de cada razão, os fatos e dados. Cada nível resume o que está abaixo, e cada ideia deve poder ser lida sem precisar dos níveis seguintes. A lógica é de cima para baixo: o leitor escolhe até onde aprofundar.

As regras de ouro

- **Comece pela resposta.** A primeira frase dá a conclusão ou a decisão pedida.
- **Agrupe ideias do mesmo tipo.** Cada grupo de argumentos deve ter a mesma natureza, como etapas, causas ou benefícios.
- **Cada nível resume o abaixo.** Uma ideia de nível superior precisa dizer, em síntese, o que os argumentos abaixo dela mostram.
- **Ordene com lógica.** Por sequência no tempo, por estrutura ou por importância.
- **Contextualize em poucas linhas.** Antes da resposta, uma introdução curta com a situação, a dúvida que surgiu e a pergunta a responder, para que o leitor entenda por que a resposta importa.

Por que funciona no setor público

Textos administrativos costumam seguir a ordem cronológica: relatam o histórico, citam normas, descrevem o que foi feito e só no fim pedem a decisão. O leitor, muitas vezes um secretário ou prefeito com agenda cheia, precisa ler tudo para

ISSN 3086-9293 · Vol. 0, nº 354 (12 out. 2026)

descobrir o que se espera dele. A pirâmide inverte a ordem e economiza tempo, reduz devoluções do processo e deixa a decisão mais explícita e rastreável.

O método combina bem com a linguagem simples, e o principal cuidado é adaptar ao gênero do documento. Alguns textos têm estrutura obrigatória por norma ou por praxe, como atos normativos e peças processuais. Nesses casos, a técnica pode ser usada dentro de cada seção, ou em um resumo no início, sem quebrar o modelo exigido.

Como aplicar na prefeitura, passo a passo

1. **Defina o leitor e a decisão.** Quem vai ler e o que deve fazer depois: aprovar, assinar, escolher, ciente.
2. **Escreva a conclusão em uma frase.** Se não conseguir, o raciocínio ainda não está claro.
3. **Liste três ou quatro razões.** Os argumentos que sustentam a conclusão, em ordem lógica.
4. **Verifique os agrupamentos.** As razões são do mesmo tipo e não se sobrepõem?
5. **Reúna dados para cada razão.** Números, normas, comparações, com a fonte.
6. **Escreva a introdução curta.** Situação, problema e pergunta, em poucas linhas.
7. **Redija de cima para baixo.** Conclusão primeiro, razões depois, dados no fim ou em anexo.
8. **Releia como o leitor.** Se parar no primeiro parágrafo, ele sabe o que fazer?

Modelo para preencher

Use a ficha abaixo antes de redigir qualquer documento que leve a uma decisão. Adapte à legislação e à realidade do seu órgão.

- Nível — O que escrever — Teste de qualidade
- Contexto — Situação, problema e pergunta em até quatro linhas — O leitor entende por que está lendo?
- Conclusão — Resposta ou recomendação em uma frase — Dá para tomar a decisão só com ela?
- Razão 1 — Primeiro argumento — É do mesmo tipo das demais?
- Razão 2 — Segundo argumento — Não repete a razão 1?
- Razão 3 — Terceiro argumento — Está em ordem lógica?
- Dados de apoio — Números, normas e fontes de cada razão — Tudo tem fonte conferível?
- Pedido final — O que se espera do leitor e até quando — O prazo e o responsável estão claros?

Exemplo prático

Exemplo hipotético. Uma secretaria precisa pedir autorização para prorrogar um contrato de limpeza. Na versão tradicional, a nota começa com o histórico da contratação e termina pedindo a prorrogação. Na versão em pirâmide, a primeira frase diz: "Recomendo prorrogar o contrato por doze meses." Em seguida vêm três razões: o serviço foi bem avaliado, o preço está dentro da referência e uma nova licitação não ficaria pronta a tempo. Cada razão traz seus dados: notas de fiscalização, comparação de preços, cronograma. O secretário sabe o que decidir já na primeira linha. Os fatos são fictícios, e a conferência dos requisitos legais da prorrogação deve ser feita pelo setor competente.

Erros comuns

- **Enterrar a conclusão.** Deixar a resposta para o último parágrafo.
- **Misturar tipos de argumento.** Juntar causas com ações e dados numa mesma lista.
- **Excesso de razões.** Mais de quatro ou cinco enfraquecem o texto.
- **Introdução longa.** O contexto deve ser breve.
- **Ignorar a forma exigida.** Em documentos com estrutura obrigatória, use a técnica sem violar o modelo.

Perguntas frequentes

É o mesmo que escrever um resumo executivo?

Parecido: o resumo executivo é a ponta da pirâmide. A técnica vale para o texto inteiro.

Serve para apresentações?

Serve. O primeiro slide traz a conclusão, e os seguintes a sustentam.

Funciona em textos jurídicos?

Em partes. Peças processuais e atos normativos têm forma própria, mas resumos e sínteses podem seguir a lógica.

Como treinar a equipe?

Reescreva documentos antigos em pirâmide e compare. A diferença costuma ficar evidente.

Fontes:
Barbara Minto — Wikipedia (apoio; lista o livro The Pyramid Principle) (en.wikipedia.org)

Próximos prazos

16/11	eSocial, EFD-Reinf e DCTFWeb: obrigações mensais da folha (Competência outubro/2026: eSocial (S-1200, S-1202 e S-1299) e EFD-Reinf)
20/11	Repasse mensal à Câmara (art. 29-A) e limites de gasto do Legislativo (Repasse de novembro de 2026)
30/11	eSocial, EFD-Reinf e DCTFWeb: obrigações mensais da folha (Competência outubro/2026: DCTFWeb)
30/11	RPPS: DAIR, DIPR, DPIN e DRAA à Secretaria de Previdência (DAIR de outubro/2026)
30/11	RPPS: DAIR, DIPR, DPIN e DRAA à Secretaria de Previdência (DIPR do 5º bimestre de 2026)
30/11	13º salário dos servidores municipais (Empregados CLT (Lei nº 4.749/1965, art. 2º): fim da janela do adiantamento (1ª parcela) em 2026)

Datas sujeitas à confirmação no ato de cada ano e na lei local. Calendário completo: evoluta.adm.br/prazos/

EVOLUTA

Eficiência e inovação na gestão.

A Evoluta reúne a Evoluta Assessoria e o Instituto Evoluta e atende prefeituras, câmaras municipais, autarquias, terceiro setor e organizações de políticas públicas, com atuação em mais de 100 cidades, em todos os estados do Brasil.

ÁREAS DE ATUAÇÃO

Gestão Pública & Desenvolvimento Institucional · Projetos & Processos · Escola de Governo · GovTech & Produtos Digitais · Comunicação Institucional & Legislativa · Parcerias & Compras Públicas

SERVIÇOS LIGADOS AOS TEMAS DESTE NÚMERO

Planejamento Governamental — Plano de Governo, PPA, LDO e LOA
Alinhamento das prioridades de governo aos instrumentos de planejamento e orçamento, com definição de programas, objetivos,…

Estruturação do Sistema de Controle Interno
Definição de competências, normas, rotinas e instrumentos de fiscalização preventiva, acompanhamento de riscos e correção de…

Estruturação de Projetos Estratégicos
Transformação de demandas organizacionais em projetos com objetivos, escopo, entregas, cronograma, responsáveis e estimativa dos recursos…

WhatsApp
+55 16 3331-5868
Cursos gratuitos
Escola de Governo: 7 cursos on-line com certificado
evoluta.adm.br/ead

OBSERVATÓRIO
EVOLUTA
Publicação diária de notícias e análises da administração pública

EXPEDIENTE

Editor responsável	Matheus Bernardo Delbon
Corpo editorial	Charles Vinícius, Caique Camilo e Gustavo Bispo
Editora	Instituto Evoluta, CNPJ 52.385.606/0001-96. Rua São Bento, 1.271, Centro, Araraquara-SP, CEP 14801-300
Periodicidade	Diária
Este número	Vol. 0, nº 354 (12 out. 2026)
Redação	observatorio@evoluta.adm.br
ISSN	3086-9293

Número on-line