

O cidadão é o herói. O portal insiste em ser o protagonista.

O que a jornada do herói tem a dizer sobre por que a informação pública não chega a quem precisa dela

Durval Senna da Silva | Auditor de Controle Externo — TCE-ES | Conteudista

Sebastião Carlos Ranna de Macedo | Conselheiro Ouvidor | Co-autor/Revisor

SOBRE OS EXEMPLOS E A MOLDURA TEÓRICA

Os casos citados foram verificados tela a tela em portais reais durante o ciclo 2026 de avaliação, e aparecem aqui sob nomes fictícios — Vegas, Reno, Monte Carlo, Atlantic, Biarritz —, porque o objetivo não é apontar culpados. A moldura narrativa vem de *Building a StoryBrand*, de Donald Miller, que adapta a estrutura clássica da jornada do herói à comunicação. É um livro de marketing. Usá-lo aqui exige um ajuste que farei ao final, e que talvez seja a parte mais importante do texto.

01

Uma história que quase todo portal conta errado

Toda história funciona porque um personagem quer alguma coisa e encontra um obstáculo. Miller organiza isso em sete elementos: **um personagem, que tem um problema, encontra um guia, que lhe dá um plano, chama-o à ação, e assim ele evita um fracasso e alcança um sucesso.**

O erro que ele identifica nas empresas é sempre o mesmo, e é fatal: elas se colocam como o herói da história. Falam de si, da sua trajetória, dos seus prêmios. E o cliente — que tinha um problema e procurava ajuda — vira plateia de uma história que não é a dele.

Abra agora a página inicial de um portal de transparência qualquer e conte quantos elementos falam do órgão e quantos falam de você. O selo de certificação em destaque. O índice alcançado. A lista de tudo o que foi publicado. O organograma. A mensagem do gestor.

O portal está contando a própria história. E o cidadão, que chegou ali querendo saber se a obra da rua dele anda, está assistindo.

02

O herói e o que ele realmente quer

O primeiro movimento da estrutura é o mais difícil de aceitar: **o herói não é quem publica, é quem procura.**

E o herói raramente quer “transparência”. Ele quer algo muito mais concreto:

- saber se a fila da creche andou, e por qual critério;
- descobrir se o remédio que lhe negaram no balcão consta do estoque;
- entender por que a obra da praça parou;
- conferir quanto ganha um servidor, ou quem recebeu aquele contrato;
- resolver um serviço que não funcionou, e saber a quem cobrar.

Repare que nenhum desses desejos é abstrato. São perguntas com resposta única, feitas por alguém com pressa, geralmente no celular, quase sempre depois de já ter tentado resolver o problema por outro caminho e não ter conseguido.

Isso tem uma consequência prática imediata. Uma tela chamada “Execução Orçamentária — Função 15” não responde a pergunta de ninguém. Uma tela chamada “Onde o dinheiro das obras está sendo gasto” responde. A mudança não é cosmética: é a diferença entre organizar a informação pela lógica de quem a produz e organizá-la pela pergunta de quem a procura.

03

O problema tem três camadas — e só a primeira é técnica

Aqui está a contribuição mais útil da estrutura. Miller separa o problema do herói em três níveis, e argumenta que as organizações resolvem obsessivamente o primeiro enquanto ignoram o segundo, que é o que de fato move as pessoas.

O problema externo é o obstáculo visível. No nosso caso, é o catálogo de barreiras que já conhecemos: a tela de despesas de Vegas que abria filtrada no mês corrente e anunciava que não havia execução — quando havia **R\$ 762 mil** em obras publicados o tempo todo; a informação escondida atrás de uma sanfona sem rótulo em Reno; a página de Atlantic que abria com as colunas e nenhuma linha; os dados de saúde de Baden-Baden em arquivos de dezenas de megabytes; a lista de PDFs de Biarritz oferecida no lugar dos **R\$ 473 mil** em pagamentos que estavam dentro deles.

O problema interno é o que tudo isso faz o herói sentir. E é aqui que a transparência brasileira perde a batalha.

Quem sai de um portal sem encontrar o que procurava não conclui “esta interface está mal projetada”. Conclui “**eu não entendi**”. Conclui que aquilo é assunto para quem é da área, que ele não tem preparo, que perguntas sobre dinheiro público são para contadores e jornalistas. Sai com uma sensação de incompetência que não é dele — é da tela.

Há uma evidência dura sobre isso, e ela deveria absolver definitivamente o cidadão. Numa única câmara municipal, 18 itens pareciam não cumpridos numa primeira leitura; ao conferir portal adentro, cerca de **14 deles estavam publicados**, apenas invisíveis pelo desenho. Quem avaliava era gente treinada, com método, com a tarefa explícita de encontrar aquela informação. E o desenho da tela venceu em 14 de 18 tentativas.

Se o avaliador especializado é derrotado, a sensação de baixa capacidade de compreensão do cidadão comum é um diagnóstico errado sobre si mesmo. Não é ele que não entende. É a tela que não explica.

O **problema filosófico** é a camada do “não deveria ser assim”. E ela é forte aqui: essa informação já foi produzida com dinheiro público, já foi paga, já foi publicada por dever legal. Está tudo lá. O que falha é o último metro — a tela. Fazer o cidadão desistir a um clique de distância do dado que ele mesmo financiou é uma forma silenciosa de negar um direito que formalmente foi concedido.

PEÇA DE APOIO 1

As três camadas do problema, e o que cada uma custa

Externo

o obstáculo visível

O filtro que abre no mês corrente e anuncia que não há execução. A sanfona sem rótulo. A tabela com colunas e nenhuma linha. O arquivo de dezenas de megabytes. A lista de PDFs no lugar do dado. Resolvido quase sempre com uma linha de texto ou um padrão de tela.

Interno

o que o herói sente

“Eu não entendi.” A conclusão de que dinheiro público é assunto de contador e jornalista. Uma sensação de incompetência que não é do cidadão — é da tela. É a camada que as organizações ignoram, e a que de fato faz desistir.

Filosófico

não deveria ser assim

A informação já foi produzida com dinheiro público, já foi paga e já foi publicada por dever legal. Falha o último metro. Desistir a um clique do dado que se financiou é negar em silêncio um direito já concedido.

Quem é o vilão

Toda história precisa de um antagonista, e Miller insiste que ele seja único, reconhecível e não uma abstração vaga. É tentador escolher o gestor, ou o órgão, ou a política. Mas a evidência de campo aponta para outro lugar.

O vilão é a tela que confunde. Não a má-fé, não a omissão deliberada, não o servidor. É o desenho — o filtro que abre vazio, o rótulo que não avisa, a mensagem ambígua em que a mesma frase significa “não houve nada” numa seção e “não houve neste mês” em outra.

E atrás desse vilão há uma estrutura que o multiplica. Prefeituras e câmaras, sobretudo as pequenas, não constroem seus portais: contratam sistemas de um mercado concentrado em poucas empresas, cada uma atendendo centenas ou milhares de municípios. A plataforma em que o “filtro que mente” aparece é usada por cerca de **61% dos órgãos avaliados** num estado inteiro.

Isso muda a natureza do vilão. Ele não é local, é atacadista: um defeito de desenho implementado uma vez se replica em escala. E cria uma segunda vítima, que costuma ser esquecida — **o servidor que alimenta o portal.** Ele opera um sistema complexo que não escolheu, não configura e frequentemente não domina por inteiro. Consegue cadastrar o dado; não consegue mudar como a tela o apresenta. Cobrar dele “transparência” sem lhe dar controle sobre a interface é cobrar um resultado que não está em suas mãos. Com poucos fornecedores no mercado, o município tem pouca margem para exigir mudanças — e o fornecedor, pouco incentivo para fazê-las.

Herói e servidor, portanto, estão do mesmo lado. O antagonista é comum aos dois.

PEÇA DE APOIO 2

Os números que aparecem neste artigo

14 de 18

itens tidos como não cumpridos numa câmara municipal estavam, na verdade, publicados — apenas invisíveis pelo desenho, para avaliadores treinados.

61%

dos órgãos avaliados num estado inteiro usam a plataforma em que aparece o “filtro que mente”. O defeito não é local: é atacadista.

R\$ 762 mil

em obras estavam publicados o tempo todo em Vegas, enquanto a tela filtrada no mês corrente anunciava que não havia execução.

R\$ 473 mil

em pagamentos estavam dentro dos PDFs que Biarritz oferecia no lugar do dado.

1 de 6 · 1 de 4

critérios de Saúde e de Educação atendidos por uma prefeitura certificada em nível Ouro — justamente o que o morador consulta para resolver a própria vida.

181

critérios, até, na régua que o gestor precisa atender — enquanto a Carta de Serviços, de maior valor de uso, vive numa dimensão de peso 1.

O guia: empatia e competência

O ponto de virada da estrutura é a entrada do guia. E a definição de Miller é precisa: o guia não é mais forte que o herói, nem toma o lugar dele. Ele traz duas coisas — **empatia** (demonstra que entende o problema) e **autoridade** (demonstra que sabe resolvê-lo).

Um portal construído como guia exibe as duas.

Empatia é a tela dizer que sabe por que você chegou ali. É a frase no topo de cada seção, em linguagem de gente: *“Aqui você vê cada obra da prefeitura, quanto custa e quanto já foi pago. Serve para você conferir se o dinheiro público está sendo bem usado.”* É o estado vazio que explica em vez de dispensar: *“Nenhuma obra teve pagamento em julho/2026. Para ver outros períodos, troque o ano acima.”* Custa uma linha de texto e devolve ao herói a certeza de que está no lugar certo.

Autoridade, aqui, não é ostentar volume publicado. É o oposto do que os portais fazem. O selo em destaque na home é o órgão dizendo “sou muito bom” — argumento de herói, não de guia. A autoridade que serve ao cidadão é a que ele consegue verificar sozinho: o carimbo visível de “atualizado em tal data, fonte tal”; a planilha que abre e bate; o link que funciona quando ele volta uma semana depois; o dado que não muda de valor conforme o caminho pelo qual se chega a ele.

Há um teste de fogo nessa distinção. Entre as unidades conferidas em campo, uma prefeitura certificada em nível Ouro atendia apenas **1 de 6 critérios de Saúde e 1 de 4 de Educação** — exatamente as informações que o morador consulta para resolver a própria vida. O selo estava correto pela fórmula. Mas, para o herói daquela cidade, o portal não era guia coisa nenhuma justamente onde ele mais precisava.

06

O plano: ninguém age sem saber os passos

Miller observa que, mesmo convencido, o herói trava se não vir o caminho. O guia resolve isso com um plano curto — três, quatro passos — que dissolve a névoa.

Os portais não oferecem plano nenhum. A tela termina e o cidadão fica ali, parado, com um dado que não sabe o que fazer com. O plano que falta cabe em três passos por seção:

1. **Escolha o que quer saber** — as perguntas comuns na entrada da seção, não os códigos.
2. **Veja na tela** — a tabela já preenchida, com colunas que qualquer um entende.
3. **Leve com você** — baixe a planilha, copie o link, ou peça o que não está publicado.

Há um segundo tipo de plano na estrutura, que Miller chama de plano de acordo: a lista de compromissos que remove o medo de dar o primeiro passo. E aqui acontece a coincidência mais elegante deste texto — **esse documento já existe na lei brasileira, e chama-se Carta de Serviços ao Usuário**, prevista na Lei 13.460/2017.

Ela responde exatamente às perguntas de quem hesita: quais serviços este órgão oferece, o que preciso levar, quanto tempo demora e a quem recorro se o prazo não for cumprido. O diagnóstico técnico do programa nacional de transparência a descreve como possivelmente o documento de maior valor de uso de todo o portal — e, ainda assim, ela vive numa dimensão de peso 1 no índice, frequentemente omitida.

A Carta é o único item da régua que não trata de dado passado, e sim de **promessa verificável**. Um número de empenho conta o que já aconteceu; a Carta diz o que você tem direito de esperar amanhã, com prazo. É a fala do guia, não do arquivista.

07

A chamada à ação, e o que está em jogo

Nenhuma história avança sem que alguém chame o herói para agir. Miller distingue a chamada direta (“compre”, “agende”) da transicional, que oferece um passo menor a quem ainda não está pronto.

Traduzido para uma tela de portal, a chamada direta é o botão: **baixar a planilha, pedir pelo e-SIC, registrar na ouvidoria, denunciar ao Tribunal de Contas**. A transicional é o convite mais leve: **comparar com anos anteriores, ver a Carta de Serviços, entender como este dado é produzido**. Quase nenhum portal oferece qualquer uma das duas. O dado é apresentado como fim, quando é meio.

E é aí que a estrutura cobra a última pergunta: o que acontece se o herói falhar, e o que acontece se vencer?

O fracasso não é abstrato. A matriz de risco do diagnóstico técnico nomeia com precisão o que a opacidade permite em cada frente: sem lista de espera transparente na regulação, o “fura-fila” por influência; sem estoque publicado, a negativa indevida de um medicamento que existe; sem fila de creche com critérios públicos, o apadrinhamento na porta de entrada da primeira infância; sem o par contratado × executado nas obras, o pagamento por serviço não realizado. Cada tela que derrota o cidadão é uma dessas portas ficando aberta.

O sucesso, por simetria, também é concreto — e modesto, o que é justamente o que o torna verossímil. Não é o cidadão virando auditor. É ele conferindo sua posição na fila, sabendo a quem cobrar quando o serviço falha, chegando à ouvidoria com o link e o print certos. Herói de uma história pequena, que é a dele.

PEÇA DE APOIO 3

Os sete elementos, traduzidos para uma tela de portal

Personagem

O cidadão que procura, não o órgão que publica.

Guia

A tela com empatia (diz por que você chegou ali) e autoridade verificável (data, fonte, link que abre).

Chamada à ação

Direta: baixar a planilha, pedir pelo e-SIC, registrar na ouvidoria, denunciar ao Tribunal de Contas. Transicional: comparar com anos anteriores, ver a Carta, entender como o dado é produzido.

Sucesso

Conferir a posição na fila, saber a quem cobrar quando o serviço falha, chegar à ouvidoria com o link e o print certos. Herói de uma história pequena, que é a dele.

Problema

Externo: o filtro vazio. Interno: “eu não entendi”. Filosófico: o dado já foi pago.

Plano

Escolha o que quer saber · veja na tela · leve com você. E, como plano de acordo, a Carta de Serviços (Lei 13.460/2017).

Fracasso evitado

Fura-fila na regulação, negativa indevida de medicamento que existe, apadrinhamento na fila da creche, pagamento por serviço não realizado.

08

A inversão: quem é o guia do gestor?

Há uma segunda história acontecendo em paralelo, e ignorá-la é o que faz a maioria dos textos sobre transparência soar como sermão.

O gestor também é herói de uma jornada. Ele quer o selo, quer o portal em ordem, e enfrenta obstáculos reais: uma equipe pequena com muitas atribuições, um sistema contratado que ele não controla, um fornecedor com pouco incentivo para mudar, e uma régua de até **181 critérios** para atender. O problema interno dele também existe: a sensação de estar sendo cobrado por algo que não depende inteiramente do seu esforço.

Quem é o guia dessa história? O controle externo. E aqui a estrutura sugere uma postura muito específica, que vale a pena levar a sério: o guia não compete com o herói, não se coloca acima dele e não se limita a apontar o que está errado. Ele traz empatia — reconhece que boa parte do defeito é estrutural e vem do sistema contratado — e traz autoridade na forma de plano: modelo de cláusula contratual a exigir do fornecedor, ordem de prioridade que começa pelo que o munícipe procura no balcão, padrão técnico de publicação que os poucos fornecedores implementariam de uma vez só.

Vale registrar, com todas as letras, que a régua atual não é o vilão desta história. É dela a exigência de encontrabilidade — seção acessível só por URL direta não conta —, a vedação de login, a exportação em formato editável, a regra que impede pontuar com listagem truncada, a atualidade real que desqualifica carimbos gerados a cada carregamento, e a obrigação de declarar explicitamente quando um fato não ocorreu. Boa parte do que este artigo pede já está escrita ali. O próximo degrau, que o próprio diagnóstico técnico do programa já propõe, é incluir a **compreensibilidade como item de verificação** — o momento em que a régua deixa de medir só o que o órgão publicou e passa a medir o que o cidadão conseguiu fazer com aquilo.

09

O ajuste necessário — e por que ele muda tudo

Prometi um ajuste no começo, e ele é o seguinte.

A estrutura de Miller foi construída para um mundo com concorrência. Uma empresa que confunde o cliente perde o cliente para outra, e é essa ameaça que a obriga a ser clara. A clareza, ali, é imposta pelo mercado.

No portal público não existe essa ameaça. O cidadão que não encontra a lista de espera da regulação da sua cidade não pode consultar a de outra. O órgão detém o monopólio da informação sobre si mesmo. Se a tela confunde, ele não perde nada — quem perde é o herói, que simplesmente desiste, em silêncio, sem reclamar, muitas vezes concluindo que o problema é ele.

E a mesma ausência de pressão se repete um nível acima: com poucas empresas fornecendo portais a milhares de municípios, também não há concorrência forçando o fornecedor a melhorar a interface.

Se o mercado não vai impor a clareza, ela tem de ser imposta pela régua e pelo contrato. Não é uma questão de sensibilidade de quem desenha; é uma questão de fazer com que alguém perca alguma coisa quando a tela derrota o cidadão.

A conclusão é incômoda, mas é a única honesta. Se o mercado não vai impor a clareza, ela tem de ser **imposta pela régua e pelo contrato** — medida na avaliação e exigida do fornecedor por cláusula. Não é uma questão de sensibilidade de quem desenha; é uma questão de fazer com que alguém perca alguma coisa quando a tela derrota o cidadão. Hoje ninguém perde. É por isso que o defeito sobrevive.

10

Um teste final, de cinco segundos

Miller propõe uma verificação brutalmente simples para qualquer material de comunicação: mostre a alguém que não conhece o assunto e veja se, em poucos segundos, essa pessoa consegue dizer o que se oferece ali, como obter, e por que isso melhoraria a vida dela.

Aplique isso a qualquer tela do seu portal:

1. **O que esta tela oferece?**
2. **Como eu consigo o que vim buscar?**
3. **Em que isso me ajuda?**

Se a resposta não estiver visível — sem rolar, sem clicar, sem adivinhar —, a tela ainda não está pronta. É a versão rigorosa daquele teste mais caseiro que já usamos antes: *se eu mostrasse isto a um parente que não é da área, ele resolveria sozinho, em dois minutos, o que o trouxe aqui?*

Um portal transparente não é o que publica mais. É o que assume, sem hesitar, o papel de guia — e devolve ao cidadão o papel que sempre foi dele.
