



NOTA TÉCNICA Nº 002/2017-SEMPA

INTERESSADOS: Órgãos do Poder Executivo Municipal

EMENTA: Propõe e detalha a metodologia das audiências preliminares, descrevendo a sistemática aplicação dos procedimentos para a elaboração do Plano de Denúncia, cujo desdobramento subsidiará o Plano de Demanda e consequentemente a Matriz Operacional, integrante do Plano Plurianual 2018-2021.

Este documento sintetiza as melhores práticas na aplicação de técnicas de análise de problemas e está alinhado aos padrões da Organização Internacional de Entidades de Fiscalização Superiores.

A presente Nota Técnica, inicialmente, conceitua as técnicas de análise e solução de problemas e discorre sobre seus objetivos e sobre a forma como deve ser aplicada durante as Audiências Preliminares para a elaboração do PPA 2018-2021, cujo produto principal é o inventário de problemas, sistematizados no Plano de Denúncia que orientará, a partir da consolidação do Plano de Demanda, a construção da Matriz Operacional, integrante do PPA 2018-2021.

O objetivo deste documento é orientar as equipes que coordenarão as Audiências Públicas preliminares sobre como utilizar a técnica de análise de problemas. Espera-se que a disseminação dessas orientações contribua para que as equipes compreendam melhor os objetivos das Audiências Públicas Preliminares e definam as questões mais relevantes para o contexto analisado.

No universo gerencial, a palavra “problema” recebe diferentes conceituações. Problema pode ser definido como “um evento, fato ou resultado indesejável de um trabalho” ou ainda representa “qualquer situação que incomoda e que precisa ser mudada, a partir de critérios estabelecidos” (SILVA, 1966, p. 209-210). Alternadamente, problema é “(...) a diferença (gap) entre o padrão ou objetivo e a situação atual. Assim, sendo, só pode haver um problema se existe algum padrão ou objetivo para que possa ser feita a comparação”.

O diagrama de problemas é uma técnica participativa que auxilia no desenvolvimento de ideias para identificar os problemas e organizar a informação



SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL

coletada, gerando um modelo de relações que o explicam. Esta técnica facilita a identificação e a organização das causas e das consequências ou efeito do problema central.

Os problemas são registrados a partir das dimensões estabelecidas pelo IEGM – Índice de Efetividade da Gestão Pública, base de avaliação dos PPA's dos municípios: saúde, educação, meio ambiente, cidade, planejamento, governança TI e Fiscal. A lógica é que cada problema deva estar posicionado abaixo de cada dimensão, refletindo, assim, a inter-relação entre eles. O Modelo Lógico resulta em processo que facilita planejar e comunicar o que se pretende com o programa e qual o seu funcionamento esperado.

O diagrama de problemas, também denominado como Planejamento de Projetos Orientado por Objetivos foi difundido em associação com o modelo lógico, metodologia, utilizada pelo Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão para aperfeiçoar o desenho de programas do Plano Plurianual (PPA). O modelo deste diagrama é utilizado para a explicitação do problema que determina a ação governamental que irá atacar. Para garantir que o problema central.

Tanto para a reunião, para o levantamento dos problemas, quanto para a reunião de validação da versão preliminar, é preciso escolher, dentre os integrantes da equipe de coordenação, um facilitador do processo de consolidação do instrumento. Este servidor ficará encarregado pela condução das reuniões e pela finalização do diagrama após o término das discussões.

O facilitador, no início da reunião de elaboração ou validação, deve explicar o propósito da ferramenta e destacar sua importância para o trabalho em curso. É importante também esclarecer como funciona o método e enfatizar que este só será bem sucedido se todos os participantes contribuírem com ideias e sugestões. Mostrar exemplos pode ser uma boa estratégia para que os participantes se familiarizem com o instrumento, percebam a diferença entre causas e consequências e entendam como devem ser retratadas as relações de causalidade.

Um problema deve ser evidenciado por sua descrição, isto é, por fatos verificáveis através dos quais ele se manifesta como tal em relação ao ator que o



SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL

declara. Além disso, estas evidências devem ser socialmente aceitas para que possam ser validadas. A descrição de um problema é relativa ao ator que o declara, pode ser um problema para um segundo, um êxito para um terceiro e uma oportunidade para um quarto. A descrição de um problema precisa o significado de um problema e o torna verificável mediante os fatos que o evidenciam.

São objetivos da descrição de um problema:

1. Fechar as distintas interpretações possíveis em um só significado;
2. Precisar o que deve ser explicado;
3. Evidenciar o problema de forma monitorável de forma a acompanhar a sua evolução;
4. Precisa o significado de um problema em termos de: quantidade e qualidade, tempo e localização;
5. Permite que se sejam previstas ou definidas as FONTES DE VERIFICAÇÃO para a descrição construída.

Existirá para um ator sempre que este o declare insatisfatório e evitável, o resultado de uma ação. Os problemas produzidos são problemas quase-estruturados. Um problema é quase-estruturado, quando:

1. Podem-se enumerar apenas algumas das variáveis que o compõem;
2. Só é possível precisar algumas das relações entre as variáveis;
3. As soluções são, necessariamente, situacionais, quer dizer aceitáveis para um ator e vista com restrições por outros.

No cenário social são produzidos três tipos de problemas. Adotando como referencial o tempo, o significado e a natureza do seu resultado, o problema pode ser:

1. **AMEAÇA** – perigo potencial de perder algo conquistado ou agravar uma situação;
2. **OPORTUNIDADE** – possibilidade sobre o que é possível atuar para aproveitá-la com eficácia ou desperdiçá-la;
3. **OBSTÁCULOS** – deficiências detectadas na observação e qualificação do processo.



SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL

É possível classificar os problemas quanto a

1. Tempo: atuais ou potenciais;
2. Governabilidade: controle total, baixo controle e fora de controle;
3. Abrangência: nacionais, locais, específicos, estaduais, municipais;
4. Estruturação: estruturados ou quase estruturados.

O enfrentamento de problemas já criados ou presentes é um ato reativo. O enfrentamento das ameaças e oportunidades é um ato propositivo. A ação de caráter propositivo é um objetivo a ser perseguido permanentemente pelo ator que busca melhores resultados e maiores possibilidades de êxito.

Um problema só existe quando um ator social o declara dentro do seu programa de prioridades. Isto ocorre seja pelo mal-estar que produz, pelos riscos sócio-políticos envolvidos ou pelas oportunidades que propicia. Antes que um ator declare sua insatisfação o problema é um mal-estar impreciso ou uma mera necessidade sem demanda política.

A explicação da situação inicial supõe:

1. Listar os problemas mais relevantes para o ator que planeja;
2. Avaliar os problemas segundo a perspectiva;
3. Situar os problemas no tempo e no espaço;
4. Verificar se existe complementariedade ou contradição entre os problemas declarados;
5. Identificar fatos que evidenciam e tornam precisa a existência de problemas (descritores);
6. Levantar causas e consequências;
7. Selecionar as causas críticas (nós críticos) que podem ser objeto de intervenção.

Uma correta formulação de um problema é condição essencial para seu equacionamento. Um problema mal formulado pode levar a uma visão distorcida da situação e à tomada de decisões equivocadas, que podem debilitar o ator. Formular os problemas como condições negativas podendo ser: uma situação ou estado negativo, uma má utilização de recursos, uma ameaça ou uma intenção de não



SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL

perder uma oportunidade. Problema não é “ausência de uma solução”, nem um exercício de futurologia e nem imaginação dispersiva.

A formulação do problema deve ser cuidadosa, pois orientará as etapas seguintes. Sendo assim, para que o problema tenha uma redação adequada, é preciso seguir algumas orientações, que estão destacadas a seguir:

1. O problema é uma situação negativa;
2. É uma situação real e não teórica;
3. Sua redação não deve ser extensa, nem vaga, como por exemplo, “infraestrutura”, que por si só não especifica qual é o problema;
4. Deve-se evitar escrever o problema como sendo falta de um determinado serviço. Por exemplo: “Falta de creches e pré-escolas”. Quando o problema é redigido desta maneira, direciona a solução, tolhendo a busca por soluções alternativas;
5. Da mesma forma, deve-se evitar escrever o problema como não existência de algo. Por exemplo: “Não existe no país um órgão responsável pela fiscalização das florestas”;
6. Não se deve escrever a causa do problema em seu enunciado. Por exemplo: “A qualidade das estradas está ruim, devido à falta de fiscalização das obras”;
7. O problema não deve ser formulado a partir de interpretações, preconceitos ou posicionamentos individuais. Por exemplo: “O governo é burocrático”.

Alguns cuidados devem ser tomados ao se aplicar as técnicas de análise de problemas:

1. Envolver a equipe interessada e pessoas atingidas pelo problema;
2. Não criticar ideias e sugestões;
3. Não sobrecarregar o Diagrama de Problemas;
4. Listar todos os problemas mais prováveis de acordo com as dimensões apresentadas;
5. Criar ambiente favorável à discussão do problema;
6. Entender claramente cada causa e seus possíveis efeitos;



SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL

7. Não nomear temas gerais como problemas (saúde, transporte);
8. Não listar objetivos (atingir 50% de imunização, concluir a estrada entre A e B).

Adicionalmente, é importante considerar que a reunião para discutir os problemas não deve ultrapassar duas horas de duração para não se tornar contraproducente. Caso o tempo não seja suficiente para a conclusão do instrumento, o facilitador deve interromper o processo de discussão e combinar com a equipe como continuar o trabalho.

Outro ponto que deve ser ressaltado é que deve ser que as ferramentas que descritas são apenas um meio para se atingir um objetivo maior, que, no caso da gestão municipal, é o diagnóstico e a definição do foco do trabalho. Assim, a técnica proposta deve ser bem realizada, seguindo as recomendações deste documento, mas não se deve almejar a sua perfeição, investindo-se horas de dedicação em discussões improdutivas, que retardem a sua conclusão.

A equipe e, principalmente, o responsável pela aplicação da técnica devem usar o julgamento profissional para saber a hora correta de encerrar as discussões e finalizar o diagrama de problemas.

A explicação da situação inicial é a forma como os atores participantes de um processo social observam e, portanto, explicam a realidade em que estão inseridos. Toda explicação pressupõe reflexão. É ela que permite que o ator perceba possibilidades para transformar ou manter uma dada situação.

Para explicar um problema é necessário fazer uma distinção entre:

1. Causas – (o problema se deve a...);
2. Descrição – (se verifica através de ...);
3. Consequências – (produz um impacto em...).

Explicar uma situação ou um problema é construir um modelo explicativo de sua geração e tendências. Explicar uma realidade implica em distinguir entre explicações. Para explicar uma situação que me afeta preciso compreender a explicação do outro, incluindo o que ele pensa sobre minha explicação. Quanto



SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL

maior for a minha capacidade de entender a explicação do outro, maior será a probabilidade de êxito e mais potente minha ação.

Etapas da construção do Plano de Denúncias

1º Passo

Definição do Problema

1. O passo inicial é ter claramente definido o problema a ser solucionado;
2. Esclarecer bem o que é “causa”, para que não haja dúvida alguma sobre o conceito de problema, ou seja, problema é resultado, problema está ligado aos fins e não aos meios;
3. Todos os dados necessários deverão ter sido levantados de modo que o problema seja muito bem caracterizado;
4. É fundamental, pois, que na equipe exista um consenso de que ‘aquele’ é o problema a ser atacado.

2º Passo

Desenho do diagrama de problemas

Para efeito de classificação será utilizado como tema de referência as dimensões de base do IEGM – Índice de Efetividade da Gestão Pública, estabelecido pelos Tribunais de Conta para avaliação das gestões municipais. São eles:

1. Saúde;
2. Educação;
3. Meio Ambiente;
4. Planejamento;
5. Fiscal;
6. Cidade;
7. Governança TI.

Cada grupo deverá se reunir para formação de grupos de intervenção com o número mínimo de 10 participantes e no máximo de 20 participantes.



SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL

Definido as equipes, afixar no quadro o desenho de um diagrama de Problemas e nele anotar na extremidade do diagrama o propósito da equipe.

3º Passo

Registro das contribuições

1. Solicitar para cada participante anote silenciosamente as suas ideias expressando assim com ampla liberdade e maior responsabilidade o seu pensamento sem se preocupar com as ideias dos outros;
2. Distribuir cerca de três post-it a cada participante e formular perguntas:
Qual é o problema que precisa ser resolvido pelo Poder público que você observa?
3. Orientar os participantes para que anotem apenas um problema em cada post-it;
4. Dar um tempo necessário (em torno de dez a quinze minutos) para que os participantes reflitam sobre as causas do problema e as anotem.

4º Passo

Coleta das contribuições

Decorrido o tempo necessário (dez a quinze minutos), recolher de cada participante os post-it

1. Informar que cada problema será lido exatamente como foi escrito. Se quem anotou o problema considerar necessário, poderá prestar esclarecimentos a respeito da ideia emitida;
2. À medida que for lendo, perguntar ao grupo:
E este problema possui afinidade com alguma já lida?
Onde podemos afixá-la?
3. Ressaltar que somente deverão permanecer no diagrama os problemas sobre os quais o poder público tem governança;
4. Repetir o procedimento até o ultimo post-it tenha sido afixado no diagrama e sejam esclarecidas as eventuais dúvidas sobre os problemas;



SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL

5. Numere cada uma das causas para em seguida fazer a priorização.

5º Passo

Priorização das causas

1. Explicar aos participantes que será necessário escolher entre os problemas levantados aquelas vitais a serem atacadas. Para tanto, cada um atribuirá notas aos problemas levantados de acordo com os critérios:

Nota 5: problemas vitais, ou seja, problemas que devem ser atacados de imediato;

Nota 3: problemas muito importantes;

Nota 1: problemas importantes.

6º Passo

Votação

1. Ler todos os problemas sem interrupção para uma visão geral;
2. Ler cada problema e pedir aos participantes que deem uma nota para cada problema;
3. Anotar ao lado de cada problema as notas que os participantes forem informando;
4. Quando um problema apresentar notas muito variadas promover um rápido debate para esclarecer as razões dessa disparidade. Os participantes poderão nesta fase alterar a nota.

7º Passo

Resultado da votação

1. Somar as notas atribuídas a cada problema e anotar o resultado ao lado de cada uma;
2. Concluída a soma das notas de cada problema, relacionar as dez mais votadas anotando-as numa cartolina para definir os macrodesafios.



SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL

A partir da definição dos dez problemas mais votados, deverá ser preenchida uma matriz em que permita visualizar aqueles que merecem ter seu tratamento priorizado. Utilizando-se dos fatores avaliativos:

1. Gravidade: Impacto do problema sobre as coisas, pessoas, resultados, processos ou organizações e efeitos que surgirão em longo prazo, caso o problema não seja resolvido;
2. Urgência: relação com o tempo disponível ou necessário para resolver o problema;
3. Potencial de crescimento do problema, avaliação da tendência de crescimento, redução ou desaparecimento do problema.

Barcarena, 19 de Abril de 2017.