

MINISTÉRIO DO  
PLANEJAMENTO,  
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO



---

# RELATÓRIO DA AVALIAÇÃO DO PLOA-2018

---



OUTUBRO DE 2017

## Sumário

Agradecimentos	2
1. Apresentação da avaliação	2
2. Visão geral da coleta de dados	2
3. Perfil dos entrevistados	3
4. Destaques gerais do PLOA-2018	3
4.1 Comparação do PLOA-2018 com o PLOA-2017	3
4.2 Aspectos a serem aperfeiçoados no PLOA	5
5. Destaques específicos do PLOA-2018	6
5.1 Cadastro de ações	6
5.2 Elaboração das propostas orçamentárias	8
5.3 Canais e Instrumentos de apoio	9
5.4 Sistema e funcionalidades	10

## Agradecimentos

A Secretaria de Orçamento Federal (SOF) expressa seus sinceros agradecimentos a todos aqueles que disponibilizaram uma parte de seu tempo para responder ao questionário e ajudar no trabalho de pesquisa.

Neste ano a participação foi recorde e as opiniões coletadas bastante ricas, o que permitiu a obtenção de um panorama completo sobre o processo de elaboração do PLOA junto ao pessoal dos órgãos setoriais e das unidades orçamentárias. A partir desses achados será feita uma análise sobre a pertinência e a viabilidade de mudanças corretivas, bem como do momento possível ou desejado para sua implantação.

Ressalta-se que o aperfeiçoamento do processo do PLOA é algo que envolve diversos fatores e atores. Logo, a definição e a implementação de mudanças não é um processo simples nem rápido.

Por fim, é preciso lembrar também que, além da participação na avaliação do PLOA, realizada anualmente, as críticas e sugestões de todos os envolvidos no processo podem (e devem) ocorrer de modo permanente e tempestivo, facilitando sua consideração para possíveis melhorias.

## 1. Apresentação da avaliação

A avaliação do PLOA-2018 foi realizada com os atores dos órgãos setoriais e unidades orçamentárias que participaram do processo de elaboração das propostas orçamentárias, e teve como o objetivo avaliar o processo de elaboração do PLOA 2018 e identificar pontos de melhoria para o PLOA-2019, por meio da:

- I. Avaliação do processo orçamentário nas fases qualitativa e quantitativa, levando em consideração padrões e resultados esperados do processo;
- II. Avaliação da utilidade dos canais, instrumentos e serviços prestados ao Sistema de Planejamento e Orçamento; e
- III. Identificação de possíveis melhorias para as fases qualitativa e quantitativa, tanto para o processo do PLOA quanto para os canais e instrumentos de apoio.

## 2. Visão geral da coleta de dados

A pesquisa foi realizada entre os dias 12 e 29 de setembro de 2017 (18 dias de coleta de dados). 2.364 servidores dos órgãos setoriais e unidades orçamentárias foram convidados a participar, e 750 entrevistas completas foram coletadas. O questionário consistiu em 11 perguntas fechadas e 10 perguntas abertas (das quais somente 3 eram obrigatórias) e teve duração média de 13 minutos. Nas questões abertas foi possível coletar mais de 1.400 relatos e mais de 700 propostas de melhoria.

### 3. Perfil dos entrevistados

Das 750 pessoas que responderam à pesquisa, a maior parte (mais de 70%) pertence apenas a Unidades Orçamentárias. Tem-se ainda que muitas (quase 40%) não participaram do PLOA 2017 e parte significativa (pouco acima de 40%) teve atuação nas duas fases do processo (qualitativa e quantitativa).

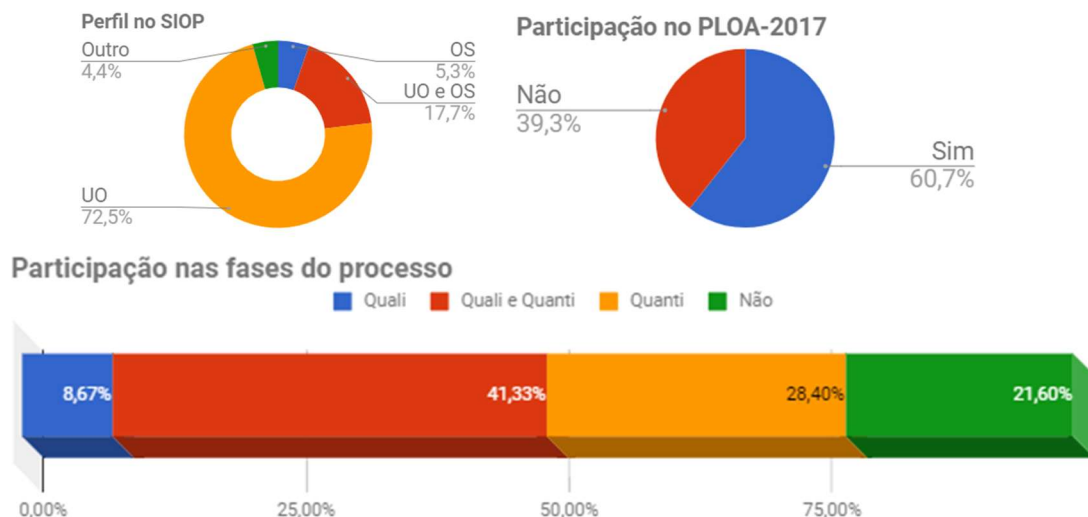


Figura 1: Quadro de perfil dos entrevistados

### 4. Destaques gerais do PLOA-2018

O processo de elaboração do PLOA-2018 foi bem avaliado pelos entrevistados: a nota média atribuída foi de 7,37. Além disso, dentre os que participaram também do processo de elaboração do PLOA-2017 (cerca de 60% dos entrevistados), a maioria (mais de 75%) avalia que o PLOA-2018 foi melhor que o PLOA-2017.

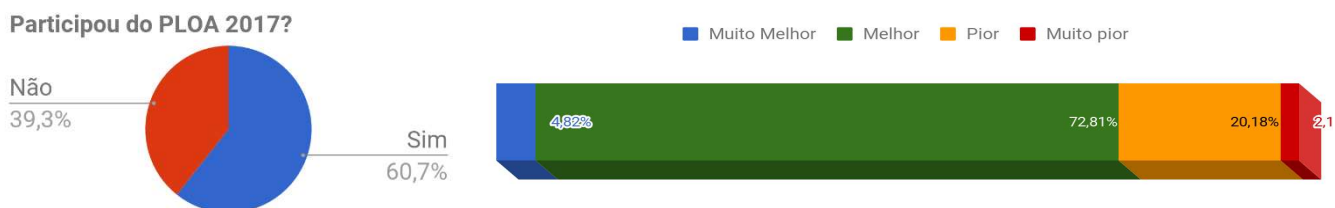


Figura 2: Quadro de avaliação do PLOA 2018 em comparação com o PLOA 2017

#### 4.1 Comparação do PLOA-2018 com o PLOA-2017

Os entrevistados, ao relatarem os motivos de terem avaliado o PLOA-2018 como melhor que o PLOA-2017, evidenciaram:

##### **Introdução da pré-proposta (52 relatos positivos e 7 negativos).**

A introdução da pré-proposta foi bem avaliada, como se depreende de relatos como: “A etapa pré-proposta facilitou muito a etapa final de proposta.”; “A pré-proposta no SIOP foi muito bem

*vinda, porque ficou mais fácil fazer a proposta, uma vez que a pré-proposta estava pronta, só foi preciso fazer alguns ajustes necessários.”; e, “O fato de ter a pré-proposta, pois foi possível ter tempo de analisar e discutir internamente as prioridades da UO.”*

Por outro lado, os que se posicionaram contra tal inovação o fizeram argumentando que “o envio da pré-proposta foi num tempo muito exíguo e a proposta orçamentária em si foi redundante” e “a elaboração de pré proposta ficou um pouco confusa”.

#### **Melhoria da usabilidade do SIOP (45 relatos positivos e 6 negativos).**

A melhoria na usabilidade do SIOP foi avaliada como um destaque positivo. Essa melhor interface trouxe como benefícios a “*maior facilidade de navegação no sistema*”, tornando-o “*mais intuitivo*” para os usuários.

Já a maioria dos pontos negativos se concentrou em relatos do MEC (4), criticando a falta de praticidade do sistema em relação ao SIMEC.

#### **Maior frequência de orientações e comunicações (37 relatos positivos e 5 negativos).**

Outro quesito bem avaliado foi a maior comunicação ou orientação a respeito do processo orçamentário, uma vez que houve “*Envolvimento dos técnicos da SOF nas orientações (tanto na elaboração do PLOA quanto o pessoal do Suporte).*” e “*pronto esclarecimento de dúvidas por parte dos técnicos da SOF.*”

De maneira geral, as orientações concorreram para um melhor PLOA, como verificado neste relato: “*O processo foi mais ágil, houve mais explicações sobre como fazer o processo, conseguimos entregar a PLOA com mais qualidade e menos retrabalho.*”

No entanto, também houve algumas críticas sobre a falta de orientações concretas ou sua insuficiência.

#### **A introdução do cronograma e a portaria de prazos (27 relatos positivos e 25 negativos).**

A introdução da portaria de prazos teve impacto positivo ao estabelecer “*prazos mais definidos e claros sobre cada etapa do processo.*”. A divulgação da portaria com o cronograma de prazos também auxiliou a fluidez dos trabalhos das equipes envolvidas, conforme se observa os seguintes relatos: “*a apresentação do calendário de atividades para elaboração do ploa que foi disponibilizado com bastante antecedência.*”; “*Houve divulgação prévia de cronograma das atividades o que facilitou nosso planejamento de atividades*”

Já os que avaliaram o PLOA-2018 como pior que o PLOA-2017 evidenciaram principalmente o prazo reduzido para elaboração da proposta (25 relatos) e a demora na disponibilização dos limites (12 relatos). Esses dois fatores devem ser interpretados em um mesmo contexto, dado que os relatos apontam uma ligação estreita, uma vez que “*os prazos foram muito curtos, principalmente por conta da introdução do pré-limite (na fase de pré-proposta) e da demora nas definições dos parâmetros no curso do processo.*”

## Por que foi melhor ou pior que o PLOA 2017?

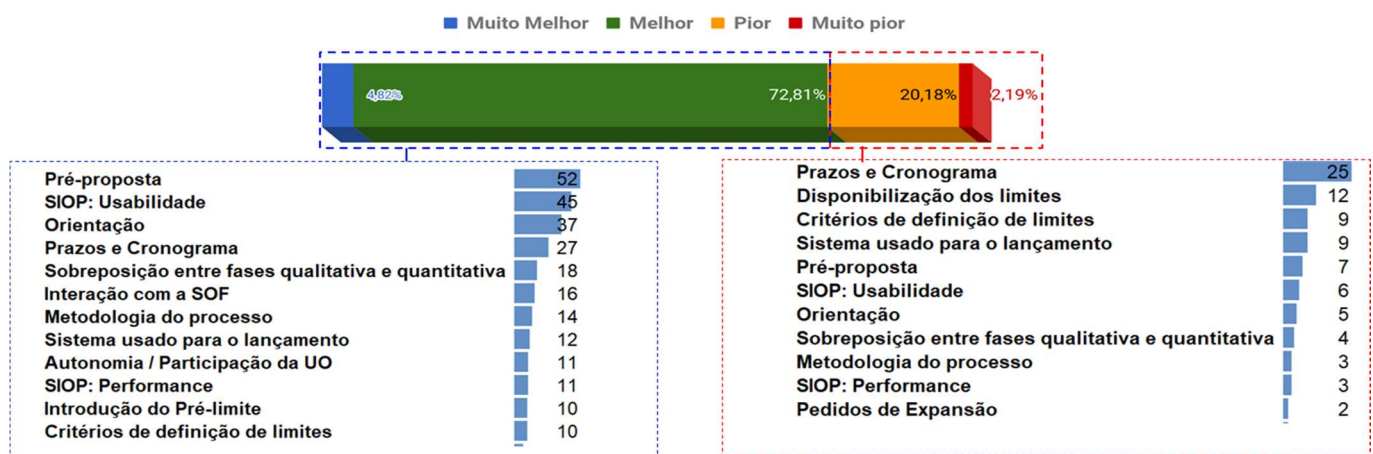


Figura 3: Quadro de motivos para os relatos de avaliação do PLOA 2018, comparado com o PLOA 2017

### 4.2 Aspectos a serem aperfeiçoados no PLOA

Quando questionados quanto aos aspectos que devem ser aperfeiçoados no processo de elaboração do PLOA, houve um total de 259 relatos, nos quais os entrevistados propuseram melhorias em aspectos como:

**Antecipação da disponibilização dos limites (57 relatos), ou gestão do risco associado ao atraso da disponibilização, e a necessidade de um prazo mínimo para realizar o lançamento das propostas (13 relatos).**

Este ponto sugere que o prazo para discussão prévia e elaboração da proposta requer avaliação, na medida em que alguns relatos sustentam que o prazo da UO precisa ser ampliado.

De maneira geral, conforme relatos como “O prazo para lançamento foi muito curto” e “A divulgação do teto SOF é sempre muito em cima do prazo para envio da PLOA”, percebe-se que tal fato pode ser determinante para a qualidade da proposta, segundo se infere da seguinte proposta de melhoria: “Maior prazo, para que haja tempo hábil de planejar o orçamento junto às unidades orçamentárias descentralizadas, de forma que a proposta orçamentária esteja mais adequada à realidade do órgão.”

**Papel da análise e discussão no ajuste dos limites (31 relatos), ou critério de definição dos limites, e ausência de espaço para registrar a “necessidade real” do órgão.**

Segundo os entrevistados, “as comprovações das necessidades não são levadas em consideração”, dado que o critério de definição dos limites é baseado na “série histórica da execução”. Além disso, apresentam-se a pouca “participação nas decisões e concessão de limites” e as “pressões para cortes orçamentários” como agravantes dessa dinâmica. Entre as principais sugestões está a de que os órgãos e unidades “tenham a oportunidade de registrar a necessidade de cada órgão, independente do limite que é disponibilizado no SIOP para inclusão da proposta na fase qualitativa.”

**Acesso a canais, guias, capacitação e orientação para a execução das atividades do processo (42 relatos).**

Os relatos apontam para a necessidade de "mais manuais com instruções de acesso e procedimentos" e a ampliação dos canais como "tutorial ou treinamento". Outro fator relevante é a tempestividade dos atendimentos, visto que, "o canal suporte SIOF", por exemplo, "não consegue resolver as dúvidas na hora, sempre tem que abrir chamado e demora muito a resolução", o que traz como sugestão, a título de exemplo, a criação de "um canal de perguntas e respostas".

### Melhoria da interação / comunicação entre Unidades Orçamentárias (UO) e Órgãos Setoriais (OS) e maior participação das UOs no processo (42 relatos).

Outro aspecto abordado refere-se ao processo de comunicação entre OS/UO e a SOF. Sugestões como "Melhorar o processo de comunicação entre os atores desse processo, principalmente, com o órgão central" e "na minha opinião a SOF deveria abrir um canal de comunicação diretamente com as Unidades Orçamentárias. As regras deveriam ser passadas diretamente para as UOs, pelo menos na elaboração das propostas orçamentárias." sugerem que uma melhoria na comunicação entre os atores do Sistema de Planejamento e Orçamento pode contribuir para a elaboração do PLOA.

## 5. Destaques específicos do PLOA-2018

Esta seção divide-se em quatro grupos, conforme o questionário aplicado na coleta de dados:

1. Sobre o cadastro de ações
2. Sobre a elaboração das propostas orçamentárias
3. Sobre os canais e instrumentos de apoio
4. Sobre o SIOF e suas funcionalidades

### 5.1 Cadastro de ações

Na fase qualitativa, sobre o processo e o resultado do cadastro de ações, os entrevistados avaliaram, através de 375 respostas a uma questão de múltipla escolha, que, em geral, os padrões e expectativas do órgão central em termos de qualidade do cadastro foram realizados em nível satisfatório. Contudo, através de 100 relatos na questão aberta, eles indicaram como pontos de melhoria principais o prazo disponível para elaboração e a dificuldade em utilizar as informações físicas do cadastro de ação.

Padrões e expectativas do órgão central	% de respostas apontando necessidade de melhoria
Suficiência do prazo destinado ao processo de revisão do cadastro de ações	23%
Utilização das informações físicas das ações no cálculo da dotação proposta	21%
Utilidade das informações registradas no cadastro de ações	17%
Clareza e facilidade de usar o referencial metodológico da fase qualitativa	11%
Explicitação do vínculo das ações registradas no cadastro com a política setorial	10%
Aderência entre as ações e os objetivos do PPA	9%
Vínculo com a finalidade no título das ações e na sua descrição	7%

Figura 4: Avaliação da fase qualitativa (375 respondentes)

Quando questionados sobre os principais pontos que necessitam de aperfeiçoamento na fase do Cadastro de Ações, os entrevistados apontaram:

#### **Tempo disponível para revisar o cadastro de ações (13 relatos).**

Uma preocupação relevante quanto à qualidade do cadastro pode ser observada no seguinte relato: *“É preciso dispor de mais tempo para a revisão do cadastro de ações para que a unidade administrativa envolvida diretamente com a execução possa se manifestar e, de preferência, realize a revisão do cadastro.”*

Verifica-se, portanto, que a questão do prazo para revisão do cadastro carece de atenção, como sugerem outros entrevistados: *“Ampliar o tempo de acesso ao SIOF para cadastro de ações uma vez que não há delimitação temporal entre os momentos qualitativo e quantitativo do PLOA” e “Ter mais tempo, inclusive para se alinhar com o planejamento estratégico, tático e operacional de cada órgão/entidade. Para tanto é preciso haver mais difusão e efetivo uso da cultura de planejamento e execução do que foi planejado, e não ficarmos simplesmente ao alvedrio de cada gestor da vez”.*

#### **Aspectos de aderência e flexibilidade dos produtos e metas físicas, e de facilidade de usar o referencial metodológico dos atributos (cerca de 40 relatos sobre diversos aspectos metodológicos).**

Outro apontamento que merece atenção sugere refletir sobre uma possível adaptação da metodologia estabelecida no sentido de se informar ou mensurar melhor os objetivos perseguidos. Os relatos abaixo descrevem bem a oportunidade de revisão do referencial metodológico:

*“A meta física das ações/PO. Em algumas ações, a meta física não tem nenhuma relação com a dotação orçamentária ou se há relação, essa, não é perfeita, em termos de medição. Como exemplo disso temos o PO capacitação de recursos humanos, que tem como produto servidor capacitado, em unidade, que não reflete a política de capacitação, haja vista que, no caso do \_\_\_\_\_, órgão de pequena estrutura, é comum um servidor fazer mais de um treinamento. Isso consome a dotação, mas não eleva a meta realizada na mesma proporção.”*

*“Maior flexibilidade nas especificações do produto. Principalmente em relação a obrigatoriedade de se ter produto com meta física ou não. Muitas vezes o produto não reflete a ação orçamentária e só consta no cadastro por obrigatoriedade da SOF.”*

*“Permitir atualização do custo total e do cronograma físico financeiro das ações de projetos após a programação quantitativa final dos valores. Permitir o livre preenchimento dos valores no cronograma físico financeiro das ações de projeto.”*

#### **Ampliação do acesso a guias, capacitações e orientações sobre as atividades do processo (11 relatos).**

Entre os relatos mais exemplificativos das propostas de melhoria dos guias, capacitações e orientações aborda-se a simplificação, flexibilidade e clareza metodológica, tendo em vista tornar *“a metodologia mais autoexplicativa”*. Além disso, há propostas em torno do fornecimento de *“um guia orientativo explicitando melhor a metodologia”*, da *“disponibilização de mais manuais com instruções de acesso e procedimentos”* e de um esforço maior de capacitação dos *“técnicos dos órgãos para realizarem o processo”*.



### Usabilidade do SIOP na entrada, alteração e visualização das informações (6 relatos).

Envolve aspectos de melhorias na forma com que as ações no sistema são executadas pelos usuários. Entre as propostas de melhoria mais exemplares estão: a “criação de ação ser mais explícita e intuitiva”; a “manutenção de um histórico, de fácil acesso, contendo por quem e quando foram elaboradas as definições das ações, indicadores”; a “visualização do cadastro anterior poderia ser facilitada para comparação”; e a implementação de “procedimentos mais claros e intuitivos no Sistema”

### Melhor interação entre UO e OS e maior participação das UOs no processo (10 relatos).

Segundo os entrevistados, principalmente as Unidades Orçamentárias, “deveria haver mais liberdade para as alterações propostas, o resultado dos pedidos de alteração (se aceitos ou não) deveriam ser informados às UOs”, dado que atualmente “o processo todo já vem para os órgãos pré-definido, não há participação do executor, não há chance de solicitar novas ações”. Dessa forma “deveria existir um canal de diálogo mais estreito entre a SOF e a UO, em que pese a boa vontade da OS, a comunicação direta evitaria retrabalho, perda de informação e tempo”.

## 5.2 Elaboração das propostas orçamentárias

Na fase quantitativa, sobre o processo de elaboração das propostas orçamentárias nos órgãos, os entrevistados avaliaram de forma mais positiva o encadeamento entre fases qualitativa e quantitativa e a compatibilidade entre as tarefas de elaboração das propostas e as demais atividades dos órgãos. Contudo, os prazos e as orientações para a elaboração foram apontados como focos para melhoria, tanto na questão fechada de múltipla escolha (523 respostas) quanto nos relatos da questão aberta sobre os pontos a serem aperfeiçoados referente ao processo de elaboração da proposta orçamentária (cerca de 280 relatos).

Padrões e expectativas do órgão central	% de respostas apontando necessidade de melhoria
Suficiência do prazo para apresentação da proposta	36%
Qualificação / aprofundamento da discussão da proposta orçamentária com a SOF	33%
Suficiência do prazo para apresentação da pré-proposta	32%
Suficiência das orientações para a elaboração da proposta	23%
Suficiência das orientações para a elaboração da pré-proposta	20%
Claro encadeamento e alinhamento das tarefas entre as fases qualitativa (cadastro de ações) e quantitativa	19%
Compatibilidade entre as tarefas de elaboração da Proposta com as demais atividades realizadas pelas equipes dos órgãos setoriais	12%

Figura 5: Avaliação da fase quantitativa (523 respondentes)

Quanto aos prazos, os relatos apontam que o prazo para elaboração da proposta foi “muito curto” (62 relatos), principalmente para as UOs, em que “os prazos sempre são muito curtos, as informações passadas pelo Ministério são realizadas muito próximo ao fim do prazo e, em 2018, além disso, houve demanda de preenchimento de informações sem tempo para efetuar qualquer levantamento”. Ademais, um grande número de relatos evidencia o atraso na disponibilização dos limites como um fator determinante para as avaliações negativas do prazo para elaboração

das propostas (31 relatos), “os prazos entre a divulgação dos referenciais monetários e da inserção do PLOA no SIOF foram extremamente curtos tanto em 2017 quanto em 2018”, o que põe em destaque que talvez a problemática dos prazos tenha mais ligação com o atraso na disponibilização dos limites do que com o cronograma definido e divulgado.

Quanto às orientações, os relatos (61 relatos) indicam a necessidade de “ampliar a frequência de comunicação das etapas e prazos”, melhorando a “clareza sobre o que deve ser feito e as datas limites nas etapas do processo”. Deve-se ressaltar que essas orientações são feitas do Órgão Central para os Órgãos Setoriais (OS) e dos Órgãos Setoriais para as Unidades Orçamentárias (UO), logo, a falha de comunicação apontada deve ser entendida em um contexto mais amplo, envolvendo os diferentes atores do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal.

Além disso, na qualificação e aprofundamento da discussão da proposta orçamentária com a SOF, os entrevistados apontaram como negativo principalmente os critérios de definição de limites e o resultado das discussões com a SOF (61 relatos). Segundo os entrevistados, a definição dos limites apresenta um “forte viés na base histórica de execução” e as discussões e interações com a SOF não serviram para alterar a percepção quanto às “reais necessidades” dos órgãos e a alteração dos limites para comportar tais “necessidades”.

### 5.3 Canais e Instrumentos de apoio

Quanto aos canais e instrumentos de apoio, de maneira geral, um dos principais destaques é a baixa utilização de alguns canais.

Nesse sentido, cabe avaliar se o foco de atuação da SOF deve ser na qualidade dos canais e instrumentos, ou na busca de ampliação do alcance e conhecimento dos canais, guias, capacitações e orientações existentes.

#### Órgãos Setoriais



Figura 6: Quadro de avaliação dos canais e instrumentos de apoio - 117 respondentes OS (87 participaram em 2017)

### Unidades Orçamentárias

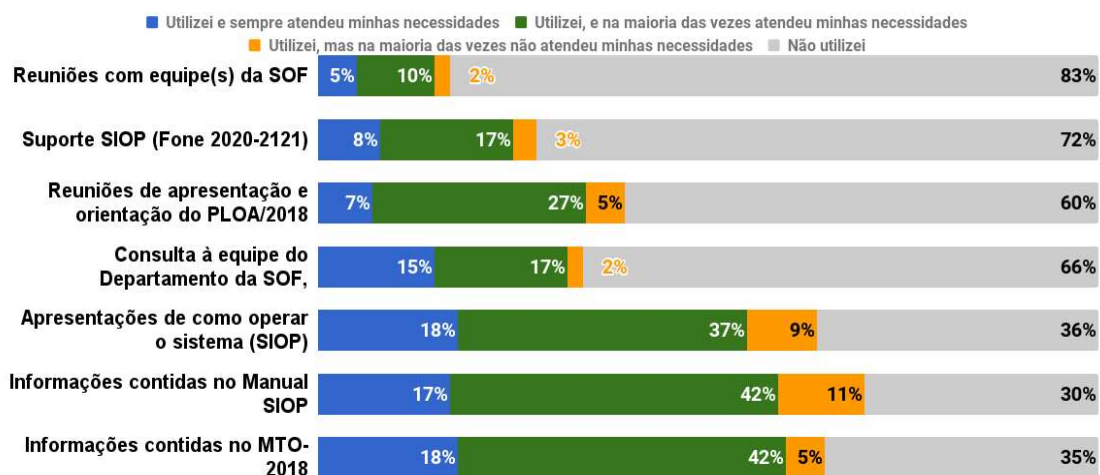


Figura 7: Quadro de avaliação dos canais e instrumentos de apoio - 394 respondentes UOs (273 participaram em 2017)

Ainda que os canais referentes ao Manual SIOP e ao MTO tenham apresentado maior utilização dentre os demais instrumentos de apoio avaliados, bem como tenham atendido relativamente bem às necessidades na maioria das vezes em que foram utilizados, deve-se levar em consideração a pertinência das críticas apresentadas nos 169 relatos, os quais demandam um maior detalhamento de como executar funções no sistema, a cobertura de guias na totalidade dos módulos disponíveis do sistema e os canais de pronto atendimento em momentos críticos do processo.

#### 5.4 Sistema e funcionalidades

No que diz respeito ao Sistema (SIOP) e suas funcionalidades, a maior parte dos entrevistados (mais de 85% dos 750 respondentes) avalia que o SIOP atende suas necessidades de operacionalização na elaboração e gestão orçamentária. Contudo, quando questionados sobre quais pontos deveriam ser aperfeiçoados no sistema, os entrevistados apontaram principalmente (em um total de 237 relatos):

#### **A usabilidade ou facilidade de utilizar o SIOP e realizar as tarefas e procedimentos no sistema (70 relatos).**

Entre os relatos mais representativos sobre as melhorias e aperfeiçoamentos desejados estão: os "procedimentos serem mais claros e intuitivos no Sistema"; o "sistema ser mais prático, rápido e intuitivo, já que o processo precisa ser claro e preciso, necessita de um sistema de interface simples e limpo"; o sistema ser "de mais fácil localização das informações"; e a possibilidade de "alteração de perfil sem ter que logar novamente".

#### **Usabilidade e conhecimento de como executar consultas e visualizações das informações inseridas no sistema pelo usuário ou órgão (64 relatos).**

Os entrevistados sugerem a melhoria da interface das funcionalidades de relatórios, consultas e visualizações das informações inseridas. Como por exemplo: "o SIOP poderia apresentar um relatório final, com informações sobre os limites da UO e os valores definidos na proposta da UO,

*ou pelo menos permitir a exportação de uma planilha com as informações completas da proposta"; a "melhoria da emissão de relatórios" e "extração de dados e relatórios".*

É importante destacar que muitos respondentes solicitaram funcionalidades e relatórios já existentes no sistema, o que reforça os relatos que sugerem maior capacitação e orientação, tal como descrito no item "Acesso a canais, guias, capacitação e orientação para a execução das atividades do processo".

**Melhoria no desempenho do SIOP, no tempo de espera para executar as funções no sistema (22 relatos).**

Segundo os relatos dos entrevistados, "o SIOP poderia ser mais ágil nas consultas e a plataforma mais limpa permitindo uma navegação direta", ou seja, deve-se priorizar as melhorias "dos problemas de lentidão e travamento do sistema que ocorrem frequentemente". Para os usuários que apontaram necessidade de melhoria, o sistema "é muito instável", "nas fases mais críticas do processo orçamentário ele sai do ar", e "tivemos muito problema com queda de acesso".

**Melhoria e ampliação dos Canais de suporte e dos Guias e manuais (20 relatos).**

Entre os principais aspectos que devem ser aperfeiçoados estão: a "agilidade nas respostas prestadas pelo Suporte SIOP"; a tempestividade do atendimento ("na maioria das vezes, eles não entendem o problema, ficam de retornar e nunca retornam" e "tempo de resposta para as demandas via Suporte SIOP"; e a disponibilidade do Suporte em momentos críticos ("o atendimento por telefone era deficitário principalmente no período de preenchimento da PLOA").