



**COLEGIADOS NO GOVERNO FEDERAL: QUALIDADE
INFORMACIONAL E EFEITOS DO DECRETO Nº 9.759/2019**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como parte dos requisitos para obtenção do
grau de Especialista em Ciência de Dados
Aplicada a Avaliação de Políticas Públicas.

Aluno: Marcelo Silveira de Faria

Orientador: Me. Sergio Tadeu Neiva Carvalho

Brasília - DF

Setembro/2022

COLEGIADOS NO PODER EXECUTIVO FEDERAL: QUALIDADE INFORMACIONAL E EFEITOS DO DECRETO Nº 9.759/2019

Autor: Marcelo Silveira de Faria

Instituição: Controladoria-Geral da União

Colegiados Interministeriais, Qualidade informacional, Decreto nº 9.759/2019.

Resumo

A realidade organizacional da Administração Pública Federal é permeada pela atuação de inúmeras instâncias deliberativas pluripessoais, das quais se destacam os órgãos colegiados interministeriais. Esses são considerados órgãos formais capazes de atuar de forma consultiva, deliberativa ou fiscalizatória no âmbito das mais diversas políticas públicas. A proliferação dos colegiados no governo federal trouxe consigo questionamentos a respeito da sua eficiência, custo e pertinência. Com a justificativa de racionalizar e melhorar a governança dos colegiados, foi editado o Decreto nº 9.759 em 11 de abril de 2019. Nesse sentido, o presente estudo visou elucidar os efeitos desse Decreto para a racionalização e melhoria da qualidade informacional a respeito dos colegiados interministeriais não remunerados no Poder Executivo Federal, por meio da análise dos dados disponíveis. Os resultados mostram que ocorreu diminuição dos colegiados federais e melhorias informacionais a respeito dos colegiados após a edição do Decreto em comento, entretanto as informações disponibilizadas ainda não cumprem totalmente as dimensões de qualidade de dados analisadas, nem mesmo quanto às informações cadastrais básicas, o que traz riscos adicionais à tomada de decisão de gestores e do centro de governo em assuntos que de alguma forma envolvam tais instâncias colegiada.

INTRODUÇÃO

Os órgãos colegiados são instâncias administrativas coletivas e podem ser definidos como aqueles que têm por titulares dois ou mais indivíduos, designados para em reunião exprimirem a vontade da pessoa coletiva. Se referem a grupos consultivos, deliberativos ou fiscalizatórios que tem como objetivo aprimorar a gestão de políticas públicas, seja de forma direta, como nos casos de deliberações com força legal, seja de forma indireta, a partir do diálogo com os órgãos públicos relacionados à sua área de atuação.

Nos colegiados as decisões são tomadas com a participação de atores com variadas características. Assim, o termo colegiado diz respeito à forma de gestão na qual o processo decisório é compartilhado. A noção de órgão colegiado decorre da ideia de que a tomada de decisões em ambientes pluripessoais resulta em atos presumidamente adequados, revestidos de maior legitimidade, em vista do debate e da contraposição de ideias.

Essas instâncias desenvolvem mecanismos, estratégias e diretrizes para ações relacionadas aos diversos temas que compõem a agenda governamental, fomentando a participação social¹. Podem ser instituídos sob a forma de conselhos, comitês, juntas, câmaras, colégios, comissões, equipes, grupos de trabalho entre outros. Seus representantes podem ser oriundos do setor público ou do setor não governamental, segundo a natureza da representação.

Os colegiados tratados no presente estudo são os não remunerados interministeriais, ou seja, aqueles em que a participação dos membros é considerada prestação de serviço público relevante sem contrapartida financeira. Além disso, tem por pré-requisito a participação de mais de um ministério, autarquia ou fundação de modo permanente.

Ressalta-se que a realidade institucional da Administração Pública brasileira está permeada pela atuação de inúmeras instâncias deliberativas colegiadas. Diante desse cenário, é relevante extrair características e peculiaridades a respeito delas, além de avaliações sobre sua efetividade.

Nos últimos anos, em decorrência da alteração de orientação política do governo federal, ocorreu por consequência, mudanças no contexto de atuação dos colegiados não remunerados no Poder Executivo Federal. De uma perspectiva de proliferação de tais instâncias, esses órgãos passaram a ser questionados sob vários aspectos.

¹ O artigo 198 trata das ações e dos serviços públicos de saúde; a diretriz geral é “participação da comunidade”. O artigo 204, das ações governamentais na área da assistência social, estabelece a “participação da população por meio de organizações representativas na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”

Notadamente, foram levantadas questões quanto à medição do gasto com diárias e passagens, às dificuldades em se aferir os resultados da participação nesses órgãos, uma vez que a manutenção dos colegiados demandam gasto homem/hora de agentes públicos em reuniões. Acrescenta-se, ainda, o risco de sobreposição de competências institucionais e a produção normativa em conflito com normas pré-existentes, além da existência de muitos colegiados conhecidamente inativos, mas que continuavam a figurar nas estruturas dos órgãos da administração pública federal.

Dados do SIORG mostravam que, em 2019, havia cerca de 2.593 unidades colegiadas registradas². Em vista desse número expressivo de colegiados, críticas quanto à efetividade e custo dessas instâncias passaram a surgir.

Visando diminuir o quantitativo de colegiados, bem como criar regras para criação desses, o governo federal editou, em 11 de abril de 2019, o Decreto nº 9.759/2019³. O referido decreto trouxe nova regulação para o funcionamento e criação de colegiados na administração pública federal. A alteração no marco legal dos colegiados fez parte da agenda de desburocratização administrativa do governo federal, considerada uma pauta prioritária. Além disso, eventual aprimoramento na gestão e a efetiva alocação de recursos e dos produtos esperados desses colegiados representaria incremento à governança dessas instâncias.

Assim, estudar o quadro dos colegiados interministeriais no Governo Federal é relevante para avaliar os efeitos da regulação trazida pelo Decreto nº 9.759/2019, principalmente sobre os problemas identificados antes de sua edição, identificar lacunas normativas e informacionais e, eventualmente, propor melhorias nesses aspectos. Adicionalmente, devido à criticidade do tema, o referido decreto foi objeto de questionamentos jurídicos⁴ que tiveram por objetivo mitigar seus efeitos.

Feitas as primeiras considerações, o objetivo do presente estudo é avaliar os efeitos do Decreto nº 9.759/2019 para a qualidade informacional e racionalização dos colegiados não remunerados interministeriais no governo federal, utilizando ferramental de análise de credibilidade dos dados⁵, visando a proposição de soluções para as restrições encontradas. A

² Informação extraída do estudo “A Casa Civil da Presidência da República e a governança nos colegiados não remunerados da administração pública federal”.

³ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm

⁴ [://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=413987#:~:text=O%20Plen%C3%A1rio%20do%20Supremo%20Tribunal,p%C3%BAblica%20federal%20previstos%20em%20lei.](http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=413987#:~:text=O%20Plen%C3%A1rio%20do%20Supremo%20Tribunal,p%C3%BAblica%20federal%20previstos%20em%20lei.)

⁵ Sequência de símbolos ou valores, representados em qualquer meio, produzidos como resultado de um processo natural ou artificial (Art. 2º, Inciso I do Decreto nº 8.777/2016)

credibilidade pode ser entendida como o grau de confiança que o usuário pode ter sobre as informações registradas, utilizando-se de critérios de qualidade de dados.

Dessa forma, o problema de pesquisa a ser respondido é: quais os efeitos do Decreto nº 9.759/2019 para a racionalização e qualidade informacional dos colegiados não remunerados no Poder Executivo Federal? Especificamente, o estudo busca verificar se o decreto em comento alcançou seu objetivo de racionalizar o número de colegiados existentes no Governo Federal, bem como avaliar se os dados disponíveis a respeito dos colegiados permitem ao Centro de Governo extrair informações fidedignas e passíveis de utilização como subsídio à tomada de decisão.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Democracia Participativa e Colegiados

A Constituição Federal de 1988 buscou ampliar o envolvimento dos atores sociais nos processos de decisão e implementação das políticas sociais, respondendo a demandas em torno da descentralização e da democratização do Estado brasileiro. Compatibilizou princípios da democracia representativa⁶ e da democracia participativa⁷, e reconhecendo a participação social como um dos elementos fundamentais na organização das políticas públicas.

Segundo Carrion (2001), em vista do texto constitucional, a participação social passa a ser valorizada não apenas quanto ao controle do Estado, mas também no processo de decisão das políticas sociais e na sua implementação, em caráter complementar à ação estatal. Assim, a proposta da democracia participativa é no sentido de incorporar na prática democrática novos e modernos instrumentos de controle e de participação no poder, com ênfase nos mecanismos de controle social.

Conforme destaca Macedo (2008), a Constituição foi chamada de “Carta Cidadã” exatamente pelo fato de estarem nela presentes as garantias e direitos individuais, amplos direitos sociais e, também, mecanismos de expressão da vontade popular, para o efetivo exercício da cidadania. Para a democracia participativa, cidadão não é mero sinônimo de eleitor, mas de indivíduo participante, fiscalizador e controlador da atividade estatal.

⁶ Se baseia nos postulados da teoria representativa: representação popular, eleições periódicas, entre outros. Trata-se de uma perspectiva tradicional de democracia, cujo enfoque é o Poder Legislativo e o resultado do seu exercício.

⁷ Reflete a integração dos cidadãos no âmbito do processo de exercício das funções estatais. Evidencia a participação popular na administração.

Alves e Souza (2018) ressaltam que o entendimento exposto na carta magna, está alinhada ao conceito da democracia deliberativa, a qual visa a conceder aos cidadãos os motivos que justifiquem determinada decisão política, de modo que as justificativas sejam acessíveis a todos os cidadãos que se vincularão a ela, bem como, deixa a porta aberta para discussões futuras sobre a problemática. Tal perspectiva estimula o amadurecimento da democracia, ao passo que permite a convivência de pessoas com posicionamentos antagônicos nos mesmos ambientes, como também, evidencia a possibilidade de encontrar resultados e soluções a partir da construção do diálogo entre ideias opostas.

Segundo Jaccoud, Silva e Beguin (2009) “a demanda de democratização implicou a reafirmação da ideia da democracia participativa, de representação social junto às instâncias do Poder Executivo, como também a ampliação desses espaços decisórios. A necessidade de representação da pluralidade de atores junto a uma determinada política pública, reduzindo o hiato entre aqueles que atuam nos diversos níveis de decisão e seus beneficiários, passou a ser amplamente reconhecida”. A Constituição Federal definiu a participação social como necessária em algumas políticas específicas, promoveu a institucionalização de várias formas de participação da sociedade no processo de construção e monitoramento de políticas públicas e abriu espaço para a reivindicação da partilha de poder nas mais diferentes áreas. Entre outras instâncias de participação, os conselhos de políticas públicas foram criados a partir da regulamentação destas políticas constitucionalmente previstas, em especial nas áreas de saúde, assistência social e direitos da criança e do adolescente (ROCHA, 2008).

Jaccoud, Silva e Beguin (2017) lembram que os conselhos/colegiados incorporaram, além dos movimentos sociais, vários outros grupos e interesses presentes no debate público setorial. Assim, a perspectiva de representação refere-se não apenas aos beneficiários, mas também ao conjunto de outros atores envolvidos na execução dessas políticas, tais como grupos profissionais, setores privados e especialistas, abrindo espaço para um leque bastante amplo e diferenciado de interesses que, em cada caso, transformarão o conselho não apenas em ator no campo das políticas sociais, mas também em arena onde atuam diversas forças e interesses.

Assim, as instâncias colegiadas são canais de participação política, de controle público sobre a ação governamental, de deliberação legalmente institucionalizada e de publicização das ações do governo. Dessa forma, constituem espaços de argumentação sobre normas e procedimentos, de formação de consensos, de transformação de preferências e de construção de identidades sociais. (CARNEIRO, 2002).

2.2 Colegiados Federais Interministeriais Não Remunerados

Os órgãos colegiados podem ser definidos como instâncias administrativas coletivas que têm por titulares dois ou mais indivíduos, designados para em reunião exprimirem a vontade da pessoa coletiva.

Existem diversas classificações possíveis para os colegiados, a exemplo daquelas apresentadas por Buvnich (2014). Para efeito do presente trabalho, os colegiados serão classificados sob quatro aspectos: quanto a natureza de suas manifestações, quanto a sua composição, quanto à forma de remuneração e quanto a abrangência.

No que se refere ao primeiro critério, relacionado à natureza de suas manifestações⁸, tais órgãos podem ser classificados como: a) consultivos; e b) deliberativos, c) fiscalizatórios e d) normativos.

Segundo Bordalo (2016), quanto à sua composição, ou seja, perfil dos membros que o integram, os órgãos colegiais podem ser classificados como: a) totalmente governamental; c) paritário; e) totalmente social (somente a sociedade civil); e f) misto.

Quanto à forma de remuneração, podem ser remunerados, a exemplo dos Conselhos de Administração e Fiscal de empresas estatais, ou não remunerados, quando a participação dos membros é considerada prestação de serviço público relevante sem contrapartida financeira.

Por fim, podem ser interministeriais, quando há a participação de mais de um ministério, autarquia ou fundação em sua composição, ou ministerial (interno), a exemplo dos comitês internos de governança dos ministérios. A seguir é mostrado um resumo das classificações:

⁸ Classificação adotada no trabalho de Buvnich (2014).

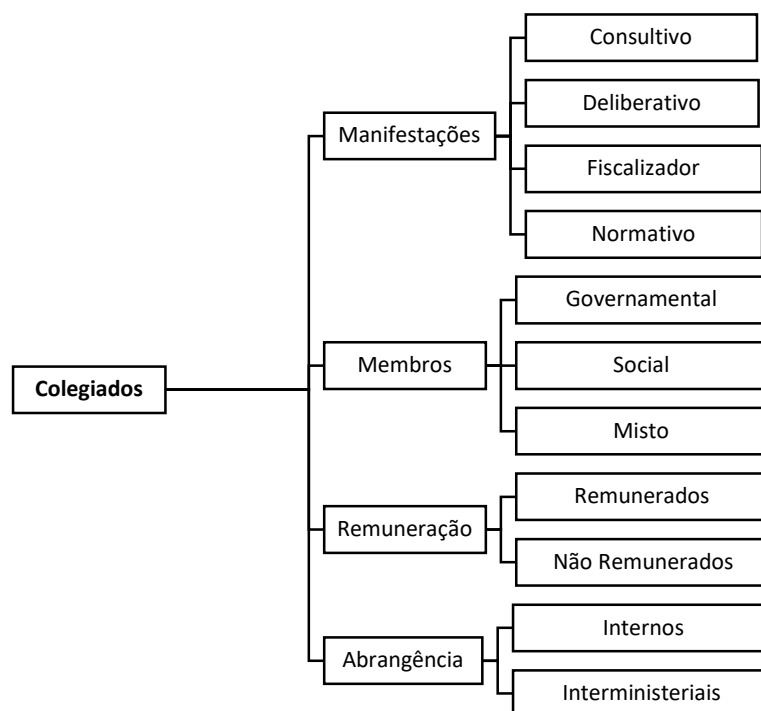


Figura 1 – Classificação dos Colegiados. Elaborado pelo Autor.

Feitas essas considerações a respeito da classificação dos órgãos colegiados, cumpre informar que os colegiados de interesse no presente estudo são os interministeriais não remunerados, sejam eles governamentais, sociais ou mistos.

Esses órgãos, embora previstos na estrutura organizacional, em regra não dispõem de estrutura interna de cargos. Seus membros não detêm cargos pela participação no conselho e não recebem remuneração de qualquer natureza por essa função. Normalmente, a presidência do conselho é atribuição do cargo de dirigente maior do órgão ou entidade coordenadora.

Quanto a nomenclatura de criação, podem ser denominados conselhos, comitês, comissões, grupos, juntas, equipes, mesas, fóruns, salas, entre outros. Segundo aponta Bordalo (2016), não há no ordenamento jurídico, fator específico e determinante a respeito das funções e diferenciações entre as nomenclaturas que compõem a categoria de órgãos colegiados, sendo que os atributos, funções, composição e outras características de tais órgãos são definidas por cada um dos respectivos normativos que os criaram, o que pode explicar, em alguma medida, a heterogeneidade dos colegiados.

Nesse ponto, cumpre lembrar que há colegiados trazidos no âmbito da Constituição Federal (Conselho da República, Conselho de Defesa Nacional), colegiados criados por Leis, colegiados criados por Decreto e colegiados criados por atos normativos inferiores a Decreto.

A importância do ato normativo que cria o conselho tem relação com o tipo de vinculação desta instância ao aparelho do Estado (LIMA, 2014). Observando-se as diferentes características destes atos normativos, pode-se considerar o quanto cada um sinaliza o reconhecimento do Estado.

Assim, os conselhos/colegiados criados por lei possuem maior grau de institucionalização na medida em que a lei é um ato normativo que cria direito novo e precisa de procedimentos próprios, como votação e aprovação pelo Poder Legislativo para ser aprovada, conferindo, conseqüentemente, maior estabilidade e potencial de continuidade.

Por sua vez, os decretos apresentam processo de criação mais simples que a lei, pois depende somente de decisão do chefe do Poder Executivo. O decreto não cria novos direitos, apenas estabelece normas que detalham o que já foi criado pela lei. Por fim, as portarias expressam decisões de secretários, ministros ou outras autoridades abaixo do chefe do Executivo. Considerando que este tipo de norma pode ser extinto ou modificado mais facilmente que as leis e os decretos, os colegiados criados por normas inferiores a decreto possuem menor institucionalização e podem sofrer modificações de forma mais célere.

Assim, o funcionamento dessas estruturas se dá por meio de regras formalizadas em estatutos, regimentos e outros documentos orientadores. Este processo de formalização é importante para a institucionalização dos conselhos, na medida em que sua permanência no tempo está não só vinculada a sua legitimidade frente a atores sociais e estatais (LÜCHMANN, 2009), mas também fortemente relacionada ao seu ancoramento legal.

Os colegiados vinculados ao Poder Executivo tem por finalidade permitir a participação da sociedade na definição de prioridades para a agenda política, bem como na formulação, no acompanhamento e no controle das políticas públicas. São estruturas organizacionais formais presentes no cotidiano do Poder Executivo Federal e, como tal, devem ser cadastradas no Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal⁹ (SIORG).

Ressalta-se que a participação via colegiados pode ser classificada como atuação orgânica, onde o cidadão, ou grupo organizado, se incorpora a órgãos administrativos, integrando sua estrutura. Tal inserção decorre da condição cidadã do particular, que não se transmuta em agente público ou em servidor público. É neste contexto participativo que se sobressaem os órgãos colegiados administrativos que detêm como membros integrantes da sociedade civil (BORDALO, 2016).

⁹
webapp/pages/listar_organos_estruturas/listar_organos_estruturas.jsf

<https://siorg.planejamento.gov.br/siorg-cidadao->

Vale lembrar que os órgãos colegiados comumente estão excluídos da relação de hierarquia. A doutrina nacional vai no sentido que órgãos colegiados, regra geral, exercem competências e responsabilidades autônomas, afastada a possibilidade de qualquer intervenção alheia ou renúncia ao cumprimento da função. Assim, incabível falar-se em relação de hierarquia junto ao ministério ou entidade de vinculação, o que traz criticidade adicional ao controle de tais instâncias.

Conforme destaca Bordalo (2016), a autonomia decisória apresenta-se como ínsita ao órgão colegiado, podendo-se reconhecer, nesse plano, a inexistência de hierarquia administrativa. Isto não afasta, entretanto, a ocorrência de um controle de legalidade pelo órgão de escalão superior, o que evidencia neste particular, um resquício de hierarquia, que somente pode ser afastado legalmente. Paralelamente, incabível o controle de mérito sobre o ato colegial, o que apenas se admite no caso de previsão legal nesse sentido.

Nesse ponto, vale lembrar que a preocupação quanto ao risco de deliberações discrepantes ao interesse público ou dissonantes não é recente. O Decreto Lei nº 200/1967 trouxe a previsão (art. 163) de que os conselhos, comissões e outros órgãos colegiados que contarem com a representação de grupos ou classes econômicas diretamente interessados nos assuntos de sua competência, terão funções exclusivamente de consulta, coordenação e assessoramento, sempre que àquela representação corresponda um número de votos superior a um terço do total.

2.3 Governança e Qualidade dos Dados

Governança é um termo amplamente utilizado em diversos setores da sociedade, com diferentes significados dependendo da perspectiva de análise. Segundo Cavalcante e Pires (2018), a abordagem mais conhecida e difundida sobre o tema da governança em âmbito global é aquela que se reveste de um enfoque normativo e prescritivo sobre a administração pública.

A expressão “boa governança”, notoriamente criada pelo Banco Mundial, sustentou estratégias de disseminação de boas práticas de políticas públicas fundamentadas em prescrições de instituições, ações e recursos necessários para o que deve ser um governo efetivo em um contexto democrático.

Governança no setor público refere-se, portanto, aos mecanismos de avaliação, direção e monitoramento; e às interações entre estruturas, processos e tradições, as quais determinam como cidadãos e outras partes interessadas são ouvidos, como as decisões são tomadas e como o poder e as responsabilidades são exercidos (GRAHN; AMOS; PLUMPTRE, 2003).

O Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da Administração Pública Federal, define a governança pública como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

Passando à governança informacional e de dados, o guia DAMA-DMBOK relaciona a governança de dados com o planejamento e controle de alto nível sobre o gerenciamento de dados, definindo-a como o exercício de autoridade e controle sobre o gerenciamento de ativos de dados. Segundo o guia supracitado, há 11 áreas de conhecimento essenciais para realizar o gerenciamento de dados, dentre as quais a qualidade de dados está presente, conforme segue:



Figura 2. DAMA – DMBOK (2014)

Segundo Espindola et. al (2018), a governança de dados possui também um importante papel de acompanhamento da gestão de dados na organização, como forma de garantir que os dados gerados nos processos estejam alinhados aos objetivos organizacionais. Além disso, monitora e acompanha os dados para que possam ser utilizados de forma eficaz e eficiente no atendimento dos objetivos organizacionais traçados pela alta administração.

Assim, embora a publicação das informações governamentais seja um dos requisitos para se alcançar a transparência, somente apresentar as informações não é suficiente. As informações devem agregar valor e gerar conhecimento.

Dessa forma, é necessário que os dados governamentais sejam organizados e de fácil acesso, trazendo à baila a qualidade informacional (data quality¹⁰), cuja observância é capaz de aumentar os níveis da transparência, controle e assertividade das decisões.

Conforme o Guia DAMA-DMBOK, a qualidade dos dados tem relação direta com a qualidade da informação, considerando que baixa qualidade dos dados resulta em informações errôneas e decisões sem correta evidência.

Nesse ponto, Cichy e Rass (2019), destacam que a baixa qualidade dos dados pode ter efeitos deletérios para as organizações, a exemplo de decisões inadequadas e oportunidades perdidas, na medida em que os dados não fornecem um panorama claro das circunstâncias.

O controle da qualidade dos dados nas organizações é compreendido pela governança de dados. Por meio da governança de dados são definidas métricas, procedimentos e requisitos que auxiliam o atingimento da boa qualidade de dados. As dimensões da qualidade dos dados são importantes parâmetros para diagnosticar a situação atual relacionada aos dados e para identificar o nível de qualidade dos dados que se almeja alcançar.

Assim, é importante levar em consideração a qualidade das informações, ou seja, garantir que os dados depois de armazenados sejam disponibilizados de forma estruturada com garantia de qualidade, para que os tomadores de decisão possam obter informações fidedignas, subsidiando decisões baseadas em evidências e orientadas por dados.

Tal entendimento é corroborado pela Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal. A política orienta que todo o processo de *design* de dados, sua coleta, análise e divulgação precisam ter integridade e a garantia de qualidade necessária.

Também nesse sentido, e com a finalidade de ajudar os países na tarefa de desenvolver governos *data-driven*, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) definiu três pilares para a avaliação quanto à solidez de uma política de dados abertos governamentais nos países, conforme segue:

¹⁰ O dado tem qualidade quando atende às necessidades dos stakeholders da instituição de onde ele é produzido, armazenado e utilizado e atende critérios de eficiência e eficácia para sua produção, gerenciamento e atendimento de padrões internos e externos de qualidade.

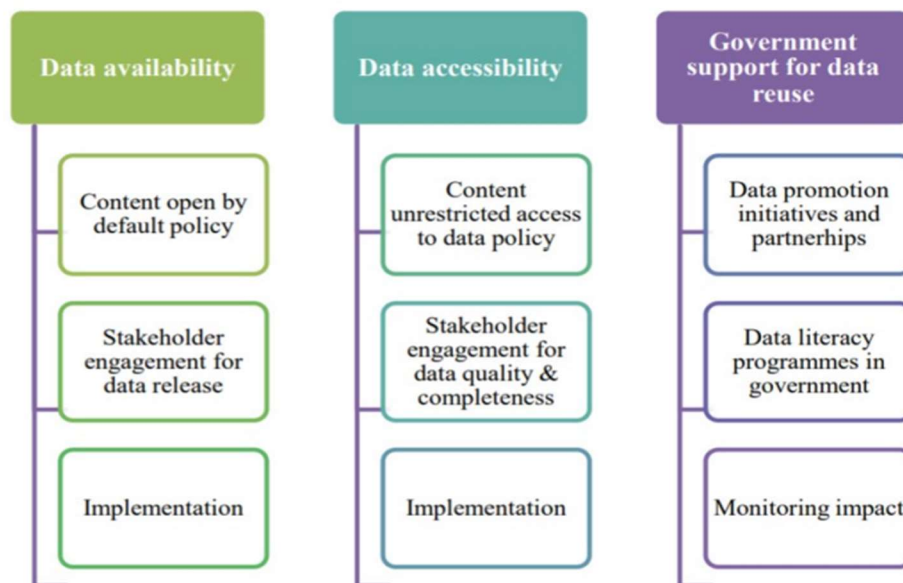


Figura 3. Dados Abertos Governamentais: Pilares e subpilares (OCDE)¹¹

Verifica-se que um dos critérios de avaliação utilizado se refere a qualidade dos dados e sua completude. Nesse aspecto, a OCDE sugere que os governos devem se concentrar em aumentar a produção e o compartilhamento de dados de alta qualidade, de modo proativo e oportuno. Além disso, os dados devem ser compreensíveis e reutilizáveis para ambos os usuários e máquinas, por exemplo, usando descrições de metadados, padrões comuns e API (OCDE, 2019).

A qualidade dos dados pode ser medida subjetivamente, por exemplo, pedindo ao consumidor de dados para avaliar o nível de qualidade das dimensões. Alternativamente, as métricas de qualidade de dados podem ser definidas e posteriormente medidas por meio de cálculos que podem dar uma indicação do nível de qualidade dos dados. As métricas são usadas para medir as dimensões da qualidade dos dados de forma objetiva. Nesse sentido, para avaliar a qualidade dos dados é necessária a determinação de atributos, conhecidos como dimensões de qualidade de dados.

Gualazzi, Santos e Campos (2013) observam que a qualidade da informação é resultante de um conjunto de atributos de qualidade que atuam como variáveis que agregam valor à informação.

¹¹ <https://www.oecd.org/governance/digital-government/ourdata-index-policy-paper-2020.pdf>

Nessa linha, Cichy e Rass (2019) destacam que, em muitos casos, uma métrica não é suficiente para medir com precisão uma dimensão de qualidade de dados e a chave é combinar diferentes métricas para obter uma visão clara a respeito da qualidade geral dos dados.

Importante ressaltar que o grau de exigência da qualidade dos dados está relacionado ao tipo de dado, área de negócio e sua respectiva utilização. Há áreas de negócio que não admitem erro, enquanto outras podem aceitar determinados desvios em relação às dimensões da qualidade de dados sem afetar de modo crítico as operações ou continuidade do negócio (DEL PILAR ANGELES; GARCÍA-UGALDE, 2009).

Assim, os requisitos de qualidade de dados são definidos diretamente em função das necessidades. Há que se pensar nos processos críticos, regras de negócios, dados consumidos e produzidos e o impacto da qualidade dos dados na sua execução (Guia DAMA-DMBOK, 2014).

Os dados podem ser avaliados sobre diversas dimensões, conforme indicado no guia DAMA-DMBOK. A seguir são descritas aquelas comumente utilizadas:

- ✓ Acurácia: como as coisas do mundo real estão corretamente representadas;
- ✓ Completude: quão completos estão os dados em relação aos atributos;
- ✓ Consistência: coerência entre esses dados retirados de diferentes fontes;
- ✓ Tempestividade/Atualidade: em que medida os dados estão atualizados e representam o estado atual;
- ✓ Privacidade: relacionado ao grau de acesso aos usuários;
- ✓ Razoabilidade: atende as expectativas;
- ✓ Validade: estão no formato adequado;
- ✓ Disponibilidade: o dado é disponibilizado no momento de sua necessidade;
- ✓ Unicidade: há representação única de certa entidade, sem ambiguidade.

3. CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA

3.1 Proliferação e Governança Deficiente

O número de instâncias colegiadas foi significativamente ampliado após a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, por legislações infraconstitucionais. Um estudo do Ipea, realizado em 2017 (AVELINO et al., 2017), sobre uma amostra de quarenta conselhos e comissões nacionais em atividade, apontou que 75% dos conselhos foram criados após 1988.

Adicionalmente, segundo informações presentes no estudo realizado por Silva, Pereira e Bassani (2020), em relatório extraído do banco de dados do Sistema de Informações

Organizacionais do Governo Federal (SIORG), constatou-se, em 30 de abril de 2019, a existência de 2.593 unidades colegiadas registradas. Todavia, há o número apresentado é subestimado, tendo em vista que nem todos os colegiados são cadastrados no SIORG, já que cabe aos próprios órgãos setoriais efetuar o respectivo registro.

Além disso, segundo consta no Manual de Estruturas Organizacionais do Poder Executivo Federal¹², durante a elaboração de uma proposta de estrutura regimental ou estatuto dos órgãos e entidades, apenas os colegiados instituídos por decreto ou ato normativo superior devem ser mencionados na estrutura básica ou nas competências. Assim, todos aqueles colegiados criados por atos inferiores à decreto podem escapar ao cadastro no SIORG.

À medida que tais instâncias participativas foram proliferando, questionamentos quanto à sua efetividade e custo passaram a surgir. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) foi pioneiro ao abordar a questão da efetividade. Foram realizados estudos para caracterizar o perfil, as características peculiares e as formas de atuação das instâncias participativas, dos quais destacam-se o estudo sobre a institucionalização dos Conselhos Nacionais e o estudo a respeito da efetividade dos colegiados para a melhoria da gestão pública, alguns dos quais estão citados ao longo do presente texto.

Conforme destaca Avelino (2020), a partir de 2015 observou-se uma diminuição do espaço de atuação dos colegiados. Em anos recentes, o Estado brasileiro enfrentou conjunturas complexas, tendo que lidar com os efeitos de uma forte crise econômica, ao mesmo tempo em que sua estrutura interna foi alvo de constantes reestruturações, a partir da supracitada crise e de mudanças de governo e de orientação política, com impactos nos recursos humanos e financeiros disponíveis. Tais reestruturações, afetaram também os conselhos e as comissões nacionais de políticas públicas.

Mais recentemente, foram levantados questionamentos quanto à medição do gasto com diárias e passagens, às dificuldades em se aferir os resultados da participação nesses órgãos, uma vez que a manutenção dos colegiados demandam gasto homem/hora de agentes públicos em reuniões. Acrescenta-se, ainda, o risco de sobreposição de competências institucionais e a produção normativa em conflito com normas pré-existentes, além da existência de muitos colegiados conhecidamente inativos, mas que continuavam a figurar nas estruturas dos órgãos da administração pública.

¹² https://raiox.economia.gov.br/static/raiox/docs/manual-de-estruturas-organizacionais_2edicao.pdf

Segundo Bordalo (2016), em anos recentes observou-se o desenvolvimento desordenado destes colegiados, justificado pela inexistência de um regimento unitário e coerente que estabeleça um regime orgânico homogêneo. Daí o exercício de atividades diversificadas, com base em estruturas organizativas igualmente díspares.

Nesse ponto, cumpre destacar que em 2017 já houve iniciativa de racionalização dos colegiados, por meio do Decreto nº 9191/2017, com a instituição de regras para a criação de colegiados, nos seguintes termos:

Criação de colegiados

Art. 36. O ato normativo que criar comissão, comitê, grupo de trabalho ou outra forma de colegiado indicará:

I - as competências do colegiado;

II - a composição do colegiado e a autoridade encarregada de presidir ou coordenar os trabalhos;

III - o quórum de reunião e de votação;

IV - a periodicidade das reuniões ordinárias e a forma de convocação das reuniões extraordinárias;

V - o órgão encarregado de prestar apoio administrativo;

VI - quando necessário, a forma de elaboração e aprovação do regimento interno;

VII - quando os membros não forem natos, a forma de indicação dos membros e a autoridade responsável pelos atos de designação;

VIII - quando o colegiado for temporário, o termo de conclusão dos trabalhos;

IX - quando for o caso, a necessidade de relatórios periódicos e de relatório final e a autoridade a quem serão encaminhados

§ 1º É vedada a divulgação de discussões em curso sem a prévia anuência do titular do órgão ao qual o colegiado esteja vinculado.

(...)

Art. 37. É vedada a criação de colegiados por meio de portaria interministerial.

Art. 38. A proposta de criação ou ampliação de colegiados interministeriais será acompanhada, além dos documentos previstos no art. 30, de:

I - esclarecimento sobre a necessidade de o colegiado ser permanente, caso não haja indicação de termo final para as atividades;

II - estimativa dos custos com:

a) deslocamentos dos membros do colegiado; e

b) custo homem/hora dos agentes públicos membros do colegiado.

Mais recentemente, em outra iniciativa de mitigar os problemas apontados e no esforço de racionalização administrava, o governo federal, na figura da Casa Civil da Presidência da República (CC-PR) propôs a edição de ato normativo, consubstanciado no Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, com a intenção de controlar a proliferação de colegiados, extinguindo aqueles considerados não essenciais e impondo rígidas regras para a criação de novos.

A Exposição de Motivos¹³ referente ao decreto em comento, destaca que a situação da atividade dos colegiados era pouco conhecida e que não foi possível realizar levantamento confiável sobre o total de colegiados existentes e em funcionamento na administração pública federal.

Segundo o documento oficial que trouxe as razões para a edição do ato normativo, a proliferação de colegiados não remunerados trouxe consigo os seguintes problemas:

- gasto elevado com homem/hora de agentes públicos em constantes reuniões de colegiados;
- elevado número de normas e regulamentações produzidas por colegiados com sobreposição de competências, gerando passivos judiciais e administrativos;
- utilização dos colegiados por grupos de pressão para o seguimento de demandas sem alinhamento com a posição das autoridades eleitas democraticamente.

Nesse sentido, Silva, Pereira e Bassani (2020) destacam que na reestruturação dos colegiados, outra questão importante percebida relacionava-se à existência de muitos colegiados inativos, mas que continuavam a figurar nas estruturas dos órgãos da administração pública. Esses colegiados foram considerados inativos ora por terem sido criados sem a respectiva designação de representantes, ora porque, mesmo possuindo membros designados, não se encontrou nenhum sinal de atividade, nem ao menos um registro de reunião realizada.

Assim, o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019 se insere nesse contexto de diminuição dos espaços dos colegiados na APF, extinguindo um amplo conjunto de colegiados não previstos em lei. Além disso, verificam-se, nos colegiados remanescentes, alterações de cunho institucional e relativas ao quantitativo de membros, baseada na justificativa de que colegiados com uma multiplicidade exacerbada de participantes afeta de modo deletério uma atuação administrativa compatível com a eficiência.

A seguir são tratados os pontos considerados mais relevantes do referido normativo. Os artigos 1.º e 2.º do Decreto estabeleceram sua abrangência, a qual é aplicável a conselhos, comitês, comissões, grupos, equipes, salas de situação, fóruns e outros espaços equivalentes que foram criados por decretos ou legislação inferior.

O Artigo 3º estabeleceu a necessidade de ato do Presidente da República, ou seja, Decreto, para a criação de colegiados interministeriais com duração superior a um ano, excetuando as

¹³ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Exm/Exm-Dec-9759-19.pdf

seguintes hipóteses: (1) caso o membro externo, seja um terceiro ou uma entidade governamental, não goza de direito a voto ou (2) caso o colegiado seja estabelecido temporariamente, por um período de até um ano, composto por até cinco membros, sendo parte do governo federal e não envolver poder decisório.

O artigo 5º estabeleceu que, em junho de 2019, os colegiados cobertos pelo Decreto cujo restabelecimento não fosse aprovado pela Casa Civil da Presidência da República, deixaria de funcionar, nos seguintes termos:

Extinção de colegiados

Art. 5º A partir de 28 de junho de 2019, ficam extintos os colegiados de que trata este Decreto.

Parágrafo único. O disposto no caput não se aplica aos colegiados:

I - previstos no regimento interno ou no estatuto de instituição federal de ensino; e

II - criados ou alterados por ato publicado a partir de 1º de janeiro de 2019.

O artigo 6º, por sua vez, limitou as condições para o estabelecimento, restabelecimento e funcionamento de órgãos colegiados. Este artigo restringiu a composição dos membros e o limitou a um máximo de sete, a menos que a necessidade, conveniência, oportunidade e racionalidade de ter mais membros esteja explicitamente estabelecida. Também vedou o estabelecimento de estruturas sub-colegiadas, exceto em situações específicas.

O artigo 7º estabeleceu prazos e procedimentos para os ministérios instruírem processos, antes da data fixada para a extinção do colegiado pelo Decreto nº 9.759, de 2019, justificando, motivadamente, a manutenção de colegiados. Por outro lado, no que tange aos colegiados extintos, tratou também dos prazos para a revogação expressa (art. 9º).

Outra obrigação estabelecida foi a de tornar obrigatória a divulgação da relação de colegiados no sítio eletrônico de cada órgão, tornando-se em mecanismo de promoção da transparência ativa. Buscou-se, paralelamente, ampliar a disponibilização de informações confiáveis e atualizadas dos colegiados através de sistema informatizado, o que é importante para que os colegiados não remunerados também possam ser avaliados, além de ser um mecanismo fundamental para a promoção da transparência pública (SILVA, PEREIRA e BASSANI, 2020).

Por fim, o artigo 10º revogou o Decreto nº 8.243/2014, o qual estabeleceu a Política Nacional de Participação Social e os Sistema Nacional de Participação Social.

Diante do exposto, é possível observar que a justificativa para a edição do Decreto nº 9.759, de 2019 foi solucionar os problemas apontados antes da edição do normativo, buscando

disciplinar, organizar e dar maior transparência à participação e aos atos dos órgãos colegiados que em algum grau podem afetar à formulação e à implementação de políticas públicas.

A seguir é apresentado um resumo do arcabouço normativo infralegal relativo à criação de colegiados federais:

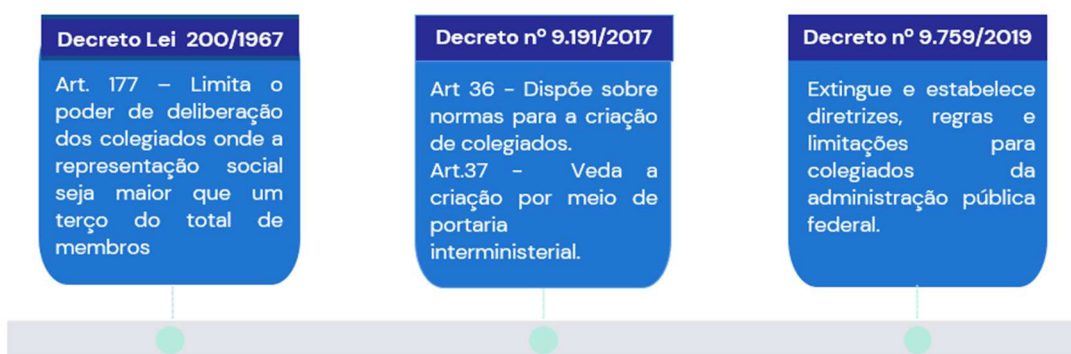


Figura 4 – Arcabouço Normativo dos Colegiados Federais. Elaborado pelo Autor.

Após a edição do decreto em comento, a Casa Civil da Presidência da República passou a acompanhar seu cumprimento, promovendo a articulação e coordenação de ações, buscando a aplicação efetiva das medidas previstas. Em decorrência dessa atuação, foram editados vários decretos adicionais com a extinção daqueles colegiados tidos como desnecessários ou sem atuação. Segue quadro com os Decretos editados para renovação expressa de colegiados.

Ato Normativo	Colegiados Extintos/Revogados
Decreto nº 9.784/2019	55 Atos Normativos
Decreto nº 9.917/2019	323 Atos Normativos
Decreto nº 10.086/2019	258 Atos Normativos
Decreto nº 10.087/2019	399 Atos Normativos
Decreto nº 10.179/2019	215 Atos Normativos
Decreto nº 10.233/2020	300 Atos Normativos
Decreto nº 10.346/2020	302 Atos Normativos

Tabela 1. Atos Normativos Revogados - Colegiados

Todavia, cabe salientar que esse número é maior, tendo em vista que atos posteriores extinguíram colegiados individualmente, a exemplo do Decreto nº 11.077, de 20 de maio de 2022. Tais atos referem-se direta ou indiretamente a colegiados, materializando os esforços para a retirada do ordenamento jurídico de decretos cuja eficácia tenha sido exaurida ou que estivessem tacitamente revogados, além de simplificar a pesquisa de atos vigentes e reduzir o arcabouço normativo existente.

Adicionalmente, foi desenvolvida e compartilhada com os demais ministérios, proposta de procedimento para estimativa de custos de colegiados não remunerados. Tratou-se do estabelecimento de parâmetros para estimativa de custos, visando a atender ao disposto no Inciso I do art. 6 do Decreto nº 9.759/2019 que estabelece a necessidade de instruir a proposta de criação de colegiados interministeriais com estimativa de custos de deslocamentos e do custo homem/hora dos agentes públicos membros do colegiado.

3.2 Controvérsias Jurídicas

Em discordância em relação à extinção dos colegiados federais, foi proposta a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6121 junto ao Supremo Tribunal Federal (STF). Em resumo, a ADI sustenta haver inconstitucionalidade formal do art. 1.º, parágrafo único e do art. 5.º do Decreto 9.759/2019, na medida em que, por ato infralegal, foram extintos colegiados com expressa previsão em lei, ensejando ofensa à competência reservada e aos arts. 48-XI, 84-VI-a e 88, da Constituição Federal. Argumenta, nesse sentido, que a criação e a extinção de órgãos da administração pública é exclusiva de lei, de iniciativa do Congresso Nacional.

Em 13 de junho de 2019, a Suprema Corte deferiu o pedido de medida liminar para impedir que a extinção, por decreto, os conselhos da administração federal que tenham amparo em lei.

O entendimento exarado pelo STF foi no sentido de afastar, até o exame definitivo da ADI, a possibilidade de ter-se a extinção, por ato unilateralmente editado pelo Chefe do Executivo, de colegiado cuja existência encontre menção em lei em sentido formal, ainda que ausente expressa referência "sobre a competência ou a composição", e, por arrastamento, suspendeu a eficácia de atos normativos posteriores a promoverem, na forma do artigo 9º do Decreto nº 9.759/2019, a extinção dos órgãos.

Contudo, a liminar não abarcou a extinção os conselhos que tenham sido instituídos por atos normativos infralegais, como decretos, portarias e resoluções. Trata-se de decisão provisória, estando pendente o julgamento definitivo da ADI.

Dessa forma, a Suprema Corte reconheceu a competência do Chefe do Poder Executivo Federal para decidir e escolher sobre a matéria, nos termos do art. 84, VI, da Constituição, que autoriza expressamente o Presidente da República a prever, por decreto, a organização e funcionamento de serviços do governo federal, sempre que não houver aumento de despesas ou criação ou abolição de órgãos governamentais.

4. METODOLOGIA

No presente tópico, será abordada a estratégia metodológica. Com a finalidade de avaliar os efeitos do Decreto nº 9.759/2019 para a melhoria da qualidade informacional e racionalização dos colegiados interministeriais, objetivo central do presente estudo. A pesquisa se utilizou de métodos quantitativos aliada à métodos qualitativos, podendo ser classificada quanto à natureza em qualitativa-quantitativa.

A parte qualitativa se utilizou de análises de textos, artigos, estudos governamentais e documentos judiciais para compreender as interações sociais que envolveram o tema no período recente. Foi utilizada a técnica de análise documental em documentos que não sofreram tratamento analítico, com o objetivo de extrair informações neles contidas, a fim de compreender os fenômenos sociais relacionados à participação social via colegiados.

A análise quantitativa foi realizada por meio da aplicação da metodologia de avaliação de qualidade de dados, nos dados extraídos, principalmente do SIORG a respeito dos colegiados, em agosto de 2022. Além disso, foi realizada a consolidação dos dados presentes na plataforma denominada “Participa + Brasil”, módulo colegiados, o qual foi criado com o intuito de permitir a unificação das informações sobre os colegiados da Administração Pública Federal com a respectiva composição, às agendas, às atas de reuniões e aos informativos.

Adicionalmente, foi realizada pesquisa nos sítios eletrônicos das pastas ministeriais e no Portal de Dados Abertos do Governo Federal, a fim de identificar se foram publicadas as informações referentes aos colegiados que o órgão ou a entidade da administração pública federal presida, coordene ou participe, conforme dispõe o Decreto objeto desse estudo.

Para realizar a avaliação sobre a qualidade dos dados, foi utilizado o Guia DAMA-DMBOK, o qual traz uma série de atividades necessárias para a implementação de um programa de melhoria da qualidade dos dados de uma organização (Data Quality Management - DQM).

O ciclo DQM começa identificando os problemas de dados que são críticos para a realização objetivos de negócios, definindo requisitos de negócios para qualidade de dados,

identificando dimensões de qualidade de dados e definir as regras de negócios críticas para garantir alta dados de qualidade.

Os primeiras oito etapas para um programa de qualidade de dados são mostradas a seguir:

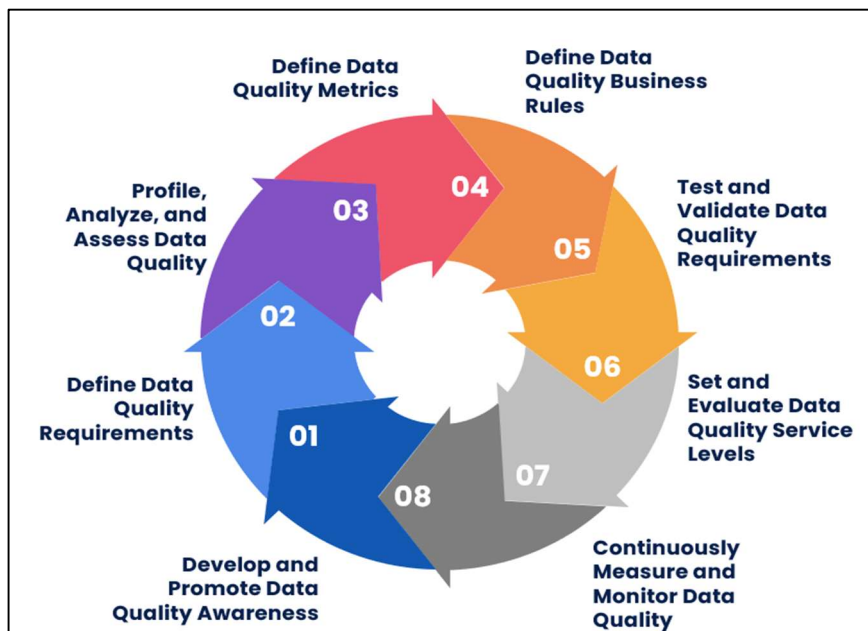


Figura 5. Etapas Programa de Qualidade de Dados (Fonte DQM Dama)

Assim, o presente trabalho visou, além de contribuir para a conscientização a respeito do tema de qualidade dos dados dos colegiados (Etapa 1), visou analisar sua qualidade (Etapa 3).

Ressalta-se que promover a conscientização sobre a qualidade dos dados é essencial para garantir a adesão das partes interessadas na adoção de medidas para a melhoria da qualidade da informação.

Por sua vez, a análise dos dados envolveu a inspeção e avaliação dos próprios conjuntos de dados disponíveis sobre os colegiados, com a finalidade de identificar potenciais inconsistências que devem ser levadas ao conhecimento da alta administração do Governo Federal.

Destaca-se que a qualidade dos dados pode ser medida subjetivamente. Alternativamente, as métricas de qualidade de dados podem ser definidas consistindo em cálculos que podem dar uma indicação do nível de qualidade dos dados. As métricas são usadas para medir as dimensões da qualidade dos dados de forma objetiva. Em muitos casos, uma métrica não é suficiente para medir com precisão uma dimensão de qualidade de dados. Nesses casos é recomendável combinar diferentes métricas para obter uma visão clara do panorama da qualidade dos dados.

No presente estudo, utilizou-se aplicação da metodologia focada nas dimensões de completude, acurácia e acessibilidade, utilizando os critérios de avaliação apresentados por Becker

(2019), com a imputação de nota para as dimensões a partir de agregação das medições objetivas e subjetivas onde eventuais discrepâncias são identificadas.

Seguem as dimensões analisadas:

- ✓ Completude: relacionada à suficiência e abrangência dos dados, considerando o objeto de análise. Refere-se à proporção de dados, disponíveis para um requisito específico, que não está faltando. Pode ser avaliado como porcentagem do total de dados.
- ✓ Acurácia: relacionado à correção e fidedignidade. É a medida da ausência de diferenças entre os itens de dados que representam os mesmos objetos entre aplicativos e sistemas. É verificada por meio de testes que confrontem os dados obtidos com outras fontes de informação.
- ✓ Acessibilidade: a extensão em que os dados e informações estão disponíveis e rapidamente recuperáveis.

Cada dimensão foi avaliada em uma escala de 1 a 5, em escala crescente de qualidade, conforme segue:

Completude: 1 - A maioria dos registros de dados está incompleto; 2 - Muitos registros de dados estão incompletos; 3 - Alguns registros de dados estão incompletos; 4 - A maioria dos registros de dados está completa; 5 - Todos os registros estão completos.

Acurácia: 1 - Os dados não são precisos; 2 - Os dados têm uma série de problemas significativos de acurácia; 3 - Os dados têm alguns problemas de acurácia; 4 - Os dados são principalmente precisos; 5 - Os dados são tão precisos quanto possível.

Acessibilidade: 1- Existem limitações significativas de tecnologia, formato ou conteúdo que impedem o uso básico; 2 - Existem limitações de tecnologia, formato ou conteúdo que dificultam o uso geral; 3- Existem limitações de tecnologia, formato ou conteúdo que dificultam o uso geral, mas pode ser superado por um usuário experiente; 4 - Existem limitações de tecnologia, formato ou conteúdo que dificultam o uso avançado, mas não impede o uso básico ou geral; 5- As limitações de tecnologia, formato ou conteúdo são fáceis de superar por um usuário iniciante;

A dimensão de completude foi analisada a partir da abrangência dos dados disponíveis a respeito dos colegiados cadastrados no SIORG frente aos colegiados interministeriais criados por Decreto, desde 2019. Ou seja, foi realizada a verificação se todos os colegiados criados ou alterados por Decreto, desde 2019, foram cadastrados no SIORG. Além disso, foi realizada

avaliação a respeito da completude das informações a respeito dos colegiados cadastradas no Portal “Participa+Brasil”. A partir da análise, foi

Quanto à acurácia, foi realizada a confrontação entre os dados das diversas fontes disponíveis (SIORG, Dados Abertos, Sítios Eletrônicos e Participa+Brasil), a fim de verificar diferenças entre os dados que representam os mesmos objetos entre os sistemas disponíveis. Além disso, mapeou-se os atos normativos de extinção dos colegiados, a fim de verificar se há colegiados extintos com cadastro ativo no SIORG. Ou seja, se os dados dos sistemas de informação representam a realidade corretamente.

Por fim, quanto à acessibilidade, foi avaliada a facilidade de extração dos dados, bem como a padronização e formato de apresentação.

Assim, em resumo, o alcance dos objetivos desta pesquisa foi viabilizado por meio das seguintes atividades:

- ✓ Mapeamento e consolidação das informações e dados a respeito dos colegiados federais presentes na base de dado do SIORG, páginas de transparência dos Ministérios do Poder Executivo Federal, Portal de Dados Abertos e Plataforma “Participa + Brasil”;
- ✓ Extração da base de dados dos colegiados no SIORG utilizando o software SQL Server para extração inicial dos dados;
- ✓ Aplicação da metodologia de avaliação da qualidade de dados nos dados consolidados nas etapas anteriores;
- ✓ Análise e interpretação dos resultados, fornecendo elementos necessários às conclusões consignadas na presente pesquisa.

5. RESULTADOS

Foi realizada a pesquisa em 4 (quatro) meios de fornecimento de informações estruturadas a respeito dos colegiados interministeriais não remunerados instituídos no âmbito dos ministérios do Poder Executivo Federal, conforme segue:

- ✓ Sítios Eletrônicos dos Ministérios;
- ✓ Portal de Dados Abertos do Poder Executivo Federal;
- ✓ Plataforma “Participa + Brasil” – módulo colegiados;
- ✓ Sistema de Organização e Inovação Institucional (SIORG).

Os Ministérios e entidades a eles vinculadas devem publicar em seus sítios eletrônicos as informações a respeito dos colegiados que presida, coordene ou participe em conformidade ao que dispõe o §3º do Artigo 8º do Decreto nº 9.759/2019, conforme segue:

Relação dos colegiados existentes

Art. 8º Os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional encaminharão a relação dos colegiados que presidam, coordenem ou de que participem à Casa Civil da Presidência da República até 28 de maio de 2019.

(...)

§ 3º A relação de colegiados que o órgão ou a entidade da administração pública federal presida, coordene ou participe será divulgada no sítio eletrônico do órgão ou da entidade até 30 de agosto de 2019. (grifo nosso)

A pesquisa realizada identificou que todos os Ministérios têm informações publicadas a respeito dos colegiados. Entretanto, não há padronização. Alguns publicam as informações de todos os colegiados, sejam interno à pasta ou interministeriais, outros publicam somente a participação em Conselhos Nacionais e há dois ministérios que publicam as informações em formato de painel gerencial¹⁴.

Cumprе ressaltar que o dispositivo legal que trata da publicação da relação dos colegiados, não descreve quais dados devem ser disponibilizados. Em geral, as unidades publicam apenas informações cadastrais básicas, como o nome do colegiado, ato normativo de criação e representantes do órgão.

Quanto à publicação no Portal de Dados Abertos do Governo Federal¹⁵, apenas a Casa Civil e o Ministério do Meio Ambiente (MMA) publicam as informações dos colegiados nessa ferramenta. Ainda assim, há a ressalva que a última informação disponível para o MMA data de setembro de 2021. Já a Casa Civil publica a relação dos colegiados não remunerados dos quais participa ou coordena com periodicidade mensal¹⁶, em evidente boa prática.

Por outro lado, no âmbito da Casa Civil/PR foi desenvolvido sistema informatizado com a finalidade de se implementar uma ferramenta de gestão, o qual faz parte da plataforma “Participa

¹⁴ Ministério do Meio Ambiente - <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMDk0Mjk0Y2YtOTlkNi00ODc3LTlkNzItMjYwZmNmNGM1NmJlIiwidCI6IjM5NTdhMzY3LTZkMzgtNGMxZi1hNGJhLTMzZThmM2M1NTBlNyJ9&pageName=ReportSection>

¹⁵ <https://dados.gov.br/>

¹⁶ <https://dados.gov.br/dataset/colegiados-nao-remunerados-com-a-participacao-da-casa-civil>

+ Brasil”¹⁷. Essa plataforma traz, além do módulo de colegiados, informações sobre consultas e audiências públicas realizadas pelo governo federal nos mais diversos temas.

O módulo de colegiados teve a intenção de ser um repositório de informações e facilitar a gestão dos colegiados pelos órgãos e entidades, com acesso aos cidadãos, para consultas e exportação de dados. Segundo o relatório de gestão de Presidência da República de 2019¹⁸, tal solução visou dar integral cumprimento à competência da Casa Civil de acompanhar o funcionamento dos órgãos colegiados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Entretanto, apenas 8 (oito) Ministérios, além da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) possuem informações cadastradas na plataforma com relação aos colegiados.

Por fim, há o SIORG¹⁹ como repositório das informações cadastrais dos órgãos do Poder Executivo Federal, inclusive as instâncias colegiadas. O SIORG se mostrou o cadastro mais completo a respeito das informações cadastrais dos colegiados.

Extração realizada no SIORG em agosto/2022, retornou 1847 (um mil oitocentos e quarenta e sete) unidades colegiadas, o que corresponde à 2,3% das unidades organizacionais cadastradas no sistema. Após a limpeza dos dados e a retirada dos colegiados cadastrados em órgãos dos outros poderes e esferas, além da retirada dos colegiados referentes às empresas públicas, chegou-se ao número de 1574 colegiados. Retirando-se os colegiados relacionados à Universidades e Institutos Federais chega-se à 1187 colegiados, conforme segue:

¹⁷ <https://www.gov.br/participamaisbrasil/pagina-inicial>

¹⁸ https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/relatorio-de-gestao_pr_2019.pdf

¹⁹ <https://siorg.gov.br/siorg-cidadao-webapp/resources/app/consulta-estrutura.html>

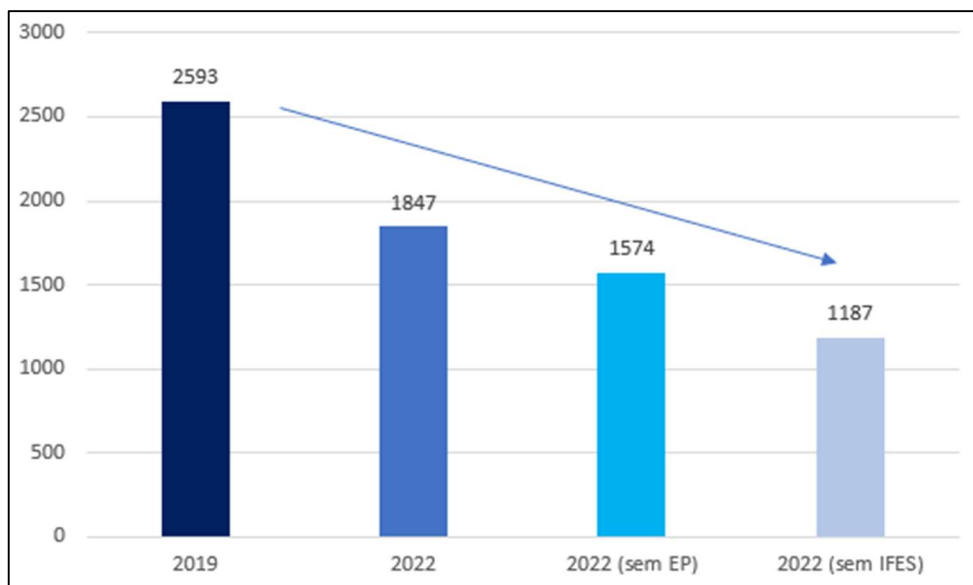


Gráfico 1. Redução Colegiados Cadastrados no SIORG

Entre as unidades cadastradas no SIORG, os nomes mais utilizados para colegiados seguem mostrados na nuvem de palavras abaixo:



Figura 6. Nuvem de Palavras – Colegiados cadastrados no SIORG

Assim, quanto à dimensão de acessibilidade dos dados, pode-se afirmar que as informações prestadas pelas pastas ministeriais em seus respectivos sítios eletrônicos ainda carecem de padronização e entendimento de sua abrangência. Algumas unidades publicam em seus sítios eletrônicos somente informações a respeito dos colegiados interministeriais das quais participam, enquanto outras publicam de todos os colegiados, inclusive aqueles criados internamente ao órgão.

Além disso, a forma de prestação da informação varia. Encontrou-se informações em formato PDF, xlsx, CSV, ou ainda em forma de painel gerencial, com filtros e gráficos interativos.

Dessa forma, apesar dos dados estarem acessíveis, principalmente nos sítios eletrônicos dos Ministérios, carecem de padronização quanto ao formato de fornecimento, o que facilitaria a compreensão e reutilização pelos usuários. Assim, quanto à acessibilidade, é possível afirmar que existem limitações de tecnologia, formato ou conteúdo que dificultam o uso avançado, mas não impede o uso básico ou geral.

Por sua vez, a completude é a verificação da suficiência e abrangência dos dados, considerando o objeto de análise. Para esse teste foi utilizada a base de dados do SIORG, que apresenta a maior quantidade de informações a respeito dos colegiados federais.

O teste realizado buscou identificar se todos os colegiados federais interministeriais criados por Decreto²⁰, no período de 2019 a 2022, foram cadastrados corretamente no SIORG. Identificou-se 122 colegiados interministeriais criados ou alterados por Decreto, desde 2019. Desses, 33 colegiados não tem registro no SIORG, o que corresponde a 27% dos colegiados criados/alterados no período de análise, conforme segue:

COLEGIADO	ATO NORMATIVO
Fórum Nacional de Corregedorias do Sistema Único de Segurança Pública	Decreto nº 10.158/2019
Comitê Gestor Programa Aquisição de Alimentos	Decreto nº 10.150/2019
Grupo Gestor do Plano Progredir	Decreto nº 10.149/2019
Conselho Consultivo do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal	Decreto nº 10.062/2019
Comitê de Participação no Fundo de Garantia para a Construção Naval	Decreto nº 9.962/2019
Comissão de Estudos Permanentes de Acidentes de Consumo	Decreto nº 9.960/2019
Comitê de Participação no Fundo Garantidor da Habitação Popular	Decreto nº 9.958/2019
Comissão Nacional de Acompanhamento da Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho	Decreto nº 10.905/2021
Grupo Interministerial de Propriedade Intelectual	Decreto nº 9.931/2019
Grupo de Trabalho Interministerial de Acompanhamento da Situação no Golfo da Guiné	Decreto nº 9.800/2019
Comitê Interministerial de Combate à Corrupção	Decreto nº 9.755/2019
Comitê Interministerial da Estratégia Nacional de Fortalecimento dos Vínculos Familiares	Decreto nº 10.570/2020
Comitê Interministerial de Doenças Raras	Decreto nº 10.558/2020
Fórum Brasileiro Antidopagem	Decreto nº 10.510/2020
Comitê de Regulação e Fiscalização dos Mercados Financeiro, de Capitais, de Seguros, de Previdência e Capitalização.	Decreto nº 10.465/2020
Conselho Nacional de Defesa do Consumidor	Decreto nº 10.417/2020

²⁰ Pesquisa realizada no site <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/decretos1>.

Fórum Brasileiro de Educação Financeira	Decreto nº 10.393/2020
Conselho Nacional de Secretários de Transportes	Decreto nº 10.298/2020
Comitê Técnico da Indústria de Baixo Carbono	Decreto nº 10.275/2020
Grupo de Trabalho de Avaliação Nacional de Riscos de Lavagem de Dinheiro	Decreto nº 10.270/2020
Câmara Técnica de Normas Contábeis e de Demonstrativos Fiscais da Federação	Decreto nº 10.265/2020
Comitê Gestor do Plano Nacional de Enfrentamento ao Femicídio	Decreto nº 10.906/2021
Fórum Consultivo de Mobilidade Urbana	Decreto nº 10.803/2021
Comitê Gestor de Materiais Avançados	Decreto nº 10.746/2021
Comitê da Serra da Barriga	Decreto nº 10.732/2021
Comitê Gestor do Sistema Nacional de Análise Balística	Decreto nº 10.711/2021
Comitê Permanente de Avaliação de Custos na Educação Básica do Ministério da Educação	Decreto nº 10.660/2021
Comitê Gestor do Programa Integra Brasil	Decreto nº 10.650/2021
Grupo Executivo do Complexo Industrial da Saúde	Decreto nº 11.185/2022
Conselho do Programa de Transição Energética Justa	Decreto nº 11.124/2022
Conselho Nacional de Política Mineral	Decreto nº 11.108/2022
Grupo de Trabalho Interministerial para Integração dos Sistemas de Dados do Setor Rural	Decreto nº 11.071/2022
Comitê Gestor Plano Nacional de Regularização Ambiental de Imóveis Rurais	Decreto nº 11.015/2022

Tabela 2. Elaborado pelo autor (Fonte SIORG)

Esse resultado mostra que não há padronização no cadastro das informações de colegiados no SIORG entre os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, o que traz, por consequência, a incompletude dos dados. Além disso, o portal “Participa+Brasil” não traz as informações completas a respeito dos colegiados, com a maioria dos órgãos e entidades sem informações cadastradas. Assim, quanto à dimensão de completude é evidente que alguns registros de dados de colegiados estão incompletos.

A acurácia foi testada por meio do mapeamento dos atos normativos de extinção dos colegiados, a fim de verificar se há colegiados extintos com cadastro ativo no SIORG²¹. O teste apontou a existência de mais de 11 colegiados cadastrados no SIORG já extintos legalmente, conforme segue:

Colegiado	Código Siorg	Ato de Revogação
Comitê Gestor do Programa de Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco	216435	Decreto nº 10.223/2020
Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19	258692	Decreto nº 11.077/2022

²¹ Utilizando a base de 1187 colegiados (sem colegiados de instituições de ensino superior e de empresas estatais).

Conselho Nacional para a Desburocratização - Brasil Eficiente	220360	Decreto nº 10.609/2021
Conselho de Solidariedade para Combate à Covid-19 e aos seus Efeitos Sociais e Econômicos	258004	Decreto nº 10.722/2021
Comitê Interministerial de Gestão das Ações Governamentais nos V Jogos Mundiais Militares RIO2011	117850	Decreto nº 10.087/2019
Comitê Permanente para a Desburocratização	223195	Decreto nº 10.609/2021
Conselho Interministerial para Projetos Transformadores	121658	Decreto nº 10.179/2019
Comissão Nacional para Difusão e Implementação do Direito Internacional Humanitário no Brasil	96041	Decreto nº 10.223/2020
Comissão Nacional Permanente do Tratado de Cooperação Amazônica	72520	Decreto nº 10.450/2020
Grupo de Trabalho Interinstitucional de Acompanhamento da Implementação do PNSB	254196	Decreto nº 10.473/2020
Comissão Nacional de População e Desenvolvimento	215905	Decreto nº 10.087/2019

Tabela 3. Elaborado pelo autor (Fonte SIORG)

Assim, quanto às informações do SIORG, a pesquisa realizada demonstrou que os dados de alguns colegiados ali registrados, carecem de atualização, havendo instâncias extintas ainda cadastradas e, por outro lado, colegiados sem o devido cadastro, conforme informações do teste relativo à completude.

Ainda quanto a acurácia, a confrontação de dados entre as fontes de informação disponíveis resultaram em diferenças significativas entre os dados, o que mostra a dificuldade em identificar quais informações são corretas e atualizadas. Dessa forma, é possível afirmar que os dados do SIORG têm alguns problemas de acurácia.

A dimensão completude evidencia que alguns registros de dados estão incompletos, enquanto a dimensão acurácia aponta que os dados possuem problemas de precisão. Por sua vez, a dimensão acessibilidade indica que existem limitações de tecnologia, formato ou conteúdo que dificultam o uso avançado, mas não impede o uso básico ou geral, tornando a avaliação sob a perspectiva dessa dimensão positiva.

Em vista do exposto segue gráfico resumo com os resultados da análise:

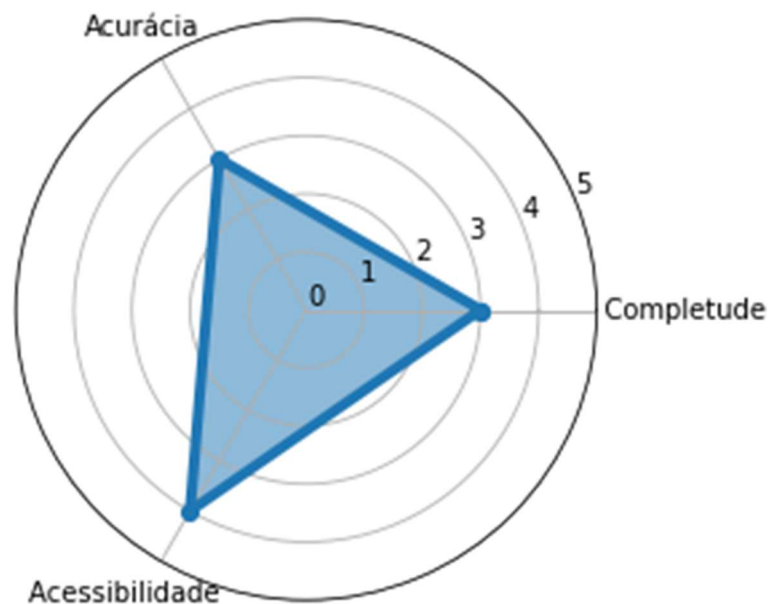


Gráfico 2. Dimensões de Qualidade

CONCLUSÃO

Os resultados da presente pesquisa permitem afirmar que após a edição do Decreto nº 9.759/2019 ocorreu a redução dos colegiados existentes antes de 2019, tendo em vista a revogação expressa dos colegiados considerados desnecessários e sem evidências de funcionamento.

Além disso, ocorreram melhorias informacionais a respeito dos colegiados após a edição do Decreto nº 9.759/2019, entretanto as informações disponibilizadas ainda não cumprem todos os requisitos de qualidade de dados avaliados (completude, acurácia e acessibilidade), o que pode dificultar a avaliação do desempenho os resultados dos colegiados. A pesquisa realizada demonstrou que as informações dos colegiados carecem de atualização, havendo instâncias extintas ainda cadastradas no SIORG e, por outro lado, colegiados sem o devido cadastro em sistemas de informação, a exemplo da Plataforma “Participa+Brasil”.

Assim, verifica-se que há espaço para a melhoria da qualidade das informações a respeito das instâncias colegiadas no Poder Executivo Federal. Essa melhoria é relevante para subsidiar avaliações a respeito da efetiva alocação de recursos e dos produtos esperados dessas instâncias. Vale ressaltar que os principais obstáculos às revisões impulsionadas por dados são os limites de acesso, disponibilidade e baixa qualidade dos dados. Ainda assim, é importante identificar iniciativas que poderiam ser implementadas sem onerar excessivamente o governo.

Nesse sentido, sugere-se a priorização da melhoria da qualidade dos dados referentes aos colegiados interministeriais, por meio da padronização das informações disponibilizadas nos sítios eletrônicos dos Ministérios e Portal de Dados Abertos. Tais colegiados tem maior criticidade por tratarem de assuntos relevantes e por terem como membros servidores da alta administração, em regra.

Além disso, é importante a atualização tempestiva dos colegiados internos ou interministeriais criados ou revogados por Decreto não presentes na estrutura básica ou nas competências do órgão/entidade. Nesses casos, somente o órgão/entidade presidente ou coordenador do colegiado deve cadastrá-lo no SIORG, a fim de evitar duplicidades no registro. É importante que os órgãos setoriais (Ministérios e Entidades) atualizem as informações presentes no SIORG e demais plataformas com maior frequência e não apenas em ocasiões de reestruturação administrativa e organizacional.

A mesma sugestão de cadastro vale para a plataforma “Participa + Brasil”. Apenas os colegiados interministeriais devem constar nessa plataforma, que carece de alimentação por parte dos órgãos e entidades. No mesmo sentido destacado por Silva, Pereira e Bassani (2020), é relevante que também sejam geradas informações a respeito das pautas, reuniões, deliberações e decisões dos colegiados interministeriais federais. Tais informações são valiosas para subsidiar avaliações a respeito da efetividade e dos resultados dos colegiados.

Dessa forma, cabe avaliação a respeito da presente pesquisa, tendo em conta os custos resultantes e considerando que a melhoria da qualidade dos dados é muitas vezes composta por uma série de etapas e demanda atuação de vários atores na ponta. Em uma abordagem de programa, essas questões envolvem mais do que apenas corrigir os dados atuais. Envolvem o gerenciamento do ciclo de vida para criação, alimentação e transmissão de dados para garantir que as informações resultantes atendam às necessidades do Governo Federal e da sociedade, aumentando a transparência e fomentando a participação social.

Nesse sentido, os resultados dessa pesquisa podem ser utilizados para subsidiar estratégias de melhoria da qualidade dos dados dos colegiados, e, por consequência, a qualificação das decisões e avaliações futuras a respeito do tema.

REFERÊNCIAS

ALVES, F. B.; SOUZA, M. S. *Democracia Participativa: Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas como Mecanismo de Participação*. Argumenta Journal Law, Jacarezinho - PR, n. 28, p. 107-124, jul. 2018. ISSN 2317-3882. Disponível em: <<http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/1272>>. Acesso em: 19 ago. 2022. doi: <http://dx.doi.org/10.35356/argumenta.v0i28.1272>.

AVELINO, D. P. *Conselhos Nacionais de Direitos Humanos: uma análise da agenda política*. – Brasília: IPEA, 2020

AVELINO, D.; ALENCAR, J.; COSTA, C. *Colegiados nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência*. Rio de Janeiro: IPEA, 2017.

BECKER, Thealexa et al. *Discussing data: Evaluating data quality*. Federal Reserve Bank of Kansas City, 2019.

BORDALO, R. *Os órgãos colegiados no direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2016.

BRASIL. (11 de abril de 2019). *Exposição de Motivos nº 19/CC/PR*. Acesso em 12 de agosto de 2022, disponível em Presidência da República: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Exm/Exm-Dec-9759-19.pdf

BRASIL. (02 de julho de 2019). *Governo Federal informa a publicação de 61 atos sobre recriação de colegiados*. Acesso em 17 de agosto de 2022.

BRASIL. (11 de abril de 2019). *Decreto nº 9.759*. Acesso em 25 de julho de 2022, disponível em Presidência da República: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9759.htm

BRASIL. (11 de abril de 2019). *Decreto nº 9.191*. Acesso em 13 de agosto de 2022, disponível em Presidência da República: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9191.htm

BRASIL. (11 de abril de 2019). *Decreto Lei nº 200*. Acesso em 15 de agosto de 2022, disponível em Presidência da República: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial para avaliação da governança do Centro de Governo*. Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin), 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública*. Tribunal de Contas da União. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

BUVINICH, D. P. R. (2014). *O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros*. Revista De Administração Pública, 48(1), 55 a 82. Recuperado de <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/16047>

CARNEIRO, C. B. *Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização*. RAP Rio de Janeiro 36(2):277-92, Mar. /Abr. 2002.

CARRION, E. K. M. *A respeito da democracia participativa*. In: Estudos de direito constitucional: homenagem a Paulo Bonavides. São Paulo: LTR, 2001.

CAVALCANTE, P. PIRES, R. *Governança Pública: Construção de Capacidades para a Efetividade da Ação Governamental*. Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia. Julho de 2018. IPEA.

CICHY, C.; RASS, S. *An overview of data quality frameworks*. IEEE Access, v. 7, p. 24634-24648, 2019.

CUPOLI, P.; EARLEY, S.; HENDERSON, D. *Dama-dmbok2 framework*. Dama International, 2014.

DE BRITO, F. A.; DE SOUZA, M. S. *Democracia participativa: os conselhos gestores de políticas públicas como mecanismo de participação popular*. Revista Argumenta, n. 28, p. 107-403, 2018.

DEL PILAR ANGELES, M.; GARCÍA-UGALDE, F. *A data quality practical approach*. International Journal on Advances in Software. Volume 1, Numbers 2&3, 2009, 2009.

EHSANI-MOGHADDAM, B.; MARTIN, K.; QUEENAN, J. A. *Data quality in healthcare: A report of practical experience with the Canadian Primary Care Sentinel Surveillance Network data*. Health Information Management Journal, v. 50, n. 1-2, p. 88-92, 2021.

ESPÍNDOLA, P. L. et al. *Governança de dados aplicada à ciência da informação: análise de um sistema de dados científicos para a área da saúde*. RDBCI: Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência da Informação, v. 16, n. 3, p. 274-298, 2018.

FARIA, C. F.; COELHO, U. R. *Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas?* In: Avritzer, Leonardo (Org.). A dinâmica da participação local no Brasil.

FONSECA, F. F.; AVELINO, D. P.; POMPEU, J. C.; ALENCAR, J. L.; PIRES, R. R.; SILVA, S. *A Trajetória da Participação Social no Governo Federal: uma leitura a partir da produção bibliográfica do Ipea (2010-2020)*. Brasília: IPEA, 2020.

GUALAZZI, G. A. S.; SANTOS, G. S.; DE CAMPOS, F. C. *Avaliação da qualidade da informação em empresa de projetos e serviços de TI*. Perspectivas em Ciências Tecnológicas. 2013, v. 2, n. 2, p. 21-38

GRAHN, J.; AMOS, B.; PLUMPTRE, T. Institute of governance - IOG. *Governance principles for protected areas in the 21th century*. CA, 2003.

JACCOUD, L. (Org.); SILVA, F.B.; BEGUIN, N. *Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias*. In: Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo. IPEA: Brasília, 2009.

LIMA, P. P. F. et al. (2014). *Conselhos Nacionais: elementos constitutivos para sua institucionalização*. Brasília, DF: IPEA. (Textos para discussão, nº 1951).

LÜCHMANN, L. H. *O desenho institucional dos conselhos gestores*. In: LYRA, R. P.; ROLIM, M. (Orgs.). *Participação e segurança pública no Brasil: teoria e prática*. João Pessoa: Editora da UFP, 2009.

MACEDO, S. N. *Democracia participativa na Constituição Brasileira*. Brasília a. 45 n. 178 abr./jun. 2008.

OECD (2020). *Open, Useful and Re-usable data (OURdata) Index: 2019*. OECD Public Governance Policy Papers No. 1. Paris: OECD Publishing. Retrieved October 21, 2020.

ROCHA, Enid. *A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios*. In: VAZ, F. T; MUSSE, J. S.; SANTOS, R. F. (Orgs.). Brasília: Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil, 2008.

SILVA, W. R., PEREIRA, A. S., BASSANI, A. B. *A Casa Civil da Presidência da República e a governança nos colegiados não remunerados da administração pública federal*. XXV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 24 - 27 nov. 2020.