

A criação do eDoc pela Câmara do Deputados em 2018

João Henrique Holanda Caldas¹
Mariana Carvalho²

Em 2018, a Câmara dos Deputados implantou um sistema que virtualizou os procedimentos administrativos internos do parlamento, batizando-o de eDoc.

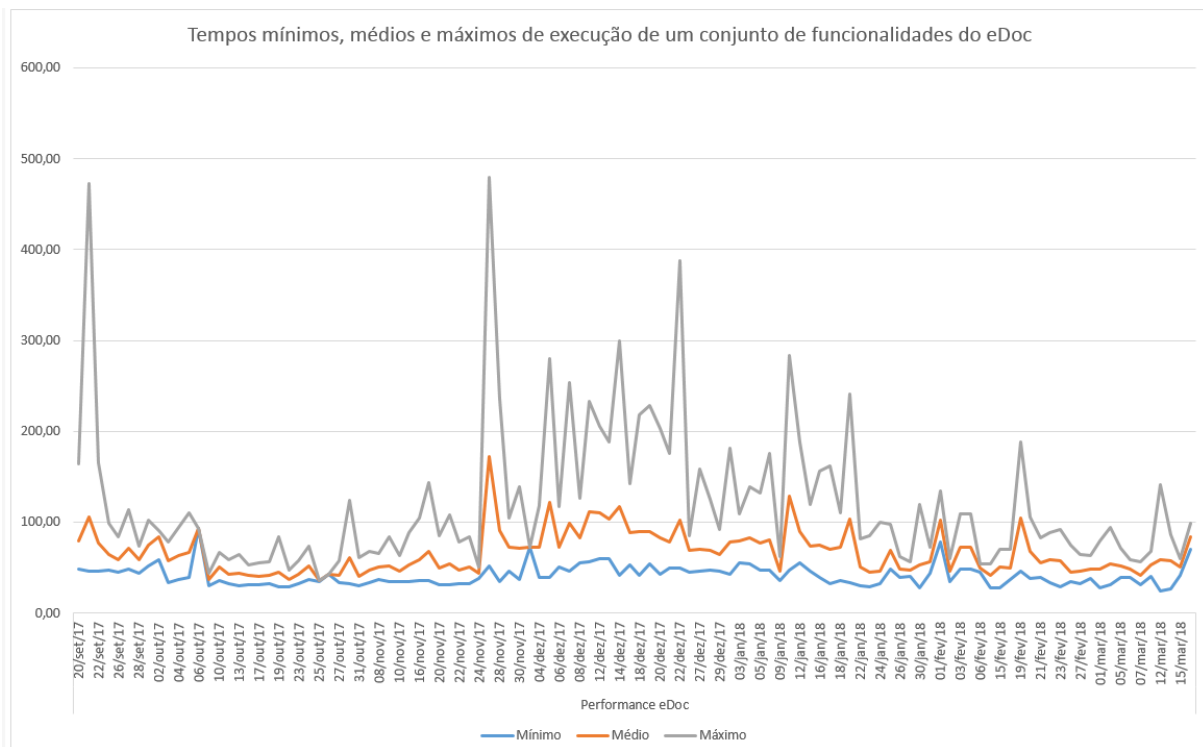
Em apenas quatro meses, o sistema representou um ganho de produtividade e uma economia que será expressada através dos gráficos abaixo³:



¹ Deputado Federal por Alagoas, é advogado, especialista em Direito Digital e Compliance e mestre em Administração Pública pelo IDP.

² Deputada Federal por Rondônia, é advogada, médica e Mestre em Economia pelo IDP.

³ Fonte: Câmara dos Deputados, Setor de Projetos e-Doc. Pesquisa realizada em 18 de abril de 2018.



Além disso, contribui para a sustentabilidade da Câmara, já que, como se disse, dispensa o uso de papel.

Importante sublinhar que a implantação desse sistema foi uma verdadeira revolução na Câmara dos Deputados, já que é um órgão com mais de 16 mil servidores, entre efetivos e comissionados, além de milhares de terceirizados. O que implica em uma infinidade de procedimentos internos, os quais consumiam uma quantidade grande de papel, e, portanto, recursos. Com a virtualização desse procedimento, rompeu-se um *modus operandi* tão antigo quanto o próprio Poder Legislativo no Brasil.

Inicialmente, houve grande resistência por parte dos servidores, habituados ao suporte físico, mais “tangível”, e dos próprios parlamentares, acostumados à rotina de “ofícios” e “expedientes” próprios da burocracia estatal.

Em curto espaço de tempo, no entanto – e com alguns ajustes na *interface* original -, o sistema se demonstrou uma ferramenta que proporcionou maior celeridade e eficiência, como demonstrado pelos números acima.

Os resultados, portanto, podem ser considerados os maiores indutores do processo de virtualização promovido pela implantação do eDoc.

Como registro, vale ressaltar que, embora a virtualização de procedimentos possa parecer algo pueril em tempos de *IoT*, a aplicação de um sistema tão radical em uma organização de viés tradicional como a Câmara dos Deputados não pode ser encarada como algo trivial, especialmente se levado em conta que a média anual de procedimentos e processos administrativos, os quais atualmente se dão integralmente nesse ambiente.

O grande debate atual, tanto na gestão pública, quanto na economia, se encerra no tamanho do Estado e as atribuições que serão absorvidas pelo ente estatal.

Na gestão pública, de um lado desse debate se coloca a governança pública, conceitualmente uma abordagem que *“compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a*

atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade"⁴.

Segundo Matias Pereira (2010), é, ainda, o sistema que determina o equilíbrio de poder entre os envolvidos — cidadãos, representantes eleitos (governantes), alta administração, gestores e colaboradores — com vistas a permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos.

Necessariamente, portanto, não induz à retração da atividade estatal/pública.

De outro lado, o *New Public Management* (NPM), parte do pressuposto de transferência de elementos do setor privado ao público, através da redução desse último, possuindo um viés mais inclinado ao liberalismo clássico de manutenção da atividade estatal apenas àquelas atribuições inicialmente concebidas: manutenção de contratos e defesa interna e externa.

Embora a segunda metade da década de 90 tenha inaugurado no Brasil o que à época se chamava de *administração gerencial*, aproximando-se mais da abordagem proposta pela NPM, os anos 2000 representaram um retorno ao modelo de governança, embora os recentes escândalos de desvio possam indicar um esgotamento desse sistema.

Certo é que nos níveis estaduais, especialmente em estados com menor economia, e municipais, notadamente à medida em que há distanciamento dos grandes centros, vigora ainda uma percepção que se aproxima à administração burocrática, bastante rudimentar se comparada com conceitos de vanguarda como a *NPM* ou mesmo a governança pública.

De uma maneira geral, portanto, a Administração Pública no Brasil possui inclinação ao aspecto cartorário de gestão, que prestigia a burocracia, o que termina por influenciar em uma afinidade maior com os conceitos oferecidos pela governança, cuja retração, quando se dá, é através da assunção da posição regulatória. Isto é: mesmo quando há uma retração na atividade estatal, o Estado permanece como regulador daquela atividade transferida à iniciativa privada.

Diz o adágio popular que “de boas intenções o inferno está cheio”. Parece ser assim da Administração Pública. Jamais se verá um gestor alardear que suas intenções são não atender à missão que lhe foi confiada, no entanto essa, infelizmente, parece ser a regra.

Isso se dá, em grande medida, pelos mecanismos de incentivos falhos inerentes à atividade pública. Se de um lado se pode defender que o dirigismo estatal possui alguns bons exemplos de sucesso na área da inovação, a exemplo da própria *internet*, certo é que a popularização dessas inovações é, quase sempre, resultado da atuação privada. Não porque os profissionais privados sejam melhores que os públicos, porém o mecanismo de incentivos da gestão privada é mais imediato e eficaz.

No Brasil, esse cenário se apresenta de maneira ainda mais dramática, já que ao gestor é imputado um sem número de normas e regulamentos a ser seguidos que, ao cabo do dia, parecem ser o foco da Administração. Tome-se como exemplo a Lei de Licitações.

A lei nº 8.666/1993 é a norma que regulamenta a forma pela qual o Estado irá contratar – lei de licitações e contratos. Sua complexidade e atual anacronismo se apresentam hodiernamente como um obstáculo quase que intransponível à inovação na gestão pública, já que o meio – a contratação – em si se mostra custosa, tanto do ponto de vista orçamentário, logístico e legal, especialmente quando no país há uma constante alteração de entendimento, tanto das cortes administrativas quanto judiciais.

⁴ 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.

Não raro o próprio Tribunal de Contas da União altera sua inteligência sobre determinados aspectos da gestão pública, ou, mantendo o entendimento, cria possibilidade de exceções às regras estabelecidas pela própria concepção gestada no Tribunal.

Como consequência, gera-se insegurança ao gestor que, ante o receio de responsabilização futura, adota postura extremamente conservadora em sua abordagem enquanto líder, “contaminando” a organização à qual faz parte.

Não por acaso, o setor privado é pródigo em demonstrar uma dinamicidade que não se observa como regra na área privada. Milton Friedman, economista americano laureado com o Prêmio Nobel, dizia que havia três formas de se gastar dinheiro: seu dinheiro consigo, onde aí importaria a qualidade e o preço; o dinheiro de terceiros consigo, onde só a qualidade importaria; e, por último, o dinheiro dos outros com terceiros, onde não importaria preço ou qualidade.

Malgrado seja essa uma visão extremamente liberal do cenário, não se pode olvidar que o gestor público está necessariamente investindo o dinheiro de terceiros, arrecadado por meio de tributação, com ações que, em regra, se dirigem a terceiros, a exemplo do prefeito de uma cidade de interior que reside na capital.

Essa situação é a “tempestade perfeita” a obstar qualquer ímpeto no norte da inovação, especialmente quando há um complexo normativo extremamente analítico e órgãos de controle em excesso, que alteram seu entendimento de maneira constante.

Para se ter ideia, uma mesma ação – obra realizada pelo município com recursos federais – pode ter até seis órgãos exercendo controle sobre aquela ação: Ministério Público Estadual, Ministério Público Federal, Ministério Público de Contas, Tribunal de Contas do Estado, Tribunal de Contas da União e Controladoria Geral da União (Ministério da Transparência); isso quando não houver no estado em que se encontre aquele município uma Controladoria Geral Estadual. Além disso, há sempre a possibilidade de judicialização – preventiva ou repressiva – daquela ação.

No setor público, porém, há apenas a necessidade de *compliance* e resultado. São fatores que desoneram a logística e contribuem para uma dinâmica que, no Brasil, parece ser impossível de aplicar ao setor público.

De tal forma, há urgente necessidade de o foco na atuação da Administração se deslocar para o fim, ao invés da forma (revisão da lei de licitações, já em curso no Congresso) e unificação dos órgãos de controle, ou, ainda, racionalização para evitar controles concorrentes e antagônicos.

Nesse ambiente, o gestor sentirá mais confiança para romper os paradigmas atuais e atingir os resultados esperados. Como dizia Mises: “o progresso é precisamente aquilo não previsto pelas regras e regulamentos”.