Construção de Banco Único de Entregas Finalísticas para a Justiça Eleitoral

Gestão de Funções e Processos e Outros Temas Relacionados à Administração da Justiça

Luma de Araújo Costa Batista (Universidade de Brasília – UnB), Júlia Cássia dos Santos Silvério (Universidade de Brasília – UnB), Paula Christina Batista dos Santos (Tribunal Superior Eleitoral – TSE), Ana Cláudia Chagas Estellita Lins (Tribunal Superior Eleitoral – TSE), Pedro Paulo Murce Meneses (Universidade de Brasília – UnB), André Luiz Marques Serrano (Universidade de Brasília – UnB), Paulo Augusto Pettenuzzo de Britto (Universidade de Brasília – UnB), Nara Cristina Ferreira Mendes (Universidade de Brasília – UnB)

RESUMO

Para uma melhor utilização dos recursos públicos é preciso gerenciar a força de trabalho, com maior controle de seus resultados e produtividade. Nesse sentido, a compreensão das atividades desenvolvidas pelos recursos humanos no âmbito do poder público e a definição dos resultados a serem alcançados por meio dessas atividades é relevante para uma melhor gestão da força de trabalho. O objetivo do presente relatório técnico é apresentar a construção de uma base única de atividades finalísticas para a justiça eleitoral, considerando o contexto do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e dos 27 Tribunais Regionais Eleitorais (TREs). Para a identificação das atividades finalísticas, foi realizada uma pesquisa de abordagem qualitativa, com recorte transversal, em que o TSE foi considerado como órgão principal da amostra de organizações para a obtenção dos dados. Como resultado, obtiveram-se 2.278 entregas agrupadas em 57 categorias de serviço. Foi verificada a necessidade de uma nova etapa de pesquisa para a melhoria das descrições das entregas a fim de contemplar as sugestões elencadas pelos TREs. Assim, propõe-se como agenda de pesquisa a continuação da análise das atividades identificadas, buscando insumos para a melhoria da governança de gestão de pessoas na justiça eleitoral. Por fim, do ponto de vista gerencial, verifica-se a construção de um panorama geral das atividades da justiça eleitoral, uma base comum para elaboração de política de gestão e mensuração de resultados. Como contribuições metodológicas é possível apontar o desenvolvimento de um método de identificação de entregas nas organizações públicas, tanto de áreas finalísticas quanto de áreas meio.

Palavras-Chave: Banco de Entregas, Produtividade, Força de Trabalho, Justiça Eleitoral, Setor Público

Introdução

Ao medir a capacidade de governança e de gestão das organizações públicas federais, 64% das organizações apresentam baixa capacidade em gerir seu principal ativo – as pessoas, podendo-se considerar que o poder público ainda está em estágio inicial na governança de pessoas (Tribunal de Contas da União, 2018). Além disso, aponta-se que há um baixo monitoramento por parte da alta administração no que diz respeito ao estabelecimento e divulgação de objetivos, indicadores e metas para servidores, considerado fundamental para a correção de erros e o aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão (Tribunal de Contas da União, 2018).

O cenário de contenção de gastos no governo e as novas tendências políticas e fiscais exigem dos gestores públicos o desenvolvimento e aprimoramento de métodos e tecnologias de gestão que entreguem serviços de qualidade para os cidadãos (Serrano, Mendes & Abila, 2018), sendo essencial a compreensão dos fluxos de trabalho realizados pelas unidades e dos resultados gerados pelos órgãos. Desta forma, os setores de gestão de pessoas devem buscar ações estratégicas para atingir os objetivos específicos da máquina estatal, a eficiência organizacional e a atuação eficaz dos servidores públicos cidadãos (Serrano, Mendes & Abila, 2018).

Nesse sentido, pode-se afirmar que para uma melhor utilização dos recursos públicos é preciso gerenciar a força de trabalho, com maior controle de seus resultados. Considerando que a produtividade dos servidores contempla diferentes aspectos e existe uma aparente variabilidade de formas e objetos de mensuração do trabalho realizado no contexto do serviço público (Serrano, Franco, Cunha, Iwama & Guarnieri, 2018), a compreensão das atividades desenvolvidas pelos servidores e a definição dos resultados a serem alcançados por meio dessas atividades é relevante para uma melhor gestão da força de trabalho no poder público.

Alinhado aos trabalhos do TCU, os quais visam a estimular a adoção de boas práticas de governança e gestão, no intuito de que os órgãos e entidades aprimorem sua capacidade de entregar resultados, o objetivo do presente relatório técnico é apresentar a construção de uma base única de atividades finalísticas realizadas pelos órgãos da justiça eleitoral, composta pelo Tribunal Superior Eleitoral e os 27 Tribunais Regionais Eleitorais, a fim de melhor compreender o trabalho executado pela força de trabalho e, consequentemente, aperfeiçoar os processos de gestão nos órgãos. A relevância da realização do trabalho na justiça eleitoral reside na possibilidade de abarcar uma amostra contendo 28 órgãos. Além disso, conforme ilustrado na Figura 1, 89,2% das despesas totais do ramo são utilizadas com recursos humanos, totalizando um montante de R$ 5,3 bilhões de reais para uma força de trabalho de 35.747 pessoas, entre magistrados, servidores (efetivos, cedidos/requisitados e sem vínculo efetivo) e outros colaboradores, segundo dados do Relatório Justiça em Números (Conselho Nacional de Justiça, 2019). Diante dessas informações, o gerenciamento da força de trabalho na justiça eleitoral converge com a necessidade de contingenciamento de gastos públicos.

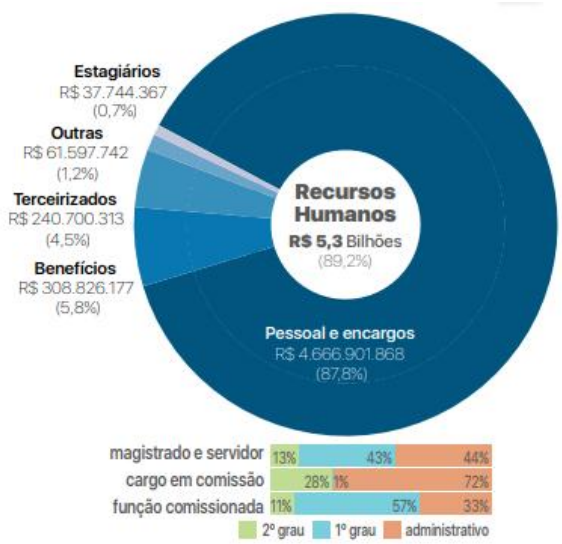

Figura 1: Despesas com recursos humanos da justiça eleitoral

Fonte: Justiça em Números (CNJ, 2019)

Caracterização da Organização

A Justiça Eleitoral brasileira é um ramo especializado do Poder Judiciário, com atuação em três esferas: jurisdicional, em que se destaca a competência para julgar questões eleitorais; administrativa, na qual é responsável pela organização e realização de eleições, referendos e plebiscitos; e regulamentar, em que elabora normas referentes ao processo eleitoral (Justiça Eleitoral, 2020). Os órgãos que compõem a justiça eleitoral são o Tribunal Superior Eleitoral, os Tribunais Regionais Eleitorais, os Juízes Eleitorais e as Juntas Eleitorais (Art. 118, Constituição Federal de 1988), cujas composições e competências são estabelecidas na Constituição Federal e no Código Eleitoral. O Tribunal Superior Eleitoral (TSE), órgão máximo da Justiça Eleitoral, trabalha em conjunto com os tribunais regionais eleitorais (TREs), que estão presentes na capital de cada estado e no Distrito Federal e são os responsáveis diretos pela administração do processo eleitoral nos estados e nos municípios (O TSE, 2020).

Do total de 35.757 pessoas que compõem a força de trabalho da justiça eleitoral, 2.036 pertencem ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), enquanto 33.711 formam as estruturas dos vinte e sete Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) e suas respectivas zonas eleitorais (Justiça em Números, CNJ, 2019). Além disso, a Figura 2 apresenta a quantidade de pessoas por tipo de vínculo no ramo.

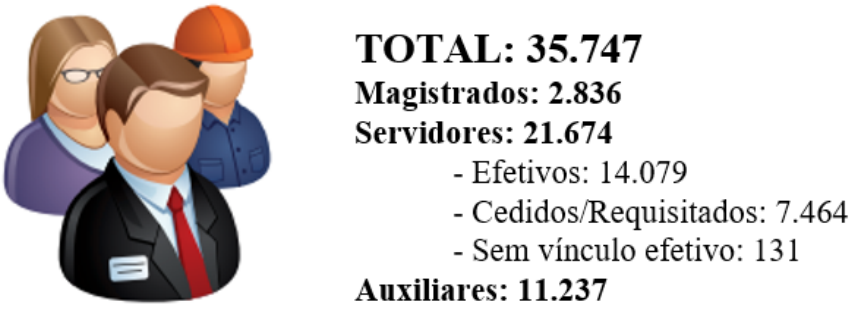

Figura 2: Composição da força de trabalho da justiça eleitoral
Fonte: Justiça em Números (CNJ, 2019), adaptado

No que se refere às atividades desempenhadas pelos órgãos e suas respectivas estruturas, considerando atribuições compartilhadas por todos os órgãos da justiça eleitoral, as quais variam a depender do nível de hierarquia de cada órgão, o TSE define sua estrutura organizacional, a lotação dos cargos e as competências das unidades, enquanto os TREs são responsáveis pelo detalhamento das respectivas estruturas organizacionais, devendo guardar simetria de competência com a do Tribunal Superior Eleitoral (Resolução TSE n° 22.138/2005). Sendo assim, é possível identificar que cada órgão tem sua própria estrutura, conforme a realidade organizacional.

Processo de Coleta dos Dados

Para a identificação das atividades da justiça eleitoral, foi desenvolvido e aplicado um processo de coleta de dados que possibilita a identificação de entregas realizadas por uma unidade organizacional e a sua devida replicação para unidades que compartilham as mesmas atribuições. Nesse sentido, foi realizada uma pesquisa de abordagem qualitativa, com recorte transversal em três fases. Inicialmente, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) foi considerado como órgão principal da amostra de organizações. Para a coleta dos dados, a estrutura

organizacional do TSE foi dividida em 42 unidades em nível de Coordenadoria, Assessoria e Gabinetes, as quais foram divididas em cinco ciclos de coleta *in loco*, com duração média de 3 meses, para a obtenção dos resultados. O processo de coleta dos dados no TSE contemplou as etapas conforme a Figura 3.

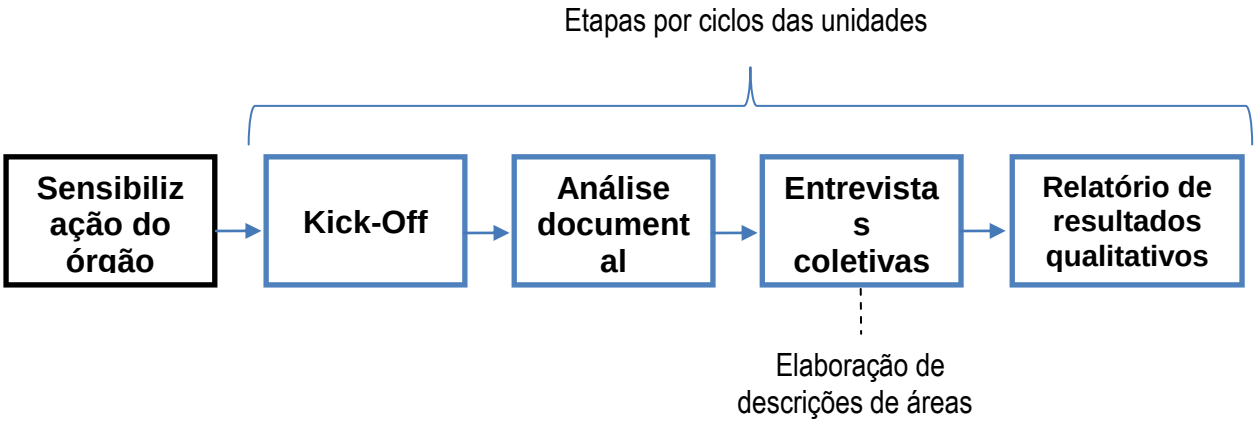

Figura 3: Etapas do processo de pesquisa na fase 1
Fonte: Elaborado pelos autores

Conforme ilustrado, a primeira etapa referiu-se à sensibilização de todo o órgão com a participação da alta administração, por meio de eventos presenciais e materiais de divulgação com o objetivo de obter o patrocínio das unidades no levantamento das atividades realizadas no órgão. Em seguida, em cada uma das 42 unidades organizacionais foram realizados *kick-offs* - reuniões político-institucionais para abertura de cada ciclo de coleta dos dados.

Com o objetivo de compreender preliminarmente a estrutura e as atividades de cada unidade, foram realizadas análises de documentos, tais como organogramas, relatórios de gestão, regimento interno e mapeamento de processos, cujos resultados auxiliaram na condução dos grupos focais.

Realizados com a presença de gestores e servidores apoiadores das unidades, os grupos focais visaram a correta identificação das entregas desempenhadas, de forma que a quantidade de reuniões por área variou de acordo com o volume de atividades. Assim, foi elaborada a descrição de cada área no menor nível de agrupamento da estrutura organizacional – no caso do TSE, por seções e assessorias. As descrições de áreas foram elaboradas considerando: i) a atividade realizada pela unidade; ii) o fluxo de trabalho com as principais etapas do trabalho; iii) a entrega - principal representante quantificável da atividade; e iv) fonte - instrumento de controle e mensuração da entrega. Para fins de registro, as descrições foram consolidadas em relatórios de resultados qualitativos.

A segunda fase da construção do banco de entregas refere-se à aplicação do processo de pesquisa nos TREs. A Resolução TSE n° 22.138/2005 estabelece que as estruturas organizacionais dos Tribunais Regionais Eleitorais devem guardar simetria de competências com a do Tribunal Superior Eleitoral. Assim, os TREs participaram de um treinamento com o objetivo de conhecer o processo de pesquisa e acompanhar grupos focais de descrição das áreas do TSE. Em seguida, as descrições das áreas do TSE foram ajustadas com termos genéricos para replicação no âmbito dos TREs. Dessa maneira, a partir do recebimento das descrições generalizadas, cada TRE, com suporte via plataforma de educação à distância, conduziu o mesmo processo de coleta de dados realizado no TSE, de forma a elaborar as

descrições de suas áreas replicando o material de referência disponibilizado e sugerindo as adaptações conforme sua realidade e estrutura organizacional.

Por fim, a terceira fase da coleta de dados teve por objetivo identificar as atividades realizadas pelas zonas eleitorais, estruturas que não possuem simetria com nenhuma unidade do TSE. A partir da análise de documentos elaborados pelos cartórios, cujo objetivo era identificar de maneira preliminar as atividades realizadas, foram realizados grupos focais presenciais com a participação de um representante de cartório de cada estado brasileiro para a consolidação das atividades e elaboração da descrição de área dos cartórios. Devido ao volume de informações, o processo foi continuado à distância por meio de reuniões virtuais até a elaboração de uma descrição única das atividades cartorárias, as quais foram organizadas em categorias temáticas visando facilitar a compreensão das atividades.

Análise dos Resultados

Como resultado das três fases de coleta dos dados, obteve-se 156 descrições de áreas do TSE, 1.699 descrições de áreas dos TREs e a descrição das atividades realizadas pelas zonas eleitorais. As atividades realizadas pelo TSE, que foram utilizadas como base de referência para a replicação, somaram o total de 2.198 entregas, enquanto nos cartórios foram identificadas 80 entregas.

No que se refere aos TREs, as atividades identificadas demandaram uma extensa análise de conteúdo, pois, após o recebimento das descrições de áreas dos TREs, constatou-se a necessidade de realizar uma correspondência com o material disponibilizado como referência. Dessa maneira, foi realizado um processo de análise do material recebidos dos TREs em que foram encontradas diferentes situações, conforme a Figura 4.

	Legenda	O que significa?	Encaminhamento
1	Estrutura e codificação original do TSE	O TRE utilizou em sua descrição a atividade/entrega, sem alterar seu formato original.	Tem correspondência com atividade/entrega do banco de entregas de referência.
2	Alterações ou adaptações do nome da atividade/entrega	O TRE utilizou em sua descrição a atividade/entrega original, mas fez alterações nos títulos.	
3	Atividades divididas dentro da mesma descrição de área	O TRE fez uma divisão de atividade/entrega diferente do proposto no banco de atividades/entregas de referência.	Não tem correspondência com atividade/entrega do banco de entregas de referência, demandando uma análise de conteúdo.
4	Novas atividades elencadas pelos TREs	O TRE apontou em sua descrição uma atividade/entrega nova, ou seja, não contida no banco de referência.	
5	Atividades divididas entre descrições de áreas diferentes	Uma atividade/entrega original levantada no TSE em uma única área, é feita no TRE em áreas diferentes, gerando assim, a quebra de uma única atividade em outras.	
6	Novas atividades - criação por junção de atividades	Várias atividades/entregas original levantadas no TSE são feitas no TRE como uma única atividade que gera uma única entrega, havendo a necessidade de uni-las.	

Figura 4: Situações identificadas nas descrições de área dos TREs
Fonte: Elaborado pelos autores

Assim, além das entregas com correspondência no TSE (situações 1 e 2), os Tribunais Regionais Eleitorais identificaram atividades não abarcadas nas descrições que constavam nos materiais de referência, além de outras que, por conta de diferenças entre os organogramas dos órgãos, não foi possível realizar adequações às realidades organizacionais com base nas entregas de referência do TSE (situações de 3 a 6).

Para o início da construção do banco único de entregas da justiça eleitoral, considerou-se as entregas de referência do TSE, as quais contemplam, em parte, as entregas dos TREs, além das entregas realizadas pelos cartórios eleitorais. Para a organização do banco de dados, foi realizada uma categorização temática em que as 2.278 atividades da justiça eleitoral consideradas até o momento foram agrupadas em 57 categorias de serviço (Apêndice A).

No que diz respeito às atividades que demandaram uma análise de conteúdo, aquelas identificadas na situação 4 - novas atividades elencadas pelos TREs - foram submetidas a análises de servidores do TSE com o objetivo de identificar se, de fato, tais atividades não constavam no banco de entregas de referência. Como resultado, observou-se que, em geral, havia discordância na maneira de descrever as atividades, pois também são realizadas pelo Tribunal Regional Eleitoral. Nesse sentido, verifica-se a necessidade de uma nova etapa de pesquisa para a melhoria das descrições das entregas já identificadas a fim de melhor representar as atividades realizadas por toda a justiça eleitoral.

Considerações Finais

O objetivo do presente relatório técnico é apresentar a construção de uma base única de atividades finalísticas para a justiça eleitoral, considerando o contexto do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e dos 27 Tribunais Regionais Eleitorais (TREs). Tendo em vista que para uma melhor utilização dos recursos públicos é preciso gerenciar a força de trabalho, com maior controle de seus resultados e produtividade, buscou-se identificar as atividades desenvolvidas pelos recursos humanos na justiça eleitoral para a produção de um insumo com vistas a auxiliar na melhoria da gestão da força de trabalho.

Nesse sentido, buscou-se ao máximo replicar as atividades realizadas pela amostra principal (TSE) nos TREs para a construção de um banco único de entregas finalísticas da justiça eleitoral, verificando o alinhamento entre as entregas do órgão, conforme estabelecido normativamente. No entanto, ainda que as atribuições das unidades sejam similares, constatou-se que diferentes aspectos interferem no modo de realização das atividades, tais como as estruturas organizacionais, o tamanho dos órgãos e inclusive o estilo de liderança e gestão de cada unidade. Desta maneira, foi possível iniciar a construção de um banco único de entregas da justiça eleitoral, contudo verificou-se a necessidade da realização de mais etapas de análise dos dados obtidos para a melhoria das descrições das atividades identificadas, de forma a melhor representar as atribuições das unidades dos órgãos da justiça eleitoral.

Do ponto de vista gerencial, verifica-se a construção de um panorama geral das atividades da justiça eleitoral, uma base comum para elaboração de política de gestão e mensuração de resultados. Dessa forma, a identificação das atividades realizadas pela força de trabalho da justiça eleitoral é o primordial para a adoção de efetivos mecanismos de gestão no setor público. Como contribuições metodológicas é possível apontar o desenvolvimento de um método de identificação de entregas nas organizações públicas, tanto de áreas finalísticas quanto de áreas meio.

Por fim, alinhado com a busca pela melhoria da governança de gestão de pessoas, propõe-se como agenda de pesquisa a continuação da análise das atividades identificadas pelos órgãos da justiça eleitoral, além da categorização dos resultados em entregas finalísticas e de suporte por meio de análise de conteúdo para o levantamento de possíveis automatizações de processos de trabalho.

Referências

Conselho Nacional de Justiça. Justiça em Números (2019) Brasília: CNJ, 2019. Retirado de: https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/. Acessado em: 10 de fevereiro de 2020.

Justiça eleitoral (2020). Retirado de http://www.tse.jus.br/justica-eleitoral. Acessado em: 10 de julho de 2020.

O TSE (2020). Retirado de: http://www.tse.jus.br/o-tse/sobre-o-tse/apresentacao. Acessado em: 10 de julho de 2020.

Serrano, A. L. M.; Franco, V. R.; Cunha, R. D.; Iwama, G. Y. & Guarnieri, P. (Org). (2018) Dimensionamento na Administração Pública Federal: uma ferramenta do planejamento da força de trabalho. Brasília: Enap, v 1. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3246>.

Serrano, A. L. M.; Mendes, N. C. F. & Abila, N. (Org). (2018) Dimensionamento na Administração Pública Federal: uma ferramenta de gestão da força de trabalho. Brasília: Enap, v. 3. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4093>.

Tribunal de Contas da União (2018). Acórdão nº 2.699/2018**.** Plenário. Relator: Ministro Bruno Dantas. Sessão de 21/11/2018. Retirado de: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2699%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=76250850-537c-11ea-8576-5383ac8c29f8. Acessado em: 14 de fevereiro de 2020.

Tribunal Superior Eleitoral (2005) Resolução TSE n° 22.138/2005. Retirado de http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2005/RES221382005.htm. Acessado em: 10 de julho de 2020.

Apêndice A

TEMA	CATEGORIA DE SERVIÇO
Administrativo	Apoio à gestão administrativa
	Aplicação de penalidades contratuais
	Licitação
	Aquisições
	Engenharia e Arquitetura
	Material e Patrimônio
	Serviços Gerais
Assessorias da Presidência	Presidência
	Educação Judiciária Eleitoral
	Exame de Contas Eleitorais e Partidárias
	Articulação Parlamentar
	Assuntos Internacionais
	Cerimonial
	Comunicação Organizacional
	Gestão de Identificação
	Assessoramento de Plenário
	Assessoramento e apoio à Presidência
	Assessoria de Apoio aos Ministros Substitutos
	Ouvidoria
	Processo Judicial Eletrônico
Corregedoria	Assuntos Judiciários
	Fiscalização de Cadastro
	Supervisão e Orientação
Diretoria-Geral	Gabinete do Diretor-Geral

	Assessoria de Gestão Eleitoral
	Gestão estratégica e socioambiental
	Assessoria Jurídica
	Acompanhamento e Orientação de Gestão
	Auditoria
Gestão da Informação	Centro Cultural da Justiça Eleitoral
	Biblioteca, Legislação e Museu
	Editorações e Publicações
	Gestão Documental
	Jurisprudência
Orçamento e Finanças	Finanças e Contabilidade
	Orçamento de Despesas Obrigatórias e Custos
	Planejamento e Orçamento
	Execução Orçamentária e Financeira
Recursos humanos	Atenção à Saúde
	Educação e Desenvolvimento
	Pessoal
	Técnico Jurídica
	Acórdãos e Resoluções
	Processamento
	Registros Partidários, Autuação e Distribuição
Tecnologia da Informação	Planejamento e Gestão
	Gestão de TI
	Sistemas Eleitorais
	Soluções Corporativas
	Infraestrutura de TI

	Tecnologia Eleitoral
Transportes	Segurança Institucional
	Transporte e Segurança Orgânica
Transversais	
Cartórios	
Gabinetes (geral)	
Gabinete dos ministros	