

GESTÃO ELEITORAL NO TRE-SP: INOVAÇÃO E AGILIDADE ATRAVÉS DA VISÃO SISTÊMICA DO PROCESSO ELEITORAL NO BRASIL.

Gestão de funções e processos e outros temas relacionados à administração da justiça.

Luna Blasco Soler Chino (TRE-SP)

Valtier Barros Veloso (TRE-SP)

RESUMO

As eleições, como processo de escolha de representantes do povo, constituem processo fundamental para a existência da democracia. No Brasil, cabe à Justiça Eleitoral a administração e organização do exercício do voto, atuando com órgão de gestão eleitoral e garantindo a integridade das eleições conforme preceitos internacionais. Para realização dessa tarefa uma das ferramentas de gestão utilizadas pelo Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo é o Plano Integrado de Eleições. Este trabalho técnico pretende demonstrar como a Justiça Eleitoral paulista, utilizando alguns princípios da metodologia ágil de gestão de projetos integrou as atividades de eleição.

Palavras-Chave: inovação, metodologia ágil, gestão eleitoral, trello, administração pública, poder judiciário, governança, gestão, integridade eleitoral

Introdução

As eleições, como mecanismo de escolha de representantes do povo, constituem processo fundamental para a existência da democracia.

A caracterização de um regime como democrático, no entanto, não se resume à mera escolha dos representantes do povo por meio de eleição, sendo necessário o incremento de outros elementos para além do exercício do voto.

Para que possam ser consideradas democráticas, as eleições devem garantir amplas condições de participação e de contestação aos cidadãos e ao mesmo tempo oferecer um processo eleitoral transparente e confiável.

No Brasil, cabe à Justiça Eleitoral a administração e organização do exercício do voto, operando em três níveis da chamada governança eleitoral: a. formulando as regras do jogo, através da expedição de normas específicas; b. aplicando as regras do jogo, de forma administrativa e operacional e 3. adjudicando as regras, ou seja, garantindo a aderência do processo eleitoral às regras estabelecidas (Marchetti, 2008).

Sua principal função, desde seu nascimento com o Código Eleitoral de 1932, é restringir as assimetrias de poder e os interesses meramente políticos na disputa eleitoral, garantindo a integridade eleitoral, de acordo com as regras pré-estabelecidas.

REALIZAÇÃO



O termo integridade eleitoral, a propósito, vem sendo utilizado com frequência entre os especialistas (Elklit, 1997, Birch, 2008; Norris, 2013) para se referir a um conjunto de regras universais aceitas na comunidade internacional através de acordos e tratados sobre as condições necessárias à realização de eleições limpas, livres e justas. Para ser mais exato, alguns especialistas apontam como referência o artigo 21 da Resolução nº 64/155 da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas que instituiu em 1948 a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Em resumo, integridade eleitoral se refere à qualidade das eleições realizadas, o que, considerando sua correlação, refere-se também, portanto, à qualidade da democracia.

Os preceitos da integridade eleitoral são expressos na missão do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, que se propõe “*garantir a legitimidade do processo eleitoral*”¹, premissa esta que norteia os processos de trabalho e atividades desse órgão do Poder Judiciário responsável pela organização das eleições no Estado de São Paulo por meio de ferramentas de gestão amplamente utilizadas na administração pública tais como o planejamento estratégico, cadeia de valor, modelo de negócios e gestão de riscos.

Como o maior Tribunal Regional Eleitoral do Brasil, em termos de eleitorado, zonas eleitorais, servidores, locais de votação e mesários, o TRE-SP tem a complexa missão de padronizar, organizar e sistematizar suas atividades para garantir o cumprimento de sua missão.

Definição da metodologia de trabalho.

Utilizando como norte a missão de garantir eleições regulares, limpas e justas, o Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo elaborou o Plano Integrado de Eleições - PIE, com o objetivo de planejar, acompanhar, executar e avaliar as atividades e processos necessários à execução do processo eleitoral. Para isso, a primeira tarefa se referiu à organização, classificação e divisão das atividades e processos de trabalho aplicando uma visão sistêmica do processo eleitoral com base nas instituições formais que regulamentam as eleições no Brasil aplicando o conceito de *ciclo eleitoral*.

O International Institute for Democracy and Electoral Assistance - International IDEA (CATT et al. 2014, p.400), fornece a seguinte classificação a respeito das etapas e trabalhos relacionados à preparação e execução das eleições, conforme as seguintes definições:

“Ciclo eleitoral: *A série completa de etapas envolvidas na preparação, implementação e avaliação de uma eleição ou instrumento de democracia direta, que é visto como um evento eleitoral em uma série contínua. Além das etapas envolvidas em um processo eleitoral específico, inclui atividades pré-eleitorais, como a revisão das disposições legais e processuais relevantes e o registro eleitoral, bem como a avaliação e / ou auditoria pós-eleitorais, a manutenção da memória institucional, o processo de consulta e o planejamento do próximo processo eleitoral;*

Processo eleitoral: *A série de etapas envolvidas na preparação e condução de uma eleição específica ou instrumento de democracia direta. O processo eleitoral*

¹ Disponível em:

http://www.tre-sp.jus.br/o-tre/governanca_institucional/arquivo/tre-sp-missao-visao-valores/rybena_pdf?file=http://www.tre-sp.jus.br/o-tre/governanca_institucional/arquivo/tre-sp-missao-visao-valores/at_download/file

REALIZAÇÃO



geralmente inclui a promulgação da lei eleitoral, o registro eleitoral, a nomeação de candidatos e / ou partidos políticos ou o registro de propostas, a campanha, votação, contagem e tabulação de votos, resolução de disputas eleitorais e o anúncio de resultados.

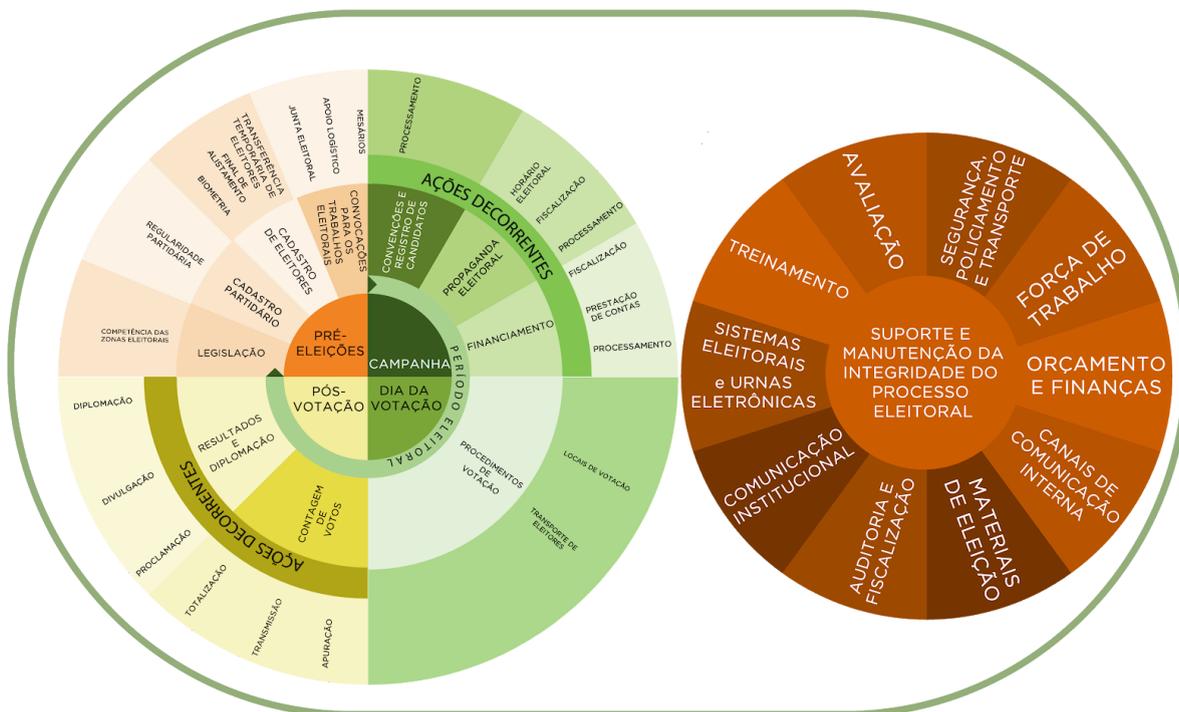
Período eleitoral: *A série de etapas envolvidas na preparação e condução de uma eleição específica ou instrumento de democracia direta. O período eleitoral geralmente inclui a promulgação da lei eleitoral, o registro eleitoral, a nomeação de candidatos e / ou partidos políticos ou o registro de propostas, a campanha, votação, contagem e tabulação de votos, resolução de disputas eleitorais e o anúncio de resultados.”*

como conceito-chave para a divisão de processos de trabalho e utilizando práticas “emprestadas” das metodologias ágeis de gestão de projetos.

Para o caso da gestão eleitoral brasileira e no caso específico do TRE-SP, definimos a composição do ciclo eleitoral em duas partes: uma referente às tarefas atreladas especificamente ao ciclo eleitoral e outra relacionada às atividades de suporte e manutenção da integridade do processo eleitoral. O ciclo eleitoral foi dividido em **período pré-eleições**, que se inicia com a publicação das resoluções que regulamentam o pleito pelo Tribunal Superior Eleitoral, seguido pelo **período de campanha** com as convenções partidárias e registro de candidatos até o fim da votação, e, por fim, encerra-se com os procedimentos **pós-eleições** que inclui a contagem de votos, divulgação dos resultados e termina com a diplomação dos eleitos (Chino, 2019), conforme a figura abaixo:

REALIZAÇÃO





Após a classificação das tarefas optou-se pela adoção de alguns princípios provenientes do Manifesto Ágil² para organizar as entregas tais como a valorização da entrega contínua e adiantada, a aceitação de mudanças nos requisitos e o estímulo da avaliação do contínuo para correção de rotas e ajustes. A utilização de práticas ágeis na gestão de projetos, inclusive, tem sido crescente na administração pública, buscando a modernização dos seus processos de trabalho através da reformulação das práticas de administração de forma que os valores gerados à sociedade sejam entregues de forma mais rápida e eficiente.

Os métodos ágeis na gestão de projetos consistem na divisão e simplificação do projeto em partes, de forma a tornar o ciclo PDCA (do inglês: plan (planejar), do (fazer), check (checar), act (agir)) mais curto e possibilitar a correção de erros rapidamente bem como realizar mudanças de curso com maior agilidade.

Assim, o Plano Integrado de Eleições foi estabelecido com base nesses preceitos, buscando concretizar os seguintes objetivos específicos:

- mapear as atividades necessárias à realização das eleições utilizando o sistema de metodologia de gerenciamento de projetos Trello;
- promover a integração vertical das atividades eleitorais entre TSE, TRE e Zonas Eleitorais;
- promover a integração de forma horizontal entre as unidades do TRE-SP diretamente envolvidas nas diversas fases do processo eleitoral e nas atividades de apoio ao processo eleitoral;
- desenvolver estratégias de comunicação que promovam a realização do trabalho colaborativo multidisciplinar e com unidade organizacional;

² O Manifesto Ágil é uma declaração de princípios que fundamentam o desenvolvimento ágil de software e podem ser consultados em <https://agilemanifesto.org/iso/ptbr/principles.html>

REALIZAÇÃO



- e) favorecimento da participação dos juízos eleitorais nas deliberações acerca das atividades preparatórias para a eleição por meio do envolvimento do Conselho de Representantes dos Cartórios Eleitorais, órgão criado no âmbito da justiça eleitoral paulista para representar os cartórios eleitorais;
- f) criar estratégias que auxiliem os cartórios eleitorais no cumprimento de suas tarefas, tais como portais de informação e instruções web e a instalação de centrais de atendimento e suporte de forma multidisciplinar e orientada ao monitoramento de riscos eleitorais;
- g) definir os papéis das partes interessadas e mapear as responsabilidades; h) realizar ciclos de revisão das entregas de acordo com os momentos do processo eleitoral compostos por fases de revisão periódicas;
- i) revisar as entregas em reuniões conjuntas com o CoGEst – Comitê Gestor da Estratégia (comitê responsável por acompanhar e avaliar os resultados do plano estratégico do TRE-SP composto por membros das instâncias administrativas e instituído pela Resolução TRE-SP n.º 367/2016);
- j) promover a integração com o Plano de Capacitação de Eleições; e por fim,
- l) Promover a integração de todos os procedimentos da Secretaria do Tribunal relacionados com a realização das eleições.

Neste sentido, o referido plano cumpre, um dos pressupostos da governança pública estabelecidos pelo TCU – Tribunal de Contas da União ao estabelecer “*estruturas de controles que possibilitem o acompanhamento das ações, o monitoramento dos resultados e a tempestiva correção de rumos, quando necessário.*” (TCU, 2014).

Ainda neste sentido, a metodologia proposta para o Plano Integrado de Eleições colabora para a promoção da boa prática da governança na Justiça Eleitoral Paulista, visando melhorias em sua eficiência operacional, na transparência institucional e na adoção das melhores práticas de comunicação, de estratégia, de gestão documental, de informação, de processos de trabalho e de projetos.

Ademais ressalta-se que a elaboração do referido plano, contou com algumas premissas assim como restrições. Entre as premissas, contou-se com o apoio da alta administração para elaboração e implementação; a colaboração e envolvimento de todas as unidades do TRE-SP na gestão de atividades; e a utilização gratuita do sistema Trello. Entre as restrições, a possibilidade de alteração legislativa das regras de eleição, uma vez que elaborado ainda em 2019, antes da aprovação da normatização das eleições 2020; os recursos orçamentários e humanos limitados; e, por fim, o uso de uma ferramenta hospedada em servidor de terceiro (Trello).

Dessa forma, a o plano foi elaborado contando com essas premissas e restrições de forma a mitigar possíveis impactos negativos.

Metodologia

O trabalho foi composto pelas seguintes etapas:

REALIZAÇÃO



1. Fase preparatória.

A fase preparatória consistiu em mobilizar e sensibilizar as unidades do Tribunal que trabalham diretamente com atividades relacionadas à realização das eleições, bem como envolver as pessoas que auxiliarão na gestão dos quadros e cartões do PIE 2020. Essa fase consistiu ainda, em organizar, classificar e sistematizar as tarefas de acordo com a divisão do ciclo eleitoral proposta pela Assessoria de Planejamento Estratégico e de Eleições e é composta pelas seguintes etapas:

1.1. Aprovação do modelo de classificação e organização do PIE

O modelo de classificação e organização do PIE foi elaborado com base em conceitos de organizações de pesquisa internacionais a respeito do ciclo eleitoral. Seu propósito é demonstrar que as eleições são compostas de processos concatenados que se repetem formando ciclos. Os principais eventos foram separados em partes que compõem o processo eleitoral, enquanto algumas atividades fundamentais para sua execução foram separadas como atividades de suporte e manutenção da integridade do processo eleitoral por estarem presentes em todas as suas fases.

1.2. Apresentação para aprovação dos Planos de Ação ao Comitê Gestor da Estratégia do TRE-SP - CoGEst.

As propostas foram apresentadas em 18 de junho de 2019 aos membros do CoGEst. A aprovação da proposta e patrocínio do projeto pela Alta Administração foi fundamental para o sucesso de sua implementação.

1.3. Indicação de gestores e gestoras das atividades macro (quadros)

As unidades do Tribunal indicaram gestores ou gestoras para elaborar e monitorar os “quadros” do PIE. Sugeriu-se que o servidor ou a servidora indicada conhecesse o assunto do quadro do começo ao fim e tivesse a visão sistêmica do processo eleitoral. O gestor ou gestora não deveria necessariamente revisar as tarefas, mas devia saber quem eram as pessoas responsáveis.

1.4. Início do mapeamento com reuniões setoriais

os quadros foram inicialmente mapeados em reuniões setoriais e, somente num segundo momento é que os detalhes de cada atividade foram sendo acrescentados.

1.5. Inclusão de Planos de Ação no PIE

A partir da avaliação as atividades das eleições de 2016 e 2018, as unidades responsáveis pela respectiva atividade elaboraram Planos de Ação para a melhoria de alguns serviços e produtos necessários à execução das eleições pelos Cartórios

REALIZAÇÃO



Eleitorais. Os planos de ação indicados, após aprovação pelo CoGEst, foram incluídos no PIE.

1.6. Distribuição de tarefas (cartões) – nominais

Os gestores e gestoras dos quadros foram responsáveis por distribuir as tarefas nominalmente aos servidores ou às unidades competentes através da colocação de etiquetas.

1.7. Aplicação de prazos às tarefas

As unidades foram orientadas a determinarem prazos para todas as tarefas, fixando uma data de entrega. Essas datas foram acrescentadas pelos gestores de quadros ou de cartões a depender das tarefas a serem realizadas.

1.8. Apresentação da primeira versão do PIE ao CoGEst

Ao fim do primeiro mapeamento, as atividades foram apresentadas ao CoGEst para avaliação e monitoramento.

2. Fase revisional.

A fase revisional está dividida em 9 revisões ordinárias, compostas por ciclos de análise e verificação dos andamentos das atividades em 4 etapas:

§ Revisão de cartões: Durante a etapa de revisão dos cartões os gestores responsáveis devem verificar os andamentos das atividades, atualizar os prazos, etiquetas, registrar comentários e anexar documentos;

§ Revisão de quadros: Na etapa de verificação e análise dos quadros, os gestores responsáveis devem fazer a avaliação sistêmica das atividades verificando se houve atualização pelos gestores dos cartões, analisando possíveis pendências e acrescentando novas atividades.

§ Comunicação à Assessoria de Planejamento Estratégico e de Eleições - ASSPE, unidade responsável pelo Plano: Os gestores dos quadros informam à unidade de planejamento, através de formulário específico, quando e como foi realizada a revisão do quadro, indicando se existiam tarefas ou atividades pendentes de aprovação do CoGEst, se existiam tarefas canceladas ou atrasadas;

§ Apreciação do CoGEst: Os quadros foram então apreciados pelo CoGEst durante as reuniões de eleições para acompanhamento e monitoramento das atividades, com especial atenção para aquelas que tiverem a etiqueta “PARA APROVAÇÃO DO COGEST”.

As revisões ordinárias sejam as seguintes:

REALIZAÇÃO



- 2.1 Revisão #1 - (Após a data limite para aprovação de alteração do processo eleitoral - art. 16 da Constituição Federal)
- 2.2 Revisão #2 (Após a aprovação das Resoluções pelo c. TSE)
- 2.3 Revisão #3 (Pré-alistamento)
- 2.4 Revisão #4 (Pós alistamento e pré-convocações de mesários - gestão de riscos)
 - 2.4.1 Inclusão das propostas de tratamento de Riscos
As respostas de tratamento à riscos elencadas durante a gestão de riscos e relacionadas às atividades que fazem parte do processo eleitoral foram incluídas pela ASSPE nos respectivos quadros com a participação e envolvimento dos gestores dos quadros e inclusão dos gestores de riscos no PIE 2020 como gestores de cartões.
- 2.5 Revisão #5 (Pré convenções)
- 2.6 Revisão #6 (Convenções e registro de candidatos)
- 2.7 Revisão #7 (Pós Registro e pré carga das urnas eletrônicas)
- 2.8 Revisão #8 (Entre turnos)
- 2.9 Revisão #9 (Prestações de contas e pré diplomação)

Considerações finais

A abordagem utilizada para mapeamento das tarefas eleitorais foi testada de forma piloto na unidade de Planejamento Estratégico e de Eleições do TRE-SP em 2016, sendo então expandida para utilização da Secretaria do Tribunal nas eleições de 2018.

Em 2020, a proposta apresentada à alta administração do Tribunal através do Plano Geral do projeto contemplou, além da adoção de novas práticas “*emprestadas*” da metodologia ágil, uma nova organização das informações por meio do estudo comparado da literatura internacional sobre o conceito de integridade eleitoral e análise de ciclos eleitorais propostos por pesquisadores e institutos de pesquisa relativos à administração eleitoral.

Importante destacar que, o projeto foi apresentado e aprovado em 2019, estando ainda sua execução em andamento para as eleições de 2020. Além disso, contando com as características do mundo contemporâneo, a proposta inclui a possibilidade de mudanças rápidas, inovadoras e colaborativas. Assim, o modelo apresentado foi incluído como proposta inicial abrindo a possibilidade para contribuições futuras.

Durante a fase preparatória foram realizadas 12 reuniões setoriais, 78 pessoas foram envolvidas nas atividades relativas ao processo eleitoral e 137 pessoas foram envolvidas nas atividades de suporte e manutenção da integridade eleitoral. Até o momento 1036 entregas foram mapeadas e o plano segue em constante aprimoração.

Em especial destaca-se que a estrutura adotada foi fundamental para a gestão da mudança de procedimentos e do planejamento realizado inicialmente, diante do advento da pandemia e a necessidade de trabalho remoto, assim como para contemplar a mudança de calendário eleitoral decorrente da Emenda Constitucional 107.

Por fim, destaca-se a necessidade de aprimoramento constante da metodologia de trabalho que pode contribuir não somente para a gestão eleitoral como também para debates

REALIZAÇÃO



futuros que versem sobre integridade eleitoral, de forma a garantir a legitimidade e confiabilidade das instituições democráticas.

Referências

BIRCH, S. (2008) *Electoral institutions and popular confidence in electoral processes: A cross-national analysis*. Electoral Studies, [S.l.], v. 27, n. 2, p. 305–320, 2008. em: <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2008.01.005>

CATT, H.; ELLIS, A.; MALEY, M.; WOLF, P. (2014) *Electoral Management Design: Revisitec Edition*. Estocolmo: IDEA International.
<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/electoral-management-design-2014.pdf>

ELKLIT, J.; Svensson, P. (1997) *What makes elections free and fair?* Journal of Democracy, Batimore, v. 8, n. 3, p. 32-46. <https://doi.org/10.1353/jod.1997.0041>

MARCHETTI, V. (2008) *Governança Eleitoral: o modelo brasileiro de justiça eleitoral*. Dados, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 865–893, 2008.
<https://doi.org/10.1590/S0011-52582008000400003>

NORRIS, P. (2013) *Does the world agree about standards of electoral integrity? evidence for the diffusion of global norms*. Electoral Studies, [S.l.], v. 32, n. 4, p. 576–588
<https://doi.org/10.1016/j.electstud.2013.07.016>

ONU. (2019) *Declaração Universal Dos Direitos Humanos*. Assembleia Geral das Nações Unidas, Paris. 10 dez. 1948. <https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/declaracao/>

REALIZAÇÃO

