

XVII Congresso Virtual Brasileiro de Administração
Conferência On-line – 01/dez/2020 a 05/dez/2020

Artigo (*working paper*)

Gerenciando Eleições: um sistema complexo em busca de alta confiabilidade¹

João Leonardo Angeleti Souza

Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública – PPGGP
Universidade Federal do Espírito Santo – UFES

Lucilaine Pascuci

Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGAdm
Universidade Federal do Espírito Santo – UFES

Victor Meyer Junior

Programa de Pós-Graduação em Administração – PPAD
Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR

Bernardo Meyer

Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA
Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC

ABSTRACT

A country's elections represent one of the ways that characterize and legitimize democratic systems. However, holding the election represents a challenge to the management of public administration. It is a complex system with special characteristics that require management distinguished by the integration of a general plan and operations centered on the interface among diverse subsystems and mindfulness. Critical challenges of this management are the unforeseen factors and the integration of the system in search of process reliability and its legitimacy. The objective of this study was to analyze plans and strategic actions adopted to deal with the unforeseen in the elections held from 2012 to 2018 in Brazil. Concepts of strategy, organizational complexity and highly reliable systems were adopted. Interviews, participant observation and public documents were used as data source. The results revealed that the planning, although relevant, has become insufficient for the management and achievement of the established objectives. As the electoral process was underway, other elements proved to be important to management, such as emerging strategies and even, albeit to a lesser extent, improvisation, in response to the dynamics of the process and unpredictable situations arising from the environment, all managed in order to seek the effectiveness and reliability of the electoral system.

Keywords: elections; strategies; high reliability.

¹ Os autores agradecem ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Processo 425016/2018-8 e Processo 429751/2018-4 e, também, à Fundação de Amparo e Inovação do Estado do Espírito Santo (FAPES), TO 141/2019, pelo suporte recebido durante o desenvolvimento deste estudo.

INTRODUÇÃO

Este estudo fundamenta-se no pressuposto de que a gestão de eleições em um país democrático implica lidar com uma variedade de facetas ou dimensões burocráticas, técnicas, humanas e ambientais muito próprias, as quais caracterizam o processo eleitoral (Blais, Morin-Chassé, & Singh, 2017). O bom êxito da gestão, nesse caso, depende da interação complexa e do comportamento dessas inúmeras dimensões que integram o sistema eleitoral, na busca permanente de uma melhor gestão e de maior confiabilidade do sistema aos olhos dos *stakeholders* e da sociedade. Dessa forma, as eleições de um país – qualquer que seja a abrangência do pleito – apresentam características de *High Reliability Organizations* – HRO (Roberts, 1990; Weick & Sutcliffe, 2006), devido à interdependência dos setores que integram o sistema eleitoral e o rigor em que as ações exigidas pelo processo se desenvolvem.

Assim como uma falha pode desencadear o colapso em determinado setor de um sistema qualquer, também no processo eleitoral uma falha pode corromper em parte ou mesmo todo o sistema com sérias implicações em seu desempenho. A consequência seria a percepção de um sistema falho, mal gerenciado, pouco confiável ou mesmo ilegítimo, com graves desdobramentos para o sistema eleitoral de uma cidade, um estado, um país ou mesmo além-fronteiras. Um exemplo recente foi o caso das últimas eleições presidenciais da Bolívia, em que uma auditoria da Organização dos Estados Americanos (OEA) constatou a existência de fraudes ao longo do processo (OEA, 2019). Como consequência, todo o sistema eleitoral e a legitimidade da representação política daquele país passaram a ser questionados mundialmente, com graves implicações não só políticas e econômicas como também éticas e sociais.

Evidencia-se, portanto, o componente central das eleições na consolidação de uma democracia legítima, vibrante e participativa. Nesse sentido, a sua gestão deve garantir que o pleito ocorra de forma programada e sem a ocorrência de fraudes, que poderiam macular os resultados. A discussão em torno da qualidade da democracia, inclusive, é tema presente nos dias de hoje, em face da emergência de lideranças em diferentes partes do mundo que colocam em xeque pressupostos democráticos básicos (Levitsky & Ziblatt, 2018).

No caso brasileiro, a manutenção da alta confiabilidade do processo eleitoral envolve um conjunto de ações orientadas por forte regulação e rigor de procedimentos. Entretanto, embora o planejamento pertinente seja caracterizado por previsibilidade e controle, nos moldes de Ansoff (1965), os limites da racionalidade humana, há muito destacados por Simon (1991), ressaltam a incapacidade humana – e, conseqüentemente, dos gestores – de antecipar todos os eventos futuros e a possibilidade de sua ocorrência. Assim, na implementação das ações necessárias à realização das eleições, os gestores públicos se deparam, com frequência, com situações imprevisíveis (Weick & Sutcliffe, 2007), que representam desafios à gestão e à confiabilidade do processo.

Apesar do rigor do planejamento das eleições, as características próprias desse contexto e o desafio da programação conjunta para sua implementação exigem da Justiça Eleitoral uma capacidade ímpar de gestão do imprevisto (Weick & Sutcliffe, 2007). Nessas situações, destaca-se a relevância de fatores individuais e comportamentais – tais como o *sensemaking* (Weick, 1988), a criatividade – por meio de microestratégias e de improvisação (Oliveira, Meyer, & Pascuci, 2018; Cunha, Gomes, Mellahi, Miner, & Rego, 2020) –, a capacidade de interação e

de adaptação (Stacey, 1996), por parte dos envolvidos, em dar respostas sob pressão (Weick & Sutcliffe, 2006).

Tendo como base esse contexto, o objetivo deste estudo foi examinar quais ações estratégicas foram adotadas pelos agentes para lidar com o imprevisto em eleições, tendo como parâmetro pleitos realizados de 2012 a 2018. Foi lançado foco sobre a capacidade de equilibrar a flexibilidade necessária para resposta ao inesperado mantendo, ao mesmo tempo, a confiabilidade do sistema (Roberts, 1990; Weick & Sutcliffe, 2006) visando preservar a legitimidade da Justiça Eleitoral e de todo um sistema político representativo.

Apesar da relevância do tema, em especial nos contextos democráticos atuais, em que se questiona a qualidade da democracia em diferentes partes do mundo, há carência de pesquisas nesta área de estudo, no Brasil, o que reforça a relevância deste trabalho. Este trabalho espera contribuir para a literatura na área da gestão organizacional e estratégica ao analisar a gestão de um sistema eleitoral, visto como um sistema complexo (Stacey, 1996), cujo adequado desempenho é vital para sua credibilidade e legitimidade (Roberts, 1990). Os resultados da pesquisa demonstraram que a efetividade e a confiabilidade do processo dependem da integração de ações estratégicas de um conjunto de agentes públicos, da interação entre eles bem como da relação com um ambiente dinâmico em que fatores inesperados ameaçam constantemente seu funcionamento e seus resultados.

REFERENCIAL TEÓRICO

Sistemas complexos e alta confiabilidade

A realização de eleições é entendida aqui como um sistema complexo, que tem como principais características: pluralidade e interdependência entre atores, elementos e papéis diversos, forte regulação, fraca linearidade, sendo que o desempenho do sistema depende de inúmeras e complexas interações internas entre seus componentes (Cilliers, 1998).

Algumas organizações lidam com operações de alto risco. Em tais casos, a taxa de erro deve ser nula ou, no mínimo, muitíssimo baixa, de forma que se adota o conceito de organizações de alta confiabilidade - *High Reliability Organizations* (HRO) - (Roberts, 1990; Weick & Sutcliffe, 2006). É o caso de usinas nucleares, controle e operações de tráfego aéreo, plataformas de petróleo, porta-aviões, unidades hospitalares de urgência, sistemas de transporte ferroviário, usinas elétricas, indústrias químicas, entre outras (Perrow, 1986; Muro & Meyer, 2011). Uma falha em qualquer dessas organizações pode ter consequências catastróficas.

Nos casos em que a organização (ou o sistema organizacional) deva ser extraordinariamente confiável, é esperado que as atividades sejam executadas tal como funciona um relógio. Os elementos do sistema se relacionam e se articulam de forma a evitar que haja retardos ou falhas nos processos, numa sequência concatenada e inflexível de procedimentos (Orton & Weick, 1990). Os elementos são firmemente articulados (*tight coupled*), de modo que é possível afirmar que se trata de um sistema justaposto (Orton & Weick, 1990), pois não se admite a possibilidade de retardamento dos processos e de alteração da sequência de atividades.

Sistemas de alta confiabilidade funcionam, portanto, como sistemas justapostos. Todavia, mesmo um sistema justaposto está sujeito a imprevistos e, nesses contextos, situações urgentes e imprevisíveis exigem dinamicidade, rapidez, interação, capacidade de adaptação. O adequado gerenciamento da confiabilidade dos processos implica na capacidade dos indivíduos em conciliar demandas de dois diferentes extremos em suas respostas diante do imprevisto. Tem-se, por um lado, um sistema justaposto – *tight coupled system* (Orton & Weick, 1990) – que prima por deliberação, rigor, regulação e controle, não se admitindo retardamento dos processos, alteração da sequência de atividades, desrespeito à hierarquia decisória e comprometimento da confiabilidade. Por outro lado, a ocorrência de um imprevisto derruba o equilíbrio desse contexto, que passa a apresentar características de um sistema frouxamente articulado – *loosely coupled system* (Orton & Weick, 1990) – em que os elementos são sensíveis às relações entre si, mas mantêm evidências de separação e distinção de identidade. Admite-se, nesse caso, alteração na sequência das atividades e variação nos métodos utilizados para alcançar os objetivos, vindo à tona interações dinâmicas, negociação, não linearidade, algum grau de informalidade e autonomia além de microações e até mesmo improvisação.

Estratégia em sistemas complexos

Estratégias podem ser consideradas formas ou maneiras adotadas pelas organizações para se relacionar com o ambiente. As estratégias são não apenas necessárias, mas também relevantes para o funcionamento e o desempenho das organizações, quer sejam públicas, privadas ou sem fins lucrativos. As organizações muitas vezes têm sido caracterizadas na literatura como máquinas newtonianas (McDaniel, 2007), cuja gestão e funcionamento são orientados por planejamento, comando e controle. Tal modelo de organização, denominado mecanicista (Mintzberg, 1994), destaca como pressupostos essenciais do comportamento aspectos estritamente racionais e lineares, que conduzem à previsibilidade. Contudo, essa abordagem mecanicista da gestão não tem permitido que se explique integralmente como as estratégias acontecem, em geral, nas decisões e ações das organizações, menos ainda em contextos pluralistas, ambíguos, instáveis e com incerteza e imprevisibilidade.

Especialmente em contextos representados por uma pluralidade de atores e de interesses, autonomia dos agentes, compartilhamento de poder e intensas interações com um ambiente que é dinâmico, a racionalidade e a previsibilidade do planejamento não conseguem responder às demandas necessárias ao funcionamento das organizações, como é o caso daquelas do setor público, por exemplo (Höglund, Caicedo, Mårtensson, & Svärdesten, 2018). Isso porque as estratégias deliberadas – ou seja, previamente planejadas (Mintzberg & Waters, 1985) – são prescritas para um determinado contexto, podendo ser materializadas ou não, dependendo dos desafios organizacionais e ambientais encontrados quando de sua implementação. As estratégias emergentes, ao contrário, emergem da dinâmica organizacional, diante do imprevisto (Mintzberg & Waters, 1985), assim como as ações improvisacionais.

A improvisação organizacional é uma fusão deliberada e substantiva entre *design* (racionalização) e reação em resposta a eventos até então não previstos (Cunha et al., 2020). Trata-se da habilidade de reconfigurar espontaneamente os recursos para criar capacidades operacionais em face de situações novas, urgentes e imprevisíveis (Bakar, Mahmood, & Ismail, 2015). Como importantes elementos da improvisação destacam-se o *sensemaking*, a intuição, o

bricolage, a criatividade, a adaptação, a experiência, o aprendizado e a inovação (Cunha, Cunha, & Kamoche, 1999).

Tais elementos possuem especial relevância na gestão de contextos dinâmicos e pluralistas, dado que direcionam o foco ao indivíduo, às suas ações, aos seus comportamentos e interações, as quais resultam da construção de sentido (*sensemaking*) a respeito do ambiente (Weick, 1976). Trata-se, o *sensemaking*, de um processo diagnóstico dirigido à construção de interpretações (plausíveis e suficientes para fundamentar a ação) de circunstâncias ambíguas (Orton & Weick, 1990). A experiência sem criatividade pode não ser efetiva, ao passo que criatividade sem experiência pode resultar em mera tentativa e erro. Portanto, ao se limitar ao planejado, a organização incorre em comprometer a responsividade diante de um cenário fluido e em constante mutação (Cunha et al., 2020), que requer respostas rápidas, capacidade de adaptação dos agentes e interações dinâmicas.

Nesse sentido, a gestão de sistemas complexos requer também a aprendizagem com erros praticados (Argyris & Schön, 1978; Antonacopoulou, 2006; McDaniel, 2007), algo crítico para a melhoria contínua do desempenho organizacional. Especialmente em vista da multiplicidade de agentes, portanto seres humanos, com suas práticas sistemáticas e assistemáticas em que fatores racionais, psicológicos e políticos se entrelaçam formando um cipoal com implicações no desempenho organizacional.

Igualmente importante, nesse contexto, é a microestratégia, compreendida como uma prática social, em escala menor, visto que não é um atributo em toda e para toda e qualquer organização, mas sim resulta de interpretações, interações e de atividades cotidianas de indivíduos e grupos na organização (Oliveira et al., 2018). Nesse particular, as microestratégias são representativas de práticas, iniciativas, intuição e do *sensemaking* dos agentes, em ambiente organizacional como um determinado sistema complexo (Oliveira et al., 2018). Nota-se, portanto, que a estratégia acontece em diferentes dimensões, podendo assumir uma abrangência maior (caso das estratégias deliberadas), ou assumir uma abrangência setorial ou local (caso das microestratégias); ou mesmo ter abrangência pontual, como decorrência da prática da improvisação estratégica.

METODOLOGIA

Trata-se de pesquisa qualitativa caracterizada como um estudo multicase de natureza descritiva (Richardson, 2012). A unidade de análise foi representada pelas ações desenvolvidas por agentes organizacionais, diante do imprevisto, em quatro pleitos eleitorais entre 2012 e 2018. A investigação teve como foco uma Zona Eleitoral espírito-santense composta por dois Municípios e contemplou duas Eleições Municipais (2012 e 2016) e duas Eleições Gerais (2014 e 2018). Dados foram coletados por meio de entrevistas, documentos e observação participante.

Os sujeitos da pesquisa são servidores da Justiça Eleitoral, efetivos e requisitados, cidadãos convocados bem como empregados contratados temporariamente (via terceirização) para trabalhar nas eleições. O critério de seleção foi intencional, considerando o interesse em indivíduos conhecedores e atuantes na gestão dos pleitos investigados. Foram realizadas 12 entrevistas em profundidade junto a servidores efetivos, servidores requisitados, prepostos dos

locais de votação, mesários, auxiliares de serviços eleitorais, auxiliares de transporte e logística além de técnicos de urna eletrônica. O objetivo das entrevistas foi identificar situações imprevisíveis e como elas foram gerenciadas durante as eleições mencionadas.

Para preservar a identidade dos entrevistados, são denominados de E1 a E12 ao longo da análise. As entrevistas foram realizadas entre novembro e dezembro de 2019 e foram transcritas, visando preservar os dados para análise. É pertinente justificar o número não tão vultoso de sujeitos entrevistados (Mendes-da-Silva, 2020), o que se faz tendo em vista a existência de outras fontes de dados relevantes (destacadamente diário de campo elaborado em observação participante, além de documentos, especialmente atas e relatórios). Considerando essa tríade de fontes de dados, foi possível obter vasto material para análise.

Quanto à observação participante, foi possível pelo fato de um dos autores ser servidor público vinculado a um órgão eleitoral e aconteceu durante o período de planejamento e realização das Eleições 2018. As observações foram registradas em diário de campo. Como documentos, utilizou-se também dados públicos disponíveis na Justiça Eleitoral, representados por Resoluções, Portarias, Relatórios e Atas. As entrevistas e as observações do diário de campo foram analisadas por meio de técnicas de análise de narrativa (Eriksson & Kovalainen, 2008). A partir das narrativas, foram identificados casos cuja riqueza de detalhes permitisse a análise intencionada. Os documentos foram analisados por meio de análise documental (Richardson, 2012).

Caso estudado

A Justiça Eleitoral está incumbida de realizar eleições a cada dois anos ou sempre que uma decisão judicial estipular (Lei n. 4.737, 1965, que instituiu o Código Eleitoral). São intercaladas, bienalmente, Eleições Nacionais/Estaduais/Distritais e Eleições Municipais. Conforme a Constituição do Brasil (1988), compõem a Justiça Eleitoral: o TSE, os TREs, os Juízes Eleitorais e as Juntas Eleitorais. A competência de cada uma dessas instâncias está prescrita no Código Eleitoral. O TSE expede as instruções que julgar convenientes e oportunas para a efetivação das normas eleitorais. Aos TREs, instalados um em cada Estado e um no Distrito Federal, o Código estipula que deverão cumprir e fazer cumprir as decisões e instruções do TSE.

O TSE prescreve, a cada eleição, Resoluções que regulam o processo eleitoral de maneira pormenorizada. Ato contínuo, os TREs expedem Resoluções regulando de forma ainda mais pontual os procedimentos para realização das eleições. Dentre inúmeras Resoluções, algumas estipulam atos preparatórios e atos executórios de todo o processo eleitoral e se destinam, na maior parte, às Zonas Eleitorais (circunscrições constituídas por Municípios, compostas por um Juiz Eleitoral, um Promotor Eleitoral, um Chefe de Cartório Eleitoral e quadro de servidores públicos).

O TSE, entretanto, não desenvolve as eleições sem o trabalho cooperado com outras instituições e atores sociais, os quais permitem que sejam realizadas eleições simultâneas de modo padronizado em todas as localidades do país. Diversos outros órgãos e instituições estão envolvidos no processo, tal como Ministério Público, Polícia Militar, Polícia Federal, Polícia

Civil, Forças Armadas (Exército, Marinha e Aeronáutica), Correios. Até mesmo propriedades privadas podem ser requisitadas para eventos necessários ao processo eleitoral e, principalmente, para servirem de local de votação, abrigando as seções eleitorais.

Para os procedimentos preparatórios e para o dia das eleições, são convocados cidadãos, cujas funções, precipuamente, são: prepostos nos locais de votação, mesários, coletores de justificativa, auxiliares de serviços eleitorais, auxiliares de transporte e logística, auxiliares da junta apuradora. São contratadas empresas privadas, via licitação, para fornecimento de técnicos de informática para execução de procedimentos relativos a preparação e manutenção de urnas, bem como a suporte às seções eleitorais e outros procedimentos correlatos, tudo sob supervisão direta de servidores públicos da Justiça Eleitoral.

ANÁLISE

Neste tópico, são apresentados e sucintamente analisados quatro casos em que o gerenciamento do sistema eleitoral foi desafiado por fatores inesperados e/ou indesejados durante as eleições investigadas, bem como as ações estratégicas adotadas para lidar com o novo contexto. Na sequência, no item Discussão, são confrontados aspectos relacionados ao planejamento formal e o inesperado, explorando-se o papel das diferentes respostas que se tornam estratégicas diante do imprevisto.

Caso 1: Eleições Gerais 2014. **Desafio:** Impossibilidade de identificação biométrica dos eleitores em função de falha no leitor de biometria de um lote de urnas novas, ocasionando um processo moroso para identificação especial (gerando longas filas); risco de comprometer a lisura do processo dado que a biometria foi implementada como elemento adicional de segurança e confiabilidade; indisponibilidade de urnas reservas para substituição em grande escala. **Solução:** 1) os Presidentes das seções autorizavam a votação sem reconhecimento biométrico, seguindo um protocolo. A manutenção de rigor nos procedimentos foi corroborada por um mesário ao relatar que “a liberação dos eleitores não identificados pela digital só podia acontecer com documento de identidade, assinatura, uso de senha específica para liberação da urna, registro em ata e só depois de oito tentativas de identificação por biometria” (E6); 2) foram viabilizadas urnas reservas de municípios vizinhos, não atingidos pelo problema, para substituição das urnas do lote comprometido, a partir de soluções alternativas identificadas pela alta administração do Tribunal, especialmente para o transporte das urnas. **Resultado:** a solução de contorno (identificação especial sem biometria) evitou a paralisação completa dos trâmites de votação. Não obstante, apenas a solução definitiva (substituição de urnas) teve o condão de efetivamente sanar o problema. (Fonte dos dados: E4, E6, E7, E8).

Caso 2: Eleições Municipais 2016. **Desafio:** Impossibilidade de recebimento dos resultados das urnas e dos materiais de seção no local planejado e estruturado para tal fim, em um Município apêndice da Zona Eleitoral, devido ao comprometimento das condições de segurança pública (manifestação de populares e partidários e obstrução de vias públicas). **Solução:** 1)

requisição expressa do Batalhão de Choque da Polícia Militar e alteração de toda a logística de recolhimento de resultados e materiais dos locais de votação do Município conflagrado e envio para outro Município (sede da Zona Eleitoral); 2) interações informais entre diversos agentes para fins de comunicação adequada acerca dos novos procedimentos, para verificação de novas rotas em termos logísticos e para obtenção de veículos extras. **Resultado:** contenção da manifestação e salvaguarda dos resultados (direcionando-os para local de transmissão em outro Município) e materiais de seção. (Fontes: E1, E2, E4).

Caso 3: Eleições Gerais 2018. **Desafio:** ausência de telefonia (fixa e móvel) na Zona Eleitoral, impossibilitando supervisão e monitoramento remotos, e ausência de energia elétrica em locais de votação, ocasionadas por uma tempestade com granizo, raios e vendavais na noite de véspera da votação. **Solução:** 1) os locais de votação haviam sido preparados na véspera (com urnas e materiais necessários), possibilitando que os prepostos e os mesários iniciassem a votação mesmo sem energia elétrica (as urnas são dotadas de baterias com autonomia de até um dia de uso e os colaboradores convocados via de regra residem próximo ao local em que exercerão suas funções); 2) autonomia dos mesários e prepostos dos locais de votação impulsionando-os a iniciar a votação mesmo em condições não previstas; 3) realização de roteiros de vistoria, a partir do Cartório, com destino a todos os locais de votação no turno da manhã; 4) solicitação urgente de encaminhamento de lote extra de baterias reservas armazenadas na sede do TRE; 5) uso de soluções paliativas para os procedimentos de encerramento das seções de um determinado local (auxílio de luz de velas). **Resultado:** transcurso dos trabalhos de votação sem comprometimento de horário previsto e de fluxo planejado. (Fontes: E3, E10 e Diário de Campo).

Caso 4: Eleições Gerais 2018. **Desafio:** impossibilidade de transmissão de resultados, por ausência de conexão de dados em Posto de Transmissão, devido aos danos causados pela tempestade da véspera em cabos de fibra ótica. **Solução:** 1) encaminhamento das mídias extraídas das urnas para outra Zona Eleitoral a fim de transmissão de resultados ao TRE. 2) interações informais diversas para fins de comunicação adequada acerca dos novos procedimentos, para verificação de novas rotas em termos logísticos e para obtenção de veículos extras; 3) ato formal expedido pela autoridade máxima do TRE autorizando transmissão de resultados em jurisdição diversa da origem das urnas. **Resultado:** transmissão integral dos resultados locais à instância superior (Tribunal), utilizando estrutura de Zona Eleitoral de outra jurisdição. Nesse caso, a possibilidade jurídica da solução era dependente não apenas de uma resolução local, mas sim de uma instância superior. (Fontes: E3, E10 e Diário de Campo).

As principais características dos casos e as ações estratégicas adotadas na solução dos desafios encontrados, diante do imprevisto, são apresentadas na Tabela 1.

Tabela 1. Imprevistos, desafios e ações estratégicas na gestão dos casos analisados

Imprevisto e desafios	Ações estratégicas	Principal característica
<p>Caso 1: Impossibilidade de identificação do eleitorado por meio da biometria.</p> <p>Desafios: 1) longas filas geradas para identificação especial (procedimento moroso); e 2) risco de comprometer a lisura do processo, pois a biometria é mecanismo adicional de segurança e confiabilidade.</p>	i) Identificação especial: oito tentativas obrigatórias de coleta de biometria; utilização de documento de identificação; coleta de assinatura; senha específica para liberação da urna; registro em ata. ii) Interações informais entre instâncias diversas para diagnóstico da situação e elaboração de ideias impulsionando as ações para solução definitiva. iii) Substituição de urnas. iv) Soluções alternativas para transporte de urnas de Municípios vizinhos: uso de veículos oficiais remanejados e de veículos particulares mediante indenização do combustível.	i e iii: Estratégias deliberadas ii: Estratégia emergente e <i>sensemaking</i> iv: Microestratégia
<p>Caso 2: Condições de segurança pública comprometidas em razão de manifestação de populares e partidários.</p> <p>Desafio: Impossibilidade de recebimento dos resultados e materiais de seção no local planejado e estruturado para tal fim.</p>	i) Diagnóstico do Juiz Eleitoral. ii) Interações formais entre a Justiça Eleitoral e a Polícia Militar para mobilização expressa do Batalhão de Choque. iii) Alteração de logística de recolhimento de resultados e materiais de seção. iv) Interações informais entre agentes de apoio para comunicação das alterações logísticas.	i: <i>Sensemaking</i> ii: Estratégias emergentes iii e iv: Microestratégias
<p>Caso 3: Ausência de telefonia e energia elétrica.</p> <p>Desafio: Impossibilidade de supervisão e monitoramento remoto dos locais de votação; Seções sem energia elétrica.</p>	i) Preparação dos locais de votação no dia anterior à votação. ii) Urnas dotadas de bateria interna. iii) Diagnóstico e iniciativa própria dos mesários e prepostos dos locais de votação. iv) Solicitação de incremento no estoque de baterias durante a votação. v) Utilização de luz de velas no encerramento dos trabalhos em seções eleitorais.	i e ii: Estratégias deliberadas iii: <i>Sensemaking</i> iv: Estratégia emergente v: Improvisação
<p>Caso 4: Ausência de rede de dados (fibra ótica)</p> <p>Desafio: Impossibilidade de transmissão dos resultados locais para o Tribunal, na capital, devido à ausência de rede de dados.</p>	i) Autorização formal do TRE para realização de transmissão de resultado em jurisdição diversa da origem das urnas (transmissão cruzada). ii) Alteração da logística de recolhimento de resultados. iii) Interações informais entre agentes de apoio para comunicação das alterações logísticas.	i e ii: Estratégias emergentes iii: Microestratégia

Fonte: Elaborado pelos autores.

Nos casos 1, 2 e 3, verificou-se que mesmo diante do imprevisto havia ações prescritas no planejamento que puderam ser adotadas em busca de solução. Não obstante, apenas com a utilização de estratégias emergentes (Mintzberg, 2007) ou de microestratégias (Oliveira et al.,

2018) foi possível obter pleno êxito na superação dos desafios. No caso 2, constatou-se situações imprevisíveis em que não havia nenhuma ação prevista no planejamento que pudesse solucionar o desafio.

Em todos os casos foi constatada a utilização de estratégias emergentes (Mintzberg, 2007). Na ordem de frequência verificou-se em sequência decrescente: utilização de ações previamente deliberadas; a presença recorrente do *sensemaking* (Weick, 1988); e microestratégias (Oliveira et al., 2018). Os resultados permitiram inferir que a improvisação (Cunha et al., 2020) foi a ação estratégica menos utilizada para gestão do imprevisto no processo eleitoral.

DISCUSSÃO

As situações investigadas evidenciaram a pluralidade de elementos (setores e agentes) envolvidos no processo eleitoral, denotando a complexidade de um sistema adaptativo (Stacey, 2006). Nesse contexto, a existência de um planejamento revela-se como uma estrutura mínima (Cunha, Clegg, & Kamoche, 2012) orientando as principais ações estratégicas diante da característica justaposta do processo (Orton & Weick, 1990), contribuindo para integrar os esforços de múltiplos agentes com distintos papéis e maior confiabilidade. Há inclusive Resolução do TSE que estipula minuciosamente um calendário eleitoral. Desde um ano antes do pleito, fica definido o que deve ser realizado praticamente a cada dia até as eleições.

As evidências encontradas permitiram constatar que as normas prescritas – planejamento (Mintzberg, 1994) – pretendem ser exaustivas e que o planejamento das eleições prevê redundâncias (Roberts, 1990) como forma de evitar o comprometimento do processo diante de imprevistos e possibilidades de fraudes. Um exemplo disso é que os resultados da urna estarão armazenados: i) na própria urna; ii) na mídia gerada após a finalização da urna; iii) em impresso denominado boletim de urna (Diário de campo). Esta característica foi corroborada por um Técnico de Urna ao afirmar que “se aparecer algum problema impedindo a extração de dados de uma fonte, temos condições de obter os resultados por outros meios” (E10).

Outro exemplo desse tipo de cuidado é que a urna e a respectiva mídia gerada não podem ser transportadas conjuntamente (Diário de campo). A respeito do rigor do processo, um servidor da Justiça Eleitoral assim destacou “Apenas depois transmissão dos dados dos Municípios para o TRE e do TRE para o TSE, os trabalhos poderão ser considerados encerrados no dia da votação” (E1). Assim sendo, evidências dos casos e documentos analisados (especialmente Resoluções dos Tribunais e atas de seção eleitoral) demonstraram que o sistema organizacional das eleições é concebido de maneira justaposta (Orton & Weick, 1990).

Os relatos e as observações permitem inferir que o planejamento é necessário, não obstante eventos inimagináveis possam surgir. De outra forma, verificou-se a existência de situações indesejadas, porém previsíveis, para as quais já havia estratégias planejadas (Mintzberg & Waters, 1985), incorporadas ao planejamento por resultado de experiências anteriores. Por exemplo, a urna (conforme Caso 1), por ser um equipamento de microinformática, embora sem qualquer comunicação remota, pode apresentar falhas de funcionamento. Considerando tais situações, o planejamento prevê reserva de determinado percentual de urnas de contingência para eventual substituição. É possível, ainda, que haja falta de energia elétrica em algum local

de votação. Por tal razão, cada urna é enviada para as seções com uma bateria interna carregada no nível máximo. Em hipótese ainda mais extremada de haver falha na bateria ou que a mesma perca sua carga antes do tempo previsto, há baterias extras no Cartório e em locais de votação mais distantes ou de difícil acesso.

Igualmente importante, verificou-se que o treinamento dos mesários, contemplado no planejamento da eleição, considera um certo grau de autonomia – nos termos de Stacey (1996) – a fim de conseguirem lidar com situações imprevistas, o que denota a consciência do inesperado e certa flexibilidade admitida no planejamento, necessária em tais situações. Conforme destacou um servidor “os mesários recebem um treinamento sobre as várias etapas do dia de votação” (E4). Por exemplo, na hipótese remota de ocorrer o travamento de alguma urna (tal como um microcomputador que não responde), os mesários já sabem como reinicializar o equipamento, sendo concedida, portanto, relativa autonomia.

A presença de autonomia, ainda que limitada (Stacey, 1996), também foi constada no Caso 3. Ainda assim, como resultado de estratégia planejada (Mintzberg & Waters, 1985) para casos mais extremos, há técnicos de informática contratados para prestar suporte às seções eleitorais substituindo urnas e prestando apoio operacional. O relato de um mesário entrevistado corrobora a relativa autonomia ao afirmar que “se um eleitor embriagado causar transtornos na seção eleitoral, aliás se qualquer eleitor causar tumulto, o Presidente da seção pode determinar a prisão em flagrante e solicitar apoio da força policial sempre que necessário” (E6). Mesmo que as situações mais recorrentes sejam abordadas em treinamento, fica autorizado aos agentes que possam buscar soluções pontuais para os casos problemáticos, as quais podem se configurar como microestratégias (Oliveira et al., 2018) ou improvisação estratégica (Cunha et al., 2020), destacando a capacidade de adaptação dos agentes ao contexto dinâmico e complexo.

Verificou-se que nem todas as situações podem ser previstas (Weick & Sutcliffe, 2006), impossibilitando a existência de estratégias deliberadas para qualquer ocorrência. Assim, a fim de manter a alta confiabilidade do sistema, as situações que não estavam previstas no planejamento exigiram ações estratégicas alternativas, em que se destacou o uso da criatividade, do *sensemaking* e da capacidade de adaptação dos agentes em viabilizar soluções. Também as interações – especialmente as informais – e o aprendizado resultante da experiência se mostraram essenciais na adoção de microestratégias em resposta aos desafios, sem comprometer o rigor do processo. Em contexto inesperado e diante da necessidade de resposta aos desafios visando à manutenção da confiabilidade do processo, pode-se verificar a presença de características de sistemas frouxamente articulados (Orton & Weick, 1990).

Nos casos 2 e 4, embora tenham se configurado em desafios essencialmente distintos e, inclusive, ocorridos em eleições diversas, foi identificada uma semelhança permitindo a seguinte análise. A utilização de elementos de um sistema frouxamente articulado (Orton & Weick, 1990), tais como interações dinâmicas, não linearidade, algum grau de informalidade e autonomia e microações, não passa despercebida pela Administração da Justiça Eleitoral. Após a realização do pleito, são realizadas reuniões para avaliação e coleta de propostas para melhorias futuras (Diário de campo).

No caso das microestratégias utilizadas para transporte emergencial de urnas e baterias, durante a votação, o TRE passou a prever, no planejamento, uma reserva contingencial de recursos para ressarcimento de combustível de veículos particulares utilizados para atender demandas

urgentes. No caso dos transtornos relativos à segurança pública, o Tribunal passou a contar com um Comitê instalado em sua sede, composto por autoridades policiais e militares, para centralização de demandas e direcionamentos urgentes no dia do pleito, o que evidencia os desafios do contexto de um pleito eleitoral, em termos do planejamento e suas premissas mercadológicas (Höglund et al., 2018). Ainda que tais situações sejam frequentes, um servidor manifestou que possíveis soluções para as situações inesperadas são formalmente incluídas no planejamento para eleições futuras, pois, segundo ele, “o Tribunal sempre procura, de uma eleição para outra, inserir em Resolução algumas possibilidades de resolver problemas que já aconteceram no passado e podem acontecer de novo” (E4).

CONCLUSÕES

Os resultados deste estudo demonstraram que a realização de eleições requer um significativo esforço gerencial coordenado por parte de diversas agências governamentais. Isso significa um enorme desafio para o setor público, em que predominam organizações cuja estrutura e cujo comportamento são moldados pela racionalidade burocrática. Nela, prevalecem estratégias deliberadas, prescritivas e lineares, reconhecidamente incompatíveis com as características de um complexo sistema eleitoral cujo trabalho depende do trabalho de uma miríade de agentes. Inclusive porque a lógica burocrática estabelece a especialização e divisão de tarefas, o que muitas vezes não favorece trabalhos colaborativos entre diferentes órgãos governamentais.

Uma vez que estratégias planejadas se revelaram limitadas para atender às necessidades de gestão desse complexo sistema, fizeram-se necessárias práticas estratégicas emergentes apoiadas, até mesmo, em iniciativas improvisacionais e criatividade dos agentes diante de imprevistos enfrentados e gerenciados.

Constatou-se que as eleições, como uma ação do setor público, caracterizam-se como sistema complexo que requer uma gestão que combina planejamento com estratégias adaptativas e focadas na alta confiabilidade. Trata-se de um sistema cujas operações, se não possuem risco no sentido físico, humano ou ambiental, apresentam riscos extremamente elevados no sentido de manter a imagem de um sistema confiável, legítimo e representativo de um sistema democrático.

Apesar da relevância do tema, em especial no contexto atual, em que se questiona a qualidade da democracia em diferentes partes do mundo, há carência de pesquisas nesta área de estudo, no Brasil, o que reforça a relevância deste trabalho. Eleições vistas como sistema complexo estão a exigir o exame mais aprofundado da gestão de um sistema sociotécnico (Latour, 2011), no qual organizações, seres humanos e tecnologia interagem com o objetivo de proporcionar um sistema seguro, eficaz e confiável, algo ainda negligenciado por estudiosos da gestão.

Estudos mais aprofundados que examinem a relação entre planejamento, com suas grandes limitações, estratégias emergentes, assim como manifestações improvisacionais constituem-se em alternativas promissoras de pesquisa neste campo. Estudos com foco na relação entre objetivos, decisões e estratégias, em particular microestratégias, assim como em aprendizagem organizacional, poderão igualmente enriquecer o entendimento e melhorar a prática da gestão de sistemas eleitorais. O maior conhecimento acerca do funcionamento das eleições e da sua gestão é essencial para se aprimorar modelos e consolidar a prática democrática de um país.

REFERÊNCIAS

- Ansoff, I. (1965). *Corporate Strategy*. New York: McGraw Hill.
- Antonacopoulou, E. (2006). The relationship between individual and organizational learning: new evidences from managerial learning practices. *Management Learning*, 37(4), 455-473.
- Argyris, C. & Schön, D. (1978). *Organizational Learning: A theory of action perspective*. Massachusetts: Addison-Wesley.
- Bakar, H. A., Mahmood, R., & Ismail, N. N. H. (2015). Effects of knowledge management and strategic improvisation on SME performance in Malaysia. *Asian Social Science*, 11(9), 207-214.
- Blais, A., Morin-Chassé, A., & Singh, S. P. (2017). Election outcomes, legislative representation, and satisfaction with democracy. *Party Politics*, 23(2), 85-95.
- Cilliers, P. (1998). *Complexity and Postmodernism: understanding complex systems*. New York: Routledge.
- Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. (1988). Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Cunha, M. P., Clegg, S. R., & Kamoche, K. (2012). Improvisation as “real time foresight”. *Futures*, 44(3), 265-272.
- Cunha, M. P., Cunha, J. V., & Kamoche, K. (1999). Organizational improvisation: What, when, how and why. *International Journal of Management Reviews*, 1(3), 299-341.
- Cunha, M. P., Gomes, E., Mellahi, K., Miner, A. S., & Rego, A. (2020). Strategic agility through improvisational capabilities: implications for a paradox-sensitive. *Human Resource Management Review*, 30(1), 100695.
- Eriksson, P., & Kovalainen, A. (2008). *Qualitative methods in business research*. London: Sage Publications Ltd.
- Höglund, L., Caicedo, M. H., Mårtensson, M. & Svärdesten, F. (2018). Strategic Management in the Public Sector: How Tools Enable and Constrain Strategy Making, *International Public Management Journal*, 21:5, 822-849, DOI: 10.1080/10967494.2018.1427161
- Latour, B. (2011). *Ciência em ação: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora*. Tradução de Ivone C. Benedetti (2a ed.). São Paulo: Editora Unesp.
- Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965. (1965). Institui o Código Eleitoral. Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14737.htm
- Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *How democracies die*. New York: Crown Publishing.

- McDaniel, R. R. (2007). Management strategies for complex adaptive systems: sensemaking, learning and improvisation. *Performance Improvement Quarterly*, 20(2), 21-41.
- Mendes-da-Silva, W. (2020). Lessons that can be learned from the rejection of an article. *Revista de Administração Contemporânea*, 24(4), 369-375.
- Mintzberg, H., & Waters, J. A. (1985). Of strategies, deliberate and emergent. *Strategic Management Journal*, 6(3), 257-272.
- Mintzberg, H. (1994). *The rise and fall of strategic planning*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Mintzberg, H. (2007). *Tracking strategies: Toward a general theory*. Oxford: Oxford University.
- Oliveira, A. R., Meyer Jr., V., & Pascuci, L. (2018). Micro strategies and hospital management: an analysis through the lens of complexity. *Revista de Negócios*, 22(2), 34-47.
- Organização dos Estados Americanos. (2019). *Análisis de Integridad Electoral. Elecciones Generales en el Estado Plurinacional de Bolivia*. Recuperado de <http://www.oas.org/es/sap/deco/Informe-Bolivia-2019/>.
- Orton, J. D., & Weick, K. E. (1990). Loosely coupled systems: A reconceptualization. *Academy of Management Review*, 15(2), 203-223.
- Perrow, C. (1986). *Complex Organizations: A critical essay* (3a ed.). New York: McGraw-Hill.
- Roberts, K. H. (1990). Managing high reliability organizations. *California Management Review*, 32(4), 101-113.
- Richardson, R. J. (2012). *Pesquisa social: métodos e técnicas*. (3a ed. 14. Reimpr.). São Paulo: Atlas.
- Simon, H. A. (1991). Bounded rationality and organizational learning. *Organization Science*, 2(1), 125-134.
- Stacey, R. D. (1996). *Complexity and creativity in organizations*. Oakland, CA: Berrett-Koehler Publishers.
- Weick, K. E. (1976). Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative Science Quarterly*, 1-19.
- Weick, K. E. (1988). Enacted sensemaking in crisis situations. *Journal of Management Studies*, 25(4), 305-317.
- Weick, K. E., & Sutcliffe, K. M. (2006). Mindfulness and the Quality of Organization Attention. *Organization Science*, 17(4), 514-524.
- Weick, K.E., & Sutcliffe, K. M. (2007). *Managing the Unexpected: resilient performance in an age of uncertainty*. San Francisco: Jossey-Bass, 2007.