



## **Na Linha de Frente da Democracia: Procedimento Operacional Padrão como Estratégia de Redução de Discretionalidade de Mesários em Contextos de Desinformação**

Luna Blasco Soler Chino

**Tema de Interesse:** Políticas públicas e práticas de gestão de acesso à Justiça

### **RESUMO**

Este relatório técnico analisa a experiência do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (TRE-SP) na criação e evolução de um procedimento operacional padrão (POP) voltado a orientar mesários, apoios logísticos e chefes de cartório em incidentes na seção eleitoral, especificamente em contextos de desinformação e alta pressão sobre a linha de frente. O objetivo é descrever a elaboração (2018), o desenvolvimento (2020 e 2022) e a atualização (2024) do POP, discutir seus fundamentos teóricos e registrar resultados e aprendizados institucionais. O referencial teórico utilizado está na literatura de burocracia de nível de rua (BNR), que evidencia como pressões de tempo, ambiguidade normativa e interações imprevisíveis ampliam a discretionalidade e acionam mecanismos de enfrentamento, com efeitos sobre a implementação e a efetividade da política pública. A boa prática analisada consiste na sistematização de fluxogramas (árvores de decisão) e de orientações padronizadas para incidentes recorrentes (incluindo alegações sobre a visualização de candidatos na urna e o uso de celulares na cabine de votação). Quanto a resultados, não foi possível mensurar quantitativamente a redução de conflitos, dadas limitações de base e a diferença de cargos entre turnos; ainda assim, indícios qualitativos apontam boa aceitação, disseminação para outros regionais e integração progressiva a manuais e treinamentos. Como implicação prática, o POP se mostra instrumento de redução de discretionalidade, resiliência organizacional frente à desinformação e proteção da integridade eleitoral, com potencial de replicação em outros contextos.

1



Universidade de Brasília



DGPJ DIREÇÃO-GERAL DA POLÍTICA DE JUSTIÇA



AJUS Administração da Justiça





## 1. Introdução

As eleições constituem serviço público essencial à democracia: nelas, o Estado organiza, garante e certifica o exercício de direitos políticos em condições de legalidade, segurança e equidade. No Brasil, a Justiça Eleitoral desempenha papel singular na coordenação desse serviço, na definição de regras à operação cotidiana nas seções, mobilizando milhares de mesários, apoios logísticos e chefes de cartório, que formam a linha de frente da entrega ao cidadão.

Este relatório apresenta a experiência do Procedimento Operacional Padrão (POP) do TRE-SP, criado em 2018 e aprimorado nos ciclos eleitorais seguintes, para padronizar respostas a incidentes na seção eleitoral e reduzir a discricionariedade em contextos de pressão e desinformação. A prática analisada nasce de um problema concreto (conflitos e dúvidas na cabina de votação e no terminal do mesário) e se consolida como fluxos visuais que orientam decisões passo a passo.

Do ponto de vista analítico, partimos de três referenciais teóricos. Primeiro, a burocracia de nível de rua (BNR), que desloca o foco da implementação para o ponto de contato Estado-cidadão, no qual a discricionariedade, o *coping* e a categorização moldam resultados. Segundo, a sociedade da informação e a desinformação, que reconfiguram o ambiente de atuação ao introduzir novas pressões simbólicas sobre a linha de frente. Terceiro, a literatura sobre governança e integridade eleitoral, que situa o POP como estratégia organizacional alinhada à gestão imparcial, previsível e rastreável do processo eleitoral.

Para compreender a atuação de mesários, apoios logísticos e chefes de cartório como agentes da linha de frente, o relatório inicia com o suporte teórico; em seguida, analisa os agentes e a estrutura da linha de frente eleitoral com seus respectivos papéis e funções; depois





apresenta e caracteriza a boa prática, descrevendo seu planejamento, desenvolvimento e implementação; e, por fim, discute os resultados alcançados.

Espera-se, com isso, não apenas registrar uma experiência institucional, mas trazer a perspectiva analítica da burocracia de nível de rua para a administração da justiça e também contribuir para o debate sobre como práticas de padronização e protocolos operacionais podem fortalecer a integridade do processo eleitoral, reduzir a variabilidade de condutas na linha de frente e oferecer aprendizados que dialoguem com outras áreas do sistema de justiça e de políticas públicas.

## 2. Suporte Teórico

### 2.1. Burocracia de Nível de Rua

Para compreender a implementação de políticas públicas e, neste caso, a relevância de um protocolo operacional aplicado a mesários e outros agentes da Justiça Eleitoral, é importante recorrer ao conceito de burocracia de nível de rua, uma vez que esses atores atuam diretamente no contato com os cidadãos.

O conceito de burocracia de nível de rua (*street-level bureaucrats*) ou BNR, formulado por Michael Lipsky (1980/2019), é considerado um marco nos estudos de políticas públicas em razão da mudança no foco da análise da implementação. Até então, prevalecia a perspectiva de análise *top-down*, de inspiração weberiana, em que a implementação era compreendida como mera execução de diretrizes definidas por formuladores centrais (Lotta & Santiago, 2018).

Essa mudança de perspectiva foi fundamental para compreender por que políticas públicas com o mesmo desenho institucional produzem efeitos distintos em diferentes territórios ou grupos sociais. Ao destacar que a política “é feita na rua”, Lipsky (1980/2019)

evidenciou que a implementação não é neutra nem automática: ela é mediada por interações sociais, restrições de recursos e pressões de tempo que obrigam os BNRs a tomar decisões diariamente na execução do seu trabalho. A partir dessa perspectiva, a linha de frente deixou de ser vista como mero executor e passou a ser reconhecida como *locus* de produção da política pública, com impacto direto na efetividade, equidade e legitimidade das ações do Estado.

Os BNRs, segundo a classificação de Lipsky (1980/2019), são agentes públicos que atuam diretamente no contato da população com os serviços públicos e que exercem/possuem/percebem a discricionariedade na aplicação das políticas públicas atuando como intermediários na relação do Estado com os cidadãos e cidadãs. Os BNRs são centrais para a experiência da população com o Estado, pois, como enfatiza o autor, é por meio deles que a política pública se concretiza no contato cotidiano entre cidadãos e governo, pois são eles que decidem, na prática, como, quando e para quem uma regra será aplicada.

Nesse sentido, esses trabalhadores e trabalhadoras da linha de frente do serviço público assim são categorizados por possuírem um conjunto de condições de trabalho muito similares que incluem: a) o fato de trabalharem no contato direto com usuários e usuárias de serviços públicos por estarem na linha de frente de atuação; b) possuem decisões determinantes no acesso do público a direitos, benefícios e serviços públicos; c) sofrem um conjunto de pressões tanto do Estado, quanto da sociedade; e d) possuem um comportamento específico de reação à pressão, denominado na literatura como *coping*.

Assim, é importante compreender uma das primeiras características dessa categoria de trabalhadores e trabalhadoras: a discricionariedade, que pode ser entendida como o espaço de manobra existente entre as normas e as regras e a prática cotidiana desses trabalhadores e trabalhadoras de linha de frente. Trata-se de uma autonomia relativa, delimitada pelas normas, procedimentos operacionais e orientações de superiores hierárquicos e que possui duas perspectivas complementares de compreensão: a) discricionariedade enquanto espaço para

4

ação, na medida da amplitude dada pelo desenho das regras ou permitida pelas organizações, ou ainda na ambiguidade ou omissão das regras; e b) discricionariedade enquanto ação de fato ou ação concreta, que se manifesta no comportamento desses trabalhadores e que é influenciada por seus princípios lógicos, valores morais e experiências (Lotta & Santiago, 2018).

Para Lipsky (1980/2019), ela decorre de três condições: a imprevisibilidade das situações, a limitação de recursos e a necessidade de responder a demandas variadas. Essas condições são inerentes no trato direto com o público. Nesses contextos, a aplicação mecânica das normas muitas vezes se demonstra insuficiente, afinal, abordar todas as possibilidades que possam surgir no atendimento ao público é tarefa praticamente impossível, levando os burocratas a tomar decisões autônomas com base em seus princípios lógicos e valores morais. Mas também é importante ressaltar que a discricionariedade em si não é uma falha ou um desvio, mas parte constitutiva da política pública em operação no nível de rua. No entanto, é preciso reconhecer que esse dilema tensiona valores de legalidade e igualdade (cumprimento estrito da regra) com os de responsividade e adequação (ajuste ao caso concreto), o que explica por que decisões semelhantes podem variar entre diferentes agentes ou contextos ou por que a implementação de uma mesma política pública pode ser aplicada de formas diferentes a depender do contexto local e seus respectivos agentes.

Ao lidar com pressões de tempo, sobrecarga e ambiguidade normativa, os burocratas recorrem a estratégias de suavização do estresse e pressão conhecidas como *coping*, uma segunda característica importante dos BNRs. *Coping* é um termo em inglês, utilizado na área de psicologia e pode ser traduzido como estratégias ou mecanismos de enfrentamento individuais e coletivos que buscam reduzir tensões (Tummers et al., 2015). Essas pressões não são ocasionais, mas estruturais: surgem do próprio fato de que o trabalho na linha de frente implica em lidar com pessoas, cujas reações são sempre imprevisíveis, ao mesmo tempo em que se exige o cumprimento estrito de regras e procedimentos. Nesse cenário, cada interação

5

 <p>PPGA Programa de Pós-Graduação em Administração UFPB</p>	 <p>INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOCIAIS</p>	 <p>Universidade de Brasília</p>	 <p>PPGD Programa de Pós-Graduação em Administração Universidade Federal da Paraíba</p>	 <p>Universidade Potiguar</p>
 <p>IESB Centro Universitário</p>	 <p>1 2 9 0 FACULDADE DE DIREITO UNIVERSIDADE DE COIMBRA</p>	 <p>DGPj DIREÇÃO-GERAL DA POLÍTICA DE JUSTIÇA</p>	 <p>Iluris Instituto de Investigação Interdisciplinar</p>	 <p>AJUS Administração do Justiça</p>
 <p>GPJus Grupo de Pesquisa em Administração, Governo e Políticas Públicas do Poder Judiciário</p>	 <p>GEJUD Grupo de Pesquisa Gestão, Desempenho e Efetividade do Judiciário</p>	 <p>InfoJus Núcleo de Pesquisa em Informação, Direito e Sociedade</p>	 <p>LIOrg LINGUAGEM, INSTITUIÇÕES E ORGANIZAÇÕES</p>	

pode gerar dilemas, pois não há como antecipar plenamente as demandas ou conflitos que surgirão no contato direto com os cidadãos.

Tummers et al. (2015) destacam que o *coping* pode assumir diferentes formas a favor ou contra o pedido do usuário do serviço público, como racionar serviços, priorizar certos usuários, padronizar rotinas ou flexibilizar regras. Essas escolhas afetam diretamente a efetividade da política, uma vez que definem quem será atendido primeiro, com que qualidade e até quais direitos serão efetivamente garantidos. Em contextos eleitorais, por exemplo, mesários podem tanto buscar acomodar demandas de eleitores conflituosos quanto adotar uma postura mais rígida.

Outro mecanismo central na burocracia de nível de rua é a *categorização*. Harrits e Møller (2011) demonstram como burocratas, a partir de seus princípios lógicos e morais, utilizam classificações sociais implícitas para organizar o atendimento: “cidadãos cooperativos” versus “conflituosos”, “merecedores” versus “não merecedores”. Essas categorias, que funcionam como um conjunto de regras não escritas ou instituições informais, estruturam julgamentos cotidianos e influenciam a forma de implementar políticas.

Embora o processo eleitoral delimita esse tema por meio da discriminação normativa das pessoas que possuem prioridades de votação, da classificação de eleitores como aptos, suspensos e cancelados ou eleitores com biometria ou sem biometria, a dinâmica na seção eleitoral pode envolver categorias não descritas, ancoradas em estereótipos e originadas de sua experiência, moralidade, formação próprias e são formuladas como atalho cognitivo no atendimento ao eleitor. A depender de como o mesário categorize o eleitor, o mesário pode facilitar, burocratizar ou desencorajar o exercício do voto, produzindo efeitos materiais e simbólicos nos cidadãos.

Um exemplo de como a categorização interfere no acesso a direitos pode ser observado na política de atenção à população em situação de rua promovida pelo CNJ (Resolução CNJ nº 425/2021), em que o desafio está justamente em romper com categorias

6

 <p>PPGA Programa de Pós-Graduação em Administração UFPB</p>	 <p>INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOCIAIS</p>	 <p>Universidade de Brasília</p>	 <p>PPGD Programa de Pós-Graduação em Administração Universidade Federal da Paraíba</p>	 <p>Universidade Potiguar</p>
 <p>IESB Centro Universitário</p>	 <p>1 2 9 0 FACULDADE DE DIREITO UNIVERSIDADE DE COIMBRA</p>	 <p>DIREÇÃO-GERAL DA POLÍTICA DE JUSTIÇA</p>	 <p>Iluris Instituto de Investigação Interdisciplinar</p>	 <p>AJUS Administração do Justiça</p>
 <p>GPJus Grupo de Pesquisa em Administração, Governo e Políticas Públicas do Poder Judiciário</p>	 <p>GEJUD Grupo de Pesquisa Gestão, Desempenho e Efetividade do Judiciário</p>	 <p>InfoJus Núcleo de Pesquisa em Informação, Direito e Sociedade</p>	 <p>LIOrg LINGUAGEM, INSTITUIÇÕES E ORGANIZAÇÕES</p>	

sociais estigmatizadas, como a de “usuário resistente” ou “pessoa perigosa”, para assegurar o direito à documentação civil e ao voto. Outra estratégia interessante adotada pela Justiça Eleitoral é fomentar a representatividade na composição da mesa. O §4º, do art. 13, da Resolução TSE nº 23.736/2024, que regulamenta os atos gerais das eleições municipais de 2024, trouxe a seguinte determinação: “*A composição das mesas receptoras a serem instaladas em aldeias indígenas, comunidades remanescentes de quilombos e comunidades tradicionais deve priorizar pessoas pertencentes a esses grupos.*” Estratégias como essa buscam subverter lógicas exclucentes de categorização política e social, reconhecendo a legitimidade desses grupos como sujeitos e como parte ativa do processo democrático. Além de ampliar a participação política por meio de uma participação ativa dessas pessoas, essa medida também confere maior legitimidade simbólica às eleições, promovendo identificação e confiança nas instituições.

Tecidas essas considerações, resta a análise de um elemento fundamental. O trabalho dos burocratas de nível de rua não ocorre isoladamente, mas de forma intrincada à estrutura institucional a que estão sujeitos. A discussão sobre burocracia de nível de rua foi, por muito tempo, centrada apenas nos agentes que atuam diretamente no contato com os cidadãos. Entretanto, a literatura mais recente tem chamado a atenção para outro grupo de atores que, embora não estejam no atendimento direto, desempenham papel igualmente decisivo na implementação: os gestores intermediários. Conhecidos como burocratas de médio escalão, esses profissionais exercem funções de coordenação e tradução, sendo responsáveis por organizar equipes de BNRs e viabilizar, no cotidiano das organizações públicas, as diretrizes oriundas das instâncias centrais. Como destacam Cavalcante e Lotta (2015), sua atuação não se encaixa plenamente na lógica *top-down* ou *bottom-up*, mas situa-se em um espaço de mediação, no qual coordenam, negociam e adaptam regras e rotinas às condições concretas de execução. Nesse sentido, os gestores de médio escalão exercem influência tanto “para cima”,



junto aos formuladores e dirigentes, quanto “para baixo”, orientando e controlando os burocratas de linha de frente (Oliveira & Lotta, 2015).

Diretores de escola, gestores de unidades de saúde e chefes de cartório eleitoral são exemplos dessa categoria. Esses atores não apenas interpretam normas e alocam recursos escassos, mas também funcionam como pontos de apoio diante de crises e situações ambíguas enfrentadas na ponta. Desse modo, estabelecem uma ponte essencial entre o nível macro - das formulações e diretrizes - e o nível micro - da entrega concreta da política pública ao cidadão.

Ao mesmo tempo, é importante reconhecer que discricionariedade, *coping* e categorização não são práticas permeadas pela neutralidade. O modo como burocratas aplicam regras ou classificam usuários pode reproduzir desigualdades sociais já existentes. Pesquisas do projeto *Implementando Desigualdades* (Pires, 2019) mostram como, no Brasil, práticas cotidianas de agentes da saúde e da assistência social acabam reforçando hierarquias de raça, gênero, classe e território, afetando tanto a qualidade do atendimento quanto o acesso a direitos. Assim, a implementação pode funcionar tanto como uma via de inclusão quanto de exclusão, dependendo das condições de trabalho e das interações estabelecidas entre Estado e sociedade.

Finalmente, em um contexto político cada vez mais polarizado, a atuação dos burocratas de nível de rua também ganha contornos democráticos. Como destaca Eiró (2022), diante de mudanças políticas abruptas ou pressões populistas, os BNRs reinterpretam suas funções e podem reagir de formas diversas: resistindo, colaborando ou atuando como contrapeso. Essa dimensão política evidencia que a linha de frente não é apenas um espaço técnico de execução, mas também um espaço de disputa e de proteção institucional. No campo eleitoral, isso significa que mesários e chefes de cartório podem se tornar alvos de pressões sociais e políticas, mas também agentes de defesa da integridade do processo democrático.



Assim, a atuação dos burocratas de nível de rua, como mesários e chefes de cartório, não pode ser compreendida apenas a partir de suas condições de trabalho ou da pressão normativa a que estão submetidos. Ela também é moldada pelo ambiente informacional em que se insere. A consolidação da sociedade da informação e a centralidade das redes digitais transformaram radicalmente a esfera pública, multiplicando canais de participação e engajamento, mas também abrindo espaço para novos riscos, como a difusão em larga escala de desinformação. É nesse contexto que se torna necessário examinar os impactos da sociedade em rede sobre a integridade eleitoral.

## 2.2 Sociedade da Informação e Desinformação em Eleições

A consolidação da sociedade da informação transformou profundamente as formas como indivíduos, organizações e instituições lidam com conhecimento e comunicação. Na perspectiva de Castells (1999), a chamada sociedade em rede é caracterizada pela aceleração e descentralização dos fluxos de informação, que circulam em tempo real, atravessando fronteiras nacionais e desafiando hierarquias tradicionais. Esse processo ampliou as possibilidades de participação democrática, ao mesmo tempo em que introduziu vulnerabilidades, sobretudo ligadas à circulação massiva de informações falsas ou enganosas. Em sua obra mais recente, *Advanced Introduction to Digital Society* (2024), Castells atualiza essa análise ao mostrar como a digitalização completa da informação e a ascensão da *mass self-communication* - em português autocomunicação de massas - reconfiguraram o espaço público global. Ao mesmo tempo em que potencializam formas inéditas de mobilização social, esses fluxos digitais intensificam desigualdades, fragilizam a privacidade e criam um ambiente fértil para polarização e desinformação em escala global, desafios centrais para a integridade dos processos democráticos.

A literatura recente tem distinguido diferentes formas desse fenômeno. Wardle e Derakhshan (2017) propõem três categorias: *misinformation* (informação incorreta, mas compartilhada sem intenção de prejudicar), *disinformation* (informação deliberadamente falsa ou manipulada, criada com o intuito de enganar) e *malinformation* (uso de informações reais em contextos distorcidos para causar dano). Em processos eleitorais, a desinformação tem efeito particularmente corrosivo, pois questiona a integridade do voto, da urna e da própria autoridade das instituições eleitorais. Norris (2014) destaca que a confiança pública no processo eleitoral é um dos pilares da integridade democrática, e qualquer ameaça a essa confiança impacta diretamente a legitimidade do regime político. O International IDEA (2021) reforça esse ponto ao reconhecer a desinformação como um risco sistêmico que atravessa todas as fases do ciclo eleitoral.

O caso brasileiro ilustra de forma clara esse desafio. A partir de 2018, as eleições passaram a ocorrer em um ambiente de forte polarização política, marcado pelo uso intensivo das redes sociais como instrumento de disputa<sup>1</sup>. Nesse contexto, a Justiça Eleitoral, e em especial a urna eletrônica, tornaram-se alvos de campanhas organizadas de descrédito, que se intensificaram em 2020 e 2022. A desinformação deixou de ser apenas um ruído informacional e passou a ser uma estratégia política deliberada, voltada a fragilizar a credibilidade das instituições eleitorais. Isso se traduziu em episódios concretos nas seções de votação, como questionamentos insistentes sobre a visibilidade dos candidatos na tela da urna ou tentativas de filmagem do ato de votar, situações que testam os limites da segurança e da autoridade dos mesários.

Esse novo ambiente impõe uma sobrecarga de pressão significativa à linha de frente da Justiça Eleitoral. Mesários, apoios logísticos e chefes de cartório, além de cumprirem

<sup>1</sup> Coincidemente, durante a elaboração deste relatório, o TRE-SP lançou o documentário “A Verdade das Urnas: Justiça Eleitoral no Combate à Desinformação” que reúne informações desse momento histórico e o esforço da Justiça Eleitoral na defesa da credibilidade do processo eleitoral. Disponível em: <https://www.tre-sp.jus.br/>

tarefas técnicas e procedimentais, passaram a enfrentar também a pressão do confronto direto com eleitores desconfiados ou hostis. O medo passou a ser um sentimento que antes era inexistente para esses agentes. Em um cenário em que cada interação pode ser gravada, divulgada ou instrumentalizada em redes sociais, a atuação de mesários, apoios logísticos e chefes de cartório eleitoral exige respostas rápidas, uniformes e juridicamente seguras. É nesse ponto que protocolos operacionais padronizados assumem importância estratégica: eles diminuem a amplitude e o espaço da discricionariedade padronizando as respostas em contextos de conflitos, diminuindo práticas de *coping* baseadas em valores individuais dos agentes e não apenas orientam a ação individual dos burocratas de nível de rua, mas também funcionam como instrumentos institucionais de resiliência, capazes de mitigar os efeitos da desinformação e reforçar a confiança pública no processo eleitoral.

### 2.3 EMB e Integridade Eleitoral

Por fim, uma última definição teórica importante para este trabalho diz respeito à governança, gestão eleitoral e à manutenção da integridade eleitoral. A literatura internacional consolidou o conceito de *Electoral Management Bodies* (EMBs) para designar os órgãos responsáveis por organizar e conduzir eleições de forma imparcial, transparente e profissional (Mozaffar & Schedler, 2002). Esses organismos podem assumir diferentes arranjos institucionais (independentes, mistos ou governamentais), mas todos têm como função central assegurar que o processo eleitoral seja legítimo e confiável.

A criação da Justiça Eleitoral em 1932 marcou uma ruptura significativa na história política brasileira. Até então, as eleições eram conduzidas pelo próprio Poder Legislativo e fortemente controladas por oligarquias locais, em um contexto de fraudes documentais, exclusão política e manipulação dos resultados (Marchetti, 2008; Nicolau, 2012). A criação da Justiça Eleitoral, no bojo das reformas administrativas da década de 30, buscou responder a

11

 <p>PPGA Programa de Pós-Graduação em Administração UFPB</p>	 <p>INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOCIAIS</p>	 <p>Universidade de Brasília</p>	 <p>PPGD Programa de Pós-Graduação em Administração UFPB</p>	 <p>Universidade Potiguar</p>
 <p>IESB Centro Universitário</p>	 <p>1 2 9 0 FACULDADE DE DIREITO UNIVERSIDADE DE COIMBRA</p>	 <p>DIREÇÃO-GERAL DA POLÍTICA DE JUSTIÇA</p>	 <p>Iluris Instituto de Investigação Interdisciplinar</p>	 <p>AJUS Administração do Justiça</p>
 <p>Grupo de Pesquisa em Administração, Governo e Políticas Públicas do Poder Judiciário</p>	 <p>GEJUD Grupo de Pesquisa Gestão, Desempenho e Efetividade do Judiciário</p>	 <p>InfoJus Núcleo de Pesquisa em Informação, Direito e Sociedade</p>	 <p>LIOrg LINGUAGEM, INSTITUIÇÕES E ORGANIZAÇÕES</p>	

esse cenário ao centralizar no Poder Judiciário a organização e a fiscalização das eleições. Essa solução institucional, concentrou competências administrativas e jurisdicionais em um mesmo órgão, com o objetivo de reduzir a interferência política direta e conferir maior credibilidade ao processo eleitoral (Vale, 2014; Hartlyn, McCoy & Mustillo, 2008). Desde então, a Justiça Eleitoral tem se consolidado como um modelo de *Electoral Management Body* singular, combinando independência e centralização de funções.

O conceito de integridade eleitoral amplia essa discussão, ao destacar que a legitimidade das eleições não depende apenas de regras formais ou de arranjos institucionais, mas também da conformidade de todas as etapas do ciclo eleitoral com padrões internacionais de transparência, legalidade e equidade (Norris, 2014; International IDEA, 2021). Além de um atributo normativo, a integridade é também uma condição simbólica, pois se sustenta na confiança dos cidadãos de que o voto é secreto, seguro e respeitado.

Nesse sentido, iniciativas de padronização procedural, como o protocolo operacional analisado neste relatório, podem ser compreendidas como tarefas operacionais que contribuem diretamente com a estratégia e missão institucional, na medida em que fornecem orientações claras, reduzem ambiguidades e riscos de conflito, mas, ainda mais importante, buscam garantir a efetividade e eficiência na implementação das regras eleitorais e preservação da credibilidade do processo democrático.

### 3. Estrutura da Linha de Frente Eleitoral

#### 3.1 Mesários

A presença dos mesários no processo eleitoral brasileiro tem raízes históricas profundas. Desde as primeiras eleições realizadas no início do século XIX, a mesa receptora de votos, antes denominada “mesa eleitoral” ou “mesa paroquial”, exerceu papel central na

12

 <p>PPGA Programa de Pós-Graduação em Administração UFPB</p>	 <p>INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOCIAIS</p>	 <p>Universidade de Brasília</p>	 <p>PPGD Programa de Pós-Graduação em Administração UFPB</p>	 <p>Universidade Potiguar</p>
 <p>IESB Centro Universitário</p>	 <p>1 2 1 9 0 FACULDADE DE DIREITO UNIVERSIDADE DE COIMBRA</p>	 <p>DGPI DIREÇÃO-GERAL DA POLÍTICA DE JUSTIÇA</p>	 <p>Iluris Instituto de Investigação Interdisciplinar</p>	 <p>AJUS Administração do Justiça</p>
 <p>GPJus Grupo de Pesquisa em Administração, Governo e Políticas Públicas do Poder Judiciário</p>	 <p>GEJUD Grupo de Pesquisa Gestão, Desempenho e Efetividade do Judiciário</p>	 <p>InfoJus Núcleo de Pesquisa em Informação, Direito e Sociedade</p>	 <p>LIOrg LINGUAGEM, INSTITUIÇÕES E ORGANIZAÇÕES</p>	



organização do pleito. Seus membros acumulavam funções que iam da qualificação e recepção dos eleitores até a apuração dos resultados, de modo que, antes da criação da Justiça Eleitoral em 1932, a composição da mesa receptora frequentemente definia os resultados da eleição. Nicolau (2012) e Limongi (2014) registram que, durante o Império e a Primeira República, posto por, era comum que disputas políticas se concentrassem no controle da composição da mesa, gerando episódios de violência e fraudes como adulteração de atas, exclusão arbitrária de votantes e manipulação de cédulas.

A adoção do alistamento prévio em 1842, a Lei Saraiva de 1881 e as reformas subsequentes foram tentativas de reduzir a margem de manipulação, mas apenas com o Código Eleitoral de 1932 e, posteriormente, o de 1935, estabeleceu-se a separação entre a organização da votação e a apuração dos votos. Ao retirar dos mesários a responsabilidade pela contagem e transferi-la aos tribunais eleitorais, buscou-se diminuir os riscos de fraude e reforçar a imparcialidade. O mesmo Código introduziu exigências de neutralidade na nomeação: candidatos, parentes próximos, dirigentes partidários e pessoas com funções políticas ou executivas passaram a ser vetados. Essa lógica permanece até hoje no art. 120 do Código Eleitoral e na Lei nº 9.504/97, que também estabelece restrições adicionais.

Hoje, na legislação eleitoral vigente, cada seção eleitoral corresponde a uma mesa receptora de votos, que é composta por um presidente, autoridade máxima da mesa receptora (Código Eleitoral, Lei n. 4.737/1965, art. 140) e a quem cabe a polícia dos trabalhos eleitorais (Código Eleitoral, Lei n. 4.737/1965, art. 139), dois mesários ou duas mesárias e um secretário ou uma secretária. O presidente exerce poder de polícia, resolve incidentes, autoriza a votação e assegura a preservação da urna. Os demais membros identificam eleitores, conferem documentos, registram justificativas, lavram atas e organizam o fluxo da seção. Nesse contexto, a regulamentação também avançou no sentido de aprimorar os mecanismos de controle da atuação desses agentes. A partir das eleições de 2020, passou a ser exigido o registro da presença dos mesários na seção por meio de identificação biométrica no início e



fim dos trabalhos. Implementou-se ainda, o Boletim de Identificação do Mesário (BIM) emitido pela urna eletrônica e passou-se a exigir sua assinatura pelos componentes da mesa. Essa evolução normativa acompanhada da tecnologia fortaleceu a rastreabilidade e a transparência do processo, reforçando a segurança institucional e a confiabilidade do funcionamento das seções eleitorais.

Mais do que um aperfeiçoamento administrativo, tais medidas evidenciam que a função dos mesários deve ser compreendida também sob a ótica da burocracia de nível de rua. Como demonstrou Lipsky (1980/2019), a implementação de políticas públicas ocorre no ponto de contato entre Estado e sociedade, nas quais regras gerais precisam ser traduzidas em práticas concretas sob pressão de tempo, recursos limitados e interações humanas imprevisíveis. A Justiça Eleitoral busca, por meio de protocolos, treinamentos e instrumentos como o BIM, reduzir a margem de discricionariedade e oferecer fluxos claros de ação, de modo a apoiar os mesários na tomada de decisões.

Essa dimensão aproxima a figura do mesário de uma função não apenas técnica, mas também simbólica e democrática. Mesários, mesárias e apoios logísticos representam a sociedade participando do processo eleitoral de forma direta. São eleitores e eleitoras convocados pelo juiz eleitoral, compondo uma amostra da sociedade civil que atua como fiscalizadora imediata da votação. Essa concepção ecoa a ideia do “cidadão-garante”, que simboliza a imparcialidade do processo e o papel ativo da cidadania na defesa da democracia. Assis Brasil (1895), em *Democracia Representativa*, já alertava para os riscos da condução das eleições sob influência direta das forças partidárias, defendendo sua transferência a um órgão imparcial como forma de garantir legitimidade.

Esse arranjo institucional exige que a Justiça Eleitoral invista continuamente em capacitação. Além dos manuais impressos, a partir de 2020 os treinamentos passaram a incluir cursos a distância e aplicativos móveis, permitindo maior alcance e adaptação a contextos como a pandemia da Covid-19. O uso de guias rápidos, vídeos tutoriais e até gamificação em

14

plataformas digitais são exemplos de inovações de gestão que buscam alinhar condutas, reduzir ambiguidades e aumentar a confiança dos mesários no exercício de suas funções.

Na sociedade da informação, a função do mesário assume novos contornos. Além das tarefas operacionais e da responsabilidade de garantir a ordem na seção, esses cidadãos se tornam também alvos das narrativas de desinformação que circulam nas redes digitais, muitas vezes questionando sua imparcialidade ou a segurança das urnas. Essa pressão simbólica aumenta a complexidade de sua atuação. Como burocratas de nível de rua, os mesários lidam com dilemas que envolvem tanto a aplicação das regras quanto a gestão de conflitos e emoções no contato direto com o público. Nesse cenário, a padronização de condutas por meio de protocolos e fluxos claros de ação torna-se fundamental: ao reduzir a margem de comportamento discricionário, protege-se não apenas o mesário contra acusações ou decisões arbitrárias, mas também a própria legitimidade do processo eleitoral frente às ameaças da desinformação.

### 3.2 Apoios Logísticos

A figura do apoio logístico é relativamente recente no processo eleitoral brasileiro e foi criada como resposta à crescente complexidade das eleições, sobretudo em grandes centros urbanos. Seu surgimento está associado à necessidade de coordenação e organização dos locais de votação, além de oferecer suporte imediato às seções eleitorais em situações de contingência, como falhas em urnas eletrônicas, problemas de infraestrutura ou demandas emergenciais de organização. O apoio logístico foi formalmente instituído em 2014 pela Resolução TSE n 23.399/2013 que disciplinou os atos preparatórios para as eleições daquele ano com base no artigo 98 da Lei 9.504/97 (Lei das Eleições), refletindo um esforço da Justiça Eleitoral em racionalizar recursos humanos e assegurar maior agilidade na solução de problemas durante o dia da votação.

15

 Programa de Pós-Graduação em Administração UFPB	 INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOCIAIS	 Universidade de Brasília	 Programa de Pós-Graduação em Administração Universidade Federal de Pernambuco	 Universidade Potiguar
 Centro Universitário	 1 2 9 0 FACULDADE DE DIREITO UNIVERSIDADE DE COIMBRA	 DIREÇÃO-GERAL DA POLÍTICA DE JUSTIÇA	 Instituto de Investigação Interdisciplinar	 AJUS Administração do Justiça
 Grupo de Pesquisa em Administração, Governo e Políticas Públicas do Poder Judiciário	 GEJUD Grupo de Pesquisa Gestão, Desempenho e Efetividade do Judiciário	 InfoJus Núcleo de Pesquisa em Informação, Direito e Sociedade	 LIOrg LINGUAGEM, INSTITUIÇÕES E ORGANIZAÇÕES	



A função central do apoio logístico é prestar suporte imediato à seção eleitoral, sem substituir o papel dos mesários, mas atuando de forma complementar. Esses agentes são responsáveis por auxiliar na entrega de materiais, na reposição de suprimentos, na checagem de acessibilidade e no encaminhamento de demandas ao cartório eleitoral. Em eleições mais recentes, sua atuação também se estendeu a áreas sensíveis, como o acompanhamento da acessibilidade de eleitores com deficiência ou mobilidade reduzida, reforçando o compromisso da Justiça Eleitoral com a inclusão.

Além do apoio técnico e organizacional, esses colaboradores desempenham um papel de mediação entre mesários e cartório eleitoral. Diante de incidentes que ultrapassam a capacidade de decisão da mesa receptora, o apoio logístico funciona como elo de comunicação, transmitindo orientações e assegurando que as determinações do cartório sejam cumpridas de forma uniforme. Essa posição intermediária confere ao apoio logístico uma importância estratégica: contribui para aliviar a pressão sobre mesários, reduz o risco de decisões improvisadas e fortalece a padronização de condutas, em consonância com a lógica de necessidade de redução da discricionariedade.

Nesse sentido, estratégias de contingenciamento de conflitos em um ambiente de alta polarização e de circulação de desinformação precisam também alcançar o trabalho dos apoios logísticos. Embora não estejam diretamente no comando da seção, esses colaboradores atuam na linha de frente da resolução de incidentes e, muitas vezes, são os primeiros a interagir com eleitores em situações de tensão. A falta de protocolos claros poderia abrir espaço para respostas improvisadas ou descoordenadas, aumentando o risco de escalada de conflitos.

### 3.3 Chefes de Cartório

16



Com a lei n. 10.842/2004 as funções e atribuições da escrivania eleitoral disciplinada pelo Código Eleitoral, passaram a ser exercidas privativamente pelo chefe de cartório eleitoral de forma que, hoje, cabe a esses gestores a operacionalização de convocações, treinamentos e organização das mesas receptoras de votos. Embora muitas vezes invisibilizados no debate público, os chefes de cartório representam atores centrais na engrenagem da Justiça Eleitoral, pois exercem funções de gestão intermediária que conectam as diretrizes normativas definidas pelo Tribunal Superior Eleitoral e pelos tribunais regionais eleitorais à realidade concreta das seções eleitorais.

Do ponto de vista teórico, trata-se de um exemplo da chamada burocracia de médio escalão (BME), conceito que complementa a análise de Lipsky (1980/2019) sobre os burocratas de nível de rua. Enquanto mesários e apoios logísticos personificam a linha de frente da implementação, sujeitos à pressão do contato direto com o público, os chefes de cartório atuam como gestores que traduzem normas em rotinas viáveis, apoiam burocratas na ponta e tomam decisões administrativas que podem ampliar ou reduzir os espaços de discricionariedade (Lotta, Gofen & Thomazinho, 2025).

Na prática, suas responsabilidades no que se refere à atuação dos mesários e apoios logísticos incluem três dimensões principais. A primeira é a formação e o treinamento: cabe ao cartório organizar cursos presenciais ou a distância, distribuir manuais e guias rápidos, e assegurar que os mesários compreendam não apenas suas tarefas operacionais, mas também os protocolos de enfrentamento da desinformação. Essa função é especialmente sensível, pois a clareza das orientações recebidas influencia diretamente o modo como os mesários administram dilemas no dia da eleição, reduzindo o risco de improvisações ou respostas arbitrárias.

A segunda dimensão é a de suporte e mediação. Durante o pleito, o chefe de cartório é o ponto de referência imediato para incidentes que escapam à rotina: falhas técnicas, dúvidas jurídicas, denúncias de desinformação ou conflitos entre eleitores e mesários. Nesse papel,

exerce uma mediação entre as pressões da sociedade na seção eleitoral e as exigências normativas superiores, traduzindo-as em respostas rápidas e consistentes. A literatura sobre burocracia de nível de rua enfatiza como gestores intermediários funcionam como “escudos” institucionais, protegendo os trabalhadores da ponta de pressões externas e garantindo maior uniformidade na implementação (Gofen, 2014).

A terceira dimensão é a das decisões administrativas de impacto direto na linha de frente. Entre elas destacam-se a agregação de seções eleitorais (Res. TSE nº 23.736/2024, art. 7, §1º), que altera significativamente a carga de trabalho dos mesários e a logística de atendimento, assim como distribuição de apoios logísticos entre locais de votação, reforçando seções mais críticas. Também cabe ao chefe de cartório supervisionar a adoção de inovações, como o registro biométrico de presença dos mesários, a utilização do Boletim de Identificação do Mesário (BIM) e a padronização dos fluxos de resposta a incidentes, instrumentos que limitam a margem de interpretação individual e reforçam a confiabilidade do processo.

Assim, os chefes de cartório ocupam uma posição estratégica que evidencia a articulação entre diferentes níveis da burocracia. Como gestores de médio escalão, são responsáveis por criar condições para que os mesários, neste relatório entendidos como burocratas de nível de rua, possam desempenhar suas funções com clareza, segurança e legitimidade.

#### **4. Procedimento Operacional Padrão como Estratégia de Redução de Discretariedade de Mesários em Contextos de Desinformação**

##### **4.1 Caracterização da boa prática, mudança e/ou inovação**

O fortalecimento das organizações públicas diante de dilemas cotidianos da burocracia de nível de rua passa, necessariamente, pela construção de protocolos operacionais

18

 <p>PPGA Programa de Pós-Graduação em Administração UFPB</p>	 <p>INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOCIAIS</p>	 <p>Universidade de Brasília</p>	 <p>PPGD Programa de Pós-Graduação em Administração Universidade Federal da Paraíba</p>	 <p>Universidade Potiguar</p>
 <p>IESB Centro Universitário</p>	 <p>1 2 9 0 FACULDADE DE DIREITO UNIVERSIDADE DE COIMBRA</p>	 <p>DIREÇÃO-GERAL DA POLÍTICA DE JUSTIÇA</p>	 <p>Iluris Instituto de Investigação Interdisciplinar</p>	 <p>AJUS Administração do Justiça</p>
 <p>GPJus Grupo de Pesquisa em Administração, Governo e Políticas Públicas do Poder Judiciário</p>	 <p>GEJUD Grupo de Pesquisa Gestão, Desempenho e Efetividade do Judiciário</p>	 <p>InfoJus Núcleo de Pesquisa em Informação, Direito e Sociedade</p>	 <p>LIOrg LINGUAGEM, INSTITUIÇÕES E ORGANIZAÇÕES</p>	

padronizados. Como argumenta Lipsky (1980/2019), a linha de frente está exposta a pressões constantes, oriundas tanto da imprevisibilidade das interações humanas quanto da escassez de recursos e do tempo. A ausência de diretrizes claras amplia a discricionariedade e aumenta o risco de decisões inconsistentes ou desiguais. Protocolos e manuais, portanto, funcionam como instrumentos institucionais que reduzem a margem de interpretação individual e fornecem respostas uniformes em cenários de incerteza.

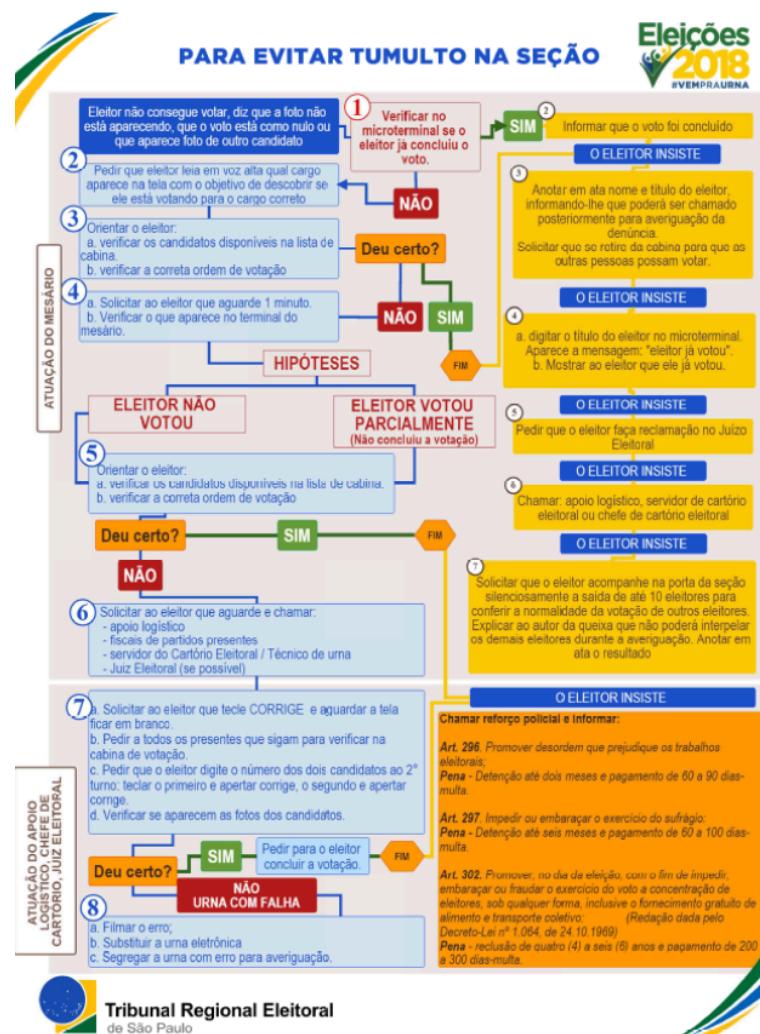
Essa lógica pode ser observada na evolução dos manuais de mesários entre 2018 e 2024. Enquanto em 2018 prevaleciam orientações gerais, que exigiam do mesário maior julgamento próprio diante de incidentes, com o advento da desinformação contra o processo eletrônico de votação, em especial quanto à confiabilidade da urna eletrônica, a partir de 2020 iniciou-se um movimento de padronização com a introdução de códigos fixos para suspensão de votos e dicas para enfrentar desinformação. Em 2022, o uso de fluxogramas e guias rápidos consolidou um modelo de referência visual para situações de dúvida, e, em 2024, o manual assumiu a forma de verdadeiro procedimento operacional padrão (POP), contemplando até frases orientadas para o atendimento. A trajetória revela um esforço sistemático da Justiça Eleitoral para transformar o manual em ferramenta de redução de discricionariedade e gestão de riscos no atendimento ao eleitor.

No entanto, os protocolos operacionais específicos desenvolvidos pelo TRE-SP a partir das eleições de 2018 foram além. Criados entre o primeiro e o segundo turno de 2018, como resposta a episódios de tumulto e alegações de fraude, esses protocolos se materializaram em fluxogramas visuais destinados a orientar mesários, apoios logísticos, chefes de cartório e juízes em incidentes na seção eleitoral. O primeiro fluxo criado (Figura 1), voltado a reclamações sobre candidatos não visualizados na urna, oferecia instruções graduais aos mesários em formato de passo a passo: verificar no terminal do mesário, informar sobre a ordem correta de votação e, em último caso, suspender o voto. O protocolo



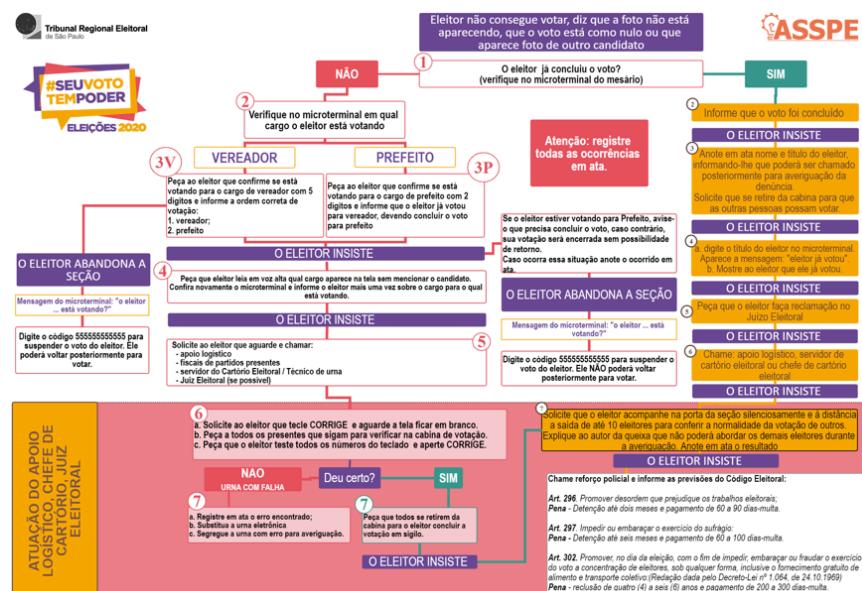
não buscava convencer o eleitor sobre a lisura do sistema, mas fornecer uma resposta objetiva, segura e padronizada, mitigando o risco de conflito aberto.

**Figura 1: Fluxograma para evitar tumulto na seção**

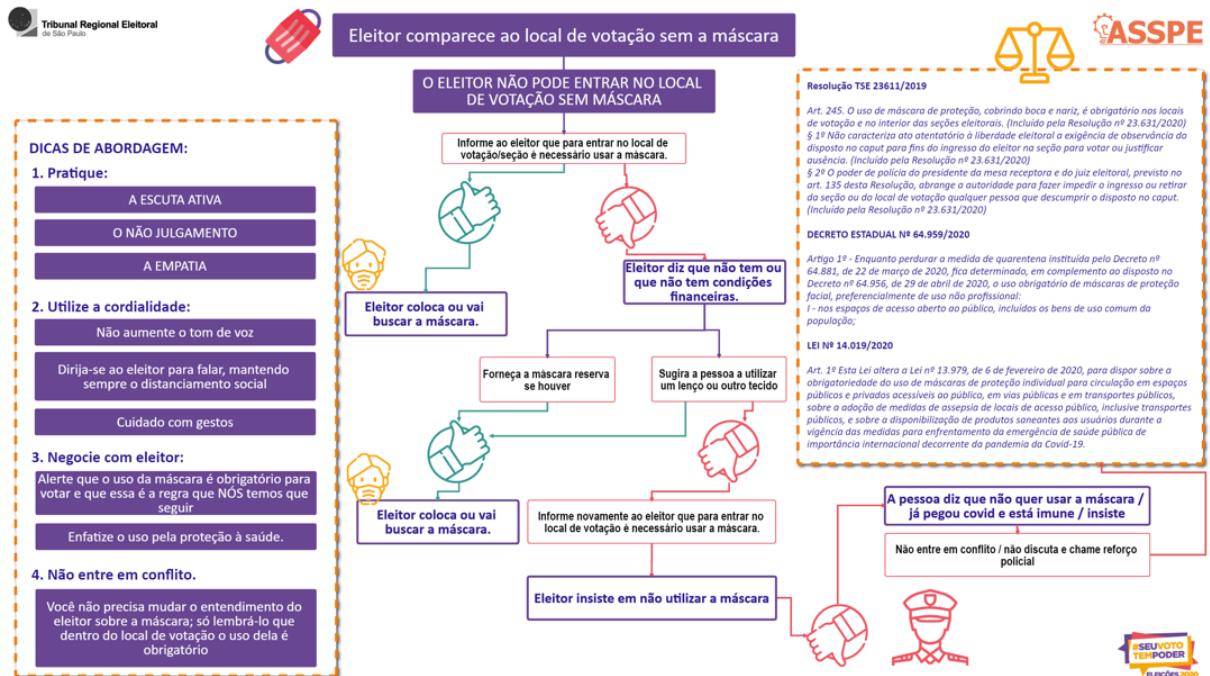


A experiência foi revisada em 2020 (Figura 2), incorporando ajustes de linguagem e procedimentos. No entanto, durante a análise de cenário e dos riscos a serem enfrentados em uma eleição no contexto da pandemia de Covid-19 e as desinformações relacionadas aos protocolos de saúde, vislumbraram-se novos riscos de conflitos. O TSE aprovou naquele ano, o Plano de Segurança Sanitária das Eleições Municipais 2020, implementando por meio do art. 245 da Resolução TSE nº 23.611/2020, a obrigatoriedade do uso de máscara de proteção nos locais de votação e seções eleitorais. Assim, visando o tratamento de eventuais conflitos de forma organizada e padronizada, o TRE-SP desenvolveu um segundo fluxo, específico para esse caso (Figura 3). Neste fluxo que se destinava principalmente aos apoios logísticos, também foram inseridas dicas de abordagem com uso da comunicação não violenta buscando minimizar e evitar qualquer tipo de conflito nos locais de votação.

**Figura 2: Fluxograma de incidente na seção eleitoral - Eleições Municipais 2020**

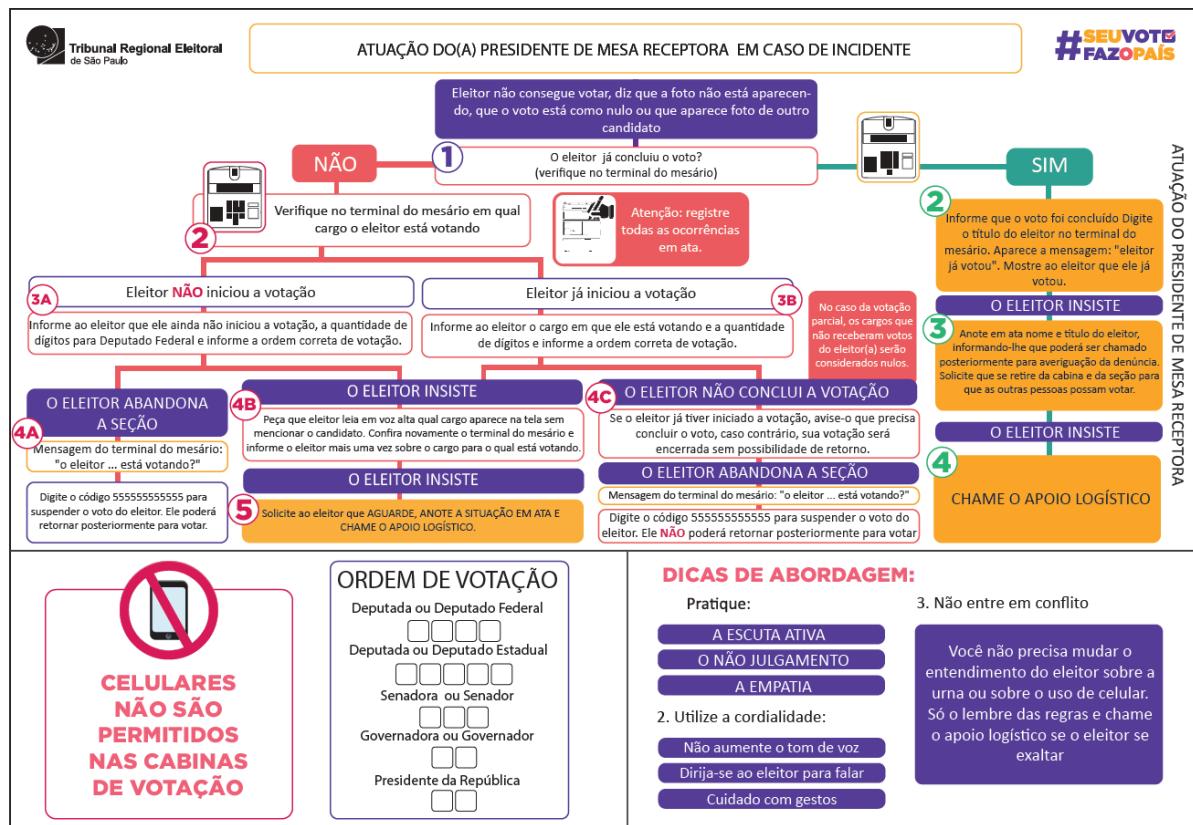


**Figura 3: Fluxo de tratamento de incidente para eleitor que comparece ao local de votação sem máscara**



Já para as eleições gerais de 2022 foram introduzidas mudanças significativas (Figura 4): simplificação da atuação do mesário em incidentes de eleitores que já haviam votado, recomendação de acompanhamento opcional da votação subsequente, incorporação de dicas de comunicação não violenta e a criação de fluxos diferenciados para mesários presidentes, apoios logísticos e chefes de cartório.

**Figura 4: Fluxograma para atuação do(a) Presidente de Mesa Receptora em Caso de Incidente - Eleições Gerais 2022**



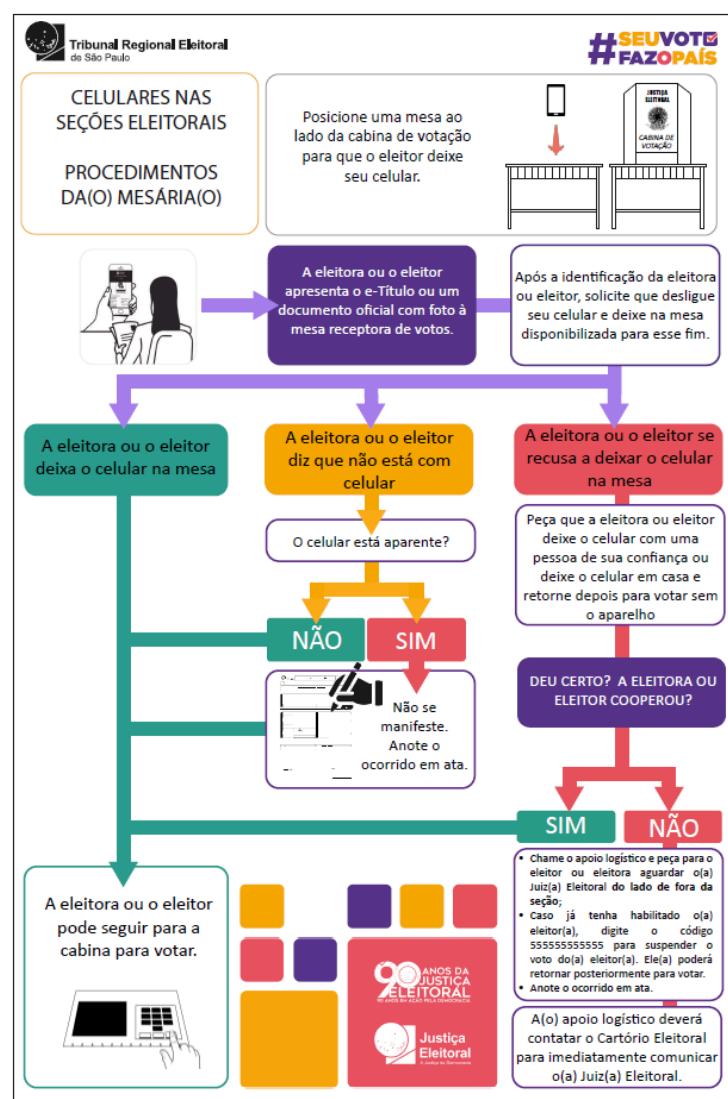
Outra medida relacionada à análise de cenário e antecipação de eventuais conflitos ocorreu em 2022 a respeito do uso de aparelhos celulares nas seções eleitorais. A apenas um mês do primeiro turno do pleito daquele ano, na sessão administrativa de 1º de setembro de 2022<sup>2</sup>, o Tribunal Superior Eleitoral aprovou alterações na Resolução nº 23.669/2021 (que disciplina os atos gerais da eleição) para incluir o trecho que regulamenta a entrega do aparelho celular pelo eleitor às mesárias e aos mesários em resposta a uma consulta formulada

<sup>2</sup> Alterada resolução que regulamenta uso de celular e armas no dia das eleições.

<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Setembro/tse-altera-resolucao-e-regulamenta-entrega-do-cellular-aos-mesarios-e-proibicao-de-porte-de-arma-nos-locais-de-votacao> (Acesso em 20/09/2025)

por um deputado. A equipe do TRE-SP vislumbrou nova possibilidade de conflito e estruturou um fluxograma específico (Figura 5) para orientar mesários sobre como proceder diante de eleitores que insistissem em portar celulares na cabina de votação. O procedimento previa o posicionamento de uma mesa ao lado da cabina (padronização) de votação para que o eleitor deixasse seu celular, qual deveria ser o diálogo inicial, a previsão de registro da situação em ata, o acionamento do apoio logístico em caso de conflito e, em último caso, encaminhamento ao juiz eleitoral. Essa inovação foi relevante não apenas para garantir o sigilo do voto, mas também para proteger o mesário de tomar decisões isoladas em situações de confronto.

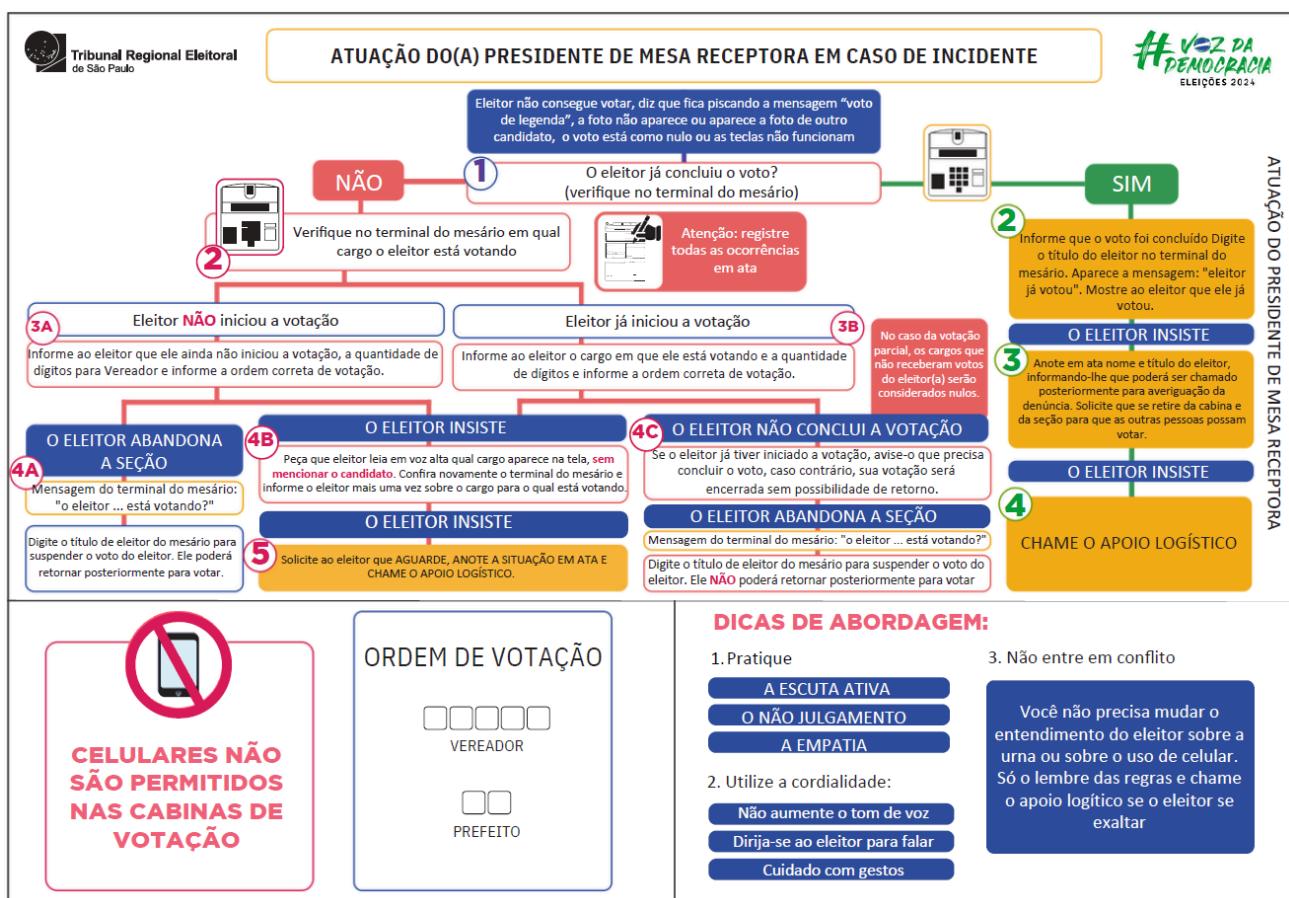
**Figura 5: Fluxograma para procedimento do mesário sobre uso de celulares na seção eleitoral**





Em 2024, o protocolo foi atualizado novamente (Figura 6), substituindo o antigo código numérico (555555555555) pela exigência de digitação do título de eleitor do mesário para suspender o voto. A alteração promovida no sistema da urna eletrônica fortaleceu a rastreabilidade e dificultou a ocorrência de erros ou manipulações.

**Figura 6: Fluxograma para atuação do(a) Presidente de Mesa Receptora em Caso de Incidente - Eleições Gerais 2024**



Em síntese, a boa prática desenvolvida pelo TRE-SP caracteriza-se pela sistematização de fluxos visuais e normativos que complementam os manuais nacionais, transformando-os em protocolos de contingência adaptados à realidade concreta das seções eleitorais. Trata-se de uma mudança que surgiu em resposta a um contexto crítico (2018), foi refinada em ciclos posteriores (2020 e 2022) e consolidada em 2024 com a inclusão de novos instrumentos de controle.

#### 4.2. Planejamento, desenvolvimento e implementação

O ponto de partida da prática analisada remonta ao primeiro turno das Eleições Gerais de 2018, realizadas em um ambiente de alta polarização política, circulação intensa de desinformação e ataques diretos à Justiça Eleitoral. Nesse contexto, circularam em aplicativos de mensagens áudios incentivando eleitores a alegar, durante a votação, que não estavam vendo a foto de seu candidato, com o intuito de provocar tumulto e forçar a adoção de cédulas de papel. Soma-se a isso a confusão gerada pela necessidade de escolha de dois senadores durante a votação, que levou muitos eleitores a acreditarem que estavam votando em cargo diverso, e ainda episódios pontuais de falhas mecânicas em teclados de urnas eletrônicas. Como resultado, mesários e apoios se viram submetidos a situações de forte pressão e imprevisibilidade, precisando responder em tempo real a demandas que combinavam dúvidas legítimas, erros de interpretação e estratégias deliberadas de contestação.

À luz da literatura sobre burocracia de nível de rua (Lipsky, 1980/2019), trata-se de um cenário típico em que a discricionariedade situacional, os mecanismos de *coping* e a categorização de usuários poderiam produzir desigualdades de tratamento e decisões conflitantes. A Justiça Eleitoral paulista, ciente de que a variabilidade de condutas ameaçava tanto a ordem do fluxo de votação quanto a confiança pública no processo eleitoral e tendo em vista o fato do Manual de Mesários já ter sido elaborado, impresso e distribuído no

27



Universidade de Brasília



DGPJ DIREÇÃO-GERAL DA POLÍTICA DE JUSTIÇA





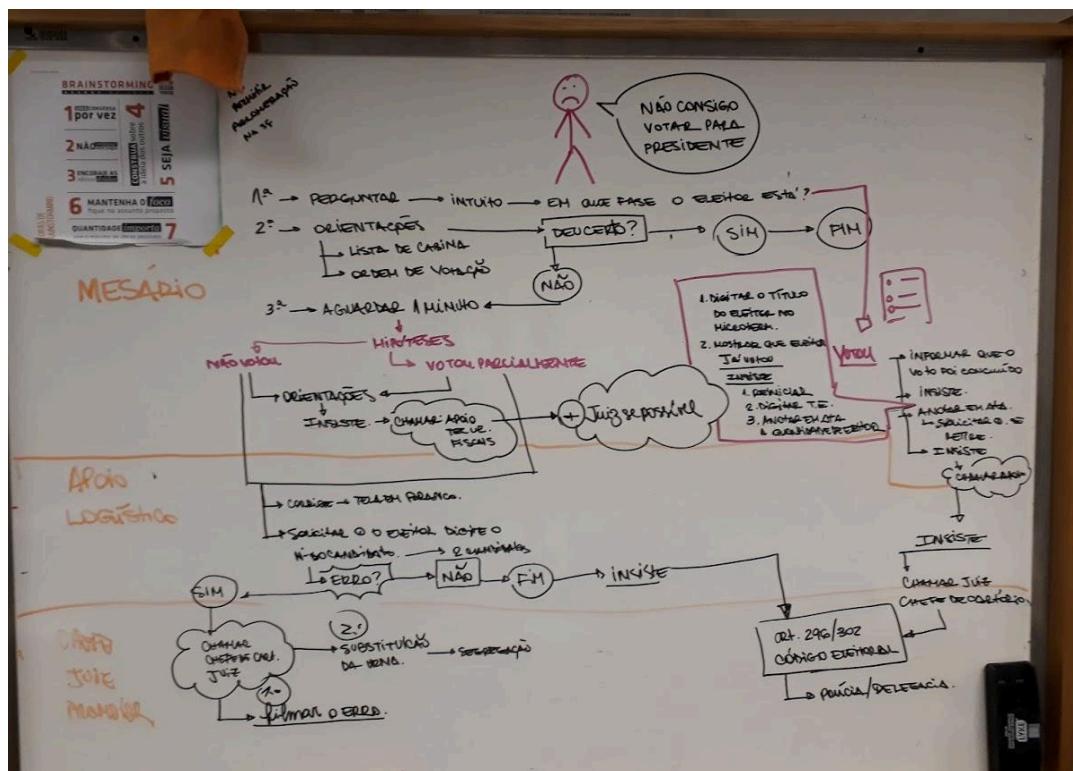
primeiro turno, decidiu tomar medidas de mitigação de riscos de novas confusões no segundo turno, criando um procedimento operacional padrão (POP) em formato de fluxogramas para orientar passo a passo mesários, mesárias, apoios logísticos, chefes de cartório e juízes e juízas eleitorais sobre o que fazer em situações de conflito. O objetivo central era reduzir a margem de improviso, padronizando respostas diante de incidentes recorrentes e, ao mesmo tempo, assegurar um roteiro visual que pudesse ser facilmente seguido em contextos de pressão.

O desenvolvimento do POP ocorreu em reuniões emergenciais presenciais na sede do TRE-SP, realizadas entre o primeiro e o segundo turno de 2018, com participação da Direção-Geral, da Secretaria de Tecnologia da Informação, da Secretaria da Corregedoria, da área de Planejamento e de representantes de cartórios eleitorais. Em dinâmica de prototipagem colaborativa, esboços em quadros e mapas visuais deram origem ao primeiro fluxo intitulado “Procedimentos para evitar tumulto na seção eleitoral” (Figura 7).





**Figura 7: Prototipagem de procedimentos**



O desenho do fluxo previu trilhas distintas para casos de erro de cargo ou ordem de votação, para situações em que o eleitor insistia na reclamação e para hipóteses de falha técnica na urna, estabelecendo etapas claras de escalonamento: orientação inicial pelo mesário, registro em ata, acionamento de apoio logístico e, quando necessário, decisão do juiz eleitoral. O uso de fluxogramas atendeu a três funções: ancorar cada passo em normas oficiais, reduzir a discricionariedade por meio de respostas condicionais (“se... então”) e fornecer aos mesários instrumentos de *de-escalation*, ao priorizar condutas de escuta ativa e não confronto.

Nos pleitos seguintes, os fluxos foram sucessivamente revisados para incorporar novos desafios: em 2020, adequaram-se ao contexto da pandemia; em 2022, foram simplificados e diferenciados para presidentes de mesa e apoios, além de incorporarem regras sobre o uso de celulares; e, em 2024, ajustaram-se à Resolução TSE nº 23.736/2024, incluindo alterações no procedimento de suspensão de voto e no tratamento de aparelhos eletrônicos na cabine. Essas revisões periódicas evidenciam a capacidade de adaptação institucional do protocolo às mudanças normativas, tecnológicas e sociais, sem perder sua função central de reduzir a discricionariedade e fortalecer a previsibilidade da atuação na linha de frente.

O processo de planejamento e implementação contou com diversos fatores facilitadores, como o apoio da alta gestão do Tribunal, a colaboração da rede de cartórios e a validação em instâncias colegiadas como o Comitê Gestor da Estratégia (COGEST), responsável por acompanhar a execução do planejamento estratégico, validar iniciativas institucionais e auxiliar a alta administração do Tribunal na tomada de decisões. Por outro lado, sua elaboração enfrentou obstáculos relevantes: a necessidade de atualização rápida frente a mudanças normativas e a sobrecarga informacional imposta aos mesários em contextos de polarização e hostilidade. Apesar das limitações, a expectativa institucional era de que os protocolos produzissem benefícios como maior uniformidade de tratamento entre seções, redução da discricionariedade em situações críticas, prevenção de conflitos, possibilidade de replicação por outros TREs e reforço da confiança no processo de votação.

#### 4.3. Resultados alcançados

No que se refere aos resultados alcançados há limitações importantes quanto à mensuração de dados quantitativos. Em 2018, não havia indicadores quantitativos pré-definidos sobre incidentes nas seções, pois o volume e a forma dos conflitos do primeiro

30



turno não eram esperados. A comparação entre turnos também é problemática: a redução de ocorrências no segundo turno pode decorrer não só do protocolo, mas da simplificação da votação com apenas dois cargos: governador e presidente, o que naturalmente reduz confusões de ordem de votação. Situação análoga se deu em 2020: esperava-se resistência ao uso de máscara, mas não houve conflitos significativos, dificultando atribuir causalidade direta aos POPs.

Ainda assim, os indícios qualitativos são consistentes. Entre turnos de 2018, uma avaliação interna com chefes de cartório (com aproximadamente 348 respostas) registrou percepção majoritariamente positiva sobre o efeito dos fluxogramas e das ações correlatas (videoconferências, materiais audiovisuais, articulação com a PM, núcleo de monitoramento), ao mesmo tempo em que apontou gargalos de tempestividade e linguagem.

Do ponto de vista positivo, os fluxogramas foram avaliados como instrumentos práticos e úteis para a atuação no segundo turno de 2018. Chefes de cartório relataram que o material trouxe maior segurança e clareza para os apoios logísticos e mesários, servindo como um “norte” diante das situações de tumulto e desinformação. Em algumas zonas, foi considerado como ferramenta fundamental, contribuindo para a redução de reclamações e para a tranquilidade dos procedimentos durante a votação. Além disso, reforçou a confiança da equipe na retaguarda institucional, ao transmitir a sensação de preparo e respaldo diante da crise enfrentada no primeiro turno.

Por outro lado, também emergiram críticas e limitações relevantes. Muitos chefes apontaram que os fluxogramas chegaram tarde, em alguns casos apenas na véspera do pleito, o que impossibilitou treinamentos formais dos mesários. Houve ainda relatos de que o material se mostrava complexo ou confuso, exigindo que os próprios cartórios adaptassem versões simplificadas para facilitar a aplicação em campo. Outros destacaram a necessidade de linguagem mais acessível e direta, uma vez que nem todos os colaboradores conseguiam assimilar as instruções em curto prazo.

Ao final, o resultado da avaliação forneceu subsídios para melhoria dos futuros fluxogramas que, foram encaminhados inclusive a outros TREs que solicitaram versões editáveis para adaptação local, sinalizando a replicabilidade e transferibilidade do instrumento.

Por fim, é importante destacar uma nota autocrítica em relação a esse exercício de avaliação: apesar do avanço, vislumbra-se a necessidade de elaboração e implementação de uma escuta sistemática de mesários, mesárias e apoios, principais usuários do POP. Para os próximos ciclos, é desejável institucionalizar um módulo leve de avaliação (questionário pós-pleito, grupos focais amostrais e entrevistas breves) sobre clareza, aplicabilidade e utilidade dos fluxos, criando um circuito de melhoria contínua entre desenho, implementação e *feedback* da ponta.

## 5. Conclusões e recomendações

O presente relatório técnico buscou aproximar o referencial da burocracia de nível de rua, consolidado nos estudos de gestão e políticas públicas, do ambiente do Poder Judiciário. A classificação e a nomeação dos comportamentos dos agentes de linha de frente contribuem para a elaboração de procedimentos e protocolos que se revelam essenciais para o sucesso da implementação de políticas públicas. No caso da Justiça Eleitoral, essa conexão é ainda mais evidente: sua entrega relaciona-se diretamente à democracia e à garantia de ampla participação, missão central da instituição. Os mesários, embora atuem em períodos delimitados do ciclo eleitoral, configuram-se como burocratas de nível de rua, uma vez que representam o contato mais imediato entre a Justiça Eleitoral e o cidadão. Para grande parte do eleitorado, a interação com mesários é a única experiência concreta com a instituição, o que reforça o impacto simbólico e prático dessa função.



Nesse sentido, o Procedimento Operacional Padrão (POP) analisado neste trabalho constitui um instrumento decisivo para a padronização de condutas, a redução da discricionariedade em situações críticas e a proteção da integridade do processo eleitoral. Sua sistematização em fluxogramas visuais e sua incorporação progressiva ao treinamento e aos manuais de mesários demonstram como soluções organizacionais simples, quando construídas a partir da realidade operacional, podem gerar ganhos de legitimidade e previsibilidade.

O relatório também ressaltou como a sociedade da informação transformou radicalmente o ambiente em que atuam os burocratas de linha de frente. A circulação de desinformação, ao adicionar novos elementos de pressão ao trabalho cotidiano, expôs mesários, apoios logísticos e chefes de cartório a dilemas inéditos e a riscos de conflito, ampliando a necessidade de protocolos claros e juridicamente ancorados. Essa perspectiva analítica é fundamental, pois demonstra que a qualidade do serviço prestado pela burocracia eleitoral está intimamente ligada não apenas às normas jurídicas e tecnológicas, mas também ao contexto informacional em que se insere.

Diante desse quadro, o que se pretende aqui não é recomendar, mas trazer à reflexão: é preciso reconhecer o papel da burocracia de nível de rua e de seus gestores imediatos como atores centrais na proteção da integridade eleitoral. A escuta de suas experiências, a valorização de sua prática e a incorporação de seus aprendizados na elaboração de protocolos não são apenas medidas administrativas, mas elementos constitutivos da própria confiança democrática.

A elaboração deste relatório e a revisão dos procedimentos revelaram uma questão paradoxal: diante de desafios potencializados pela sociedade da informação, a verdadeira inovação nem sempre está em tecnologias avançadas, mas, muitas vezes, em uma simples mudança de perspectiva.





## Referências

Brasil. (1997). Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Presidência da República, Casa Civil.  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm)

Assis Brasil, J. F. de. (2019). *Democracia representativa: Do voto e do modo de votar*. Salvador: Tribunal Regional Eleitoral da Bahia / Escola Judiciária Eleitoral da Bahia. (Obra original publicada em 1893).

Bargiacchi, F., & Guerin, P. (2011, July). *The electoral cycle approach: Effectiveness and sustainability of electoral assistance* (pp. 1–34). ISPI.

Castells, M. (1999). *A sociedade em rede* ( A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura, Vol. 1). Paz e Terra.

Catt, H., Ellis, A., Maley, M., & Wolf, P. (2014). *Electoral management design & the electoral cycle*. In International IDEA, *Electoral management design: Revised edition* (pp. 399–405). International IDEA.

Cavalcante, P., & Lotta, G. (2015). *Middle-level bureaucrats and policy implementation in Brazil*. In P. Cavalcante & G. Lotta (Eds.), *Middle-level bureaucrats: Profile, trajectory and performance* (pp. 15–36). Brasília: ENAP.

Eiró, F. (2022). *Street-level bureaucracy in young democracies: The case of community health workers in Brazil*. *Public Administration and Development*, 42(1), 3–14.  
<https://doi.org/10.1002/pad.1966>





Gofen, A. (2014). *Mind the gap: The Dimensions and influence of street-level divergence*. Journal of Public Administration Research and Theory, 24(2), 473–493. <https://doi.org/10.1093/jopart/mut037>

Harrits, G. S., & Møller, M. Ø. (2011). *Categories and categorization: Toward a comprehensive sociological framework*. Theory and Society, 40(6), 803–826.

Hartlyn, J., McCoy, J., & Mustillo, T. M. (2008). *Electoral governance matters: Explaining the quality of elections in contemporary Latin America*. Comparative Political Studies, 41(1), 73–98. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0010414007301701>

International IDEA. (2021). *The electoral cycle approach: A framework for sustainable democracy*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Limongi, F. (2014). O controle das eleições no Brasil. In J. Nicolau & J. A. Moisés (Orgs.), *Eleições e democracia no Brasil*. Editora FGV.

Lipsky, Michael. *Burocracia de Nível de Rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos*. Brasília: Enap, 2019.

Lotta, G. S., & Santiago, A. (2017). *Autonomia e discricionariedade: A atuação dos burocratas de nível de rua no Brasil*. Revista de Sociologia e Política, 25(63), 49–66. <https://doi.org/10.1590/1678-987317256304>

Marchetti, V. (2008). *Governança eleitoral: o modelo brasileiro de Justiça Eleitoral*. Dados, vol. 51, n. 4, p. 865-893.

Mustillo, T. (2008). *Institutional designs, bureaucratic discretion, and bureaucrats' power*. Journal of Theoretical Politics, 20(3), 333–358. <https://doi.org/10.1177/0951629808090194>

Nicolau, J. (2012). *Eleições no Brasil: Do império aos dias atuais*. Zahar.

35



Norris, P. (2014). *Why electoral integrity matters*. Cambridge University Press.

Oliveira, V. E., & Lotta, G. (2015). *Middle-level bureaucrats in the implementation of Bolsa Família Program*. In P. Cavalcante & G. Lotta (Eds.), *Middle-level bureaucrats: Profile, trajectory and performance* (pp. 89–110). Brasília: ENAP.

Pires, R. R. C. (2019). *Implementando desigualdades: Reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Ipea.

Tribunal Superior Eleitoral. (2019, 19 de dezembro). Resolução nº 23.611.  
<https://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2019/RES236112019.html>

Tribunal Superior Eleitoral. (2021, 26 de outubro). Resolução nº 23.659  
<https://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2021/RES236592021.html>

Tribunal Superior Eleitoral. (2021, 14 de dezembro). Resolução nº 23.669  
<https://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2021/RES236692021.html>

Tribunal Superior Eleitoral. (2024, 27 de fevereiro). Resolução nº 23.736  
<https://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2024/RES237362024.html>

Vale, H. F. (2014). Justiça Eleitoral e Democracia no Brasil: A criação da Justiça Eleitoral em 1932. *Revista de Informação Legislativa*, 51(202), 167–184.

Wardle, C., & Derakhshan, H. (2017). *Information disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making*. Council of Europe report.  
<https://edoc.coe.int/en/media/7495-information-disorder-toward-an-interdisciplinary-framework-for-research-and-policy-making.html>