



**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**A PARTICIPAÇÃO DE CIDADÃOS RESIDENTES NO EXTERIOR NAS ELEIÇÕES
PRESIDENCIAIS BRASILEIRAS. Um estudo sobre custos e razoabilidade.**

EDUARDO DE CASTRO RODRIGUES

BRASÍLIA/DF

2024

EDUARDO DE CASTRO RODRIGUES

**A PARTICIPAÇÃO DE CIDADÃOS RESIDENTES NO EXTERIOR NAS ELEIÇÕES
PRESIDENCIAIS BRASILEIRAS. Um estudo sobre custos e razoabilidade.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração Pública (PPGAP), do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Humberto Falcão Martins

BRASÍLIA/DF

2024

EDUARDO DE CASTRO RODRIGUES

**A PARTICIPAÇÃO DE CIDADÃOS RESIDENTES NO EXTERIOR NAS ELEIÇÕES
PRESIDENCIAIS BRASILEIRAS. Um estudo sobre custos e razoabilidade.**

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Humberto Falcão Martins

Orientador

Programa de Pós-graduação em Administração Pública (PPGAP)
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

Prof. Dr. João Paulo Mota

Examinador Interno

Programa de Pós-graduação em Administração Pública (PPGAP)
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

Profa. Dra. Kelly Pereira Guedes – PhD em Economia

UnB – Universidade de Brasília

Examinadora Externa

AGRADECIMENTOS

“As dificuldades são o aço estrutural que entra na construção do caráter.” Carlos Drummond de Andrade

A jornada de realizar a pesquisa de um mestrado é desafiadora e profundamente marcante. É caminho que exige dedicação, planejamento e uma curiosidade intelectual que impulsiona o pesquisador a explorar territórios e repensar perspectivas já estabelecidas.

Nesse trajeto, minha família foi o norte e a luz do meu caminho. Minha esposa Ana e meus filhos Matheus, Mariana e Liz foram (e são) o combustível que me move em direção ao crescimento. Por isso é necessário deixar gravada aqui minha admiração e gratidão pelo apoio e encorajamento diários.

Agradeço ao Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal, na pessoa do então presidente Roberval Casimiro Belinati, pela oportunidade de retomar a vida acadêmica depois de um afastamento (involuntário) de alguns anos. O estudo sempre foi presente em minha vida, mas a jornada de começar e terminar um projeto dessa magnitude já não era frequente, pela rotina e obrigações profissionais e familiares.

Agradeço a meus queridos amigos do TRE/DF pela parceria e apoio mútuos, pelas risadas e pelo compartilhamento das angústias. Quero deixar claro que, sem eles, esse caminho seria arenoso e desconfortável. Com eles, foi feliz e sereno.

Agradeço também a meu orientador, Professor Doutor Humberto Falcão, por ser inspiração para a melhoria da gestão pública e guia para ideias de um serviço público moderno e tecnológico, com foco na humanidade, na sociedade brasileira e no futuro.

Aos companheiros de outrora, da Justiça Eleitoral, mando um até logo e espero que esse trabalho possa contribuir para o amadurecimento do processo eleitoral realizado em terras estrangeiras, para os brasileiros poderem participar da nossa democracia.

E que ela, a democracia, seja um valor inquestionável e inabalável para os brasileiros.

RESUMO

A presente pesquisa investiga a razoabilidade administrativa da realização das eleições para brasileiros residentes no exterior, considerando custos diretos e indiretos, taxas de abstenção e impactos na democracia representativa brasileira. O estudo parte da premissa de que, embora o direito ao voto seja constitucionalmente garantido, sua implementação em território estrangeiro apresenta desafios significativos, como elevados custos operacionais, barreiras logísticas e uma baixa adesão eleitoral. A análise baseia-se em métodos qualitativos, incluindo pesquisa documental, análise de dados sobre custos eleitorais e entrevistas estruturadas com especialistas envolvidos na organização do pleito no exterior. Os resultados evidenciam que a eleição para brasileiros fora do país enfrenta desafios estruturais e orçamentários. O custo per capita do voto no exterior é substancialmente superior ao do voto no Brasil, e a alta taxa de abstenção sugere um descompasso entre os investimentos públicos e a efetividade do processo eleitoral. Além disso, o estudo destaca que a ausência de representantes legislativos eleitos pelos cidadãos expatriados limita a influência política dessa parcela da população, reduzindo o impacto prático de sua participação eleitoral. A pesquisa também aborda a questão da transnacionalidade, apontando que a cidadania dos brasileiros no exterior não se restringe ao direito ao voto, mas envolve laços econômicos, culturais e políticos com o Brasil. No entanto, o modelo atual de participação eleitoral desses cidadãos revela-se pouco eficiente diante dos desafios da globalização e da modernização administrativa. Como agenda futura, o estudo propõe a revisão do modelo eleitoral no exterior, sugerindo alternativas como a ampliação do voto remoto e a otimização dos recursos investidos. Conclui-se que, para que a participação dos brasileiros no exterior seja efetiva e razoável do ponto de vista administrativo, é necessário repensar estratégias que equilibrem inclusão democrática e responsabilidade fiscal.

PALAVRAS-CHAVE: Eleições no Exterior; Cidadania; Razoabilidade; Custos; Abstenção

ABSTRACT

This research investigates the administrative reasonableness of conducting elections for Brazilians residing abroad, considering direct and indirect costs, abstention rates, and impacts on Brazilian representative democracy. The study is based on the premise that, although the right to vote is constitutionally guaranteed, its implementation outside national territory presents significant challenges, such as high operational costs, logistical barriers, and low voter turnout. The analysis employs qualitative methods, including documentary research, cost analysis of electoral processes, and structured interviews with experts involved in organizing elections abroad. The findings reveal that elections for Brazilians living abroad face structural and budgetary challenges. The per capita cost of voting abroad is significantly higher than in Brazil, and the high abstention rate suggests a mismatch between public investment and the effectiveness of the electoral process. Additionally, the study highlights that the absence of elected legislative representatives for expatriate citizens limits their political influence, reducing the practical impact of their electoral participation. The research also addresses the issue of transnationality, emphasizing that Brazilian citizenship abroad is not limited to the right to vote but also involves economic, cultural, and political ties to Brazil. However, the current electoral participation model for these citizens proves inefficient given the challenges of globalization and administrative modernization. As a future research agenda, the study proposes a revision of the electoral model abroad, suggesting alternatives such as expanding remote voting and optimizing allocated resources. The conclusion is that, for the participation of Brazilians abroad to be effective and administratively reasonable, it is necessary to rethink strategies that balance democratic inclusion and fiscal responsibility.

KEYWORDS: Elections Abroad; Citizenship; Reasonableness; Costs; Abstention

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Fonte: Tribunal Superior Eleitoral --- eleitorado exterior 2022 -----	16
Figura 2. Fonte TSE. Evolução Gastos com a eleição do exterior ----- 16	16
Figura 3 Fonte LOA 2022. ----- 27	27
Figura 4. Etapas de análise de dados. -----	57
Figura 5 ISSN 2443-8219 Dados União Européia sobre motivação emigração -----	66
Figura 6 Dados Consolidados da Imigração no Brasil 2023. -----	66
Figura 7. Comunidades brasileiras no exterior ano-base 2022 – Ministério das Relações Exteriores -----	69
Figura 8 Comunidades brasileiras no exterior ano-base 2022 – Ministério das Relações Exteriores -----	71
Figura 9 Remessas de Remessas Pessoais do Exterior -----Banco Central do Brasil – ---	73
Figura 10 Remessas de Remessas Pessoais do Exterior Banco Central do Brasil -----	74
Figura 11. Eleitorado brasileiro no exterior (Fonte: TSE) -----	81
Figura 12. Eleitorado Brasil 2022 -----	83
Figura 13. Eleitorado Exterior 2022 -----	84
Figura 14 – Elaborado pelo autor. Fluxo de trabalho exterior -----	85
Figura 15. LOA 2022 -----	90
Figura 16. Comprovante TED/MRE -----	94

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Evolução Abstenção. -----	25
Tabela 2. Matriz de composição de Custos. Produzida pelo autor -----	34
Tabela 3. Evolução do eleitorado no exterior -----	81
Tabela 4. Abstenção no Brasil 2022 -----	82
Tabela 5. Confeccionado pelo autor. Projeção de Crescimento do eleitorado -----	82
Gráfico 6 Distribuição dos eleitores da eleição presidencial 2022 -----	83
Tabela 7. projeção de crescimento dos eleitores em cidades do exterior -----	86
Tabela 8. Postos Consulares com mais recursos para eleição 2022 -----	88
Tabela 9. Custos Eleições Exterior. -----	95

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas
BCB – Banco Central do Brasil
MRE – Ministério das Relações Exteriores
TSE – Tribunal Superior Eleitoral
TRE-DF – Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal
ZZ – Zona Eleitoral do Exterior
SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira
CF – Constituição Federal
CEB – Código Eleitoral Brasileiro
LOA – Lei Orçamentária Anual
PLO – Projeto de Lei Orçamentária
ABC - Activity Based Costing
OBZ – Orçamento Base Zero
CBA – Custeio Baseado em Atividades
CP – Custeio Padrão
EUA – Estados Unidos da América
ONGs – Organizações Não Governamentais
UFC – Universidade Federal do Ceará
TCU – Tribunal de Contas da União
JE – Justiça Eleitoral
TED – Termo de Execução Descentralizada
Eurostat – Dados estatísticos da União Europeia

SUMÁRIO

Agradecimentos -----	6
Resumo -----	7
Abstract -----	9
Lista de Figuras -----	11
Lista de Tabelas -----	12
Lista de Abreviaturas e Siglas -----	13
Sumario -----	14
Introdução -----	15
1. Teoria -----	23
1.1 O voto do brasileiro no exterior -----	23
1.2 Sobre análise de custos da eleição -----	28
1.3 A utilização de uma matriz de custos para composição de custos da eleição no exterior -----	33
1.4 Matriz de composição de Custos -----	34
1.5 Cidadania do residente no exterior e transnacionalidade -----	35
1.6 Governança Eleitoral no Brasil -----	45
1.7 Resumo do Capítulo -----	49
2 Metodologia -----	51
2.1 Natureza da Pesquisa -----	51
2.2 Fundamentação e Proposições -----	56
2.3 Design da Pesquisa -----	56
2.4 Coleta de Dados -----	57
2.5 Entrevistas Estruturadas -----	59
2.6 Análise de Dados -----	60
2.7 Considerações Éticas -----	61
2.8 Limitações da Metodologia -----	61
2.9 Resumo do Capítulo -----	62
3 Análise de Dados e Discussão -----	64
3.1 A Emigração Brasileira e os Aspectos da Transnacionalidade -----	64
3.2 Conexões Econômicas: A Influência Financeira da Diáspora -----	73

3.3 Brasileiros no Exterior como Pontes entre Culturas e Nações -----	74
3.4 Conexões Políticas: Participação e Engajamento -----	75
3.5 Desafios à Transnacionalidade: Barreiras e Dificuldades -----	76
3.6 Reflexões sobre a Participação dos Brasileiros no Exterior -----	78
3.7 A eleição no exterior para os brasileiros inscritos na Zona Eleitoral do Exterior – ZZ -----	80
3.8 O custo per capita do voto no Brasil e no Exterior -----	90
3.9 Entrevistas estruturadas -----	102
Resumo do Capítulo -----	106
Conclusão -----	110
Referências -----	112

INTRODUÇÃO

O voto é o principal instrumento de concretização da soberania popular nas democracias representativas, por meio do qual o povo exerce sua vontade e expressa suas posições, e determina quem serão seus representantes políticos nos Poderes Executivo e Legislativo.

Desde 1916 a realização das eleições brasileiras é responsabilidade do Poder Judiciário, por força do estabelecido na Lei nº 3.139, sancionada pelo Presidente Wenceslau Brás diante da preocupação com as formalidades do processo e das garantias as quais deveriam ser respeitadas¹.

¹ Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. O sistema Eleitoral Brasileiro. Brasília: TSE, 2009. Pg. 28.

O processo eleitoral brasileiro evoluiu ao longo dos anos para proporcionar aos cidadãos que ostentem os direitos políticos e estejam regularmente inscritos na Justiça Eleitoral, o direito à participação efetiva nas escolhas submetidas ao crivo popular.

Em observância absoluta ao direito, consta na promulgação da Constituição Federal de 1988 o direito dos brasileiros residentes no exterior de votar, para que a garantia do direito à participação no sistema democrático liberal estabelecido a partir daí, alcançasse os cidadãos nacionais que optaram por estabelecerem definitiva ou temporariamente, suas residências, em países outros que não o Brasil.

Na esteira dos movimentos de migração e do contínuo processo de globalização, os quais decorrem de inúmeros fatores, a quantidade de cidadãos brasileiros residentes nos mais diversos países do globo experimenta um aumento crescente ano após anos. Em que pese uma diminuição ocasional decorrente de crises momentâneas, a quantidade de brasileiros que buscam viver em outros países é crescente.

Segundo dados divulgados pelo Ministério das Relações Exteriores², no ano de 2020 haviam 4.215.800 (quatro milhões, duzentos e quinze mil e oitocentos) cidadãos brasileiros vivendo no exterior, ao passo que as inscrições na Justiça Eleitoral brasileira totalizavam 697.078 (seiscentos e noventa e sete mil e setenta e oito) em 2022, conforme tabela extraída do sítio do Tribunal Superior Eleitoral³.



Figura 1. Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

Chama a atenção o percentual de abstenção dos eleitores residentes no exterior, nas eleições gerais de 2022, conforme demonstram os dados extraídos do TSE.

² <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/portal-consular/arquivos/ComunidadeBrasileira2020.pdf>

³ https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-comp-abst/home?p0_uf=ZZ&session=112163471014493

Faz-se necessário perquirir acerca das causas de abstenção em percentual tão alto, se considerarmos que no Brasil a taxa de abstenção⁴ em 2022 foi de 20,93% do total de 156.454.011 (cento e cinquenta e seis milhões quatrocentos e cinquenta e quatro mil e onze) eleitores.

De outro lado, os recursos financeiros empregados para a realização do pleito crescem exponencialmente ano após ano, explicados por inúmeros fatores que vão da variação cambial à crescente demanda dos postos consulares por mais segurança. Tais fatores devem ser considerados e analisados.

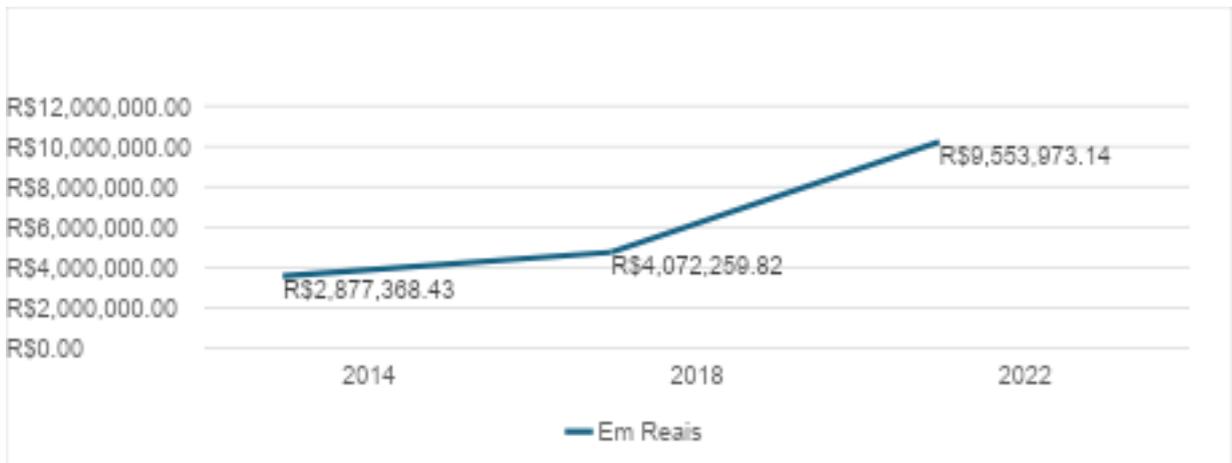


Figura 2. Fonte: TRE-DF/TSE

Além dos custos e da alta abstenção em relação às eleições realizadas fora do país, soma-se a questionável, como ponto de argumentação geral, a legitimidade dos cidadãos distantes da pátria natal, de opinarem sobre os rumos do governo a ser constituído.

Não se controverte que a cidadania e o direito ao voto são conceitos intrinsecamente ligados, representando dois pilares fundamentais da participação democrática em uma sociedade. A cidadania, em seu sentido mais amplo, implica pertencimento a uma comunidade política e traz consigo uma série de direitos e responsabilidades. Um dos direitos mais emblemáticos da cidadania é o direito ao voto, que desempenha um papel crucial na construção e manutenção de sistemas democráticos.

Nesse sentido, é importante destacarmos que a fixação de residência fora do país de origem tem como consequência o mergulho do cidadão em contexto cultural, social e político diverso daquele que foi deixado na origem, e a garantia do direito ao voto do

⁴<https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-comp-abst/home?session=13887965772757>

residente no exterior pode trazer uma carga de desconhecimento dos reais problemas enfrentados pelo povo da sociedade em referência.

Apenas pelo exercício da argumentação e do pensamento crítico, é necessário observarmos, de outro lado, a existência do fenômeno da transnacionalidade como elemento do estado no contexto do mundo globalizado, cuja característica predominante é interseção de condições sociais, as quais podem ser utilizadas como argumento para a manutenção do direito à cidadania, sobretudo o direito ao voto, aos cidadãos emigrantes.

A cidadania transnacional emergiu como uma realidade complexa em um mundo globalizado, desafiando as noções tradicionais de identidade e lealdade vinculadas a uma única nação. Este fenômeno refere-se à ideia de que os indivíduos podem se identificar e participar ativamente em comunidades para além das fronteiras nacionais, muitas vezes devido a fatores como migração, globalização e avanços tecnológicos. Embora represente uma expressão de pertencimento, a cidadania transnacional também apresenta desafios significativos para os governos, tais como garantia de voto e participação na dinâmica social do estado de origem, uma vez que a fixação da residência em país estrangeiro não teria o condão de afastar de forma definitiva, o emigrante, dos problemas do país de origem.

Para Cruz e Bodnar (2009):

“pode-se sugerir o conceito de Estado Transnacional como sendo a emergência de novos espaços públicos plurais, solidários e cooperativamente democráticos e livres das amarras ideológicas da modernidade, decorrentes da intensificação da complexidade das relações globais, dotados de capacidade jurídica de governança, regulação, intervenção – e coerção - com o objetivo de projetar a construção de um novo pacto de civilização.”

A dificuldade em adaptar estruturas legais e políticas tradicionais a essa nova realidade inclui a reflexão sobre o aparato, estrutura e orçamento para realização de eleições no exterior. Os sistemas legais e políticos foram historicamente concebidos com base em fronteiras nacionais claras, e a ascensão da cidadania transnacional desafia o *status quo*, exigindo uma revisão e adaptação para lidar com as complexidades emergentes.

A cidadania transnacional desafia as noções tradicionais de participação cívica e representação política. Indivíduos que se identificam com comunidades para além de suas fronteiras nacionais podem se sentir desconectados dos processos políticos em seus países de residência. Os governos enfrentam o desafio de encontrar maneiras de envolver e representar adequadamente esses cidadãos transnacionais em suas estruturas políticas, e a reflexão sobre a

necessidade da realização de eleição fora do território nacional ganha corpo, haja vista que é obrigatório perquirir-se se o voto é a ferramenta adequada para a manutenção dessa ligação com o país de origem.

Além da questão da transnacionalidade, cumpre comentar acerca da crise de legitimidade e representatividade existente na atualidade nas democracias liberais. Seria válido pensarmos que os expatriados são legitimados a decidirem por meio do voto, sobre os rumos da nação que ficou para trás? O questionamento pode ser feito para dois grupos diferentes: aos cidadãos que deixaram temporariamente o país para cumprimento de algum objetivo passageiro, e aqueles que optaram por uma emigração definitiva, independentemente do motivo, e a ligação com o Brasil passa a ser apenas cultural e emocional. O ponto central da pesquisa gravita em torno da razoabilidade administrativa das eleições organizadas em países estrangeiros para cidadãos brasileiros frente aos custos diretos e indiretos a ela atinentes, e a isso vamos ater nossos maiores esforços. Todavia, torna-se essencial uma breve digressão sobre o papel dos expatriados na formação de agenda e opinião pública ativa no Estado brasileiro.

No tocante a uma eventual ruptura de representatividade dessa parcela do povo, destaco a reflexão de Manuel Castells (2018):

“(...) quanto mais o Estado-nação se distancia da nação que ele representa, mais se dissociam o Estado e a nação, com a conseqüente crise de legitimidade na mente de muitos cidadãos, mantidos à margem de decisões essenciais para sua vida, tomadas para além das instituições de representação direta.

Essa crise de representação de interesses se une uma crise identitária como resultante da globalização. Quanto menos controle as pessoas têm sobre o mercado e sobre seu Estado, mais se recolhem numa identidade própria que não possa ser dissolvida pela vertigem dos fluxos globais. Refugiam-se em sua nação, em seu território, em seu deus. Enquanto as elites triunfantes da globalização se proclamam cidadãs do mundo, amplos setores sociais se entrincheiram nos espaços culturais nos quais se reconhecem e nos quais seu valor depende de sua comunidade, e não de sua conta bancária. À fratura social se une a fratura cultural. O desprezo das elites pelo medo das pessoas de saírem daquilo que é local sem garantias de proteção se transforma em humilhação. E aí se aninham os germes da xenofobia e da intolerância. Com a suspeita crescente de que os políticos se ocupam do mundo, mas não das pessoas. A identidade política dos cidadãos, construída a partir do Estado, vai sendo substituída por identidades culturais diversas, portadoras de sentido para além da política.”

Dentro desse contexto é importante refletir se a realização das eleições para presidente da república no Brasil, em países estrangeiros, tem o condão de manter essa ligação cultural e de identidade dos cidadãos que residem fora do país, com a política brasileira, mantendo o vínculo e a sensação de pertencimento, e se isso de fato justifica a manutenção dessa estrutura permanente e o investimento sazonal na entrega de processo eleitoral.

Outro aspecto importante dentro dessa controvérsia é o fato de que apenas a eleição da chapa presidencial é realizada no exterior.

Sem espaço para participação desses cidadãos na escolha dos representantes do Poder Legislativo, a formulação de políticas públicas para essa parcela da população fica submetida a um parlamento cuja concepção os desconsidera, apesar de existirem instâncias de debate sobre questões internacionais, a exemplo da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados.

A criação de cadeiras no parlamento para representarem os cidadãos residentes no exterior poderia sanar esse aspecto negativo. É de se duvidar, entretanto, que exista disposição política para abrir espaço no sistema bicameral brasileiro de representação dessa parcela da nação brasileira, haja vista que um sem número de Projetos de Lei e Projetos de Emenda à Constituição tramitaram no parlamento tendo como objetivo a ampliação dessa representatividade, entretanto, sem qualquer desfecho positivo em termos práticos.

O trabalho apresentado por Carlos Eduardo de Ribas Guedes na I Conferência sobre as Comunidades Brasileiras no Exterior, Brasileiros no Mundo, realizada em 17 e 18 de julho de 2008 no Rio de Janeiro, relata de forma objetiva algumas tentativas parlamentares de inserir no sistema político representantes dos cidadãos residentes em outros países. Vejamos:

“A Senadora Ideli Salvatti (PT/SC) apresentou, em 23/9/2003, o PLS 398/03, que teve aprovação no Senado Federal. Encontra-se atualmente em curso na Câmara, identificado como PL 6.709/06, apensado àquele primeiro, o PL 2.424/89. O projeto sugere modificar o já citado Art. 225 do Código Eleitoral, para permitir o voto ao eleitor que se encontra no exterior nas eleições para Governador, Vice-Governador e Senador, além de Presidente e Vice-Presidente da República. Por último, cabe mencionar a mais recente iniciativa regulatória sobre o assunto que, no entanto, deixou de tramitar. Foi dada a conhecer por notícia publicada no Jornal do Brasil de 16/7/2004,22 sob o título “Voz aos de fora”. A matéria informa que o Senador Cristovam Buarque (PT/DF) preparava então uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC), propondo uma bancada no

Congresso Nacional para os emigrantes brasileiros. E cita a justificativa do parlamentar: “Não tem representação para os Estados e Distrito Federal? Então acho razoável que quem está fora do país também tenha seus parlamentares”. Trata-se da PEC 05/05, que pretendia modificar o texto da Constituição Federal para instituir a representação, na Câmara dos Deputados, dos nacionais que moram fora o país, acrescentando o § 3º ao Art. 45 da Carta, com a seguinte redação: “A lei disporá sobre a instituição de circunscrições eleitorais especiais para a eleição, pelo sistema majoritário, de representantes dos brasileiros residentes no exterior”. A CPMI da Emigração, depois de louvar o mérito da iniciativa do Senador, opta, no seu relatório final (2006), por elaborar um substitutivo a essa proposta, ao qual dá o seguinte fundamento: Uma vez que a representação do povo na Câmara dos Deputados passará a ser feita também pelo sistema majoritário, consideramos que tal modificação deve vir expressa no caput do Artigo 45, e não apenas em um parágrafo. Em nosso entendimento o caput do Artigo 45 passaria a ser lido da seguinte forma: “A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal, e, pelo sistema majoritário, nas comunidades brasileiras residentes no exterior”. (p. 511) Avaliou ainda a Comissão: ser cabível manter o § 3º da proposta do Senador, pois ele determina que a legislação posterior definirá os critérios que vão nortear a instituição de circunscrições eleitorais específicas. Não cabe à Constituição Federal estabelecer esse tipo de minúcia; ademais é prematuro nos arriscarmos a proceder a esse tipo de definição agora: é preciso, antes, amplo debate no Congresso Nacional e na sociedade civil. (p. 511) Dentre todas as propostas destinadas a alargar o corpo eleitoral brasileiro, no exterior e em território nacional, a do Senador Marco Maciel parece ter adquirido maior relevância. No decorrer de seu longo processo de tramitação, de 1989 até hoje, acumulou, por ser a pioneira, o apensamento da maioria dos novos projetos que tratam ou de estender o sufrágio no exterior, ou de abolir o cerceamento do direito de voto dos eleitores que se encontrem fora de suas seções eleitorais no Brasil.”

Em que pese a discussão ser travada inicialmente no âmbito do direito à cidadania e representatividade dos eleitores brasileiros residentes no exterior, o debate deságua no ponto central da pesquisa que ora se apresenta: o reflexo final sobre implementação de políticas públicas, razoabilidade da medida proposta do ponto de vista administrativo, bem como na questão orçamentária e destinação de recursos para essa parcela do eleitorado.

Ainda que se possa perceber que a preocupação inicial se relaciona com legitimidade e representatividade, a conclusão dos apontamentos indica de uma forma clara que a divisão de recursos e investimentos revela um viés prático e efetivo sobre a inclusão

dessa parcela do povo brasileiro nas discussões sobre os temas internos da nação. É possível observar tal preocupação do trecho abaixo destacado, do mesmo texto referenciado acima:

Sob o ângulo do Itamaraty, e, em especial, do reflexo no seu orçamento, a eventual extensão do direito de voto – nas eleições para Senador e Deputado Federal, ao eleitor brasileiro residente no exterior – vincularia ao Ministério e à sua capacidade orçamentária os interesses das bancadas eventualmente eleitas pelo voto externo. Com isso, presume-se que um maior número de parlamentares se encontraria envolvido num esforço intensificado de apropriação de recursos para o MRE. E que uma eventual dotação adicional à disposição do Ministério poderia ser canalizada para o atendimento das demandas dos brasileiros expatriados.

Ao longo do tempo verifica-se que os emigrantes brasileiros, assim como quaisquer outros, incorporam em seus hábitos o estilo de vida do território em que vivem e essa influência pode gerar benefícios e malefícios na mesma medida na nação de origem em caso de participação no processo de escolha dos representantes, a depender da espécie de governo e da cultura existente no local.

A baixa participação dos eleitores brasileiros residentes no exterior é um dado concreto. A abstenção nas eleições de 2022, acima transcrita, mostra que é custosa operação de propaganda do sistema eleitoral brasileira e de sua urna eletrônica, além de outros objetivos já questionados.

Quando fala em democracia consensual, Liphart (2019) defende que as minorias na sociedade, que é o caso dos residentes no exterior, devem ter seus interesses atendidos uma vez que o modelo consensual deve tentar partilhar, dispersar e limitar o poder, atendendo interesses diversos. Todavia impõe-se, em busca de uma legitimidade governamental que as políticas e interesses estejam dentro de uma esfera de utilidade, em uma referência à *reserva do possível*.

O estudo que se apresenta busca responder ao questionamento exposto com a perspectiva apresentada, da viabilidade administrativa e efetividade da realização das eleições para brasileiros residentes no exterior, considerando os aspectos da conveniência e custos da operação conjunta entre a Justiça Eleitoral e Ministério das Relações Exteriores.

Nos termos do que dita a norma insculpida no art. 14 da Constituição Federal, a maneira pela qual a soberania popular brasileira será exercida, é pelo sufrágio universal, por meio do voto direto e secreto, com valor igual para todos, nos termos da lei.

Aos cidadãos brasileiros residentes no exterior é garantida, portanto, a participação nas eleições para presidente e vice-presidente da República, na forma do estabelecido nos artigos 225 e seguintes do Código Eleitoral Brasileiro.

Diante do comando constitucional, do direito à cidadania, dos custos diretos e indiretos envolvidos na realização das eleições, da baixa adesão do eleitorado localizado no exterior e as limitações impostas na participação na democracia representativa brasileira, é necessário avaliar a razoabilidade da realização das eleições para os brasileiros residentes em outros países, frente aos custos diretos e indiretos envolvidos.

O presente trabalho organizado em três diferentes capítulos além desta introdução. No capítulo inaugural, busca-se demonstrar o referencial teórico utilizado na pesquisa, ao passo que no bojo do capítulo 2, faz-se a descrição do método qualitativo, e as categorias criadas para condução da análise de conteúdo, a forma que foi construída a base de dados e a análise de correspondência aplicadas às informações apuradas na pesquisa documental. No capítulo 3, são apresentados os principais dados e resultados e dos documentos analisados, as conclusões possíveis dos dados e a correlação desses frente à percepção retratada pelos especialistas que fizeram a gestão do processo eleitoral de 2022 no exterior. Por fim, apresenta-se a conclusão do estudo, as referências utilizadas e os Anexos.

1 - TEORIA

Nos termos do que dita a norma insculpida no art. 14 da Constituição Federal, a maneira pela qual a soberania popular brasileira será exercida, é pelo sufrágio universal, por meio do voto direto e secreto, com valor igual para todos, nos termos da lei.

Aos cidadãos brasileiros residentes no exterior é garantida, portanto, a participação nas eleições para presidente e vice-presidente da República, na forma do estabelecido nos artigos 225 e seguintes do Código Eleitoral Brasileiro.

Diante do comando constitucional, do direito à cidadania, dos custos diretos e indiretos envolvidos na realização das eleições, da baixa adesão do eleitorado localizado no exterior e as limitações impostas na participação na democracia representativa brasileira, faz necessário avaliar o esforço e a efetiva a realização das eleições para os brasileiros residentes em outros países, frente aos custos diretos e indiretos envolvidos pois, ainda que o voto seja a máxima expressão da cidadania também para expatriados, os limites legais para gastos públicos também se aplicam ao projeto *eleições*, nesse caso realizado em parceria da Justiça Eleitoral com o Ministério das Relações Exteriores do Brasil.

1.1 O voto do brasileiro residente no exterior

O Código Eleitoral Brasileiro - CEB esclarece a partir do art. 225 os direitos e procedimentos para realização da votação pelos postos consulares brasileiros com a organização precedida pelo Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal. E desses dispositivos legais é possível iniciar um pensamento mais cauteloso a respeito da operação montada para coletar e totalizar os votos proferidos nos mais diversos continentes nos quais se encontram cidadãos brasileiros residentes.

No ano de 2022, o sufrágio mais atual que garantiu o direito ao voto dos cidadãos brasileiros residentes em diversos países, a regulamentação realizada pelo Tribunal Superior Eleitoral foi estabelecida por meio da Resolução nº 23.669/2021.

Por meio deste normativo, o TSE regulamentou os atos preparatórios, o fluxo de votação, a apuração, os procedimentos relacionados à totalização, a diplomação e os procedimentos posteriores ao pleito relativos às eleições gerais de 2022, inclusive no tocante à eleição realizada no exterior.

A norma em referência regulamentou o processo de organização e execução das eleições presidenciais brasileiras para cidadãos residentes no exterior, detalhando as responsabilidades institucionais, os critérios logísticos e os direitos e deveres dos eleitores. Ela estabelece que os brasileiros, natos ou naturalizados, podem votar desde que tenham requerido previamente sua inscrição junto à Justiça Eleitoral no prazo estipulado. Essa prerrogativa reflete o direito ao voto, assegurado pela Constituição, mas está condicionada ao cumprimento de requisitos administrativos.

O Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal assume papel central nesse processo, sendo responsável pela geração de mídias, preparação de urnas e envio de materiais de votação às missões diplomáticas e repartições consulares. Estas, por sua vez, têm o dever de verificar as condições adequadas para o funcionamento das seções eleitorais e coordenar a entrega do material aos presidentes das mesas receptoras de votos.

Para a instalação de uma seção eleitoral no exterior, é necessário um mínimo de 30 eleitores inscritos, sendo possível agregar seções em localidades próximas quando esse número não é atingido. Em casos extremos, onde nem com agregação se atinge o número mínimo de 100 eleitores, o voto eletrônico é substituído pela votação manual, seguindo procedimentos específicos. A norma também definiu que as seções eleitorais funcionariam, preferencialmente, em sedes de embaixadas, consulados ou outros locais que abriguem serviços do governo brasileiro, embora sejam permitidas exceções mediante pedido e aprovação do da Justiça Eleitoral. Tal previsão, apesar de não ter como objetivo precípuo limitar os gastos públicos, acaba por nortear o pensamento sobre razoabilidade na realização do evento eleitoral.

É possível observar que a votação no exterior, em 2022, seguiu as regras gerais aplicáveis no Brasil, adaptando-se às condições locais, e os horários são definidos de acordo com o fuso horário da localidade onde se encontravam os eleitores. Os procedimentos de apuração também foram realizados pelas mesas receptoras no exterior, com os votos sendo contabilizados e transmitidos ao TRE-DF, que finalizou o processamento.

A fiscalização do processo eleitoral no exterior foi assegurada aos partidos políticos e federações que concorreram à presidência, com possibilidade de nomeação de delegados e fiscais para acompanhar o pleito. Entretanto, é possível destacar que a logística de credenciamento nesse caso é bem mais complexa devido à distância e às limitações impostas pelo contexto internacional.

Ao final da eleição, todo o material, incluindo urnas eletrônicas ou de lona, foram remetidos ao TRE-DF por mala diplomática, o que representa um enorme custo de logística. Eleitores que não votaram puderam justificar sua ausência, podendo fazê-lo no dia da eleição ou em até 60 dias após cada turno, por meio eletrônico ou requerimento enviado ao cartório eleitoral de origem.

Essa regulamentação buscou garantir a participação democrática dos brasileiros no exterior, mas também revelou os desafios logísticos e administrativos envolvidos na realização das eleições em localidades distantes, refletindo a preocupação com a razoabilidade e eficiência do processo eleitoral fora do território nacional.

O aumento exponencial do eleitorado inscrito na Zona Eleitoral do Exterior, e o potencial de crescimento acelerado nos próximos anos, impõe a ponderação acerca da razoabilidade dessa parcela da eleição.

A taxa de abstenção da eleição realizada para brasileiros residentes no exterior é maior que o dobro da mesma taxa na eleição brasileira, como já exposto no capítulo introdutório. Destaco abaixo gráfico que demonstra a tendência de crescimento desses percentuais:

Tabela 1. Confeccionada pelo autor. Fonte: Tribunal Superior Eleitoral



Podemos observar que de 2014 a 2018 houve um aumento na diferença entre abstenção e comparecimento dos eleitores, tendência que não se repetiu em 2022, na medida em que a diferença entre aqueles que não compareceram e os que votaram, caiu consideravelmente.

Inicialmente pode parecer obtusa uma análise entre custo direto e indireto, e efetividade do processo eleitoral realizado no exterior, entretanto, é essencial considerar que

essa discussão deve avaliar não apenas o ponto relacionado com o custeio, porquanto seria despidendo fazer contas financeiras em face de direito fundamental. Deve-se, porém, analisar a questão sob o ponto de vista da eficácia horizontal entre os valores fundamentais da soberania e da cidadania insculpidos no art. 1º da CF/88.

O direito à participação no processo eleitoral está umbilicalmente ligado à cidadania, e não se ignora este ponto essencial.

Nos dizeres do Procurador José Jairo Gomes⁵:

“A democracia participativa não é formada apenas pelo poder popular de eleger os seus governantes e participar do processo eletivo, muito antes, vai além disso, abarcando também os direitos civis individuais, sociais e econômicos. Nos dizeres de Abraham Lincon, a democracia é “the government of the people, by the people, for the people”. (...) Assim, a democracia é compreendida nos planos político (participação na formação da vontade estatal), social (acesso a benefícios sociais e políticas públicas) e econômico (participação nos frutos da riqueza nacional, com acesso a bens e produtos); além disso, dá ensejo à organização de um sistema protetivo de direitos humanos e fundamentais. Na base desse regime, encontra-se uma exigência ética da maior relevância, que é o respeito à dignidade da pessoa humana. Isso implica promover a cidadania em seu sentido mais amplo, assegurando a vida digna, a liberdade, a igualdade, a solidariedade, o devido processo legal, os direitos individuais, sociais, econômicos, coletivos, os direitos políticos, entre outros”.

Necessário observar que o presente trabalho tem como premissa, além dos custos já mencionados, aspectos relacionados a identidade nacional e cultura aos quais estão submetidos os emigrantes brasileiros sujeitos ao fenômeno da transnacionalidade e, até que ponto, uma influência negativa pode desencadear uma distorção nos valores que também se perseguem em nossa democracia representativa liberal. Existe, pois, a necessidade de perquirir-se acerca da razoabilidade administrativa da realização dessas eleições para cidadãos brasileiros residentes no exterior, no modelo que estão estabelecidas.

Sob a ótica da efetividade e capacidade administrativa e de governança para realização do processo eleitoral, algumas preocupações devem ser examinadas de acordo com o que dispõe o pensamento teórico sobre o tema.

A capacidade de organização de eleições gerais em um país com dimensões continentais como o Brasil exige um alinhamento de instituições, procedimentos, contratos e aquisições públicas, próprios de uma imensa operação estatal. Considere-se, então, todos os componentes somados a uma rede internacional de colaboradores, mesários, agentes de informação, locais centralizados e capacidade de distribuição espalhados por mais de uma

⁵ GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 11 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2015.

centena de países. E todos os aspectos relacionados a um evento que deve ser realizado de forma simultânea, com data e hora definidos. Esse é o cenário das eleições brasileiras realizadas para os residentes em países do exterior.

A governança moderna, voltada para os resultados, exige que o agente público considere razoabilidade, efetividade, transparência e higidez nas atividades desenvolvidas.

Nessa linha de pensamento, impõe-se verificar se os recursos materiais e humanos empregados na realização de eleições no exterior foram desperdiçados em razão da alta abstenção, ou se, de fato, o investimento foi aquém do necessário para alcançar os eleitores residentes em países estrangeiros. A linha é tênue uma vez que os recursos são escassos. Imaginar que o estado brasileiro poderia investir quantias astronômicas para alcançar todos os eleitores que se registraram na zona eleitoral do exterior é desproporcional às limitações legais e orçamentárias existentes.

Em um território caracterizado por intrincadas redes de relações sociais e institucionais, como as eleições, o maior desafio para a governança eleitoral consiste em alcançar um desenvolvimento sustentável e organização que seja ao mesmo tempo justo e equitativo, preservando o meio ambiente e social, garantindo a participação de diversos grupos sociais nas decisões que impactam a vida de um grande número de pessoas e promovendo uma cultura de respeito aos direitos humanos. (Adorno 2024).

É possível afirmar que a eleição não é atividade que justifique a relativização dos limites constitucionais, legais e orçamentários colocados aos agentes estatais. Ao revés, haja vista que por muitas vezes a transparência com os gastos feitos pelos postos consulares é obscura.

A Lei Orçamentária Anual de 2022 detalha as ações da Justiça Eleitoral, incluindo a realização das eleições em território brasileiro e no exterior, em um total de R\$ 10.281.590.553,00 (dez bilhões, duzentos e oitenta e um milhões, quinhentos e noventa mil, quinhentos e cinquenta e três reais), seguindo todas as normas e ritos do processo orçamentário, e por esta razão exige na mesma esteira respeito aos limites de gastos e de responsabilidade fiscal impostas a qualquer gestor público brasileiro.

Órgão: 14000 JUSTIÇA ELEITORAL

Quadro Síntese					
Código/Especificação	Empenhado 2020	PLO 2021	LOA 2021	PLO 2022	LOA 2022
Total	9.191.036.804	9.472.037.516	9.472.037.516	10.250.710.750	10.281.590.553

Figura 3. Fonte: Lei Orçamentária Anual de 2022

Existe sim um processo de prestação de contas. Entretanto, a tarefa de fiscalizar se determinado gasto era ou não necessário é difícil. Dou exemplo: Um posto consular realiza reforma de um salão no consulado, afirmando ser necessário para receber os eleitores no dia do sufrágio. Até que ponto cabe um questionamento por parte da Justiça Eleitoral? Inviável realizar essa atividade de fiscalização, haja vista que a distância física obsta qualquer diligência nesse sentido. Condutas como tais são rotineiras e precisam ser avaliadas para a realização da eleição.

1.2 – Sobre análise de custos da eleição

No que se refere à análise adequada dos custos para se aproximar dos gastos reais da realização das eleições realizadas no exterior para cidadãos brasileiros, a tarefa é árdua.

É importante destacar que a gestão dos recursos financeiros e materiais para atender às necessidades da população e da própria Administração, assegurando eficiência e transparência na utilização dos fundos públicos, é uma das responsabilidades da administração pública no Brasil. No entanto, a complexidade na composição de custos apresenta desafios únicos devido à presença de várias entidades governamentais, como ministérios, autarquias, fundações e empresas estatais (Carreira, 2019; Rausch & Soares, 2010).

É fundamental que os custos sejam apresentados de forma clara e transparente, possibilitando que a sociedade exerça controle e responsabilização, além de garantir que os cidadãos tenham acesso às informações sobre o uso dos recursos públicos, permitindo-lhes avaliar a eficácia das políticas públicas em vigor.

A realização de todos os pleitos eleitorais deve seguir fielmente os mandamentos sobre os gastos públicos no âmbito da administração pública brasileira e pesquisas mostram que os gastos na gestão pública do Brasil passam por diversas fases e componentes, como custos com funcionários, aquisição de materiais e serviços, e investimentos em infraestrutura

(Aranas, 2016; Kiener-Manu, 2018; Harrison & Sayogo, 2014). Nas eleições não há diferença. Além dos gastos operacionais, fatores internos da organização, como a integridade dos sistemas, os controles internos e as habilidades de liderança, têm um papel importante na estrutura de custos (Al-Shbail & Aman, 2018). Decisões políticas e econômicas, como a descentralização fiscal e a autonomia regional, também exercem influência sobre o gerenciamento de custos, resultando em alterações significativas nos gastos orçamentários em níveis central e local (Amalia, 2023).

O emprego da tecnologia e da digitalização tem o potencial de otimizar os custos, tornando os processos mais simples, reduzindo o trabalho manual e aprimorando a eficiência nas atividades de aquisição e gestão financeira. Mudanças fundamentais, como uma administração tributária eficaz e o aperfeiçoamento do sistema judiciário, são fundamentais para alcançar maiores índices de crescimento econômico e progresso no setor público (Kiener-Manu, 2018).

Todavia, em relação à eleições realizadas no exterior, acrescem-se questões relativas à segurança e inviolabilidade do sigilo quando falamos em avanços tecnológico e esse ponto deve ser cuidadosamente avaliado. E os obstáculos são muitos para a superação, inclusive no fator investimento e disponibilidade orçamentária e financeira.

O levantamento e previsões acerca de custos na administração pública, em geral, tem a mesma complexidade inerente à iniciativa privada, entretanto, duas diferenças abismais se revelam no tocante aos gastos: A necessidade de guardar observância ao princípio da legalidade estrita e a busca pelo lucro.

Cumprir destacar, nesse ponto, que o lucro na administração pública direta não é um norte a ser perseguido, tornando a busca pela melhor aplicação dos recursos públicos uma atuação relacionada à eficiência do gasto realizado com recursos públicos somados aos aspectos da legalidade estrita em relação aos aspectos normativos.

“Como o objetivo do setor público não é a obtenção de lucros, Pereira e Silva (2004) destacam que, “a busca pelo controle dos custos estaria mais voltada para uma melhor aplicação dos recursos, o que iria promover uma distribuição mais eficiente dos gastos públicos, de forma a atender o maior número de “clientes””. Neste sentido para realizar-se uma Administração Pública voltada para resultados, o perfil dos gestores e os sistemas de informações devem estar alinhados com esta orientação, e estes sistemas devem poder contar com uma informação gerencial mais refinada. Deste modo, o sistema de custos surge como um instrumento necessário para atuar como coadjuvante das mudanças governamentais, viabilizando mecanismos que possibilitem à máquina

administrativa atingir suas metas traçadas nas ações do governo, de forma eficiente, econômica e eficaz. Esta ferramenta, no entanto, tem sido pouco investigada, tanto por técnicos quanto por estudiosos. Os estudos existentes, encontrados em artigos de cunho científico, apontam para a necessidade e importância de um sistema de custos para a administração pública. Num primeiro ensaio a obra dos professores Mauss e Souza, desenvolve um estudo no sentido de propor um modelo de sistema de apuração e análise de custo que atenda a todos os órgãos da administração pública (MAUSS e SOUZA, 2008).” (Correia, Silvia Luiza Almeida; Lessa, Dionei Souza; Bari, Mamadu Lamarana; Carvalho Filho, João Alves; Conceição, Sérgio Henrique: Gestão de custos públicos: uma experiência no Estado da Bahia, com base no sistema de apuração de custos públicos - ACP)

Ao passo que nas empresas privadas e no ambiente particular é preciso verificar se não há uma proibição de determinados comportamentos, na administração pública somente é possível agir conforme diretrizes previamente estabelecidas nas leis e regulamentos já existentes.

Existe, todavia, a questão das lacunas normativas que afetam as escolhas dos gestores públicos, incluindo aqueles que são responsáveis pela montagem da estrutura que permite a realização de eleições. Espaços nas leis, regras e normas que devem ser obrigatoriamente preenchidos com atos e fatos administrativos que se coadunem com o propósito e finalidade daquele custo.

A gestão pública tem a responsabilidade de administrar os recursos e serviços que atendem às necessidades da sociedade. Dentro desse âmbito, a análise de custos é uma ferramenta crucial para assegurar uma gestão eficaz e transparente dos recursos públicos (OLIVEIRA, 2012). A análise de custos na gestão pública envolve identificar, quantificar e distribuir os diversos elementos que compõem o orçamento público, possibilitando uma avaliação detalhada das despesas e auxiliando nas decisões estratégicas (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002).

Com base em pesquisas e estudos realizados, há variados métodos empregados na análise de custos na gestão pública. Um dos métodos mais comuns é a avaliação de custos por atividade, também conhecida como ABC. Esse método se fundamenta na identificação das atividades executadas pelo setor público e na alocação dos custos a cada uma delas conforme a quantidade e intensidade dos recursos utilizados. Outro método adotado é o custeio por absorção, que envolve atribuir os custos fixos e variáveis aos produtos ou serviços oferecidos pelo setor público (OLIVEIRA, 2012). Esse método considera todos os gastos relacionados à produção dos itens e serviços, como mão-de-obra, materiais diretos e despesas indiretas.

Nos casos em que as informações são escassas e dispersas, como na hipótese, a utilização de uma matriz de custos diretos pode facilitar a compreensão do esforço para realização de alguma atividade, em comparação com os outros métodos de levantamento de custos, razão pela qual optou-se por essa ferramenta no presente trabalho.

Ao tomar decisões com base nos custos, o gestor pode enfrentar diversos fatores que, se não forem devidamente analisados, podem elevar significativamente a chance de optar por uma alternativa inadequada. Por isso, é essencial manter atenção às potenciais mudanças no ambiente que possam impactar diretamente a decisão, especialmente as reações futuras, que são difíceis de prever, como variações no comportamento da demanda e da concorrência, mudanças na conjuntura econômica e a entrada de novos fornecedores. (Oliveira, 2019)

A matriz de custos é uma ferramenta amplamente utilizada para mapear e organizar os diversos elementos financeiros envolvidos em processos, projetos ou operações, fornecendo uma visão sistemática e comparativa dos custos. Ela se destaca por identificar e hierarquizar componentes de custos, permitindo que gestores priorizem recursos e tomem decisões estratégicas com base em dados claros. Contudo, ao compará-la com outras metodologias de levantamento de custos, percebe-se que cada abordagem possui vantagens e limitações específicas, variando conforme o contexto e os objetivos do levantamento.

O método de custeio variável considera apenas os custos variáveis no cálculo do custo unitário, ignorando os custos fixos. Em contraste, a matriz de custos incorpora tanto custos fixos quanto variáveis, proporcionando uma visão mais abrangente. O custeio variável é particularmente útil para análises de curto prazo e para a tomada de decisões pontuais, como precificação e análises de margem de contribuição.

O orçamento base zero, por sua vez, exige que cada item de custo seja justificado a partir do zero, eliminando ineficiências herdadas de ciclos anteriores. Embora ambos os métodos incentivem uma análise detalhada de custos, a matriz de custos é menos exigente em termos de justificativa e documentação, sendo mais indicada para análises preliminares. O OBZ é ideal para revisões profundas e estratégicas de custos, mas pode ser excessivamente complexo para aplicações rotineiras.

O método de custeio padrão trabalha com custos pré-determinados, servindo como referência para avaliar o desempenho real. Diferentemente da matriz de custos, que é essencialmente diagnóstica, o custeio padrão é mais proativo e funciona como uma ferramenta de controle, permitindo identificar desvios e promover ações corretivas. A matriz de custos

pode ser utilizada como etapa inicial para alimentar o custeio padrão com informações mais precisas.

Cada método de levantamento de custos possui especificidades e aplicações adequadas. A matriz de custos, com sua simplicidade e adaptabilidade, é particularmente útil em fases iniciais de análise ou em situações que exigem agilidade. No entanto, metodologias como o Custeio Baseado em Atividades - CBA, o Orçamento Base Zero e o Custeio Padrão - CP oferecem contribuições valiosas para análises mais profundas e estratégicas, permitindo que as organizações escolham a abordagem mais alinhada às suas necessidades específicas. A escolha entre essas ferramentas deve considerar a complexidade do ambiente organizacional, os recursos disponíveis e os objetivos do levantamento de custos. (SANTOS; BORNIA, 1997)

Esses métodos de elaboração de custos na administração pública visam oferecer uma visão detalhada dos gastos e recursos utilizados, permitindo que os gestores públicos obtenham uma compreensão melhor dos custos envolvidos em cada atividade e possam tomar decisões mais embasadas sobre alocação de recursos, planejamento estratégico e controle financeiro. A administração pública gerencia recursos públicos que são responsabilidade de toda a sociedade (VAZAKIDIS et al., 2010). Portanto, é essencial garantir transparência e eficiência na elaboração dos custos para assegurar que o dinheiro público seja utilizado adequadamente e os serviços prestados atendam às necessidades da população.

A aplicação de técnicas de análise de custos no setor público é crucial para assegurar a transparência e eficiência na administração dos recursos públicos. A atuação do Congresso no processo orçamentário ocorre dentro de limites bem definidos, estabelecidos pelas restrições constitucionais e legais às emendas, assim como pelas margens de manobra concedidas ao Executivo para a elaboração e execução do orçamento. Tais técnicas de análise de custos são fundamentais para que o setor público possa ter uma visão clara e minuciosa dos gastos envolvidos em cada atividade. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002)

O emprego das técnicas de análise de custos na gestão pública possibilita uma avaliação mais abrangente dos recursos empregados, facilitando uma tomada de decisão mais embasada em informações detalhadas sobre os custos envolvidos. Ao adotar essas técnicas na administração pública, torna-se viável identificar áreas potenciais de desperdício e oportunidades para otimização dos recursos, resultando em uma gestão financeira mais eficaz. Ademais, tais métodos também propiciam uma avaliação mais precisa dos resultados obtidos em relação aos investimentos realizados, permitindo o acompanhamento e avaliação das políticas públicas.

Obviamente que é impossível ao legislador pré-conformar toda a atividade administrativa nos projetos de leis, principalmente a relacionada à previsão de custos, aos acontecimentos que se materializam durante a implementação de uma atividade estatal.

Por isso. A existência de uma discricionariedade da administração de preencher os espaços em branco para atingir determinado objetivo.

O poder discricionário da Administração lhe outorga grande autonomia para avançar nas "lacunas" da legislação, porque ela é a responsável por fazer acontecer, em outras palavras, realizar os atos e fatos administrativos; na atualidade, com eficiência e eficácia, porque a todo momento, a sociedade está mais exigente, seja pela rapidez dos meios de comunicação seja no próprio interesse de reclamar seus direitos, em contrapartida aos seus impostos pagos.

(SILVA, Carlos Henrique Chagas da. A criação de um modelo de planilhas de custos que parecia impossível. Biblioteca Digital Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP, Belo Horizonte, ano 1, n. 12, dez. 2002. Disponível em: . Acesso em: 4 março 2010.)

É evidente que no planejamento (e realização) das eleições fatos imprevisíveis são comumente observados, exigindo uma atuação dos responsáveis para superar o obstáculo e entregar no dia e na hora previstos, o certame eleitoral.

Essa característica das eleições brasileiras transforma a eleição brasileira em um evento de alto risco, uma vez que ela ocorre em determinado horário de uma data específica, e qualquer alteração somente será válida se houver uma anulação do pleito pela Justiça Eleitoral.

Então podemos afirmar que o debate sobre o custo das eleições gravita em torno das despesas previsíveis e imprevisíveis para realização de um evento cívico de grandes proporções, com reunião de eleitores de forma presencial em espaços previamente definidos, e com a logística de preparação e de apuração dos resultados, para posterior divulgação.

1.3 - A utilização de uma matriz de custos para composição de custos da eleição no exterior

A opção de realizar a compilação de despesas de uma eleição usando uma matriz de custos é uma estratégia muito eficaz para garantir uma gestão financeira detalhada e

transparente. Esse método traz várias vantagens significativas para a administração pública, especialmente em contextos eleitorais, que envolvem eventos logísticos e administrativos grandes e complexos. Aqui está uma explicação plausível sobre a escolha desse método:

Por exemplo, ao analisar a planilha, é possível identificar que algumas áreas estão recebendo mais recursos do que o necessário, enquanto outras podem estar com financiamento insuficiente. Ao utilizar dados históricos sobre os custos de cada componente de um processo eleitoral, os planejadores conseguem antecipar de forma mais precisa as necessidades financeiras futuras e realizar ajustes proativos no planejamento e na distribuição de recursos.

Além disso, a análise dos dados obtidos por meio da matriz de custos pode revelar áreas de ineficiência ou oportunidades para aprimoramentos. Seja pela implementação de novas tecnologias, revisão de procedimentos ou renegociação de contratos, sempre há margem para otimização dos gastos com base nas informações detalhadas fornecidas pela matriz.

Em resumo, optar por elaborar a composição dos custos em um formato matricial traz benefícios significativos em termos de gestão financeira, transparência, eficiência operacional e planejamento estratégico. Esse método oferece aos gestores as ferramentas necessárias para administrar os recursos com responsabilidade e eficácia, fundamentais para o bom funcionamento da democracia.

1.4 - Matriz de Composição de Custos

Uma matriz de custos para os gastos de uma eleição pode ser organizada de forma a abranger diversas categorias de despesas envolvidas no processo eleitoral.

Segue abaixo a matriz que contém as principais ações e atividades a serem mencionadas no presente trabalho:

Tabela 2. Matriz de composição de Custos. Produzida pelo autor

Categoria de Gastos	Descrição	Exemplos de Custos
Cadastro Eleitoral	Despesas relacionadas à inscrição e manutenção do cadastro dos	Cartório Eleitoral do Exterior TítuloNet Exterior Estrutura nos consulados para receber os eleitores que devem entregar documentos de forma virtual, tirar dúvidas e atendimentos em geral

	eleitores residentes no exterior	
Infraestrutura	Gastos com estrutura física e logística	Aluguel de espaços para realização da votação, locação de veículos para transporte de eleitores, despesas com alimentação de mesários, segurança, aluguel de equipamentos (mesas, cadeiras, geradores).
Recursos Humanos	Despesas relacionadas à aos agentes consulares, mesários e eventuais colaboradores contratados para realização de serviços	Salários dos servidores dos consulados dedicados a essa função, despesas de alimentação de mesários, treinamento, segurança privada.
Logística de Votação	Gastos relacionados à organização da votação e transporte de urnas	Transporte de urnas, segurança para os locais de votação, material de votação (urnas, cédulas, cabines).
Tecnologia e Comunicação	Despesas com tecnologia e comunicação	TítuloNet Exterior, Link de dados para transmissão de resultados, computadores para utilização de transportadores virtuais e VPN, ferramentas de comunicação entre consulados e justiça eleitoral, (e-mail, redes sociais), hospedagem de websites informativos, desenvolvimento de aplicativos eleitorais, serviços de telecomunicações.
Fiscalização da Publicidade e Propaganda	Custos relacionados à fiscalização das campanhas	
Legal e Administrativo	Despesas legais e administrativas	

É importante ressaltar que esta matriz de custos buscar se aproximar de forma mais fiel possível aos gastos específicos.

Cumprido destacar ainda que os valores associados a cada categoria de gastos podem variar significativamente com base no tamanho do eleitoral cadastrado, na localização geográfica do país a ser realizada a eleição e em outros fatores, como ocorrência de conflitos locais e fatos res logísticos.

1.5 – Cidadania do residente no exterior e transnacionalidade

No aspecto da cidadania, estudos destacam que grande parte dos emigrantes mantém sua ligação formal com o país de origem mesmo quando não existe a pretensão de retorno (Frizzo; Mascitelli, 2019). As questões tratadas sobre o tema da cidadania transnacional estão concentradas nos aspectos relevantes da ligação emocional dos indivíduos e dos direitos e deveres desses cidadãos quando vivem em países diferentes de sua pátria mãe.

As abordagens sociopolíticas descritas no trabalho de Frizzo e Mascitelli buscam explicar a natureza da ligação existente entre o emigrante e seu país de origem e o país de residência, alertando para o crescimento da dupla cidadania no mundo cada vez mais globalizado.

Para os países de origem, existe um componente econômico que incentiva a regulamentação da dupla cidadania e uma abertura para a autorização de compartilhamento de direito do cidadão com o país de residência. O fato de geralmente haver remessa de valores monetários dos emigrantes aos familiares que continuam no país de origem eleva a capacidade de investimentos que são de interesse dos governos.

Resta ainda como pretensão benéfica indicar a possibilidade de *lobby* dos países de origem do emigrante junto às nações anfitriãs, como é o exemplo do México em relação aos Estados Unidos da América.

Sob a ótica do emigrante, a aquisição de dupla cidadania amplia seus direitos e lhes concede a possibilidade de permanecer no país residência de forma legal e abrigado em termos jurídicos, ao mesmo tempo que mantém a possibilidade do retorno ao país de origem aberta.

Na visão de Robert Dahl, “o destino de um país nunca está inteiramente nas mãos de seu próprio povo” (Dahl; Poliarquia, pg. 177). Tal afirmação nos levar a considerar que em grande parte emigrantes, dentre outros aspectos, assimilam cultura estrangeira em determinado ponto que talvez possam tentar imprimir no âmago da sociedade raiz uma mudança de identidade, fator que deve ser levado em conta no aspecto da nacionalidade e soberania.

Ainda no campo sociológico, é possível destacar uma grande diferença entre os movimentos migratórios internacionais do sec. XIX e o fenômeno mais atual do final do século XX denominado imigração contemporânea (Beneduzi, 2010), uma vez que as ferramentas de comunicação modernas deram um sentido de maior aproximação entre regiões

muitas vezes separadas por milhares de quilômetros, afastando o que anteriormente se chamava de “terra perdida” dos imigrantes.

Não é difícil entender, portanto, que a nacionalidade não é afastada pelo fato do emigrante estar residindo em país diferente daquele de sua origem. A proximidade que permanece sendo sentida pelos cidadãos nacionais residentes no exterior, seja pelos instrumentos de comunicação ou pelas redes sociais mais especificamente. Estas últimas tem o condão de manter o emigrante em uma relação estreita com acontecimentos e rotina de amigos e familiares, o que de fato mantém uma sensação de pertencimento à comunidade.

É possível, portanto, estabelecermos uma conexão umbilical entre a transnacionalidade e a continuidade do direito ao voto após a migração, como garantia de cidadania. Sem considerarmos, é claro, os custos dessa gigantesca operação.

Cabe-nos então perquirir acerca da razoabilidade, eficácia e efetividade dessas eleições em terras estrangeiras. Faz-se necessário abranger na pesquisa temas da ciência política e sociologia mas, sobretudo, sobre o custeio e o investimento realizado pela administração pública, bem como se o comparecimento às urnas da população brasileira residente no exterior justifica a implementação dessa política pública relacionada ao direito ao voto e representatividade.

Precipuamente, se busca no presente trabalho estabelecer um comparativo entre a nacionalidade, direito à cidadania e a razoabilidade administrativa da realização das eleições para permitir aos brasileiros residentes no exterior, o direito de votar, exclusivamente para presidente da república, norteados por conceitos amplos e específicos de processos eleitorais como o de Governança Eleitoral.

O fenômeno da emigração de brasileiros se intensificou nas últimas décadas, resultando na formação de uma expressiva comunidade de quase **5 milhões de cidadãos** vivendo no exterior. Segundo o Ministério das Relações Exteriores (2023), **4,9 milhões** de brasileiros residem atualmente fora do país, distribuídos em diversas regiões do mundo, segundo dados publicados em Estudo pelo Ministério das Relações Exteriores. Fato que revela a magnitude e a relevância desse movimento de migração.

O movimento de emigração de brasileiros não é um fenômeno recente, mas seu crescimento expressivo pode ser traçado a partir das últimas décadas do século XX. Entre as décadas de 1980 e 1990, o Brasil enfrentou crises econômicas e políticas que contribuíram significativamente para o aumento do número de cidadãos que buscavam oportunidades no exterior. Fatores como **hiperinflação, desemprego elevado** e instabilidade econômica

impulsionaram brasileiros, especialmente das classes médias e trabalhadoras, a buscar melhores condições de vida fora do país.

Nos anos 2000, com a estabilização econômica trazida pelo Plano Real e uma melhora no mercado de trabalho, o ritmo da emigração desacelerou temporariamente. No entanto, eventos como a **crise financeira de 2008**, seguidos pela recessão prolongada no Brasil entre 2014 e 2016, reacenderam o fluxo de emigração. Hoje, o Brasil observa uma nova onda de migração, com brasileiros de diferentes perfis sociais e econômicos deixando o país em busca de estabilidade, segurança e melhores perspectivas de futuro.

A distribuição dos brasileiros pelo mundo é significativamente concentrada em algumas regiões específicas. O relatório de 2023 do Ministério das Relações Exteriores identifica a **América do Norte**, a **Europa** e a **América do Sul** como os principais destinos para os emigrantes brasileiros (Comunidades Brasileiros no Exterior ano-base 2022).

Para contextualizar a transnacionalidade, o estudo em referência aponta que a **América do Norte** é o principal destino dos brasileiros, abrigando aproximadamente **2,26 milhões de cidadãos**, o que corresponde a **45,3%** da população total de brasileiros no exterior. Os Estados Unidos são o maior receptor, com **2,085 milhões** de brasileiros vivendo no país, representando a maior comunidade brasileira fora do Brasil. As cidades de **Nova York, Boston, Miami e Orlando** são os principais polos de concentração dessa população.

Os fatores que impulsionam os brasileiros a emigrar são múltiplos e variam de acordo com o contexto econômico, social e político de cada momento histórico. No entanto, algumas razões permanecem constantes como motivadoras principais desse movimento de êxodo.

Uma das principais razões para a emigração brasileira é a **busca por melhores oportunidades econômicas**. A crise econômica que o Brasil enfrentou na última década, marcada por **desemprego elevado, inflação e baixa oferta de empregos qualificados**, foi um fator determinante no aumento da emigração. Países como os Estados Unidos e as nações europeias oferecem aos brasileiros salários mais altos e, em muitos casos, uma **qualidade de vida superior**.

Para muitos emigrantes, a **desvalorização da moeda brasileira** também tornou a emigração uma opção mais atrativa, já que, ao ganhar salários em moedas mais fortes, como o dólar ou o euro, os brasileiros conseguem sustentar suas famílias no Brasil, enviando **remessas** para parentes. Em 2022, as remessas de brasileiros no exterior para o Brasil

atingiram níveis recordes, indicando a importância desse fluxo financeiro tanto para os emigrantes quanto para a economia nacional.

A **insegurança pública** no Brasil, agravada por altos índices de criminalidade em grandes centros urbanos, é outro fator importante que motiva a saída de brasileiros do país. Muitos buscam **segurança física** e **estabilidade política** em países desenvolvidos, onde os índices de criminalidade são mais baixos e o estado de direito é mais consolidado.

Ademais, a **instabilidade política** no Brasil, marcada por crises institucionais recorrentes, também influencia a decisão de emigração, especialmente entre a **classe média** e os **profissionais qualificados**, que procuram locais com maior previsibilidade econômica e segurança jurídica.

A busca por **melhor educação** para os filhos e por **qualificação profissional** é um fator chave para muitos brasileiros que deixam o país. Universidades nos Estados Unidos, Europa e Canadá atraem milhares de estudantes brasileiros a cada ano, especialmente aqueles que buscam cursos de pós-graduação e especialização. Muitos desses estudantes acabam permanecendo nos países de destino após a conclusão dos estudos, seja para continuar sua formação ou para aproveitar oportunidades de trabalho.

Além disso, o acesso a um **sistema educacional de qualidade**, desde a educação básica até a superior, é um fator decisivo para famílias brasileiras que decidem emigrar. Países com sistemas de ensino mais inclusivos e voltados para a inovação, como Portugal, Canadá e Austrália, são destinos preferidos para aqueles que priorizam a educação dos filhos.

É possível afirmar que a emigração brasileira tem implicações significativas para o Brasil, tanto em termos econômicos quanto sociais. Por um lado, as remessas enviadas pelos emigrantes representam uma importante fonte de recursos para as famílias brasileiras e para a economia nacional. Além disso, os emigrantes que retornam ao Brasil frequentemente trazem consigo **conhecimentos adquiridos no exterior**, contribuindo para o desenvolvimento de setores econômicos e para a inovação.

Por outro lado, a **fuga de cérebros** é uma preocupação crescente. Muitos brasileiros altamente qualificados que emigraram para trabalhar em setores tecnológicos, acadêmicos e de saúde não retornam ao Brasil, o que pode levar a uma escassez de talentos em áreas estratégicas.

O fenômeno da transnacionalização emerge em um contexto global profundamente transformado, resultado, sobretudo, da intensificação das atividades

econômicas e comerciais no período subsequente à Guerra Fria. Esse novo cenário caracteriza-se por uma progressiva desterritorialização da expansão capitalista, acompanhada do enfraquecimento da soberania estatal tradicional e do surgimento de ordenamentos jurídicos que não estão sob o monopólio exclusivo dos Estados-nação. Em decorrência desse fenômeno, os ciclos econômicos nacionais tornaram-se cada vez mais subordinados às dinâmicas externas e às interdependências em escala global, moldando-se em função dos equilíbrios econômicos estabelecidos no plano planetário (Soares; 2015)

Ademais, a produção capitalista global passou a fragmentar-se em inúmeras etapas, que estão em constante transformação. Essas etapas são descentralizadas e dispersas por diferentes regiões do mundo, ao mesmo tempo em que permanecem integradas em vastas cadeias de produção, distribuição e consumo. Como consequência, as economias nacionais, anteriormente consideradas autônomas, vêm sendo reestruturadas e incorporadas a um sistema global de produção, onde desempenham o papel de componentes de uma engrenagem transnacional mais ampla. Nesse contexto, o capitalismo reorganizou-se em uma complexa estrutura de redes que atravessam fronteiras, consolidando o capital transnacional no ápice dessas redes, de forma a sobrepujar o capital local e nacional, que encontra dificuldades em competir em termos de escala e poder.

Essa reconfiguração estrutural evidencia uma tensão inerente entre a autodeterminação estatal – enquanto expressão teórica da vontade soberana popular – e o crescente poder econômico e financeiro das grandes corporações transnacionais. Essa disparidade revela a fragilidade dos mecanismos jurídicos tradicionais frente aos desafios impostos pelas questões transnacionais, que produzem impactos em âmbito global. O Direito Nacional, por sua vez, mostra-se insuficiente para abordar problemas que transcendem as fronteiras dos Estados, enquanto o Direito Internacional, limitado em seu alcance coercitivo, carece da força necessária para assegurar o cumprimento efetivo dos tratados e compromissos assumidos pelas nações.

Nesse cenário, emerge a proposta de um Direito Transnacional, entendido como um conjunto normativo que transcende as limitações territoriais e a concepção clássica de soberania jurídica. Esse Direito Transnacional seria alicerçado em espaços públicos não vinculados a territórios específicos, promovendo a aceitação da pluralidade como princípio fundamental e possibilitando o exercício do poder com base em valores consensualmente selecionados. A partir dessa perspectiva, o objetivo seria estruturar um novo pacto civilizatório global, sustentado por uma pauta axiológica comum, destinada a garantir a

proteção de valores compartilhados em escala planetária. Essa proteção, no entanto, não poderia ser assegurada pelas instituições nacionais, comunitárias ou internacionais atualmente existentes, demandando, assim, a criação de novas estruturas jurídicas e políticas que reflitam essa interconexão global.

A transnacionalidade que emerge da globalização pode ser compreendida como um processo de intensificação das interações sociais em escala global que gera sentimento de pertencimento a cidadãos de diferentes origens, por meio do qual eventos ocorridos em uma localidade passam a impactar outras, mesmo que distantes. Nesse contexto, o mercado mundial, embora opere remotamente, exerce influência sobre comunidades locais, mesmo aquelas que ainda não têm plena consciência dessa interconexão. Isso resulta em um panorama marcado por transformações generalizadas, que se orientam em uma direção uniforme, mas que frequentemente apresentam tendências contraditórias entre si. (Nascimento;Gonçalves 2014)

O jurista Jürgen Habermas observa que a globalização exerce influência significativa sobre a coesão das comunidades nacionais, ao impulsionar fenômenos como o consumo, a comunicação e o turismo em massa. Esses fatores, aliados à disseminação de uma cultura material global, decorrente de contatos interculturais e conexões multiétnicas, geram pressões uniformizantes. Contudo, tais processos também promovem uma tendência à individualização e ao desenvolvimento de identidades cosmopolitas, marcando profundamente as dinâmicas de participação transnacional na democracia.

A transnacionalidade é um fenômeno complexo que abrange diversos aspectos das interações sociais, econômicas e políticas que ultrapassam as fronteiras nacionais. Este conceito tem se tornado cada vez mais importante na era da globalização, onde o capital, pessoas, informações e culturas fluem com mais liberdade entre diferentes países e regiões.

O fenômeno gravita em diversas áreas das sociedades e afeta de maneiras diferentes atores e o contexto em que se instala, tal como economia, mobilidade, política, cultura e identidade e tecnologia.

No que tange à economia, a transnacionalidade é caracterizada pela intensa circulação de capital, mercadorias, serviços e tecnologia através das fronteiras nacionais. Isso envolve a atuação de empresas multinacionais que possuem instalações e operações em diversos países. A dimensão econômica da transnacionalidade também se manifesta nas cadeias globais de abastecimento, onde a produção é dividida em várias localidades ao redor do globo.

O aspecto econômico tem uma faceta crucial quando analisamos a participação dos emigrantes nas eleições e afeta o interesse das nações nessa participação de modo diferentes.

É se observar que no México a participação política dos emigrantes é um tema relevante no que se refere à economia em razão da grande comunidade de cidadãos vivendo no exterior, principalmente nos Estados Unidos e o fluxo de capitais que deriva dessa presença maciça de mexicana em solo americano.

Os emigrantes mexicanos têm o direito de participar das eleições presidenciais e legislativas em seu país de origem. Segundo a Constituição Mexicana, os mexicanos que residem no exterior têm o direito de votar nas eleições nacionais desde 2005, por meio do voto no exterior. O número de mexicanos nos EUA que participam das eleições mexicanas tem variado ao longo dos anos. Em 2018, cerca de 181.000 mexicanos residentes nos EUA votaram nas eleições presidenciais do México, o que representa uma pequena proporção em relação ao total de emigrantes mexicanos nos EUA. (Moraes et al., 2018)

Para Loya, *“ao contrário de outros países da América Latina, onde os próprios expatriados buscaram isso, no México foi o Estado que tomou a liderança na promoção da dupla cidadania. A Secretaria de Relações Exteriores (SRE) e sua rede de consulados realizaram uma extensa consulta com organizações de migrantes nos Estados Unidos e usaram o argumento de que preservar a nacionalidade mexicana permitiria defendê-los melhor das leis anti-imigrantes, proteger seus direitos e favorecer a obtenção da cidadania estadunidense (Escobar, 2007). A racionalidade da decisão era que uma comunidade de migrantes mexicanos naturalizados nesse país poderia realizar um trabalho de lobby em apoio aos interesses do Estado mexicano (Fitzgerald, 2000) e garantir o fluxo de remessas e investimentos para programas de co-investimento entre a federação, os estados e as comunidades de migrantes, conhecidos como 3x1. Neste contexto, a extensão do direito ao exercício do sufrágio era vista como uma justa retribuição às contribuições (atuais e potenciais) dos migrantes.”*

Contudo, é importante notar que nem todos os emigrantes mexicanos têm elegibilidade para votar nas eleições de seu país natal. A participação política dos emigrantes mexicanos nos EUA é influenciada pela legislação eleitoral e pelos procedimentos de registro e participação estabelecidos pelo governo do México. Ao possibilitar a participação dos emigrantes nas eleições nacionais, o México reconhece a importância de envolver seus cidadãos no processo democrático, independentemente da localização geográfica. Essa

atuação política dos emigrantes mexicanos nas eleições do México fortalece os laços entre a diáspora e sua terra natal, permitindo que expressem suas opiniões e influenciem o panorama político futuro do país.

Ainda sobre as características da transnacionalidade, cumpre ressaltar que pessoas migram entre fronteiras por motivos variados, como trabalho, estudo, fuga de conflitos ou desastres naturais e reunificação familiar. Isso resulta na formação de comunidades diaspóricas que mantêm laços culturais, econômicos e sociais com seus países de origem ao mesmo tempo em que se integram às sociedades receptoras. As redes transnacionais de migração desempenham um papel fundamental na circulação de ideias, dinheiro (remessas) e práticas culturais.

Esses aspectos relativos à formação de redes tem um impacto direto na formação da opinião dos emigrantes sobre os problemas locais do país de origem, e servem como incentivo para que haja maior conhecimento e disposição coletiva para querer opinar nas eleições, mediante o registro do voto.

Em se tratando de um mundo sem fronteiras para a comunicação, é possível afirmar que organizações internacionais, acordos multilaterais, ONGs transnacionais e grupos de defesa atuam além dos limites físicos de cada país, influenciando políticas e práticas em diversas nações. Essas entidades desempenham papéis essenciais na governança mundial, lidando com questões que exigem cooperação para além das capacidades de um único Estado, como mudanças climáticas, segurança internacional e direitos humanos.

É de se imaginar que no aspecto cultural, a transnacionalidade é derivada de um processo de globalização que se manifesta por meio do consumo global de mídia, música, filmes e outras formas de entretenimento que ultrapassam as fronteiras nacionais. Isso também abrange a formação de identidades influenciadas por diversas culturas, possibilitando que indivíduos e grupos se identifiquem simultaneamente com mais de uma nacionalidade ou cultura.

No mundo ocidental a influência do capitalismo liberal é marcante e impulsiona um movimento de homogeneização do consumo cultural. O reflexo desse fato tem duas vertentes muito claras: o incentivo de jovens a buscarem centros mais desenvolvidos e países líderes, como EUA e Reino Unido; e a identificação de emigrantes e cidadãos residentes nos países de origem com os mesmos valores culturais que os aproxima.

É importante destacar ainda que o avanço das tecnologias da informação e comunicação tornou as conexões transnacionais instantâneas e acessíveis. Redes sociais,

plataformas digitais e outros meios de comunicação online são fundamentais para manter e fortalecer laços transnacionais, permitindo a livre circulação de informações e ideias entre fronteiras.

No âmbito eleitoral essa facilidade de fluxo de informação possibilita que cidadãos brasileiros tenham opinião formada sobre o futuro político de diversas nações próximas culturalmente, e o inverso também se materializa. Emigrantes e estrangeiros sentem-se confortáveis em opinar sobre os rumos eleitorais do Brasil e isso tem um impacto imenso para a parte da população que compartilha valores semelhantes, os quais já são fruto de uma transnacionalidade cultural.

A natureza transnacional também apresenta desafios em relação à regulação jurídica, já que atividades que ultrapassam fronteiras muitas vezes escapam à regulação efetiva de um único Estado. E no campo eleitoral essa dificuldade é potencializada pela impossibilidade de

Criar normas e regulamentos que lidem com questões transnacionais, como criminalidade e proteção ambiental, requer esforços colaborativos e cooperação entre países. Compreender a natureza transnacional exige uma abordagem que leve em conta a complexidade e interconexão das atividades humanas em escala mundial. Esse é um campo dinâmico que está sempre evoluindo, refletindo as mudanças nas relações internacionais e nos padrões de globalização.

Quando aplicado ao direito de voto, transnacionalidade aborda a discussão em torno do direito de voto para cidadãos que residem fora de seu país de origem. A questão do direito de voto para cidadãos transnacionais tem sido amplamente debatida em diversos países, impulsionada por mudanças demográficas e aumento da mobilidade global. No início dos Estados modernos, a democracia era restrita, com sufrágio universal ainda não plenamente implementado. Inicialmente, o direito de voto era limitado a uma minoria composta por homens proprietários. Com avanços nos direitos civis e busca por igualdade política, houve uma progressiva expansão dos direitos eleitorais para incluir mais cidadãos. Apesar dessa ampliação além das fronteiras nacionais, a questão da transnacionalidade e do direito ao voto permanece um desafio ainda não completamente solucionado. (Oliveira, 2020)

A globalização e as crescentes interdependências entre nações têm suscitado questões sobre a representação política e a participação democrática, especialmente para aqueles que residem fora de seu país de origem (Soysal & Szakács-Behling, 2007). Um dos

argumentos principais em favor do voto transnacional é o reconhecimento da relevância da participação política desses indivíduos transnacionais nas decisões que impactam suas vidas e comunidades. A transnacionalidade reflete a realidade de que, em uma sociedade cada vez mais globalizada, as pessoas não estão confinadas a uma única nação ou localidade. A condição transnacional possibilita que indivíduos se engajem em diversos contextos políticos, econômicos e sociais e mantenham vínculos significativos com mais de um país. Isso levanta a questão de como garantir que os cidadãos transnacionais tenham a oportunidade de exercer seu direito ao voto e assim ter voz nas decisões políticas que impactam suas vidas. O debate em torno do direito ao voto transnacional envolve diversas considerações. Uma questão crucial é determinar quem deve ser reconhecido como cidadão transnacional e ter direito ao voto. Algumas propostas sugerem que qualquer pessoa com laços significativos com uma determinada nação, mesmo que não seja sua terra natal, deveria poder votar nas eleições desse país. Isso destacaria a importância da identidade transnacional e dos laços comunitários para além das fronteiras nacionais.

1.6 – Governança eleitoral no Brasil

Como bem descreve Zuccolotto (2019), o conceito de governança Eleitoral deve ser compreendido como todo o arcabouço institucional que gravita em torno da realização e gerenciamento de um processo eleitoral, desde o alistamento até a efetiva homologação dos resultados. As regras que devem ser cumpridas em uma eleição vão desde a regulação de conduta de candidatos, até o efetivo controle dos gastos e custeio de todo processo.

Cabe à Justiça Eleitoral brasileira a função administrativa de organizar o processo eleitoral. Nesse aspecto torna-se essencial observar que apesar de formada em um modelo estrutural do Poder Judiciário, a tarefa principal que cabe à justiça especializada é tipicamente administrativa, e como tal deve-se obrigatoriamente cumprir os comandos relacionados às boas práticas de toda e qualquer atividade administrativa do Estado, mormente no tocante à economicidade, efetividade, moralidade, eficiência e demais princípios estabelecidos no art. 37 da Constituição Federal (Jardim, 1998).

As atribuições administrativas da Justiça Eleitoral vão desde o alistamento eleitoral dos cidadãos até a efetiva contagem de votos e totalização de resultados, passando pela organização dos locais de votação e seções eleitorais e pelo treinamento de agentes que participarão do processo em múltiplos níveis, como pela segurança organiza e dos dados envolvidos, mormente no tocante ao sigilo do voto e a garantia de uma votação livre de pressões externas. Como bem explica Pelella em seu artigo (p. 140) que traça considerações sobre o sistema eleitoral brasileiro, o papel reservado à Justiça Eleitoral vai muito além das funções típicas judiciais, e lhe é atribuída toda as prerrogativas e restrições afetas a órgãos e atividades administrativas estatais.

Para Moraes (2015, pg. 17) a função administrativa da Justiça Eleitoral não deve ser reduzida a uma vontade interna, restrita ao próprio âmbito do órgão, uma vez que o gerenciamento do processo eleitoral extrapola as margens da Justiça Eleitoral e alcança atores externos, praticando governança em rede.

Os limites da atuação gerencial da justiça especializada são cingidos pelas regras da responsabilidade fiscal, custeio e controle de gastos baseados na efetividade, havendo uma necessidade básica de verificação do objetivo e da capacidade financeira do órgão para a realização de eleições, seja no ambiente nacional ou no exterior.

A viabilidade do processo eleitoral deve ter um norte muito claro sobre a garantia do exercício livre do direito à cidadania. Impõe-se, entretanto, que como todo e qualquer modelo de planejamento de orçamento público, a estrita garantia de cumprimento dos ditames e limites impostos à Administração Pública em geral, não havendo qualquer diferenciação nessa responsabilidade para os agentes da Justiça Eleitoral (Silva, 2003).

Obviamente que o gerenciamento do orçamento da Justiça Eleitoral deve levar em conta tais objetivos, sendo que a dinâmica própria de qualquer planejamento deve respeitar precisamente os limites estabelecidos na legislação, inclusive no que se refere à qualidade do gasto público.

Especificamente na Justiça Eleitoral brasileira, o limite orçamentário que é destinado à justiça especializada tem como objetivo garantir a eficiência do processo eleitoral e a efetividade do direito à cidadania. Todavia, na unidade setorial a composição dos referenciais monetários é feita em cenário com limitação de recursos (Japur, 2011, pg 80).

Em artigo de conclusão de curso na UFC, Silvestre (2013) analisa o gerenciamento de custos da Justiça Eleitoral do Estado do Ceará na realização de eleições,

demonstrando que a prestação do serviço público de gerenciamento do processo eleitoral tem restrições legais e constitucionais como qualquer outra atividade estatal.

No que refere a custos, importante avaliar a métrica relativa ao custo do voto. O Portal Dados Abertos da Justiça Eleitoral atesta que nas eleições gerais de 2022, a abstenção dos 697.078 (seiscentos e noventa e sete mil e setenta e oito) eleitores inscritos na Zona Eleitoral do Exterior chegou a impressionantes 51,67% (cinquenta e um vírgula sessenta e sete por cento) do total. Os dados coletados indicam em uma análise perfunctória que o custo monetário direto para cada voto colhido no exterior é de mais de R\$13,70 (treze reais e setenta centavos), ao passo que o desperdício de recursos de forma direta, sem avaliar qualquer impacto indireto, passou de R\$4.935.000,00 (quatro milhões, novecentos e trinta e cinco mil reais), para montagem de uma estrutura planejada para atender a totalidade dos eleitores inscritos na Zona Eleitoral do Exterior.

Nas lições do ex-presidente do Tribunal de Contas da União - TCU, Valmir Campelo, em um país como o Brasil, o qual não dispõe de uma suficiente capacidade financeira para investimentos e custeio, e não possui abundância de recursos, a cumprimento generalizado e irrestrito das normas de responsabilidade fiscal é a garantia de que os recursos disponíveis serão alocados realmente onde houver maior necessidade (Campelo, 2003. Pg.8).

Importante reconhecer a enorme dificuldade de conciliar o calendário eleitoral brasileiro com a necessidade de garantia de segurança e prazos para montagem de estrutura, logística e demais obrigações que são exigidas na organização de um processo eleitoral, sendo essa uma das grandes distorções existentes se compararmos a eleição realizada no Brasil e aquela organizada em países estrangeiros para os eleitores brasileiros.

O resultado desse planejamento em condições adversas para a organização de eleições fora do Brasil é a má alocação de recursos e não observância de várias exigências legais.

O calendário brasileiro na prática não leva em considerações todos os aspectos relevantes para a organização das eleições em países estrangeiros. Ainda que se possa prever que o modelo atual de urnas eletrônicas evolua a ponto de que a logística de transporte não seja tão complexa como é hoje em dia, com utilização do contrato de malas diplomáticas do Ministério das Relações Exteriores, é inafastável a conclusão de que os sistemas eleitorais são atualizados até as vésperas do dia da votação e os agentes consulares espalhados pelos continentes afora tem uma dificuldade natural de compreender algumas regras e dinâmicas próprias do processo eleitoral, resultando em desperdício de recursos, violação de normas de

sigilo e paridade de condições para os candidatos, bem como em direitos dos próprios eleitores.

Muito se fala sobre a evolução do modelo de votação para que se permita a votação pela internet, com redução significativa de custos e estrutura logística.

Freire e Grosselli (p. 115-126, 2011) tecem considerações sobre o uso da tecnologia e o potencial de democratização de recursos do governo digital para a prestação dos serviços eleitorais, inclusive no que tange à votação propriamente dita. Mas se impõe ponderar acerca de todas as condições sociais que diferenciam os eleitores que residem no Brasil daqueles que fixam sua moradia pelo mundo afora.

Para a utilização plena da tecnologia parte da premissa que todo e qualquer cidadão tem a disposição os recursos e ferramentas tecnológicas. Isso pode ser uma conclusão lógica para residentes em países desenvolvidos, com maiores condições de renda e ajuda estatal, mas para moradores de nações em desenvolvimento já podemos diferenciar a oferta de redes de dados, equipamentos e renda suficiente para garantir que cada tenha à disposição os recursos necessários para exercer direito ao voto.

A questão do custo é ponto central do presente trabalho quando aponta risco de deparar-se com a inviabilidade da realização das eleições presidenciais para os emigrantes brasileiros. Todavia, não é o único risco.

Insta destacar que isso é apenas uma das características que precisam ser consideradas para afastar o modelo atual de urnas eletrônicas brasileiras, porquanto o estabelecimento de locais de votação gratuitos, com sigilo e segurança ainda permanece no planejamento da Justiça Eleitoral Brasileira para as eleições realizadas no exterior.

Assim como Castells aponta de forma clara em *Ruptura* (2018), a crise abrangente que cerca toda a democracia liberal, Rosanvallon (2018, pg. 150) compila uma série de fatores que demonstram inequivocamente o declínio do desempenho democrático nas eleições de modo geral, e para isso afirma que devem ser concretizadas cinco funções democráticas nas eleições:

“- uma função de *representação*, ao designar representantes eleitos que expressem os interesses e os problemas dos diferentes grupos sociais; - uma função de *legitimação das instituições políticas e dos governos*; - uma função de *controle* sobre os representantes, que envolve a perspectiva de uma reeleição que exerce sobre eles uma pressão para cumprirem seus compromissos e implementarem seus programas. (As noções de voto retrospectivo e de reeleição sempre foram centrais para a apreensão do caráter democrático da eleição); - uma função de

produção da cidadania, dando consistência ao princípio de «uma pessoa/um voto», que define o sufrágio universal (e contribui assim, em primeiro lugar, para a produção de uma «sociedade de iguais», retomando a fórmula de Alexis de Tocqueville, fundada na condição de igualdade compartilhada por todos, sendo que o exercício do direito de voto expressa com efeito um status de igualdade para todos, na medida em que cumprem uma função); - uma função de *animação da deliberação pública*, historicamente expressa pelo modo de organização das eleições, que repousava sobre a participação nas assembleias eleitorais nas quais era possível o intercâmbio de argumentos. (Durante a Revolução Francesa, o cidadão era definido como «membro de uma assembleia primária»). Vale recordar que o voto individual, expresso pela passagem por uma cabine de votação (chamada Australian ballot) só se difundiu a partir do início do século XX.”

A transcrição da lição acima tem como objetivo alertas para uma reflexão essencial. A evolução tecnológica que visa promover solução para que cada cidadão vote de forma isolada, de sua própria casa, utilizando-se de seus próprios equipamento e rede de dados e *internet*, tem o condão de afastar as funções de produção de cidadania e animação da deliberação pública quase que de modo integral.

Os eleitores perdem com o afastamento da mobilização necessária para o processo eleitoral quando se isolam. Certamente uma parcela da população deixaria de ter engajamento suficiente para continuar com a ligação criada entre estado, representantes e eleitores. Esse fato deve ser discutido no presente trabalho de forma ampla e outras minúcias.

As referências literárias são vastas, haja vista que muito conhecimento acerca do processo eleitoral já foi produzido, mormente no que se refere ao direito ao voto, evolução tecnológica e custos de organização. Cumpre-nos estabelecer uma ligação entre o conhecimento científico materializado e a hipótese criada, para discussão aprofundada sobre a viabilidade de realização das eleições presidenciais brasileiras no exterior, para os eleitores emigrantes.

1.7 Resumo do Capítulo:

O primeiro capítulo da dissertação analisa a base teórica do direito ao voto dos brasileiros residentes no exterior, destacando a sua fundamentação constitucional e legal, bem como os desafios administrativos e financeiros envolvidos na realização do processo eleitoral em terras estrangeiras. O capítulo inicia-se com a explicitação do art. 14 da Constituição Federal, que consagra o sufrágio universal como expressão máxima da soberania popular. Aos cidadãos brasileiros expatriados, é garantido o direito ao voto nas eleições para presidente e

vice-presidente da República, conforme os artigos 225 e seguintes do Código Eleitoral Brasileiro.

A partir dessa base legal, o capítulo explora os esforços logísticos e administrativos necessários para viabilizar o voto no exterior, tarefa coordenada pelo Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal, em parceria com o Ministério das Relações Exteriores. A Resolução nº 23.669/2021 do Tribunal Superior Eleitoral regulamenta os atos preparatórios, a logística, a apuração e a diplomação no contexto das eleições gerais de 2022. O texto discute como o direito ao voto, apesar de assegurado constitucionalmente, está condicionado ao cumprimento de requisitos administrativos e às limitações práticas impostas pelas condições locais nos países estrangeiros.

O capítulo detalha os custos e desafios logísticos associados à montagem de seções eleitorais no exterior, incluindo transporte de urnas, envio de materiais por mala diplomática, credenciamento de fiscais partidários e coordenação com postos consulares. Apesar de todos os esforços, a taxa de abstenção entre eleitores no exterior é notavelmente alta, sendo mais que o dobro da registrada no território nacional. Este cenário levanta questões sobre a razoabilidade administrativa e financeira da manutenção do modelo atual de votação para brasileiros fora do Brasil.

O texto também aprofunda o debate sobre a cidadania e a transnacionalidade, considerando os impactos da globalização na manutenção do vínculo dos emigrantes com o Brasil. O fenômeno transnacional é analisado sob uma perspectiva sociopolítica e econômica, apontando como a proximidade cultural, emocional e tecnológica dos cidadãos no exterior influencia a percepção de pertencimento e participação política. O capítulo sugere que, embora a transnacionalidade fortaleça os laços entre o emigrante e o país de origem, ela também impõe desafios à soberania e identidade nacionais.

Outro ponto central do capítulo é a análise dos custos eleitorais, com destaque para a matriz de custos como ferramenta de gestão financeira. O uso da matriz permite identificar e hierarquizar despesas, proporcionando uma avaliação detalhada dos gastos com infraestrutura, logística, recursos humanos, tecnologia e comunicação. O texto ressalta que, enquanto o setor privado busca lucro, a administração pública deve priorizar a eficiência e a transparência no uso dos recursos públicos, respeitando os limites constitucionais e orçamentários.

No contexto das eleições realizadas no exterior, são mencionadas as lacunas normativas e os desafios na fiscalização de gastos consulares, como reformas estruturais

justificadas pela necessidade de acomodação de eleitores. O capítulo também avalia alternativas tecnológicas, como a votação online, ponderando os riscos de segurança e exclusão digital, especialmente em países com infraestrutura limitada.

Adicionalmente, a governança eleitoral é discutida como um processo que combina atribuições administrativas e judiciais da Justiça Eleitoral brasileira. O capítulo enfatiza a necessidade de conciliar eficiência, responsabilidade fiscal e qualidade do gasto público, especialmente diante da alta abstenção e do elevado custo por voto colhido no exterior. A análise evidencia a dificuldade de alinhar o calendário eleitoral brasileiro às especificidades dos países estrangeiros, resultando, frequentemente, em desperdício de recursos e desrespeito às normas de sigilo e paridade de condições.

Por fim, o capítulo problematiza o impacto da evolução tecnológica no exercício do voto, argumentando que a digitalização pode comprometer aspectos fundamentais da cidadania, como a deliberação pública e o engajamento cívico. A conclusão destaca a complexidade de equilibrar os direitos políticos dos brasileiros no exterior com os princípios de governança eficiente e racionalidade administrativa, propondo a análise integrada de custos, transnacionalidade e participação democrática como ferramentas para avaliar a viabilidade das eleições presidenciais brasileiras fora do território nacional.

2 - METODOLOGIA

Neste capítulo apresenta-se a estratégia utilizada para realização da pesquisa, a qual tem como objetivo primário levantar e descrever os dados relativos à realização do processo eleitoral voltado aos eleitores brasileiros residentes no exterior para posterior análise e diagnósticos relativos à efetividade administrativa dessa modalidade específica de eleição, considerando o contexto social e suas peculiaridades.

O artigo de Luís Roberto Rossi Del Carratore (2010), esclarece de forma adequada que o objetivo da pesquisa é muito semelhante nas abordagens de especialistas sobre o tema, em que pese a diferença na nomenclatura:

“(...)o que define a metodologia da pesquisa é, prioritariamente, a natureza do problema em questão, os seus objetivos gerais e específicos e, evidentemente, o seu nível de aprofundamento. Os especialistas em pesquisa científica usam diferentes nomes para as metodologias empregadas na realização dos projetos de pesquisa, porém não diferem basicamente em seu conteúdo e as distinguem de acordo com os seguintes aspectos: fontes de dados utilizadas; amplitude do estudo; objetivos; tipo de análise (ou abordagem) que pretendem fazer (quantitativa ou qualitativa); e, por fim, o controle das variáveis em estudo.”

2.1 Natureza da pesquisa

O presente trabalho foi conduzido sob uma abordagem qualitativa, a qual se mostrou a mais adequada para responder às questões centrais da pesquisa relacionada ao direito ao voto de emigrantes do Brasil nas eleições do país de origem, transnacionalidade e custos do projeto eleitoral. A escolha metodológica justifica-se pelo fato de que o fenômeno investigado apresenta natureza complexa e multifacetada, demandando uma análise que vá além da quantificação de dados e que permita uma compreensão aprofundada dos significados e dinâmicas subjacentes.

Parte-se da concepção que a pesquisa qualitativa se caracteriza por uma abordagem que privilegia a interpretação como elemento central, buscando compreender a situação estudada a partir da perspectiva dos próprios participantes. Nesse contexto, destaca-se a ênfase na subjetividade, ao priorizar as percepções e vivências dos informantes como foco

principal de interesse. A condução do estudo qualitativo é marcada por uma flexibilidade metodológica, uma vez que não se estabelecem definições rígidas ou a priori sobre as situações investigadas, permitindo uma adaptação às dinâmicas emergentes no decorrer da pesquisa. Nesta esteira, o interesse volta-se ao processo em si, mais do que aos resultados finais, adotando uma orientação que objetiva captar as particularidades da situação em análise e compreender as interações que a constituem. O contexto desempenha um papel fundamental, sendo considerado inseparável do comportamento e das experiências das pessoas, já que molda e é moldado pelas vivências analisadas. Reconhece-se, ainda, que a pesquisa qualitativa envolve uma relação de mútua influência: tanto a investigação impacta a situação estudada quanto o pesquisador é influenciado pelo contexto no qual a pesquisa ocorre, evidenciando o caráter dinâmico e interativo desse tipo de abordagem. (Oliveira 2002).

A abordagem qualitativa, ao privilegiar a exploração de sentidos, percepções e experiências, proporcionou uma base sólida para interpretar as nuances envolvidas no objeto de estudo. Essa perspectiva não busca generalizações estatísticas, mas sim a construção de um entendimento denso e contextualizado, alinhado à natureza exploratória e interpretativa da pesquisa.

Optou-se por métodos qualitativos, como análise de conteúdo, entrevistas estruturadas (quase rígidas) e estudo de caso, com o intuito de captar a riqueza das interações e das particularidades do fenômeno eleitoral e de cidadania em análise. A flexibilidade metodológica característica do enfoque qualitativo também permitiu a adaptação do processo de coleta e análise de dados às demandas emergentes durante a investigação, garantindo maior aderência aos objetivos da pesquisa, relacionados à vocação do sistema eleitoral para integração do eleitorado como um todo no processo democrático, inclusive aquele que deixou o Brasil para se estabelecer em outros países, definitiva ou temporariamente.

A abordagem qualitativa não apenas se revelou apropriada para a análise dos documentos produzidos e analisados, mas essencial para atender às demandas epistêmicas e teóricas do presente estudo, permitindo uma análise alinhada ao problema de pesquisa e às suas implicações.

A pesquisa pode também ser classificada como exploratória e descritiva, a qual tem como principal objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema investigado, relacionado com a realização das eleições presidenciais brasileiras para eleitores residentes no exterior e seus custos, de modo a torná-lo mais explícito, identificar suas principais características ou até mesmo contribuir para a formulação de hipóteses que poderão orientar estudos futuros (Gil, 1946). Nesse sentido, trata-se de uma abordagem que busca o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições iniciais sobre o tema, desempenhando um papel essencial na etapa preliminar de qualquer investigação científica. Seu caráter investigativo é marcado pela flexibilidade metodológica, que permite considerar uma ampla variedade de aspectos e possibilidades relacionadas ao fenômeno estudado, sem restringir o campo de análise.

A flexibilidade no planejamento da pesquisa exploratória se traduz em metodologias abertas, que favorecem a adaptação contínua conforme novos elementos são descobertos e incorporados ao estudo. Entre as técnicas utilizadas no presente estudo, destacam-se o levantamento bibliográfico, que consiste na análise e sistematização da literatura relevante; a análise documental relativa às características da transnacionalidade e de processos concretos que podem ilustrar e estimular a compreensão das eleições e seus custos, ora em análise. Permitiu-se, ainda, as entrevistas com indivíduos que possuem experiência prática com as eleições presidenciais brasileiras realizadas no exterior, acessando perspectivas contextualizadas e aplicadas; e a respectiva análise.

No contexto específico desta dissertação, a pesquisa exploratória desempenha um papel crucial. Essa abordagem permite ao pesquisador desenvolver uma compreensão inicial sobre a complexidade do tema, que envolve questões jurídicas, administrativas e sociais, além de custos financeiros e operacionais do fenômeno do processo eleitoral e perfil do eleitorado. Por meio do levantamento bibliográfico, é possível mapear o arcabouço normativo e teórico relacionado ao direito ao voto no exterior e identificar as fundamentações legais que amparam essa prática no Brasil. Já as entrevistas com gestores públicos que participaram do processo eleitoral no exterior permitem captar *insights* práticos sobre a efetividade da organização dessas eleições e a percepção de quem está diretamente envolvido.

É possível afirmar que a análise do caso concreto de eleições realizadas fora do Brasil oferece subsídios importantes para compreender os desafios e as soluções

implementadas em diferentes contextos. Essa abordagem possibilita examinar os custos diretos e indiretos associados, a taxa de adesão dos eleitores expatriados, bem como a relevância numérica e simbólica dos votos no exterior para o processo eleitoral como um todo.

Portanto, a pesquisa exploratória e descritiva, ao ser aplicada a essa dissertação, transcende a mera introdução ao tema, servindo como uma etapa essencial para estruturar a investigação, identificar lacunas de conhecimento e orientar futuras análises aprofundadas. Essa abordagem flexível e abrangente oferece o suporte necessário para lidar com um problema de pesquisa que combina elementos de razoabilidade administrativa, cidadania transnacional e representatividade democrática, elementos indispensáveis para a formulação de conclusões fundamentadas e inovadoras.

O alcance ao objetivo geral do trabalho também se caracteriza como pesquisa exploratória e descritiva, uma vez que busca ultrapassar interpretação genérica e aproximar-se do tema proposto (GIL, 2009). O objetivo geral proposto é verificar a razoabilidade da realização das eleições presidenciais brasileiras em vários países do mundo, para os cidadãos residentes no exterior, sob a ótica administrativa, diante da abstenção verificada em todas as ocasiões pretéritas e dos custos efetivamente envolvidos, levando em conta os valores da transnacionalidade advindos da nova dinâmica global de multiculturalismo, emigração e ferramentas de comunicação.

A dissertação utiliza uma abordagem exploratório-descritiva para alcançar uma compreensão abrangente e detalhada dos objetivos propostos, especialmente no que diz respeito à participação de brasileiros residentes no exterior no processo eleitoral presidencial. O primeiro objetivo, que visa verificar se o direito ao voto do cidadão residente fora de seu país é absoluto, requer uma análise dos fundamentos constitucionais, jurídicos e administrativos que sustentam esse direito, ao mesmo tempo em que descreve as limitações práticas e teóricas que podem afetá-lo. Essa investigação inicial estabelece uma base para as reflexões subsequentes, especialmente sobre os aspectos normativos e operacionais desse direito.

A análise da efetividade da participação de cidadãos no exterior no processo eleitoral, segundo objetivo da pesquisa, envolve a combinação de um levantamento

exploratório porque debate o grau de abstenção da participação desse eleitorado específico. Essa abordagem permite não apenas compreender as dificuldades enfrentadas por esses eleitores, mas também avaliar a funcionalidade e os resultados do sistema eleitoral brasileiro para cidadãos fora do território nacional.

O terceiro objetivo busca avaliar a relevância numérica dos votos dos eleitores expatriados no contexto da disputa presidencial. Aqui, a metodologia utilizada busca identificar as dinâmicas eleitorais que determinam a participação desse grupo, enquanto a abordagem descritiva fornece dados concretos sobre o impacto quantitativo desses votos na definição dos resultados eleitorais, contextualizando sua importância simbólica e prática no processo democrático.

Quanto ao quarto objetivo, que trata dos fundamentos de fato e de direito utilizados para justificar as eleições no exterior e sua relação com a transnacionalidade, a pesquisa explora o contexto jurídico-administrativo que sustenta essa prática, enquanto descreve as conexões entre cidadania global, mobilidade e democracia representativa. Esse objetivo não apenas aprofunda a análise sobre o direito ao voto, mas também contextualiza sua relevância em um cenário internacional cada vez mais interligado.

Por fim, o quinto objetivo, que visa quantificar os custos diretos e indiretos da organização do processo eleitoral no exterior e compará-los com os objetivos pretendidos, destaca o caráter descritivo da pesquisa ao apresentar dados concretos e detalhados sobre os recursos investidos. Ao mesmo tempo, a investigação explora, de forma crítica, se esses custos são proporcionais aos benefícios esperados, considerando a razoabilidade administrativa e a eficácia do processo como um todo. Assim, a articulação entre a abordagem exploratória e descritiva permite uma análise abrangente e fundamentada, que conecta os diferentes objetivos em uma narrativa coesa sobre a realização das eleições para brasileiros residentes fora do país.

2.2 Fundamentação e Proposições

Foi utilizada a técnica da pesquisa documental na presente dissertação. Além de sua função como registro histórico, os documentos escritos agregam uma perspectiva temporal à análise social, possibilitando a observação do fenômeno eleitoral mais recente, no que se refere aos brasileiros residentes no exterior. Eles permitem cortes que favorecem uma análise da evolução do comportamento do emigrante eleitor e fenômenos sociais.

No âmbito metodológico, é possível dizer que a análise documental apresenta vantagens significativas. Trata-se de uma abordagem que reduz, em certa medida, a influência direta do pesquisador sobre os dados coletados, uma vez que não depende de interações diretas com sujeitos ou eventos contemporâneos. Esse distanciamento minimiza a possibilidade de que os fenômenos observados sejam alterados pela presença ou intervenção do pesquisador, proporcionando maior objetividade na coleta de informações (Nasser 2012).

Contudo, embora a análise documental tenha pontos positivos evidentes, ela também apresenta desafios. A natureza unilateral da informação fornecida pelos documentos pode limitar a interpretação dos dados, uma vez que o pesquisador depende exclusivamente do material disponível, sem possibilidades de interagir ou aprofundar questões junto à fonte original. Ainda assim, o uso de documentos continua sendo uma ferramenta indispensável para compreender processos sociais, especialmente quando se busca investigar eventos passados ou fenômenos cuja observação direta não é possível. A análise documental, portanto, se configura como uma metodologia robusta e fundamental no campo das ciências sociais, permitindo um olhar crítico e aprofundado sobre a história e as transformações sociais.

2.3 Design da pesquisa

A pesquisa foi estruturada em três etapas principais: preparação; coleta e análise de dados; e conclusão. A abordagem qualitativa e análise documental, como método central, fomentaram a capacidade de explorar o fenômeno investigado em profundidade, utilizando múltiplas fontes de informação. A análise documental qualitativa se destaca por permitir levantamento de evidências diversificadas, como documentos, entrevistas e relatórios, o que enriquece significativamente o corpus da pesquisa.

Na etapa de preparação, o foco foi a análise prévia de documentos com o objetivo de identificar princípios, diretrizes e estratégias relacionadas à realização das eleições para o

eleitorado brasileiro residente no exterior. Essa fase envolveu o levantamento documental como primeira técnica de coleta de dados, utilizando a chamada "literatura cinzenta" para acessar fontes primárias relevantes. Relatórios técnicos, legislações, dados institucionais, processos administrativos, prestações de contas e apresentações relacionadas ao objeto de estudo foram analisados para oferecer um panorama inicial sobre o fenômeno investigado. Além disso, foram examinados documentos institucionais e marcos legais que fornecessem suporte teórico e prático à compreensão da realidade estudada sobre o fenômeno da transnacionalidade e dos custos do processo eleitoral, garantindo a robustez do escopo empírico.

2.4. Coleta de dados

Na segunda etapa, dedicada à coleta de dados, foram utilizados múltiplos tipos de fontes documentais. Entre os materiais analisados, incluíram-se legislações como código eleitoral, Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, Relatórios do Ministério das Relações Exteriores, Processos Administrativos do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal, artigos acadêmicos, dissertações, teses, relatórios governamentais e materiais institucionais disponibilizados ao público em geral nos sítios eletrônicos dos órgãos oficiais. Também foram acessadas prestações de contas, planilhas de evolução do eleitorado baseado em países estrangeiros e da abstenção eleitoral, disponíveis para análise. Esta etapa contemplou a definição de um corpo amplo, que foi complementado pela realização de entrevistas estruturadas, realizadas a distância com autoridades que participaram da realização das eleições como gestores da Justiça Eleitoral, utilizadas para aprofundar a compreensão dos dados documentais e trazer novas perspectivas ao estudo.

A coleta de dados teve como objetivo principal consolidar uma base robusta de informações e promover um diálogo entre as evidências e as entrevistas realizadas, fortalecendo a validade e confiabilidade das conclusões. Assim, as etapas de preparação e coleta foram articuladas para garantir que a pesquisa fosse conduzida de maneira sistemática e que contemplasse a complexidade do tema investigado.



Figura 4. Confeccionada pelo autor.

Os dados foram coletados por meio de acesso a estudos do Ministério das Relações Exteriores, do Banco Central do Brasil, de livros e artigos acadêmicos que exploram os temas relacionados com os objetivos da dissertação.

No tocante aos custos de realização das eleições nos países nos quais existem eleitores brasileiros registrados, o acesso foi realizado mediante análise da Lei Orçamentária Anual, de documentos fornecidos pelo próprio Itamaraty e, ainda, análise do processo eletrônico administrativo de prestação de contas que tramitou no Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal – TRE/DF, durante os anos de 2022 e 2023. O relatório da equipe da Justiça Eleitoral que foi enviada aos Estados Unidos da América para acompanhamento do segundo turno das eleições foi utilizado como fonte de pesquisa para o presente trabalho.

Para delimitação do estudo e do fenômeno, foi aplicada ainda entrevista estruturada a autoridades e gestores públicos do TRE/DF e do Tribunal Superior Eleitoral sobre as atividades desenvolvidas e seus repetitivos pareceres sobre temas relacionados ao fenômeno estudado.

No tocante aos custos das ações, mobilização e aquisições efetuadas para a realização das eleições, o cenário a ser abordado é o das eleições gerais de 2022, última na qual foi ofertado o voto ao cidadão brasileiro residente no exterior.

A documentação a ser analisada e que será a base da matriz, será extraída dos processos administrativos que tramitaram no Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal e do Ministério das Relações Exteriores, bem como dos Portais de Transparência dos Órgãos.

O ponto de partida em relação à análise documental, a qual será a base da matriz de custos, será o Processo Administrativo 0000545-50.2022.6.07.8100 do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal.

No mencionado processo foi celebrado o TED – Termo de Execução Descentralizada – entre o TRE/DF e o Ministério das Relações Exteriores, com cláusulas referentes ao valor a ser transferido, prazos e prestações de contas dos gastos realizados para a consecução da atividade de coleta e transmissão dos votos das eleições no exterior em 2022.

2.5 Entrevistas estruturadas

Foram realizadas entrevistas estruturadas com gestores participantes do evento eleitoral na qualidade de autoridades e dirigentes da Justiça Eleitoral do Brasil, os quais ocupavam, à época, posições de liderança na atividade de organização do processo eleitoral no exterior. Essas entrevistas permitiram que os respondentes compartilhassem suas experiências, percepções e desafios relacionados às eleições no exterior.

A escolha pela utilização de entrevistas estruturadas na pesquisa decorre de diversos fatores que a tornam uma técnica particularmente apropriada para os objetivos do estudo. Esse formato de entrevista caracteriza-se por apresentar um roteiro previamente elaborado, com perguntas organizadas de maneira padronizada, garantindo que todos os entrevistados respondam às mesmas questões. Tal característica assegura a obtenção de dados consistentes e comparáveis, indispensáveis para responder às questões centrais do trabalho.

A principal justificativa para essa escolha está no alinhamento entre a técnica e os objetivos da pesquisa, que busca compreender a razoabilidade administrativa e os custos envolvidos na realização das eleições presidenciais para brasileiros residentes no exterior. Por meio das entrevistas estruturadas, é possível captar de forma objetiva as percepções, experiências e desafios enfrentados pelos gestores e autoridades que participaram diretamente desse processo eleitoral. Essa abordagem permite que aspectos administrativos, financeiros e operacionais sejam explorados de maneira uniforme, o que facilita a análise e comparação dos dados coletados.

Adicionalmente, a padronização oferecida por esse tipo de entrevista garante a consistência das respostas e facilita a identificação de padrões, convergências e divergências entre as percepções dos participantes. Isso é especialmente relevante no contexto da pesquisa, pois permite uma triangulação mais robusta de dados, comparando informações obtidas em entrevistas com dados documentais e administrativos. A padronização também favorece a eficiência do processo, assegurando que os temas centrais sejam explorados sem desvios ou discussões irrelevantes, o que é fundamental em um tema tão amplo como o analisado.

Outro aspecto importante é a adequação das entrevistas estruturadas ao perfil dos entrevistados. Tratando-se de autoridades e gestores com profundo conhecimento técnico e experiência prática, o formato estruturado direciona as perguntas às suas áreas de atuação, garantindo que as respostas sejam relevantes e contextualizadas. Além disso, esse formato respeita as limitações de tempo dos participantes, otimizando a coleta de informações essenciais ao trabalho.

Do ponto de vista metodológico, as entrevistas estruturadas oferecem maior rigor e controle na coleta de dados, reduzindo a influência do entrevistador e minimizando possíveis vieses interpretativos. Essa característica é fundamental para assegurar a validade e a confiabilidade das informações obtidas, aspectos indispensáveis para uma pesquisa que combina métodos qualitativos com análise documental e financeira. Ainda, as entrevistas estruturadas complementam outras fontes de dados utilizadas na pesquisa, como documentos administrativos e prestações de contas, fornecendo um ponto de vista prático e aplicado que enriquece a análise e contribui para uma compreensão mais abrangente dos desafios enfrentados e das soluções implementadas na organização do processo eleitoral.

A escolha pelas entrevistas estruturadas revela-se adequada por sua capacidade de fornecer informações precisas, direcionadas e comparáveis, ao mesmo tempo que complementa outras fontes de dados analisadas na pesquisa. Esse método permite uma análise detalhada das perspectivas dos gestores, oferecendo subsídios essenciais para alcançar os objetivos da investigação e contribuir para um debate fundamentado sobre a efetividade e a razoabilidade administrativa das eleições realizadas para brasileiros residentes no exterior.

2.6 Análise de Dados

A análise de dados será conduzida de forma integrada. As entrevistas são analisadas por meio da análise de conteúdo, identificando temas e padrões emergentes.

A matriz elaborada é o ponto de partida par avaliação dos custos.

Definiu-se a utilização da base de dados do Zotero para aglutinação de artigos e textos com considerações acerca do custo administrativo da realização de atividades estatais como as eleições, bem como sobre a efetividade da coleta de votos de cidadãos residentes no exterior de um modo geral. Para analisar os artigos selecionados, a técnica escolhida foi a análise de conteúdo, “uma técnica de pesquisa que gera inferências replicáveis e válidas a partir de textos (ou outro material significativo) em relação aos contextos em que são usados” (Krippendorff, 2004, p.18). Destaca-se esse ponto para determinar o mecanismo de seleção de dados e considerações científicas acerca do tema proposto.

Para além da composição dos custos, a análise documental será realizada em complemento a entrevistas e questionários, para realização de uma análise científica que englobas métodos capazes de compreender o teor de documentos de diversos tipos e extrair a partir deles informações que darão lastro ao debate a ser realizada em sede do presente projeto.

Essencial para caracterização sobre a razoabilidade da realização das eleições no exterior e a qualidade dos gastos financeiros realizados pelos postos consulares com esse objetivo. Esses dados foram analisados para reflexão, por meio de documentos relativos às prestações de contas apresentados pelo Ministério das Relações Exteriores à Justiça Eleitoral.

2.7 Considerações Éticas

Todas as etapas da pesquisa foram conduzidas de acordo com os princípios éticos regentes da ciência. Os participantes serão devidamente informados sobre os objetivos da pesquisa e apenas serão publicadas aquelas que contenham o respetivo consentimento. As informações coletadas serão tratadas com confidencialidade e anonimato.

As entidades cujos dados serão coletados foram formalmente consultadas a respeito dos dados e documentação a ser analisada e transcrita no presente trabalho.

2.8 Limitações da Metodologia

É importante reconhecer que esta pesquisa apresenta algumas limitações. A amostra pode não ser totalmente representativa de todos os cidadãos residentes no exterior, e os resultados podem ser influenciados por fatores contextuais. Além disso, a abordagem quali-quantitativa pode ter desafios na integração de dados qualitativos e quantitativos. Para facilitar a abordagem e o tratamento dos dados, será formado um banco de informações a partir da coleta, estruturados em planilhas do Excel para depuração dos dados de forma adequada e que minimize as distorções concernentes às limitações impostas.

No mesmo sentido, a composição dos custos espera chegar ao valor mais próximo do escopo definido, consideradas as limitações próprias da atividade.

Este capítulo descreveu a metodologia que será adotada para a pesquisa, que busca avaliar os custos, a efetividade e a razoabilidade das eleições realizadas para cidadãos residentes no exterior sob a ótica administrativa. A abordagem quali-quantitativa foi escolhida para permitir uma análise abrangente do tópico. No momento adequado da pesquisa, apresentar-se-á os resultados e as discussões relevantes a partir da análise efetivada nos dados a serem coletados.

2.9 Resumo do Capítulo:

O capítulo metodológico da dissertação detalha a estratégia empregada para analisar os custos, a efetividade e a razoabilidade administrativa das eleições realizadas para eleitores brasileiros residentes no exterior. O objetivo central é compreender, por meio de uma abordagem qualitativa, as nuances do fenômeno eleitoral transnacional, considerando o contexto social, jurídico e econômico em que se insere. A pesquisa utiliza métodos exploratórios e descritivos para captar a complexidade do tema e suas diversas dimensões.

A abordagem qualitativa foi escolhida por sua capacidade de interpretar sentidos, percepções e experiências, priorizando a análise contextual e subjetiva dos fenômenos investigados. Combinando flexibilidade metodológica e foco interpretativo, o estudo utiliza técnicas como análise de conteúdo, entrevistas estruturadas e análise documental para garantir uma visão abrangente do problema. As entrevistas realizadas com gestores e autoridades da Justiça Eleitoral são destacadas como fonte fundamental para acessar percepções práticas e operacionais relacionadas às eleições no exterior.

Além disso, a pesquisa é classificada como exploratória, por buscar maior familiaridade com o problema investigado, e descritiva, ao fornecer dados concretos e detalhados sobre a realização das eleições. Essas abordagens se articulam para identificar

características e aspectos específicos do tema, contribuindo para a formulação de hipóteses e análises aprofundadas sobre os custos diretos e indiretos envolvidos, bem como sobre a eficácia do processo eleitoral.

O estudo utiliza também a análise documental como ferramenta metodológica central, permitindo o levantamento e a interpretação de dados históricos e administrativos. Relatórios institucionais, legislações, processos administrativos e dados de prestação de contas compõem o corpus documental da pesquisa. A matriz de custos é destacada como instrumento essencial para organizar e sistematizar os elementos financeiros relacionados ao processo eleitoral, possibilitando uma análise detalhada e transparente dos recursos alocados.

No que tange à coleta de dados, foram analisados documentos do Tribunal Superior Eleitoral, do Ministério das Relações Exteriores e de outros órgãos oficiais, além de artigos acadêmicos e relatórios institucionais. As entrevistas estruturadas complementaram a análise documental, fornecendo insights sobre os desafios e práticas observados na organização das eleições para brasileiros no exterior. A coleta foi realizada de forma sistemática e documentada, garantindo a robustez e a confiabilidade das informações obtidas.

A dissertação adota ainda uma abordagem integrada para análise de dados, utilizando técnicas qualitativas como a análise de conteúdo e o cruzamento de evidências documentais com depoimentos obtidos nas entrevistas. O uso de bases de dados, como o Zotero, permitiu a organização de materiais relevantes, enquanto planilhas eletrônicas facilitaram a sistematização e a depuração dos dados coletados.

No aspecto ético, a pesquisa respeitou princípios fundamentais de confidencialidade, anonimato e consentimento informado, assegurando o tratamento responsável das informações coletadas. Foram também reconhecidas as limitações metodológicas, como a representatividade da amostra e os desafios na integração de dados qualitativos e quantitativos. Apesar disso, a estrutura metodológica oferece um arcabouço sólido para a análise crítica e reflexiva dos objetivos da pesquisa.

Este capítulo reforça que a escolha da metodologia foi orientada pelos objetivos gerais e específicos do estudo, buscando uma compreensão detalhada e fundamentada sobre os custos e a efetividade das eleições no exterior. A estrutura metodológica descrita prepara o terreno para a apresentação dos resultados e discussões que serão desenvolvidas nas etapas seguintes da pesquisa.

3 - ANÁLISE DOS DADOS e DISCUSSÃO

3.1 A Emigração Brasileira e os Aspectos da Transnacionalidade

A mobilidade internacional de brasileiros tem se intensificado ao longo das últimas décadas, refletindo transformações econômicas, sociais e culturais que transcendem as fronteiras nacionais. A quantidade de brasileiros residentes no exterior e os principais motivos que impulsionam sua migração tem relação direta com a transnacionalidade, a qual molda a identidade do indivíduo no tocante ao sentimento de pertencimento com a nação, sua participação cívica e suas conexões com o Brasil.

Dados fornecidos pelo Ministério das Relações Exteriores sobre o ano-base de 2022, revelam que cerca de 4,5 milhões de brasileiros vivem fora do país. Este número equivale à população do 13º estado mais populoso do Brasil, evidenciando a relevância dessa diáspora e o potencial impacto na dinâmica social brasileira.

A escolha da nação de destino do emigrante reflete uma inclinação cultural e qual o objetivo buscado com a mudança para o exterior. A escolha do país destino evidencia a concentração dos emigrantes brasileiros em países desenvolvidos, onde oportunidades econômicas e qualidade de vida são atrativos. Outros fatores podem influenciar o destino dos emigrantes, tais como aspectos culturais e existência de pessoas conhecidas no destino. Todavia, nada parece ser tão importante quanto a possibilidade de ascensão econômica, a quem busca estabelecer-se em país estrangeiro.

A migração internacional é um fenômeno complexo e multifacetado, que envolve uma ampla gama de fatores econômicos, sociais, políticos e pessoais. É possível apontar que os principais motivos que levam as pessoas a deixarem seus países para morarem em outros podem ser agrupados em categorias relacionadas a condições de vida, oportunidades econômicas, perseguições políticas, conflitos armados, desastres ambientais e laços familiares ou culturais.

É de se destacar que um dos fatores mais significativos, como já dito, é a busca por melhores condições econômicas e possibilidade de ascensão na pirâmide social. Muitos indivíduos migram em busca de empregos mais bem remunerados, melhores condições de trabalho ou oportunidades de crescimento profissional que não estão disponíveis em seus países de origem. Em países em desenvolvimento, o desemprego, os baixos salários e a precariedade do mercado de trabalho frequentemente levam pessoas a buscar uma vida melhor em países com economias mais estáveis e promissoras. Some-se a isso o fato de que

as desigualdades regionais, dentro do próprio país de origem, reforçam o desejo de emigrar, especialmente quando as possibilidades de mobilidade social são limitadas.

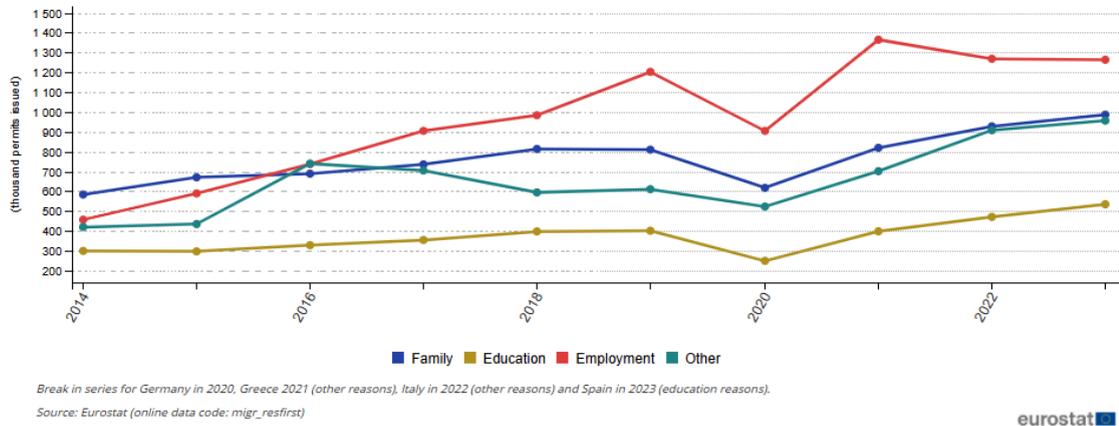
A insegurança e a instabilidade política também são grandes catalisadores de movimentos migratórios. Perseguições políticas, violações de direitos humanos, ditaduras e regimes autoritários forçam muitos indivíduos a buscarem refúgio em países onde possam exercer seus direitos fundamentais com segurança, sem perseguição. A violência generalizada, associada a conflitos armados, guerras civis e grupos criminosos organizados, é outro fator relevante. Famílias e indivíduos muitas vezes enfrentam a difícil decisão de abandonar tudo o que têm para fugir de situações que colocam suas vidas em risco.

As mudanças climáticas e desastres ambientais também têm se tornado fatores cada vez mais relevantes para a migração. Fenômenos como secas prolongadas, inundações, furacões e a elevação do nível do mar forçam populações inteiras a se deslocarem em busca de lugares mais seguros para viver. Esses movimentos, conhecidos como migração climática, frequentemente envolvem populações vulneráveis em regiões já economicamente fragilizadas, exacerbando ainda mais as crises humanitárias.

Ultrapassando esses fatores estruturais, é possível afirmar que motivos pessoais e culturais também desempenham um papel importante. Muitos migrantes se deslocam para reunir-se com familiares ou amigos que já vivem no exterior ou para formar novas famílias. Os laços culturais, como a presença de comunidades da mesma nacionalidade ou etnia em um determinado país, também podem influenciar a escolha do destino migratório, fornecendo uma rede de apoio essencial para a integração e adaptação.

O acesso à educação e à saúde de qualidade é um motivador importante para famílias que buscam melhores oportunidades para seus filhos ou tratamentos médicos que não estão disponíveis em seus países de origem. Estudantes internacionais, em particular, buscam emigração temporária para cursar universidades de renome ou especializações que lhes ofereçam vantagens competitivas em suas carreiras futuras.

Dados da Eurostat – Dados estatísticos da União Européia - colhidos entre 2014 e 2023 demonstram que desde 2016 o principal motivo para a emigração a países europeus é o trabalho e emprego, alcançando em 2023 mais de 1 milhão, duzentos e sessenta e três mil emigrantes.



2443-8219

No caso Brasil como país-destino dos emigrantes, é possível observar que dentre os motivos declarados para entrada no país no ano de 2023, excluídos os vistos turísticos, o trabalho é a principal razão para a fixação de residência no país, revelando que a questão econômica se sobrepõe a qualquer outro motivo, quando perquire-se sobre os cidadãos que atravessam fronteiras para instalarem-se em outros países.

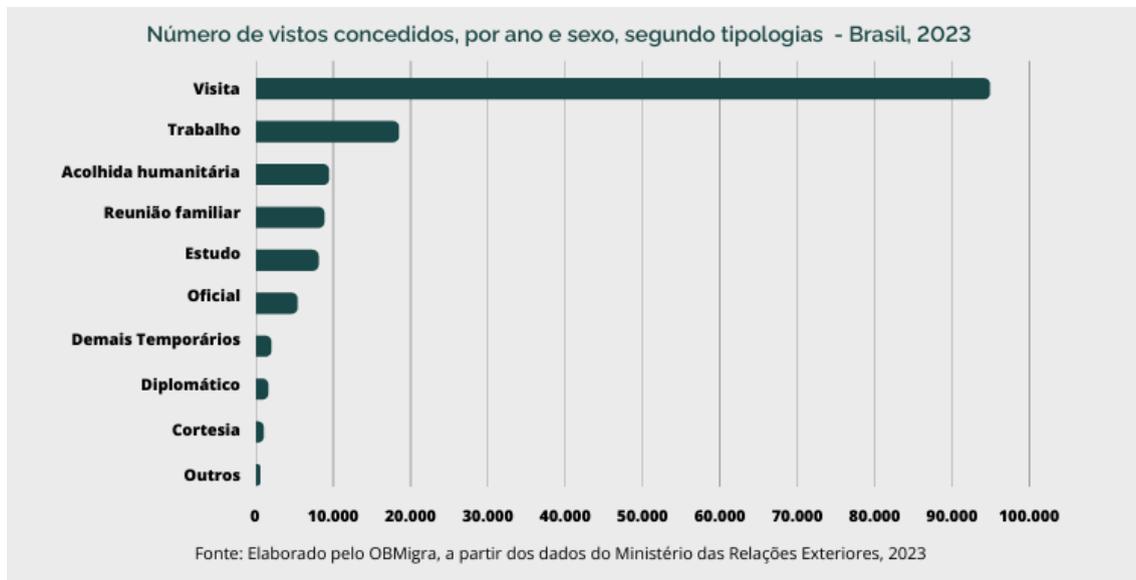


Figura 6 Fonte: Dados Consolidados da Imigração no Brasil 2023.

Não se controverte, então, que a migração internacional é o resultado de uma interação complexa entre fatores de repulsão, que tornam a permanência no país de origem insustentável ou pouco atrativa, e fatores de atração, que oferecem esperança de uma vida melhor em outro lugar. A decisão de migrar está sempre marcada por desafios e

incertezas, mas é também uma demonstração da resiliência humana e do desejo de buscar melhores condições de vida, liberdade e segurança. Nos casos em que a escolha está fundamentada em procura por melhores condições de sustento da família, o emigrante muitas vezes opta por permanecer no país-destino de forma ilegal, ainda que enfrente o risco de ser preso e deportado, uma vez que na origem, a insegurança também é um fator a ser superado.

No tocante à transnacionalidade, é possível afirmar que este é um conceito que descreve os processos sociais, culturais, econômicos e políticos que atravessam as fronteiras nacionais, criando interconexões dinâmicas entre diferentes países e suas populações. Esse fenômeno desafia as concepções tradicionais de soberania e pertencimento, ao revelar que, mesmo vivendo fora de seu país de origem, os indivíduos frequentemente mantêm vínculos significativos com sua terra natal, seja por meio de laços familiares, culturais, econômicos ou políticos ou seja apenas por uma escolha meramente afetiva. A transnacionalidade reflete, portanto, uma redefinição das fronteiras entre o local e o global, em que os migrantes se tornam atores fundamentais na construção de redes que conectam diferentes partes do mundo.

Nos últimos 20 anos, o movimento de emigração de brasileiros tornou-se um exemplo emblemático de transnacionalidade. A diáspora brasileira, que inclui milhões de pessoas vivendo em países como Estados Unidos, Portugal, Japão, Reino Unido e outros, evidencia como os brasileiros não apenas se deslocam fisicamente para outros países, mas também permanecem profundamente conectados ao Brasil. Essa conexão manifesta-se em diversas dimensões: a remessa de recursos financeiros para familiares, a participação em redes sociais e culturais voltadas à preservação da identidade brasileira, e até mesmo a influência política, como a votação em eleições presidenciais brasileiras, tema principal do presente trabalho.

Esse movimento migratório é impulsionado por uma combinação de fatores acima exemplificados. Durante as últimas décadas, crises econômicas, instabilidade política e desigualdade social no Brasil motivaram muitos a buscarem melhores condições de vida no exterior, sem que houvesse um abandono afetivo por parte dos emigrantes. A transnacionalidade permite que esses migrantes mantenham vínculos contínuos com o Brasil, mesmo enquanto constroem novas vidas no exterior. Por exemplo, brasileiros que emigraram para os Estados Unidos frequentemente enviam remessas financeiras que sustentam famílias no Brasil, enquanto aqueles que residem em Portugal criam associações culturais que promovem a música, a gastronomia e as tradições brasileiras.

A transnacionalidade também se expressa no âmbito político e administrativo. A possibilidade de votar em eleições presidenciais brasileiras, mesmo vivendo fora do país, é o exemplo concreto de como a cidadania transnacional tem sido institucionalizada. Apesar das dificuldades logísticas e custos envolvidos na organização de eleições para brasileiros no exterior, essa prática reforça a ideia de que a cidadania transcende fronteiras geográficas. No entanto, ela também suscita questionamentos sobre sua eficácia e razoabilidade administrativa, especialmente considerando a baixa adesão e os altos custos associados a esse processo, como tratado em outros tópicos do presente trabalho.

Ao longo das últimas duas décadas, a transnacionalidade dos brasileiros emigrados tornou-se uma via de mão dupla. Enquanto os migrantes contribuem para as economias e sociedades dos países de acolhimento, eles também transformam o Brasil à distância, seja por meio de recursos financeiros enviados, influências culturais repatriadas ou mesmo pelas perspectivas globais que compartilham ao retornarem. A mobilidade e a conectividade digital ampliaram ainda mais essas interações transnacionais, permitindo que a identidade brasileira fosse reconstruída e negociada em um contexto global.

Assim, é possível destacar que a transnacionalidade não apenas molda a experiência dos brasileiros que vivem fora do país, mas também redefine o próprio conceito de cidadania e pertencimento no Brasil contemporâneo. Ela aponta para uma realidade em que os vínculos entre os indivíduos e seus países de origem não são mais limitados pela geografia, mas se tornam parte de um fluxo contínuo de trocas que transcendem fronteiras e redefinem o papel dos migrantes como atores globais.

Dados sobre as comunidades brasileiras no exterior, publicados pelo Ministério das Relações Exteriores no estudo Comunidades brasileiras no exterior ano-base 2022:

- **Distribuição Regional de brasileiros no exterior:**

- o América do Norte: 2.078.170 (45,19%)
- o Europa: 1.490.745 (32,42%)
- o América do Sul: 646.730 (14,06%)
- o Outras regiões (Ásia, África, Oceania, Oriente Médio e Caribe): 383.090 (8,33%)

- **Principais Destinos:**

- o Estados Unidos (1.900.000), Portugal (360.000), Paraguai (254.000), Reino Unido (220.000), Japão (206.990) e Espanha (165.000).

REGIÃO	NÚMERO DE BRASILEIROS	%
AMÉRICA DO NORTE	2.078.170	45,19%
EUROPA	1.490.745	32,42%
AMÉRICA DO SUL	646.730	14,06%
ÁSIA	222.053	4,83%
ORIENTE MÉDIO	59.230	1,29%
OCEANIA	53.430	1,16%
ÁFRICA	39.600	0,87%
AMÉRICA CENTRAL E CARIBE	8.777	0,18%
TOTAL	4.598.735	100%

BRASILEIROS NO EXTERIOR 2022

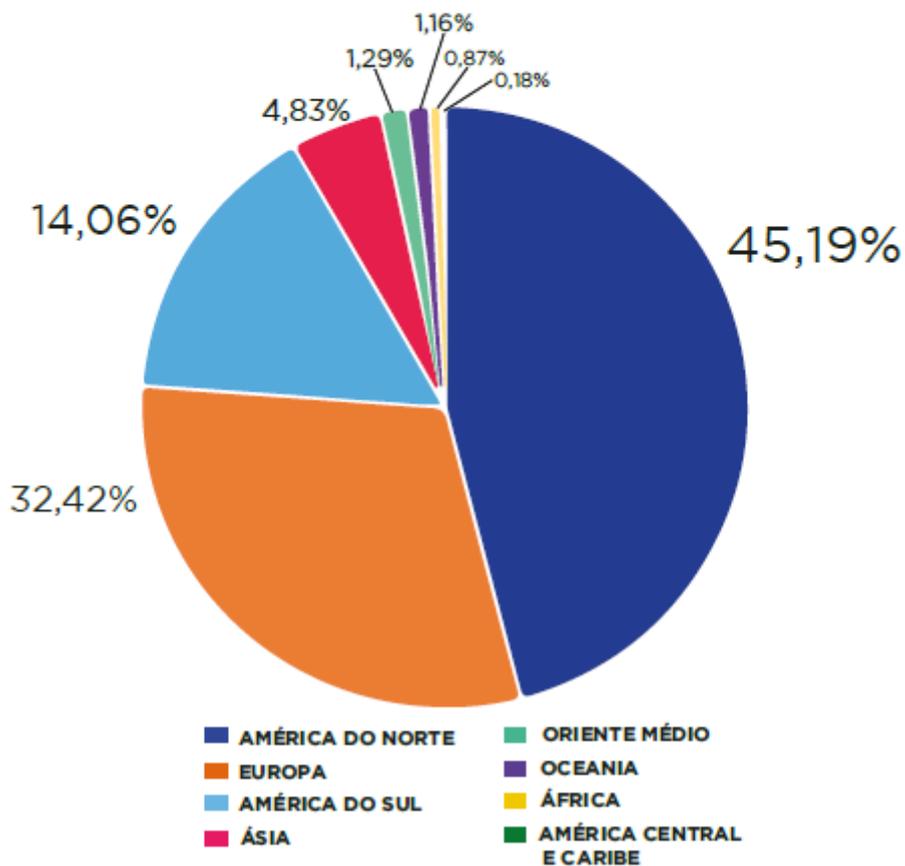


Figura 7. Fonte: Comunidades brasileiras no exterior ano-base 2022 – Ministério das Relações Exteriores

A emigração brasileira, especialmente nas últimas décadas, reflete uma resposta a uma diversidade de fatores econômicos, sociais, políticos e pessoais. Esses

elementos interagem de forma a impulsionar a busca por melhores condições de vida no exterior, configurando um fluxo constante de brasileiros em direção a países desenvolvidos, onde identificam maiores oportunidades e redes de suporte pré-existentes.

No campo econômico, a busca por empregos mais bem remunerados é um dos principais motivadores, como dito alhures. Muitos brasileiros deixam o país em busca de estabilidade financeira e crescimento profissional, especialmente em períodos de crise econômica, como a que ocorreu entre 2014 e 2016. Essas crises não apenas aumentaram o desemprego e reduziram o poder de compra no Brasil, como também incentivaram tanto trabalhadores qualificados quanto não qualificados a migrarem. Além disso, as remessas financeiras enviadas por emigrantes desempenham um papel crucial no sustento de muitas famílias que permanecem no Brasil, destacando a interdependência econômica entre os que ficam e os que partem.

Observa-se, então, um aprofundamento da ligação umbilical entre os brasileiros que emigram, por diversas razões, com o país de origem, devendo tal fato ser considerado na elaboração do projeto para realização das eleições presidenciais brasileiras.

Do ponto de vista social, o aumento de comunidades brasileiras em grandes centros econômicos mundiais cria uma estabilidade cultural no tocante à permanência de valores celebrados em terras nacionais, o que mantém uma proximidade do indivíduo com o cenário político nacional, haja vista que a convivência com o grupo de emigrantes em territórios estrangeiro, no qual as pessoas estão conectadas pelas aflições locais, remetem aos laços com o país de origem e o desejo de continuarem a opinar sobre os rumos da democracia do país natal. Esses fatores complementam essa dinâmica migratória dos brasileiros, como o aproveitamento de redes comunitárias estabelecidas em destinos populares como Estados Unidos, Japão e Portugal. Essas redes oferecem um ponto de partida mais acessível, auxiliando na adaptação cultural e na integração ao mercado de trabalho. Além disso, a disponibilidade de programas específicos, como vistos de trabalho e estudo, torna o processo migratório mais viável. Países como Portugal têm atraído brasileiros com programas de vistos voltados para investidores e aposentados, enquanto o Japão tem acolhido descendentes de imigrantes em busca de oportunidades em sua indústria.

Esses fatores interligados mostram que a emigração brasileira não é motivada por uma única causa, mas por um conjunto de razões que refletem as complexidades das condições internas do país e as oportunidades percebidas no exterior. Essa dinâmica revela não apenas os desafios enfrentados pelos brasileiros em seu próprio território, mas

também o impacto das conexões transnacionais na formação de novos padrões de mobilidade e adaptação global.

ANO	nº de brasileiros	%
2009	3.180.074	
2010	3.122.813	-2%
2012	1.898.762	-39%
2013	2.801.249	+48%
2014	3.105.922	+11%
2015	2.722.316	-12%
2016	3.083.255	+13%
2018	3.590.022	+16%
2020	4.215.800	+17%
2021	4.404.255	+4%
2022	4.598.735	+4%

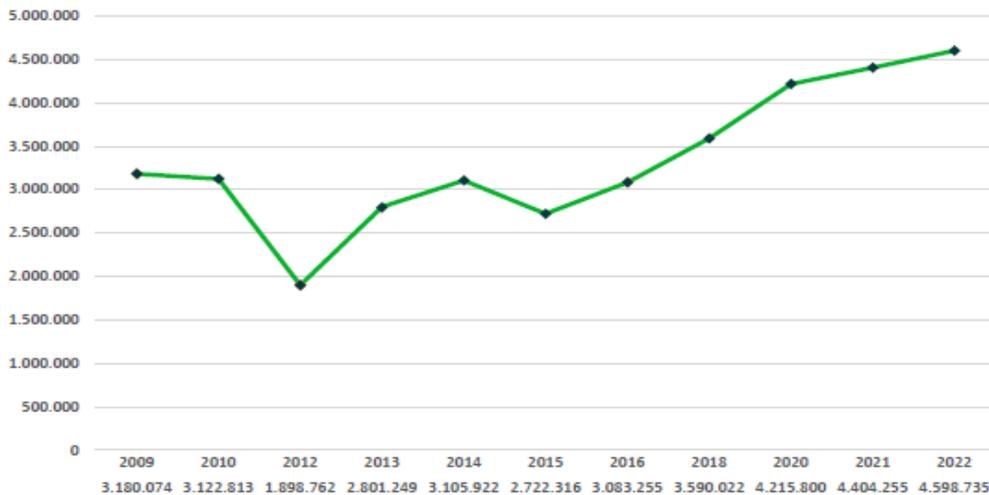


Figura 8 Fonte: Comunidades brasileiras no exterior ano-base 2022 – Ministério das Relações Exteriores

O gráfico apresentado evidencia o crescimento expressivo da população brasileira residente no exterior ao longo das últimas décadas, apontando não apenas para a consolidação da diáspora brasileira, mas também para sua crescente relevância no contexto global. Entre 2009 e 2022, é possível observar uma tendência de aumento, com períodos de retração seguidos por recuperações significativas, refletindo dinâmicas econômicas, políticas e sociais tanto no Brasil quanto nos países de acolhimento.

Em 2009, o número de brasileiros vivendo no exterior estava em torno de 3,18 milhões, mantendo relativa estabilidade até 2010. No entanto, em 2012, houve uma queda acentuada, com a população migrante reduzindo-se para aproximadamente 1,9 milhão,

representando uma contração de 39%. Esse recuo pode ser atribuído a uma série de fatores, como mudanças nas condições econômicas ou políticas nos principais destinos de emigração e melhorias temporárias no cenário doméstico brasileiro. Contudo, a partir de 2013, o fluxo migratório retomou uma trajetória ascendente, com um aumento expressivo de 48%, alcançando 2,8 milhões de brasileiros no exterior.

O período entre 2014 e 2016 marcou uma fase de recuperação constante, com a população brasileira migrante voltando a crescer, mesmo em meio à grave crise econômica e política no Brasil. Essa crise, combinada com a deterioração da segurança pública, tornou a migração uma alternativa atraente para muitos. Entre 2018 e 2022, o número de brasileiros no exterior subiu de forma consistente, ultrapassando 4,59 milhões em 2022. Esse aumento reflete, entre outros fatores, o fortalecimento de redes transnacionais que facilitam a mobilidade e a adaptação, bem como a atratividade de países desenvolvidos, como Estados Unidos, Portugal e Japão, que oferecem melhores condições de vida e oportunidades de trabalho.

Com base nesse padrão de crescimento, é razoável projetar que a população brasileira no exterior continuará a aumentar ao longo da próxima década. A transnacionalidade, facilitada por avanços tecnológicos e pela consolidação de comunidades de brasileiros em diversos países, tende a intensificar esse movimento. Além disso, a instabilidade econômica e política persistente no Brasil, combinada com oportunidades atraentes no exterior, deve manter a emigração como uma escolha viável para muitos cidadãos. Se o ritmo de crescimento observado entre 2018 e 2022 for mantido, é plausível que a população brasileira no exterior ultrapasse 6 milhões na próxima década.

Essa projeção levanta reflexões importantes sobre os impactos dessa diáspora. Por um lado, os brasileiros no exterior desempenham um papel crucial no envio de remessas financeiras e na promoção da cultura brasileira em outros países. Por outro lado, a saída de talentos e trabalhadores qualificados do Brasil pode agravar problemas estruturais no mercado interno, como a escassez de mão de obra especializada. Nesse contexto, é essencial que o Brasil desenvolva políticas que considerem a diáspora como um recurso estratégico, fortalecendo os vínculos com os emigrantes e aproveitando seu potencial para contribuir com o desenvolvimento econômico e social do país. A próxima década será, portanto, decisiva para moldar as relações entre o Brasil e sua crescente comunidade global.

3.2 Conexões Econômicas: A Influência Financeira da Diáspora

No campo econômico, as remessas enviadas por brasileiros no exterior têm um impacto significativo para a economia nacional. Essas remessas, que frequentemente servem como fonte de sustento para famílias em regiões vulneráveis no Brasil, também simbolizam a permanência do vínculo econômico com a pátria e tendem a aumentar a expectativa do emigrante em participar dos rumos da política nacional. Em 2022, as remessas internacionais de trabalhadores brasileiros movimentaram bilhões de dólares, representando uma injeção de recursos em setores essenciais da economia doméstica. Estima-se que brasileiros no exterior investem em propriedades e negócios no Brasil, não apenas como estratégia financeira, mas também como um gesto de continuidade e pertencimento. Esses investimentos refletem uma confiança contínua no potencial do país e no desejo de manter um lugar de retorno ou, para muitos, uma segunda casa.

As *remittances*, como são denominadas as transferências de recursos realizadas por migrantes no exterior para seus familiares no país de origem, são também conhecidas como "transferências pessoais" e são o reflexo mais imediato da importância econômica dos emigrantes na nação de origem. Essas remessas representam uma fonte essencial de renda para milhões de famílias em diversos países e, no Brasil, desempenham um papel crucial no combate à pobreza, especialmente em economia considerada emergente.

O Banco Central do Brasil afirma que diversas medidas regulatórias têm sido implementadas com o objetivo de diminuir custos das transferências pessoais com o objetivo de estimular a prática, o que incentiva a permanência dos laços nacionais. O Banco realizou estudo⁶ em 2023 com propósito documentar a evolução dos custos das *remittances* no Brasil. O aumento no volume de remessas recebidas geralmente está associado à redução do nível e da severidade da pobreza, gerando impactos positivos no acesso à saúde, educação e tecnologias de informação e comunicação. É possível afirmar que essas transferências contribuem para a inclusão financeira, o estímulo ao empreendedorismo, a recuperação de desastres e a diminuição do trabalho infantil.

Os dados divulgados pelo BCB revelam que entre 2018 e 2023, as transferências do exterior passaram de US\$2,565 bilhões para US\$3,997 bilhões, com um

⁶ Relatório de Economia Bancária 2024 – Banco Central do Brasil

pico de US\$4,712 bilhões em 2022. Um crescimento expressivo principalmente em 2020 e 2022.

Fluxo	US\$ milhões					
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Do Brasil para o exterior	2.133	2.093	1.471	1.599	2.077	2.140
Do exterior para o Brasil	2.565	2.880	3.312	3.845	4.712	3.997

1/ Transferências, sem contrapartida econômica, realizadas entre pessoas físicas residentes no exterior e no Brasil.

Relatório de Economia Bancária - 2023

Figura 9 Fonte: Transferências pessoais do exterior. Banco Central do Brasil

As *remittances* no Brasil têm como principais origens Estados Unidos, Portugal e Reino Unido. Em 2023, os Estados Unidos lideraram o ranking, com participação de 51,2% das remessas recebidas pelo Brasil, o que equivale a pouco mais de US\$2 bilhões.

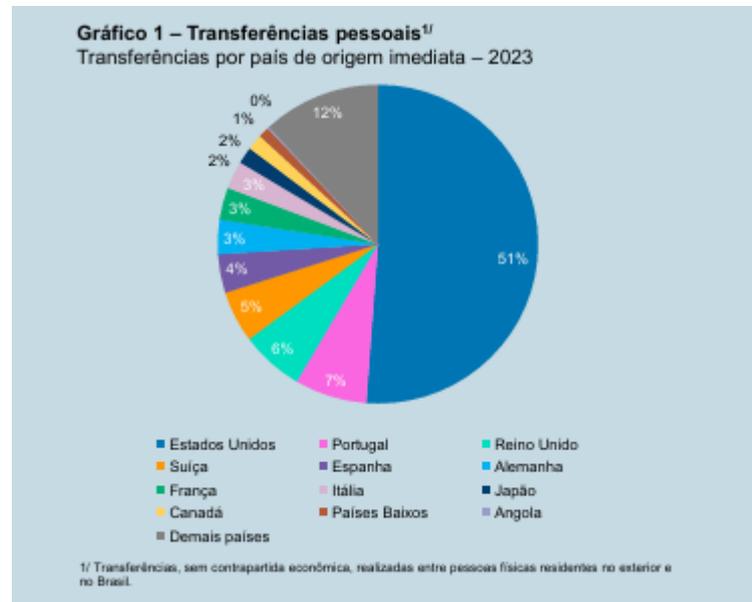


Figura 10 Fonte: Banco Central do Brasil

3.3 Brasileiros no Exterior como Pontes entre Culturas e Nações

A transnacionalidade emerge como uma das características centrais para compreender a vivência e a experiência dos brasileiros residentes no exterior, que transcendem o ato de migração. Ela revela uma realidade em que os limites territoriais se tornam permeáveis, permitindo que esses cidadãos mantenham vínculos duradouros com sua pátria de origem enquanto constroem novas raízes em seus países de acolhimento. Essa condição híbrida não é apenas uma experiência pessoal, mas também um fenômeno sociopolítico e cultural que impacta profundamente tanto o Brasil quanto os países receptores.

As comunidades brasileiras espalhadas pelo mundo desempenham o papel de verdadeiras embaixadoras culturais, promovendo uma imagem viva e dinâmica do Brasil. Por meio de festas típicas, como o carnaval ou celebrações juninas, da difusão da música brasileira — que vai do samba à bossa nova, do funk ao forró — e da gastronomia única, essas comunidades ajudam a consolidar e expandir a cultura nacional em territórios estrangeiros.

Esses eventos não só aproximam brasileiros entre si, como também criam oportunidades de interação cultural com as populações locais, fomentando o diálogo intercultural e a apreciação por aspectos da cultura brasileira.

Outro ponto crucial é a manutenção do idioma português. Mesmo em países onde o português não é amplamente falado, muitos brasileiros fazem esforço consciente para que suas crianças cresçam bilíngues, garantindo que as novas gerações mantenham um vínculo direto com a cultura e a história brasileiras. Escolas de língua portuguesa, igrejas e centros comunitários desempenham um papel vital nesse processo, ao mesmo tempo que reforçam o sentido de pertencimento a uma identidade cultural compartilhada.

3.4 Conexões Políticas: Participação e Engajamento

Nesse momento é possível afirmar que a transnacionalidade política dos brasileiros é notável, especialmente em tempos eleitorais. A participação em eleições presidenciais permite que cidadãos no exterior continuem exercendo sua cidadania, fortalecendo os laços com o Brasil e mantendo uma conexão ativa com o destino político do país. Apesar dos desafios logísticos e das taxas de abstenção elevadas, o voto no exterior representa um marco importante da inclusão política na era da globalização.

Adicionalmente, muitos brasileiros participam de movimentos sociais relacionados ao Brasil, mesmo estando fora de suas fronteiras. Essas mobilizações podem incluir campanhas de conscientização sobre direitos humanos, mudanças climáticas, igualdade racial e econômica, entre outros temas. Tal engajamento demonstra como a diáspora se torna uma força ativa na política transnacional, articulando demandas que cruzam fronteiras e conectam as lutas locais às narrativas globais.

Mais a frente, tratar-se-á do custo das eleições realizadas para os eleitores brasileiros residentes no exterior poderem exercer a cidadania. Uma observação, entretanto, é

possível estabelecer nesse momento. Em termos de custos para a máquina pública, os valores financeiros empregados para realização do projeto eleições no exterior são significativos do ponto de vista absoluto, mas não atingem patamares desarrazoados se comparados com os benefícios para os cidadãos expatriados.

3.5 Desafios à Transnacionalidade: Barreiras e Dificuldades

A transnacionalidade não ocorre sem desafios. Muitos brasileiros enfrentam barreiras linguísticas e preconceitos em seus países de acolhimento, dificultando sua plena integração social e econômica. Em nações onde a língua oficial e os costumes diferem drasticamente do português e da cultura brasileira, a adaptação pode ser lenta e complexa, especialmente para indivíduos em situações de vulnerabilidade, como trabalhadores não documentados.

Outro obstáculo significativo é o acesso a serviços consulares. Em regiões distantes dos principais centros urbanos ou onde a densidade populacional de brasileiros é menor, a falta de assistência consular pode dificultar processos como regularização de documentos, participação eleitoral e obtenção de apoio em emergências. Essa limitação acentua a desigualdade dentro da própria diáspora, criando diferentes níveis de acesso à cidadania e aos direitos garantidos.

A migração em busca de melhores condições de vida é uma realidade historicamente consolidada, que reflete, ao mesmo tempo, a busca por oportunidades individuais e as limitações estruturais enfrentadas em diversas partes do mundo. Esse movimento aos migrantes uma série de desafios complexos que transcendem o ato de cruzar fronteiras. Podemos mencionar que entre esses desafios estão a adaptação a novas culturas e línguas, a inserção em mercados de trabalho frequentemente marcados pela discriminação, a obtenção de documentação legal que garanta direitos mínimos e, talvez mais importante, a necessidade de manter uma conexão com a pátria de origem. Essa ligação, que é ao mesmo tempo emocional, social e prática, constitui um aspecto central da vida do migrante, tanto para preservar sua identidade quanto para apoiar familiares e comunidades deixadas para trás.

O aspecto referente à ligação com o Brasil no sentido de nação pátria é o motor e a mola propulsora das políticas voltadas ao incremento da necessidade de proporcionar ao eleitorado brasileiro que reside no exterior, o direito ao voto.

Do ponto de vista jurídico, os migrantes enfrentam um panorama caracterizado por barreiras significativas que muitas vezes restringem seus direitos

fundamentais. Ainda que tratados internacionais e legislações nacionais busquem proteger os direitos humanos dos migrantes, o cumprimento desses normativos é frequentemente insuficiente. Em muitos países, mesmo ocidentais, os migrantes encontram dificuldades para acessar serviços públicos, regularizar sua situação migratória ou obter a proteção necessária contra abusos, como exploração laboral e xenofobia. Ao mesmo tempo, a falta de um status jurídico regular muitas vezes os impede de participar plenamente da vida política e social de seus países de residência. Esse desenraizamento jurídico dificulta a manutenção de uma ligação estruturada com o país de origem, sobretudo em contextos nos quais o exercício de direitos como o voto ou o acesso a consulados e embaixadas é limitado.

Sob a perspectiva econômica, os desafios são igualmente amplos. Muitos migrantes ocupam posições no mercado de trabalho que não correspondem às suas qualificações, o que é agravado por barreiras linguísticas, raciais ou culturais. Um cenário como esse os torna vulneráveis a trabalhos informais e mal remunerados, criando um ciclo de precariedade econômica que, no entanto, não impede o envio de remessas para seus países de origem. Essas remessas, que representam uma das conexões mais tangíveis entre os migrantes e suas comunidades natais, desempenham um papel fundamental no alívio da pobreza e na promoção do desenvolvimento em regiões de onde os fluxos migratórios se originam. Ao mesmo tempo, os altos custos associados ao envio dessas transferências refletem uma contradição estrutural que exige intervenções regulatórias para maximizar os benefícios econômicos tanto para os migrantes quanto para suas famílias.

Socialmente, os migrantes enfrentam o desafio da dupla pertença: ao mesmo tempo em que buscam integrar-se à sociedade de acolhimento, preservam vínculos com o país natal. Esses laços são mantidos por meio de tradições culturais, celebrações religiosas, redes sociais transnacionais e organizações comunitárias que atuam como um espaço de resistência cultural. No entanto, a manutenção dessa conexão é dificultada pela fragmentação familiar, uma realidade comum entre migrantes que deixam esposas, filhos e pais para trás em busca de melhores condições de vida. A distância física gera impactos emocionais profundos e exige mecanismos eficazes para minimizar o isolamento, como o uso da tecnologia para comunicação e a facilitação de visitas regulares ao país de origem.

Politicamente, a situação dos migrantes apresenta desafios tanto para os países de acolhimento quanto para os de origem. Enquanto os países receptores enfrentam pressões populistas para endurecer políticas migratórias, os países de origem, frequentemente dependentes das remessas enviadas por suas diásporas, precisam criar mecanismos que

incentivem a participação política desses cidadãos, como a garantia do direito ao voto em eleições nacionais. Essa participação política transnacional é essencial para preservar o vínculo entre os migrantes e suas nações, mas também enfrenta limitações práticas e administrativas, como a organização de eleições no exterior e a conscientização da diáspora sobre sua relevância no processo político.

Nesse contexto, a manutenção de uma conexão com a pátria de origem emerge como uma necessidade multifacetada, que vai além da dimensão emocional. Essa conexão sustenta redes de apoio familiar e comunitário, contribui para o desenvolvimento econômico de regiões vulneráveis e fortalece laços identitários que impedem o completo desenraizamento dos migrantes. Contudo, para que essa ligação seja efetiva, é essencial que sejam superados os desafios impostos pelas barreiras legais, econômicas e sociais enfrentadas no cotidiano do migrante. O fortalecimento de políticas públicas que promovam a inclusão, o respeito aos direitos humanos e a valorização das contribuições dos migrantes é uma condição indispensável para equilibrar as dinâmicas globais de migração e garantir que essa conexão transnacional seja um caminho para a realização pessoal e coletiva.

3.6 Reflexões sobre a Participação dos Brasileiros no Exterior

A análise das conexões transnacionais demonstra que os brasileiros no exterior não são apenas migrantes em busca de melhores condições de vida, mas também agentes que expandem simbolicamente as fronteiras do Brasil. Eles constroem uma ponte entre o local e o global, mantendo viva a essência de sua identidade cultural, econômica e política enquanto se adaptam às novas realidades. A participação cívica, como o voto, reforça esses laços, mas também evidencia os desafios de engajar efetivamente um eleitorado disperso geograficamente.

A dualidade que se observa — de estar simultaneamente aqui e lá — é característica da era contemporânea, onde as tecnologias de comunicação e os fluxos migratórios transformaram a percepção de pertencimento e cidadania. Entretanto, para que a transnacionalidade seja plenamente aproveitada como um ativo para o Brasil e tenha real impacto nas eleições nacionais, é necessário superar barreiras logísticas e sociais, ampliando os canais de diálogo e apoio às comunidades no exterior.

É possível concluir, nesse ponto, que a emigração brasileira e os aspectos transnacionais que a acompanham são representativos da complexidade da mobilidade global na atualidade. Com milhões de brasileiros vivendo além das fronteiras nacionais, é essencial

adotar políticas públicas que reconheçam sua relevância e os apoiem de maneira efetiva. Seja por meio de ações que valorizem sua cultura, ampliem sua voz política ou facilitem sua integração, o Brasil tem a oportunidade de fortalecer sua relação com essa diáspora, transformando-a em um motor de desenvolvimento humano e econômico para o país. Assim, a transnacionalidade deve ser entendida não apenas como uma consequência da migração, mas como uma poderosa ferramenta de conexão entre o Brasil e o mundo.

No caso dos Estados Unidos da América, chama a atenção dos emigrantes a chance e o potencial acesso a **oportunidades econômicas**, incluindo empregos melhor remunerados e acesso a serviços de saúde e educação de maior qualidade. Além disso, o **clima político e econômico estável** e a segurança pessoal são fatores que atraem brasileiros, especialmente aqueles que saem em busca de melhores condições de vida para suas famílias.

Em que pese o otimismo do emigrante brasileiro em relação aos Estados Unidos, é necessária refletir que a partir da eleição do presidente Donald Trump para um segundo mandato, nas eleições de 2024, a política migratória que será imposta a partir de 2025 tem a tendência de endurecer regras de acesso a políticas públicas e à cidadania americana, tornando mais complexa a possibilidade de uma permanência legal no território norte-americano.

Portugal, por sua vez, destaca-se como um destino preferido pela facilidade de adaptação linguística e cultural, além de laços históricos. Muitos brasileiros que buscam emigrar para a Europa optam por Portugal devido ao idioma comum e às facilidades burocráticas para obtenção de vistos de residência e cidadania. Além disso, o **mercado de trabalho em ascensão** e o **custo de vida mais acessível** do que outros países europeus tornam Portugal um destino atraente. A **crise econômica brasileira** também impulsionou a migração para países como a Espanha e a Itália, onde brasileiros encontram trabalho principalmente em setores como serviços, construção civil e hotelaria.

Já a migração intrarregional é muitas vezes motivada por **questões econômicas** e pela busca de oportunidades em setores agrícolas e comerciais. Além disso, muitos brasileiros, especialmente aqueles das regiões fronteiriças, têm relações culturais e familiares com cidadãos desses países, o que facilita o processo de adaptação.

3.7 A eleição no exterior para os brasileiros inscritos na Zona Eleitoral do Exterior – ZZ

A organização de eleições para cidadãos brasileiros residentes no exterior apresenta um desafio logístico e administrativo significativo, especialmente em razão da abrangência da rede consular e do número de eleitores espalhados pelo mundo. O Brasil conta com mais de 196 postos diplomáticos e consulares que oferecem suporte logístico e operacional para viabilizar a realização do processo eleitoral fora do território nacional. Esses postos desempenham um papel central na organização de seções eleitorais, que, em 2022, totalizaram mais de mil, distribuídas por 97 países. A estrutura necessária para a implementação dessas seções inclui custos diretos e indiretos consideráveis, como o transporte das urnas eletrônicas, capacitação de pessoal, envio de materiais eleitorais e manutenção das infraestruturas utilizadas durante o pleito.

Em que pese o esforço administrativo e financeiro, a adesão dos eleitores brasileiros no exterior ao processo eleitoral ainda apresenta desafios substanciais. Em 2022, por exemplo, quase 700 mil brasileiros residentes fora do país estavam registrados para votar, mas a efetiva participação dessa parcela do eleitorado mostrou-se historicamente limitada, refletindo altas taxas de abstenção. Entre inúmeros fatores que influenciam esse cenário, podemos destacar questões de acessibilidade física às seções eleitorais, dificuldades logísticas enfrentadas pelos eleitores para deslocamento e, possivelmente, um menor engajamento com as eleições presidenciais, dado o distanciamento do cotidiano político brasileiro, em posição diametralmente oposta à defendida pela maioria da população que compõem a diáspora.

Outro ponto central no debate sobre a efetividade das eleições no exterior diz respeito à relevância eleitoral dessa parcela do eleitorado no contexto mais amplo das disputas presidenciais. Embora o número de brasileiros registrados para votar fora do país seja expressivo e tenha crescido nas últimas décadas, a contribuição dos votos do exterior para o resultado final das eleições presidenciais é proporcionalmente limitada em comparação ao total do eleitorado brasileiro. Essa situação suscita questionamentos sobre o impacto real desses votos e sobre a razoabilidade administrativa de manter o processo eleitoral internacional nas condições atuais.

Cumpramos ressaltar que a análise da razoabilidade administrativa da realização das eleições no exterior exige um cuidadoso balanço entre os custos financeiros e operacionais envolvidos e o objetivo constitucional de promover o exercício da cidadania. A manutenção do direito de voto para cidadãos residentes fora do Brasil reflete um compromisso com os

valores democráticos e com a inclusão política. Todavia, para justificar a continuidade desse esforço, é imprescindível considerar estratégias que ampliem a participação e reduzam os custos associados. Medidas como o incentivo à adesão eleitoral, o uso de tecnologias que permitam o voto eletrônico à distância ou até mesmo a implementação de mecanismos como o voto por correspondência poderiam ser alternativas viáveis para aumentar a eficiência do processo eleitoral no exterior.

É fundamental reconhecer que a manutenção do processo eleitoral para brasileiros no exterior, embora custosa, reafirma o compromisso do Brasil com a universalidade do direito ao voto e a representatividade democrática, ao passo que a análise crítica da eficácia e do custo-benefício desse esforço é essencial para embasar decisões futuras que garantam não apenas a continuidade, mas também o aprimoramento do processo, sempre com vistas a fortalecer a democracia e a inclusão cidadã em todas as suas dimensões.

A manutenção do processo eleitoral no exterior reflete o compromisso do Brasil com o exercício democrático. Contudo, a análise da eficácia e custo-benefício desse esforço é essencial para justificar sua continuidade e aprimoramento.



Figura 11. Eleitorado brasileiro no exterior (Fonte: TSE):

Tabela 3. Confeccionado pelo autor

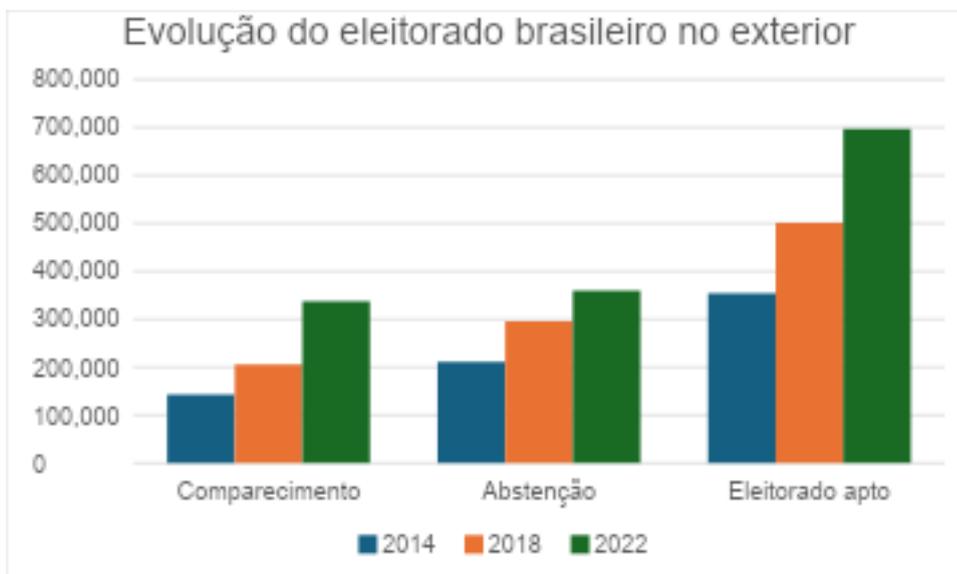


Tabela 4. Confeccionado pelo autor

Ano	Comparecimento	Comparecimento %	Abstenção	Abstenção %	Eleitorado apto
2014	142.952	40,36%	211.232	59,64%	354.184
2018	205.016	40,94%	295.711	59,06%	500.727
2022	336.913	48,33%	360.165	51,67%	697.078

Crescimento Médio: A média de crescimento percentual entre os anos analisados (2014–2022) foi de aproximadamente 40%.

Tabela 5. Projeção de crescimento do eleitorado do exterior.



Projeções:

- 2026: Aproximadamente **976 mil** eleitores.
- 2030: Aproximadamente **1,37 milhão** de eleitores.
- 2034: Aproximadamente **1,92 milhão** de eleitores.

O crescimento expressivo do eleitorado brasileiro no exterior, projetado para alcançar cerca de 976 mil eleitores em 2026, 1,37 milhão em 2030 e 1,92 milhão em 2034, apresenta desafios significativos para a realização das eleições presidenciais fora do Brasil, pois mostra uma tendência de aumento que reflete tanto o crescimento contínuo da diáspora brasileira quanto o aprimoramento dos processos de registro eleitoral em consulados e embaixadas.

A projeção evidencia um esforço administrativo e logístico considerável para assegurar que o direito ao voto seja plenamente garantido a esses cidadãos, ao mesmo tempo que se equilibram os custos e a eficiência operacional.

Um dos principais desafios é a logística necessária para organizar e operacionalizar as seções eleitorais em mais de 97 países, como ocorreu em 2022. O envio de urnas eletrônicas, a capacitação de mesários locais e a garantia da segurança do processo eleitoral demandam coordenação entre o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal, o Ministério das Relações Exteriores e os consulados brasileiros. Com o crescimento do eleitorado, será necessário expandir a quantidade de seções eleitorais para cidades e seções que estejam distantes das sedes dos postos consulares, o que poderá aumentar significativamente os custos diretos e indiretos.

A alta taxa de abstenção histórica entre os eleitores no exterior levanta preocupações quanto à efetividade do processo. Embora o número de eleitores aptos a votar tenha crescido consideravelmente, o comparecimento às urnas permanece um desafio, muitas vezes influenciado pela distância entre o local de residência e as seções eleitorais, bem como pela falta de conhecimento sobre os procedimentos, o que exige não apenas esforços de mobilização e comunicação, mas também a avaliação de soluções inovadoras, como o voto por correspondência ou digital, que poderiam ampliar a acessibilidade.

A questão da relevância do voto do exterior para o resultado das eleições presidenciais também é um ponto de reflexão. Embora o eleitorado no exterior esteja em crescimento, ele ainda representa uma fração limitada do total de eleitores brasileiros. Isso levanta debates sobre a proporcionalidade dos esforços e custos envolvidos na organização do pleito internacional em comparação com o impacto numérico desses votos.

A taxa de abstenção em relação à totalidade do eleitorado no Brasil em 2022 atingiu o patamar de 32,7%.



Figura 12. Eleitorado Brasil 2022 Fonte: TSE

Especificamente em relação ao eleitorado registrado no exterior, a abstenção chegou a 51,6% do total, alcançando mais da metade dos eleitores.

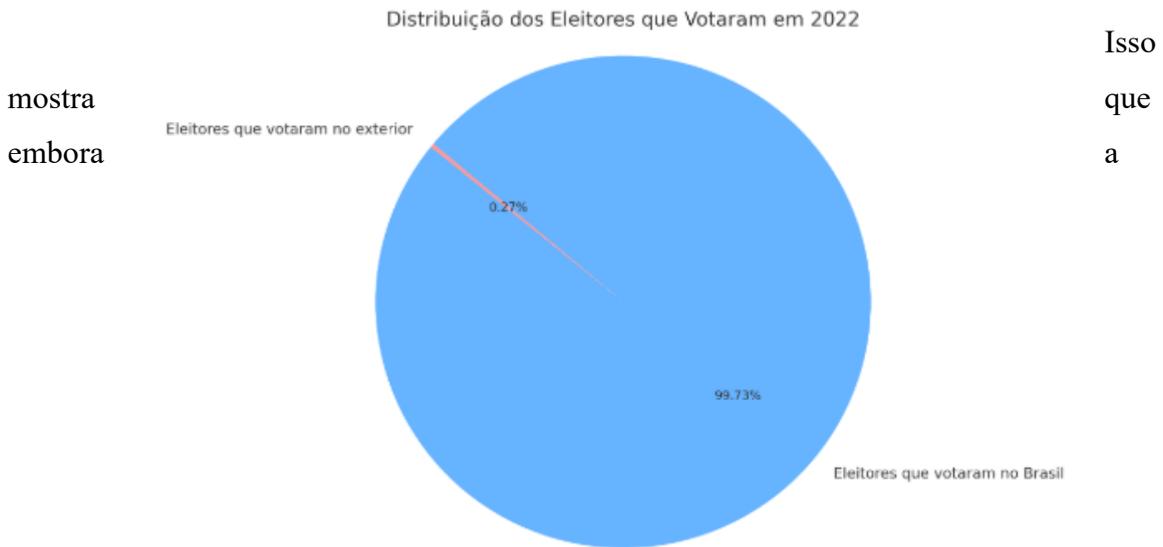
Com base nos dados acima, é possível estabelecer que os eleitores votantes no exterior, em 2022, que compareceram às urnas foi de **336.913**, enquanto no Brasil o número de eleitores que votaram foi de **123.714.906**. Nessa esteira, em termos absolutos, os eleitores do exterior representaram apenas **0,27%** do total de eleitores que participaram da eleição presidencial.



Figura 13. Eleitorado Exterior 2022 Fonte: TSE

A presente relação revela que o eleitorado residente fora do Brasil tem uma participação quantitativamente muito reduzida no processo eleitoral, especialmente quando comparado ao total de votantes dentro do país. O impacto desse grupo sobre o resultado final da eleição é, portanto, limitado. Mesmo que todos os eleitores registrados no exterior (697.078) tivessem votado, o percentual em relação ao eleitorado nacional (156.454.011 aptos a votar) ainda seria baixo, alcançando cerca de **0,45%** do total.

Gráfico 6 Distribuição dos eleitores da eleição presidencial 2022



realização de eleições para brasileiros no exterior reafirme o compromisso democrático e o direito à cidadania, a relevância numérica dos votos oriundos do exterior para o desfecho da eleição presidencial é proporcionalmente pequena. Assim, do ponto de vista estratégico, o impacto do eleitorado do exterior sobre o resultado final é mais simbólico do que decisivo, o

que reforça a necessidade de considerar os custos e benefícios da realização dessas eleições, especialmente frente aos desafios logísticos e à elevada abstenção observada.

Outro ponto crítico é a necessidade de aprimorar o suporte aos eleitores no exterior. À medida que a demanda cresce, os consulados, que já enfrentam sobrecarga em suas funções regulares, precisarão de reforços para atender às necessidades eleitorais. Esse reforço pode envolver a contratação de pessoal temporário, o aumento de investimentos em tecnologia e a criação de parcerias com comunidades brasileiras locais para facilitar a logística.

A realização das eleições no exterior enfrenta desafios crescentes que requerem planejamento estratégico e inovação. É essencial que as autoridades eleitorais e consulares trabalhem de forma integrada para superar os obstáculos logísticos e aumentar a eficácia e a participação no processo eleitoral. Garantir o exercício pleno da cidadania aos brasileiros no exterior, sem comprometer a razoabilidade administrativa e os custos, será um dos maiores testes para o Brasil em sua busca por uma democracia cada vez mais inclusiva.

O fluxo das atividades realizadas na votação realizada para o eleitorado brasileiro residente no exterior segue, basicamente, o esquema abaixo:



Figura 14 Elaborada pelo autor.

Dentro dessa lógica, não se controverte que o aumento exponencial projetado para o eleitorado brasileiro residente no exterior exigirá dos postos consulares um reforço significativo de pessoal extraordinário para realizar as atividades relacionadas ao processo eleitoral.

Nesse contexto, para evidenciar a dificuldade de tratamento das ações a serem implementadas para execução do “projeto eleições”, cumpre destacar as 10 cidades com o grande número de eleitores registrados no exterior em 2022. Considere o crescimento projetado já exposto no presente trabalho nos seguintes termos: De acordo com as projeções, o número de eleitores aptos a votar no exterior deverá apresentar um crescimento significativo nos próximos anos. Em 2022, o eleitorado era de 697.078 pessoas. Para 2026, a estimativa é que esse número atinja aproximadamente 976.000 eleitores, representando um crescimento de 40,01% em relação ao período anterior. Já para 2030, o eleitorado projetado é de cerca de 1,37 milhão de eleitores, o que indica um aumento de 40,37% em comparação com 2026. Finalmente, em 2034, o número estimado é de 1,92 milhão de eleitores, configurando um crescimento de 40,15% em relação a 2030. Esses percentuais demonstram uma tendência constante de ampliação do eleitorado expatriado, destacando a necessidade de reavaliações sobre a logística e os custos envolvidos no processo eleitoral para brasileiros residentes no exterior.

Tabela 6. Elaborada pelo Autor

1.	Lisboa: 45.273 eleitores
2.	Miami: 40.189 eleitores
3.	Boston: 37.159 eleitores
4.	Nagóia: 35.651 eleitores
5.	Londres: 34.498 eleitores
6.	Porto: 30.098 eleitores
7.	Tóquio: 28.730 eleitores
8.	Nova York: 27.937 eleitores
9.	Paris: 22.629 eleitores
10.	Milão: 20.054 eleitores

Tabela 7. Elaborada pelo autor

Projeções De Eleitores No Exterior Por Cidade

	Cidades	Eleitores em 2022	Projeção para 2026	Projeção para 2030	Projeção para 2034
1	Lisboa	45273	63386	88975	124699
2	Miami	40189	56268	78984	110696

A organização do processo eleitoral para cidadãos brasileiros residentes no exterior envolve um esforço significativo em termos de logística, infraestrutura e alocação de recursos financeiros, como evidenciado pelas demandas específicas das missões consulares em diferentes cidades do mundo. Em Londres, por exemplo, foram solicitados valores expressivos, como £50.040,00, apenas para o aluguel do espaço no West London College durante os dois turnos das eleições. Em Miami, os custos aproximaram-se de USD 95.565,00 apenas para o primeiro turno, com uma parte desse montante destinada à organização das filas e contratação de empresas especializadas em gerenciamento de multidões. Nova York reportou solicitações de USD 67.100,00, que incluíram gastos adicionais com segurança e instalação de urnas eletrônicas, enquanto Paris solicitou recursos específicos para aluguel de espaços e alimentação de mesários, além de EUR 498,00 para a instalação de um guarda-volumes com o objetivo de reduzir filas. Por sua vez, Tóquio relatou a necessidade de JPY 3.420.120 (aproximadamente USD 26.492,00) para aluguel de espaço, além de custos associados ao transporte das urnas e segurança. (Fonte: Correspondências eletrônicas trocadas entre os postos consulares e o Itamaraty em 2022 – cedidas pelo MRE)

Esses dados revelam o compromisso do governo brasileiro em garantir o direito ao voto para seus cidadãos no exterior, mesmo diante das dificuldades logísticas e dos custos elevados envolvidos. No entanto, ao analisar as implicações desses esforços, surgem questionamentos acerca da efetividade prática desse direito, especialmente considerando que ele depende de um planejamento meticuloso e de recursos financeiros muitas vezes escassos. Deve ser avaliado que, conquanto o direito ao voto deva ser assegurado, as limitações práticas, como os altos custos associados à organização do pleito, indicam que ele não é absoluto, estando condicionado à viabilidade administrativa.

A análise da participação dos eleitores no exterior também aponta para uma baixa efetividade do processo eleitoral. Apesar de os custos solicitados por cidades como Nova York (USD 67.100,00) e Miami (USD 95.565,00) serem elevados, a adesão dos eleitores permanece reduzida. Mesmo com medidas específicas para incentivar a participação, como a instalação de toldos em Paris ou o uso de empresas especializadas em gerenciamento de filas em Miami, as taxas de abstenção são historicamente altas. Isso demonstra que, embora as missões consulares invistam amplamente em infraestrutura, os resultados práticos em termos de engajamento dos eleitores ainda são limitados, especialmente quando comparados ao alto custo envolvido na organização do processo.

A relevância numérica dos votos do exterior suscita reflexões importantes, como já explicitado. Em todas as cidades analisadas, os custos por eleitor são consideravelmente elevados. Em Nova York, por exemplo, o aluguel de espaço custou USD 12.720,00, sem considerar despesas adicionais com segurança e materiais. Londres, que reportou um custo de £50.040,00 apenas para o aluguel do espaço, também apresentou uma baixa participação nos pleitos anteriores. Esses dados sugerem que o número de eleitores efetivamente envolvidos no processo não justifica, sob uma perspectiva administrativa, os montantes investidos.

Os fundamentos jurídicos e administrativos que sustentam a realização de eleições no exterior também apontam para desafios significativos. A organização do pleito em países estrangeiros exige um detalhamento rigoroso de recursos, considerando aspectos como a escassez de espaços disponíveis, que muitas vezes precisam ser alugados com meses de antecedência, como ocorreu em Tóquio. Note-se que os altos custos são justificados pela necessidade de seguir normas locais e garantir condições mínimas de segurança, evidenciando a complexidade de equilibrar o direito ao voto com os desafios orçamentários e administrativos.

Quando os custos diretos e indiretos relacionados à organização do processo eleitoral no exterior são comparados com os resultados obtidos, fica evidente um desequilíbrio significativo. Em Miami, por exemplo, o custo total reportado foi de USD 95.565,00, enquanto Nova York apresentou despesas totais de USD 67.100,00, com adições específicas para segurança e transporte. Paris também destacou a necessidade de recursos adicionais para alimentação de mesários e contratação de segurança. Esses valores, quando avaliados em relação ao número de eleitores que efetivamente comparecem às urnas, revelam um custo por eleitor desproporcionalmente elevado, muito superior ao observado em eleições realizadas no território nacional. Esse cenário reforça o questionamento sobre a razoabilidade administrativa do modelo atual de organização das eleições para brasileiros residentes no exterior.

Diante desses elementos, é possível concluir que, embora os esforços para garantir o direito ao voto sejam expressivos, os custos elevados e a baixa adesão dos eleitores indicam a necessidade de revisão do modelo atual. A análise custo-benefício sugere que os recursos alocados não têm gerado os resultados esperados em termos de participação efetiva, o que levanta questionamentos sobre a eficiência e a viabilidade do processo eleitoral voltado para brasileiros no exterior. A manutenção desse modelo exige uma reflexão

aprofundada sobre possíveis alternativas que conciliem a garantia do direito ao voto com maior eficácia e racionalidade administrativa.

Os postos consulares que gastaram mais recursos, de acordo com os dados de despesas para as eleições de 2022, são:

Tabela 8. Elaborada pelo autor. Dados fornecidos pelo MRE

1. Departamento de Tecnologia e Gestão da Informação: R\$ 2.629.803,00
2. Consulado-Geral em Londres: R\$ 2.329.549,00
3. Consulado-Geral do Brasil em Miami: R\$ 2.306.744,00
4. Consulado-Geral do Brasil em Tóquio: R\$ 2.195.541,00
5. Consulado-Geral do Brasil em São Francisco: R\$ 1.255.040,00
6. Consulado-Geral do Brasil em Boston: R\$ 1.222.011,00
7. Consulado-Geral em Nova Iorque: R\$ 1.166.264,00
8. Consulado-Geral em Nagoia: R\$ 1.151.598,00
9. Consulado-Geral em Paris: R\$ 1.143.087,00

Extrai-se de forma clara desses dados informados pelo Ministério das Relações Exteriores que o valor repassado pela Justiça Eleitoral para a realização das eleições para brasileiros no exterior, aproximadamente de R\$10.000.000,00 (dez milhões de reais), não é suficiente para arcar com os custos totais, restando ao MRE a utilização dos próprios limites orçamentários e financeiros para complementar os custos.

3.8 O custo per capita do voto no Brasil e no Exterior

Para avaliar o custo unitário do voto no Brasil e compará-lo com o voto de brasileiros residentes no exterior, podemos considerar dados disponíveis na Lei Orçamentária Anual – LOA de 2022, que detalha as ações e alocações orçamentárias da Justiça Eleitoral para o ano de 2022. O Tribunal Superior Eleitoral aloca recursos para organizar e executar eleições em âmbito nacional e internacional, considerando custos logísticos, de pessoal e tecnológicos. Esta análise incorpora uma visão política e sociológica sobre o impacto do gasto público em processos democráticos.

Em 2022, a Justiça Eleitoral teve a responsabilidade de administrar um eleitorado de mais de 156 milhões de eleitores, dos quais aproximadamente 697 mil residiam

no exterior. O orçamento alocado para a Justiça Eleitoral incluiu despesas para logística de urnas eletrônicas, treinamentos, manutenção de sistemas e despesas operacionais relacionadas às eleições. O custo unitário de um voto no Brasil é calculado dividindo o orçamento total da Justiça Eleitoral pelo número de eleitores aptos. Dados anteriores estimam que esse custo unitário gira em torno de R\$ 10,00 a R\$ 12,00 por voto.

Detalhamento das Ações

Valores em R\$1,00.
Recursos de todas as fontes.

Poder Judiciário

Órgão: 14000 JUSTIÇA ELEITORAL

Quadro Síntese

Código/Especificação	Empenhado 2020	PLO 2021	LOA 2021	PLO 2022	LOA 2022
Total	9.191.036.804	9.472.037.516	9.472.037.516	10.250.710.750	10.281.590.553
Programa					
0033 PROGRAMA DE GESTAO E MANUTENCAO DO PODER JUDICIARIO	8.231.652.134	8.395.523.003	8.395.523.003	9.093.637.059	9.093.637.059
0909 OPERAÇÕES ESPECIAIS: OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS	959.080.432	979.512.015	979.512.015	1.061.320.527	1.107.170.871
0910 OPERAÇÕES ESPECIAIS: GESTÃO DA PARTICIPAÇÃO EM ORGANISMOS E ENTIDADES NACIONAIS E INTERNACIONAIS	304.238	414.400	414.400	1.711.600	1.711.600
0999 RESERVA DE CONTINGÊNCIA	0	96.588.098	96.588.098	94.041.564	79.071.023
Funcao					
02 JUDICIÁRIA	7.122.446.590	7.278.193.218	7.278.193.218	7.996.476.596	7.996.476.596
09 PREVIDÊNCIA SOCIAL	1.109.205.544	1.117.329.785	1.117.329.785	1.097.160.463	1.097.160.463
28 ENCARGOS ESPECIAIS	959.384.670	979.926.415	979.926.415	1.063.032.127	1.108.882.471
99 RESERVA DE CONTINGÊNCIA	0	96.588.098	96.588.098	94.041.564	79.071.023
Subfuncao					
061 AÇÃO JUDICIÁRIA	1.346.807.852	1.188.028.844	1.188.028.844	1.334.833.932	1.334.833.932
122 ADMINISTRAÇÃO GERAL	4.632.624.698	4.832.317.409	4.832.317.409	5.307.737.915	5.307.737.915
126 TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	77.719.058	130.000.000	130.000.000	140.000.000	140.000.000
131 COMUNICAÇÃO SOCIAL	10.152.625	11.621.395	11.621.395	12.202.465	12.202.465
272 PREVIDÊNCIA DO REGIME ESTATUTÁRIO	1.109.205.544	1.117.329.785	1.117.329.785	1.097.160.463	1.097.160.463
301 ATENÇÃO BÁSICA	138.872.290	379.129.769	379.129.769	458.335.411	458.335.411
331 PROTEÇÃO E BENEFÍCIOS AO TRABALHADOR	216.883.977	0	0	0	0
846 OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS	1.658.770.761	1.717.022.216	1.717.022.216	1.806.399.000	1.852.249.344
999 RESERVA DE CONTINGÊNCIA	0	96.588.098	96.588.098	94.041.564	79.071.023

Figura 15. LOA 2022

O detalhamento sobre as ações orçamentárias relacionadas à Justiça Eleitoral, abrangendo os anos de 2020, 2021 e 2022, destaca dados sobre empenhos, propostas de leis orçamentárias - PLO e leis orçamentárias aprovadas. Com base nos dados apresentados, é possível analisar os custos associados ao processo eleitoral, as dificuldades administrativas enfrentadas e as projeções financeiras para os próximos anos.

O orçamento público da Justiça Eleitoral demonstra, de forma clara, a complexidade e os custos envolvidos na gestão do processo eleitoral brasileiro. Os dados mostram que, em 2020, o total empenhado foi de R\$ 9,19 bilhões, com incrementos em 2021 e 2022 para R\$ 9,47 bilhões e R\$ 10,28 bilhões, respectivamente, refletindo os esforços para a manutenção do funcionamento administrativo da Justiça Eleitoral bem como os desafios associados à realização de eleições, especialmente no contexto internacional. A evolução dos

valores evidencia a pressão orçamentária causada pela inflação e pela necessidade de atualização tecnológica e logística.

Entre as principais subfunções orçamentárias, destaca-se a Administração Geral, que concentra um volume significativo de recursos. Em 2020, foram empenhados R\$ 4,63 bilhões, valor que cresceu para R\$ 5,50 bilhões em 2022. Essa categoria inclui despesas relacionadas à infraestrutura física, recursos humanos e modernização administrativa, que são cruciais para o funcionamento do sistema eleitoral em todo o território nacional e no exterior. A subfunção Comunicação Social também desempenha um papel essencial, sendo responsável por campanhas de informação e conscientização eleitoral.

No caso específico da participação eleitoral de brasileiros residentes no exterior, é importante ressaltar a relevância de ações voltadas à "Gestão da Participação em Organismos e Entidades Nacionais e Internacionais", que teve um orçamento modesto, variando de R\$ 304 mil em 2020 para R\$ 1,71 milhão em 2022. Esses valores são apenas relacionados à publicidade e comunicação e representam uma pequena fração do total e revelam a necessidade de otimizar os gastos destinados a garantir o direito ao voto dos cidadãos no exterior, considerando o custo-benefício dessa operação. Tais gastos não se referem ao custo administrativo de organização da eleição em territórios estrangeiros, repita-se.

A análise orçamentária reforça os desafios de compatibilizar a universalidade do sufrágio com as restrições orçamentárias e operacionais. A logística eleitoral no exterior envolve não apenas o envio de materiais e a instalação de seções eleitorais, mas também a mobilização de servidores públicos e a adaptação a legislações e culturas locais. Tais dificuldades, somadas às altas taxas de abstenção observadas entre eleitores no exterior, levantam questões sobre a razoabilidade administrativa dessa operação.

A Justiça Eleitoral no Brasil desempenha um papel essencial na preservação da democracia, organizando e assegurando a legitimidade das eleições em um sistema eleitoral complexo e multifacetado. Sob a perspectiva do orçamento público, a análise dos custos e das dificuldades inerentes ao processo eleitoral revela desafios significativos que envolvem a administração eficiente dos recursos públicos, a adaptação a novas demandas sociais e tecnológicas, bem como a expansão da cidadania para brasileiros residentes no exterior. Esses desafios demandam a aplicação de princípios orçamentários e administrativos que permitam uma gestão equilibrada e efetiva.

Os princípios fundamentais que regem o orçamento da Justiça Eleitoral, como legalidade, eficiência, transparência e equidade, são pilares para a destinação de recursos de forma ética e estratégica. A legalidade assegura que as despesas sejam planejadas e aprovadas conforme o arcabouço jurídico estabelecido no art. 165 da Constituição Federal. A transparência, por sua vez, promove o controle social, permitindo que a sociedade acompanhe a aplicação dos recursos e avalie os resultados obtidos. Já a eficiência e a equidade são cruciais para garantir que os recursos sejam aplicados da melhor forma possível, alcançando todos os eleitores, independentemente de sua localização geográfica, com destaque para o voto de brasileiros no exterior.

O custo do voto no Brasil, com base no orçamento total de 2022 (R\$ 10,28 bilhões) e considerando 156 milhões de eleitores, foi de aproximadamente **R\$ 65,91 por eleitor**. Este cálculo reflete a relação direta entre os gastos orçamentários e o número de cidadãos aptos a votar no período. É possível fazer essa afirmação em razão da natureza da Justiça Eleitoral. Levando-se em conta que o objeto da JE é realizar as eleições e julgar causas decorrentes dessa atividade, regulando os recursos e sua distribuição no âmbito dos partidos políticos, bem como as respectivas prestações de contas, é possível afirmar que toda sua estrutura gravita em torno da atividade eleitoral, razão pela qual assim foi considerado o custo.

Os custos diretos e indiretos associados às eleições refletem a magnitude e a complexidade desse processo. Entre os custos diretos, destacam-se a produção e logística das urnas eletrônicas, que incluem sua fabricação, transporte, manutenção e armazenamento; a remuneração de pessoal, abrangendo mesários, juízes eleitorais e técnicos especializados; as campanhas educativas voltadas para o voto consciente e o combate à desinformação; além dos investimentos em infraestrutura física e tecnológica, essenciais para o funcionamento de seções eleitorais e sistemas de apuração. Já os custos indiretos incluem a mobilização de forças de segurança pública para garantir a tranquilidade nos locais de votação, bem como os impactos administrativos que exigem adaptações na rotina do TSE e dos Tribunais Regionais Eleitorais. No caso das eleições realizadas em territórios estrangeiros há que se contabilizar a remuneração dos servidores dos postos consulares.

A razoabilidade dos custos eleitorais, no entanto, é objeto de questionamento no presente trabalho, especialmente diante das altas taxas de abstenção verificadas em pleitos recentes e dos desafios logísticos para garantir a participação de brasileiros residentes no exterior. Embora os gastos sejam justificados pelo fortalecimento da

democracia e pela universalização do sufrágio, é essencial considerar propostas de racionalização que busquem equilibrar os custos operacionais e os resultados obtidos.

Entre essas propostas, destaca-se a possibilidade de digitalização parcial do processo eleitoral, permitindo o voto eletrônico remoto para categorias específicas de eleitores, como os residentes fora do Brasil, fato que, além de reduzir custos logísticos, poderia ampliar a participação e melhorar a eficiência do sistema.

Outras iniciativas incluem o aprimoramento do planejamento logístico, com a redistribuição estratégica de recursos em locais de votação com menor número de eleitores, e o estabelecimento de parcerias público-privadas para a manutenção de equipamentos e infraestrutura tecnológica, as quais tem o potencial de reduzir custos sem comprometer a integridade do processo eleitoral, assegurando maior sustentabilidade orçamentária e administrativa.

Ao considerar a transnacionalidade, a organização de eleições para brasileiros no exterior apresenta desafios adicionais, como os custos relacionados ao transporte de materiais, locação de espaços físicos e contratação de pessoal em países estrangeiros. Apesar desses desafios, a inclusão eleitoral de brasileiros residentes fora do país é um reflexo do compromisso do Estado brasileiro com a cidadania universal e com os princípios democráticos, mesmo com a baixa adesão registrada entre eleitores no exterior. Levanta-se, portanto, questões sobre a relação custo-benefício dessa operação, indicando a necessidade de revisar estratégias e avaliar alternativas que equilibrem melhor os custos e os resultados.

É possível ressaltar que os custos associados à Justiça Eleitoral são elevados, mas encontram justificativa nos princípios democráticos e na necessidade de garantir eleições justas, livres e inclusivas. A aplicação eficiente do orçamento público não apenas assegura a realização de eleições com integridade, mas também fortalece a confiança da sociedade na administração pública. Para tanto, é imprescindível avançar em iniciativas de modernização e racionalização, promovendo um sistema eleitoral sustentável e acessível para todos os brasileiros, em qualquer parte do mundo.

Projeções para os próximos anos, considerando a aplicação do INPC, indicam que os custos do processo eleitoral tendem a aumentar, acompanhando a inflação e as demandas por maior eficiência e segurança. Se assumirmos uma inflação média anual de 4%, os valores necessários para sustentar a Justiça Eleitoral podem ultrapassar R\$ 10,7 bilhões em 2023 e R\$ 11,2 bilhões em 2024. Esses aumentos pressionam ainda mais o orçamento público

e reforçam a importância de priorizar a alocação de recursos em áreas críticas, como tecnologia da informação e segurança cibernética, especialmente diante da crescente ameaça de desinformação e ataques aos sistemas eleitorais.

Quando analisamos os votos de brasileiros no exterior, o custo unitário é substancialmente mais elevado devido às complexidades envolvidas. A organização das eleições fora do país exige a instalação de seções eleitorais em mais de 97 países, muitas vezes em locais de difícil acesso ou com baixa concentração de eleitores, razão porque essas seções precisam ser operacionalizadas em cooperação com as embaixadas e consulados, e envolvem custos adicionais como transporte internacional de urnas eletrônicas, treinamento de equipes locais e emissão de materiais de votação bilíngues.

Colaciono abaixo, trecho extraído do Processo Administrativo do TRE/DF por meio do qual foi celebrado o TED - Termo de Execução Descentralizada com o Itamaraty em 2022, com o valor inicial transferido, qual seja R\$ 10.378.128,46 (dez milhões, trezentos e setenta e oito mil, cento e vinte e oito reais e quarenta e seis centavos).



SIAFI
Sistema Integrado
de Administração Financeira
do Governo Federal



TESOURO NACIONAL

Data e hora da consulta: 06/04/2022 17:42
Usuário: 80805086153

Documento de Programação Financeira

Ação
Transferência de Recurso Financeiro

Dados da PF
Número da PF:
070025/2022PF000018

Observação:
TRANSFERENCIA RECURSOS FINANCEIROS PARA ATIVIDADES REFERENTES A ELEICOES PRESIDENCIAIS NO EXTERIOR, CONFORME TED TRE-DF No 02/2022. PA 0000545-50.2022.6.07.8100

Data de Emissão:
06/04/2022

UG Emitente: 070025 - TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO D. FEDERAL - 14000 - JUSTICA ELEITORAL

UG Favorecida: 240005 - COORDENACAO-GERAL DE ORCAMENTO E FINANÇAS-MRE - 35000 - MINISTERIO DAS RELACOES EXTERIORES

Situação	Recurso	Fonte de Recurso	Categoria de Gasto	Vinculação de Pagamento	Valor Transferido
TRF003 - REPASSE RECURSOS DO EXERCICIO - TERMO DE EXECUCAO DESCENTRALIZADA (TED)	3	0100000000	C	491 - TRANSF.EXTERIOR DISCRICIONBRIA RESUL.PRIM-2	10.378.128,46
Termo de Execução Descentralizada - TED: 1AAIGV					
Total Transferido					10.378.128,46

Criado por: 80805086153 - RAFAEL ROMERO CARDOSO MACHADO | UG: 70025 - Data: 06/04/2022 às 17:41h

Anexo PF 18 - TRANSFERENCIA RECURSOS FINANCEIROS - MRE (1090321)

SEI 0000545-50.2022.6.07.8100 / pg. 241

1 de 1

Figura 16. Fonte: Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal

Ao passo que o custo unitário de um voto em território nacional reflete economias de escala e a densidade populacional das zonas eleitorais, no exterior o cenário é

diferente. Em países como Japão, Austrália e Estados Unidos, onde a comunidade brasileira é numerosa, o custo é diluído, mas em localidades menores, como Oriente Médio ou África, o custo por voto pode exceder R\$ 100,00 devido à logística envolvida.

Sob a perspectiva política, o alto custo de organização das eleições no exterior pode ser justificado pelo princípio da universalidade do sufrágio, que garante o direito ao voto a todos os cidadãos brasileiros, independentemente de sua localização. No entanto, do ponto de vista sociológico, questiona-se a eficiência desse investimento, considerando que a abstenção entre eleitores no exterior é tradicionalmente alta, superando 50%. Essa baixa adesão reduz a relação custo-benefício do processo eleitoral para essa população.

Ademais, as dinâmicas da transnacionalidade também influenciam essa análise. Os brasileiros no exterior desempenham papéis importantes como embaixadores culturais e econômicos do Brasil, e sua inclusão no processo eleitoral reforça os laços com a pátria de origem. Contudo, o debate sobre a viabilidade financeira de manter essa operação eleitoral ativa permanece. Críticos argumentam que os recursos poderiam ser melhor utilizados para fortalecer a infraestrutura eleitoral doméstica, enquanto defensores destacam a importância simbólica e prática de garantir o direito ao voto a todos os cidadãos.

Para o cálculo do custo do voto unitário no exterior, foi necessário pesquisar acerca dos gastos específicos realizados pelo MRE nas eleições gerais de 2022. De acordo com a prestação de contas realizada nos autos de processo administrativo SEI nº 545-50.2022.6.07.8100 do TRE/DF, os gastos foram realizados com a seguinte justificativa:

Tabela 9. Custos Eleições Exterior. Fonte: Ministério as Relações Exteriores

Categoria de gastos	Descrição	Custo	Valor
Cadastro Eleitoral	Despesas relacionadas à inscrição e manutenção do cadastro dos eleitores residentes no exterior	Cartório Eleitoral - Manutenção e materiais	Não se aplica
Cadastro Eleitoral	Despesas relacionadas à inscrição e manutenção do cadastro dos eleitores residentes no exterior	Cartório Eleitoral - Servidores	Não se aplica
Cadastro Eleitoral	Despesas relacionadas à inscrição e manutenção do cadastro dos eleitores residentes no exterior	Posto Consular - Estrutura	Não se aplica

Cadastro Eleitoral	Despesas relacionadas à inscrição e manutenção do cadastro dos eleitores residentes no exterior	Posto Consular - Servidores	Não se aplica
Infraestrutura	Gastos com estrutura física	Aluguel de espaços para realização da votação	4.158.624,18
Infraestrutura	Gastos com estrutura física	SERVICOS DE ENERGIA ELETRICA	88.715,56
Infraestrutura	Gastos com estrutura física	despesas com alimentação de mesários,	527.108,77
		GENEROS DE ALIMENTACAO	68.792,44
Infraestrutura	Gastos com estrutura física	LIMPEZA E CONSERVACAO	205.369,22
Infraestrutura	Gastos com estrutura física	MATERIAL P/ MANUT.DE BENS IMOVEIS/INSTALACOES	230,57
Infraestrutura	Gastos com estrutura física	segurança	
Infraestrutura	Gastos com estrutura física	aluguel de equipamentos (mesas, cadeiras, geradores e ferramentas)	263.673,00
Infraestrutura	Gastos com estrutura física	CONSERVAÇÃO DE IMÓVEIS	34.046,23
Infraestrutura	Gastos com estrutura física	SERVICOS DE LIMPEZA E CONSERVACAO	20.041,47
Infraestrutura	Gastos com estrutura física	MATERIAL DE LIMPEZA E PROD. DE HIGIENIZACAO	633,85
Infraestrutura	Gastos com estrutura física	aluguel de equipamentos (mesas, cadeiras, geradores e ferramentas)	433.331,94
Recursos Humanos - Extra	Despesas relacionadas à aos agentes consulares, mesários e eventuais colaboradores contratados para realização de serviços	PASSAGENS PARA O PAIS	4.586,95
Recursos Humanos - Extra	Despesas relacionadas à aos agentes consulares, mesários e eventuais colaboradores contratados para realização de serviços	PASSAGENS PARA O EXTERIOR	3.414,78
Recursos Humanos - Extra	Despesas relacionadas à aos agentes consulares, mesários e eventuais colaboradores contratados para realização de serviços	SERVICOS DOMESTICOS	569,03
Recursos Humanos - Extra	Despesas relacionadas à aos agentes consulares, mesários e eventuais colaboradores contratados para realização de serviços	Diárias	79.309,19
Logística	Organização e transporte das urnas	MATERIAL DE ACONDICIONAMENTO E EMBALAGEM	2.394,26

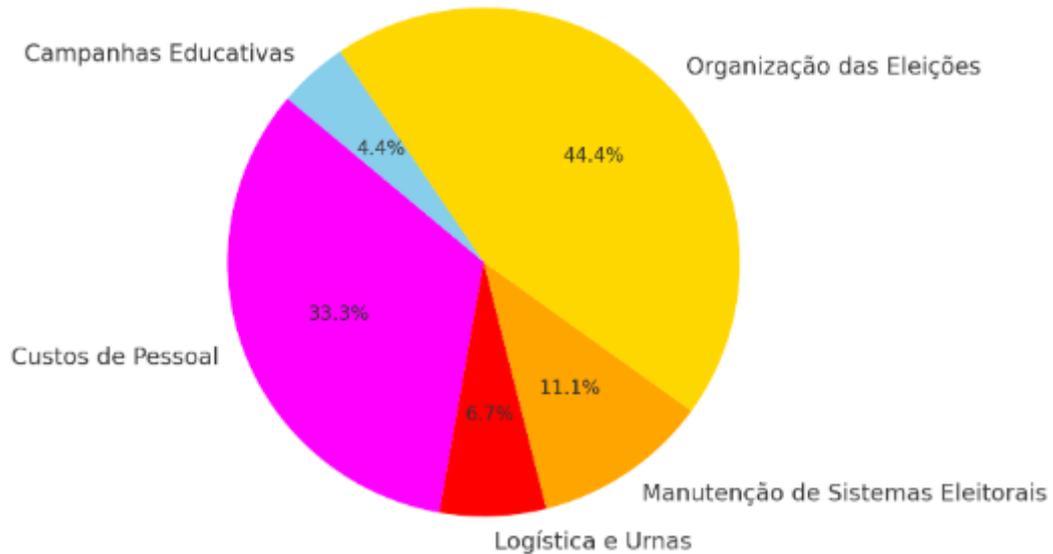
Logística	Organização e transporte das urnas	SERVICOS DE ESTACIONAMENTO DE VEICULOS	19.153,21
Logística	Organização e transporte das urnas	Transporte de urnas, segurança para os locais de votação, material de votação (urnas, cédulas, cabines).	R\$ 1.300.000,00
Logística	Organização e transporte das urnas	Locação de transporte pessoas	R\$ 39.518,72
Logística	Organização e transporte das urnas	Fretes	23.539,22
Logística	Organização e transporte das urnas	PEDAGIOS	5.880,83
Logística	Organização e transporte das urnas	TRANSPORTE DE SERVIDORES	2.465,00
Logística	Organização e transporte das urnas	VIGILANCIA OSTENSIVA	24.723,26
Logística	Organização e transporte das urnas	VIGILANCIA OSTENSIVA/MONITORADA/RASTREAMENTO	685.503,30
Logística	Organização e transporte das urnas	SERVICOS DE MANOBRA E PATRULHAMENTO	46.844,52
Logística	Organização e transporte das urnas	Combustíveis e lubrificantes automotivos	R\$ 15.681,15
Tecnologia e Comunicação	Despesas com tecnologia e comunicação	Manutenção equipamentos de TIC	1.578,51
Tecnologia e Comunicação	Despesas com tecnologia e comunicação	MATERIAL ELETRICO E ELETRONICO	26.550,01
Tecnologia e Comunicação	Despesas com tecnologia e comunicação	SERVICOS DE TELECOMUNICACOES	2.524,87
Tecnologia e Comunicação	Despesas com tecnologia e comunicação	SERVICOS DE COMUNICACAO EM GERAL	1.632,48
Tecnologia e Comunicação	Despesas com tecnologia e comunicação	MATERIAL DE TIC - MATERIAL DE CONSUMO	7.448,00
Tecnologia e Comunicação	Despesas com tecnologia e comunicação	TítuloNet Exterior, Link de dados para transmissão de resultados, computadores para utilização de transportadores virtuais e VPN, ferramentas de comunicação entre consulados e justiça eleitoral, (e-mail, redes sociais), hospedagem de websites informativos, desenvolvimento de aplicativos eleitorais, serviços de telecomunicações.	1.109,89
Fiscalização da Publicidade e Propaganda	Publicidade	EXPOSICOES, CONGRESSOS E CONFERENCIAS	432.724,32

Fiscalização da Publicidade e Propaganda	Publicidade	MATERIAL DE SINALIZACAO VISUAL E OUTROS	9.713,67
Fiscalização da Publicidade e Propaganda	Publicidade	MATERIAL P/ AUDIO, VIDEO E FOTO	169,10
Fiscalização da Publicidade e Propaganda	Publicidade	MATERIAL PARA DIVULGACAO	1.825,99
Fiscalização da Publicidade e Propaganda	Publicidade	Festividades e Homenagens	1.662,20
Fiscalização da Publicidade e Propaganda	Publicidade	SERVICOS DE PUBLICIDADE DE UTILIDADE PUBLICA	6.608,69
Fiscalização da Publicidade e Propaganda	Publicidade	SERVICOS GRAFICOS E EDITORIAIS	121.425,94
Fiscalização da Publicidade e Propaganda	Custos relacionados à fiscalização das campanhas	MATERIAL P/ UTILIZACAO EM GRAFICA	1.854,77
Legal e Administrativo	Despesas legais e administrativas	Medicamentos Veterinários	160,71
Legal e Administrativo	Despesas legais e administrativas	MATERIAL HOSPITALAR	1.385,68
Legal e Administrativo	Despesas legais e administrativas	MATERIAL LABORATORIAL	943,74
Legal e Administrativo	Despesas legais e administrativas	MATERIAL DE CONSUMO - REPARTICOES NO EXTERIOR	6.694,68
Legal e Administrativo	Despesas legais e administrativas	MATERIAL DE COPA E COZINHA	9.666,20
Legal e Administrativo	Despesas legais e administrativas	OUTROS SERVICOS	435,62
Legal e Administrativo	Despesas legais e administrativas	MATERIAL DE EXPEDIENTE	201.820,31
Legal e Administrativo	Despesas legais e administrativas	SEGUROS EM GERAL	41.856,79
Legal e Administrativo	Despesas legais e administrativas	OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	210.831,45
Legal e Administrativo	Despesas legais e administrativas	SERV. DE APOIO ADMIN., TECNICO E OPERACIONAL	436.552,41
Legal e Administrativo	Despesas legais e administrativas	SERV.MEDICO-HOSPITAL.,ODONTOL.E LABORATORIAIS	7.471,42
Legal e Administrativo	Despesas legais e administrativas	SERVICOS DE ASSISTENCIA SOCIAL	3.007,48
Legal e Administrativo	Despesas legais e administrativas	SERVICOS DE COPIAS E REPRODUCAO DE DOCUMENTOS	6.396,61
Legal e Administrativo	Despesas legais e administrativas	SERVICOS DE SOCORRO E SALVAMENTO	4.974,20
Legal e Administrativo	Despesas legais e administrativas	SERVICOS TECNICOS PROFISSIONAIS	283.579,40
Legal e Administrativo	Despesas legais e administrativas	TAXA DE ADMINISTRACAO	9.687,23

Legal e Administrativo	Despesas legais e administrativas	UNIFORMES, TECIDOS E AVIAMENTOS	12.360,02
Total			9.908.803,00

Gráfico 10. Elaborado pelo autor

Distribuição dos Custos das Ações da Justiça Eleitoral



Assim sendo, considerando que os gastos acima descritos foram realizados exclusivamente para a realização da eleição presidencial brasileira para o eleitorado residente no exterior, o custo do voto unitário sobe para **R\$ 80,12** por eleitor.

É necessário destacar que, fazendo a **Curva de Pareto**, sendo esta uma ferramenta que ilustra a distribuição dos custos ou impactos, frequentemente utilizada para identificar os itens mais significativos em relação ao total, conclui-se que:

1. 80% do total dos gastos consulares estão concentrados em poucos itens principais:

- FRETES E TRANSPORTES DE ENCOMENDAS (63,15%)
- LOCACAO DE IMOVEIS (19,99%)

2. Os outros itens, como FORNECIMENTO DE ALIMENTAÇÃO e SERV. DE APOIO ADMINISTRATIVO, representam uma menor contribuição para o custo total, mas ainda são significativos.

O custo unitário do voto de brasileiros no exterior, portanto, é significativamente mais alto do que o de eleitores no Brasil, refletindo os desafios logísticos e

operacionais específicos dessa operação. Apesar disso, a manutenção desse direito reafirma o compromisso do Brasil com a inclusão democrática, mesmo que isso implique desafios financeiros. A análise cuidadosa da abstenção, dos custos e do impacto político é essencial para que decisões futuras possam equilibrar eficiência administrativa com a promoção dos valores democráticos.

A análise da razoabilidade e justificativa dos custos associados à Justiça Eleitoral brasileira exige uma abordagem abrangente, fundamentada em princípios democráticos, gestão pública e eficiência orçamentária. A democracia moderna repousa sobre pilares que garantem o direito ao voto como expressão máxima da soberania popular, sendo que a Constituição Federal de 1988 consagra, no artigo 14, o voto como um direito fundamental. Cabe ao Estado, portanto, organizar e financiar o processo eleitoral, otimizando os investimentos substanciais necessários para sua realização, para que o gasto ultrapasse a simples organização de eleições, abrangendo princípios como igualdade, transparência e legitimidade, que sustentam a credibilidade do sistema eleitoral brasileiro.

Os custos da Justiça Eleitoral refletem tanto a extensão geográfica e demográfica do Brasil quanto os desafios logísticos e tecnológicos que a organização do processo no exterior. Por exemplo, garantir a equidade exige que o sistema alcance eleitores tanto em regiões urbanas densamente povoadas quanto em áreas remotas, como comunidades na Amazônia, onde o transporte e a comunicação representam desafios operacionais significativos, ao passo que no exterior os cidadãos das regiões mais remotas possam de alguma forma acessar a estrutura para exercer o direito ao voto. Tais custos são amplamente justificados pela necessidade de assegurar que todos os cidadãos, independentemente de sua localização, tenham igual acesso ao direito ao voto.

Os investimentos em tecnologias avançadas, como as urnas eletrônicas, não apenas viabilizam eleições rápidas e seguras, mas também reforçam a transparência e a legitimidade do processo, prevenindo questionamentos e conflitos pós-eleitorais.

A razoabilidade dos custos eleitorais pode ser avaliada por indicadores como taxas de participação, alcance logístico e a relação custo-benefício das ações empreendidas, como feito no presente trabalho.

O fortalecimento da confiança na democracia e a prevenção de crises institucionais são benefícios intangíveis que reforçam a necessidade desses investimentos, mesmo em cenários de custo elevado.

Sob a perspectiva econômica, os gastos eleitorais devem ser entendidos como investimentos na estabilidade social e institucional. A teoria do custo da democracia destaca que democracias consolidadas tendem a atrair mais investimentos e promover crescimento econômico sustentável, justificando o custo de eleições livres e justas, sendo que o processo eleitoral gera externalidades positivas, como o aumento da conscientização política e a inclusão social, que embora difíceis de quantificar, ampliam os benefícios desses gastos para além do âmbito estritamente eleitoral.

Quando comparado a outros países, o Brasil apresenta custos relativamente altos devido ao uso de tecnologia avançada e à abrangência de seu sistema eleitoral, mas tais gastos garantem confiabilidade e alcance, superando desafios enfrentados por sistemas menos tecnológicos.

Para racionalizar os custos, é fundamental adotar estratégias que combinem eficiência e inovação. A digitalização progressiva do processo eleitoral, como a automação administrativa e a ampliação do uso de sistemas eletrônicos, pode reduzir custos com transporte, papel e logística. Parcerias público-privadas para financiamento de infraestrutura e tecnologia representam uma alternativa viável para aliviar a pressão sobre o orçamento público.

A implementação de métricas de desempenho pode auxiliar na avaliação da relação custo-benefício de cada ação, promovendo maior eficiência e transparência no uso dos recursos.

É crucial, portanto, buscar inovações que otimizem os recursos e aumentem a efetividade, especialmente diante de desafios como a abstenção crescente e os custos associados à transnacionalidade. A sustentabilidade financeira e o fortalecimento da democracia devem estar no centro das discussões sobre o orçamento eleitoral, garantindo que os recursos investidos não apenas atendam às demandas operacionais, mas também contribuam para a inclusão e o engajamento cívico de todos os brasileiros, dentro e fora do país.

3.9 Entrevistas estruturadas

Os participantes forneceram perspectivas complementares sobre os custos, a participação e os desafios administrativos relacionados ao processo eleitoral para brasileiros no exterior, enriquecendo a análise da pesquisa. Todos eles ocuparam na eleição geral de 2022

cargos de gestão, com alto grau de responsabilidade na realização das eleições presidenciais para brasileiros no exterior.

□ **Paulo Tadeu Moreira Saldanha**

Cargo: Secretário de Administração, Orçamento e Finanças do TRE-DF. Contribuição: Destacou a "ridícula" participação de eleitores no exterior, criticando a relação custo-benefício e o modelo atual de organização das eleições.

□ **Andrey Bernardes Pousa Corrêa**

Cargo: Secretário de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) do TRE-DF. Contribuição: Forneceu dados sobre os custos médios por eleitor no exterior e sugeriu inovações tecnológicas para otimizar o processo eleitoral.

□ **Edvaldo Santos Guimarães Júnior**

Cargo: Chefe de Gabinete da Presidência do TRE-DF. Contribuição: Abordou os altos índices de abstenção no exterior, estimados em até 60%, e as dificuldades logísticas enfrentadas pelos eleitores.

□ **Rui Moreira de Oliveira**

Cargo: Diretor-Geral do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Contribuição: Enfatizou a importância de garantir o direito ao voto, destacando o impacto potencial dos votos no exterior em eleições polarizadas.

□ **Roberval Casemiro Belinati**

Cargo: Desembargador e ex-presidente do TRE-DF. Contribuição: Apontou que, embora os votos do exterior tenham relevância limitada, a organização das eleições ainda é essencial para atender às exigências democráticas.

A entrevista seguiu o roteiro abaixo:

Efetividade da Participação Eleitoral no Exterior
--

- Como o senhor(a) avalia a participação dos eleitores brasileiros residentes no exterior nas últimas eleições presidenciais?
- Quais são, na sua opinião, os principais fatores que contribuem para as taxas de abstenção entre eleitores no exterior?

Custos Diretos e Indiretos do Processo Eleitoral

- O senhor(a) considera que os custos para a realização das eleições no exterior são compatíveis com os benefícios gerados?
- Há desafios específicos relacionados aos custos diretos e indiretos da organização das eleições no exterior que o senhor(a) gostaria de destacar?

Relevância Numérica dos Votos dos Eleitores no Exterior

- Na sua visão, qual é a relevância numérica dos votos dos brasileiros no exterior para o resultado geral das eleições presidenciais?
- Os votos do exterior podem ser decisivos em pleitos polarizados? Em que condições?

Justificação da Realização das Eleições no Exterior

- Como o senhor(a) avalia a justificativa democrática para a realização de eleições para brasileiros residentes no exterior?
- O modelo atual de organização das eleições no exterior é eficaz, na sua opinião? Por quê?

Propostas para Racionalização dos Custos

- Existem alternativas que poderiam ser implementadas para otimizar os custos e aumentar a eficiência das eleições no exterior?
- A digitalização parcial ou completa do processo eleitoral seria uma solução viável? Quais seriam os desafios dessa implementação?

Desafios Administrativos

- Quais são os principais desafios administrativos enfrentados para organizar eleições fora do território nacional?
- O senhor(a) considera que a relação entre o TRE-DF e os postos consulares é eficiente no processo de organização das eleições?

Considerações Gerais

- Há algo mais que o senhor(a) gostaria de acrescentar sobre a organização das eleições para brasileiros no exterior?

A análise qualitativa das entrevistas realizadas no âmbito do projeto de pesquisa sobre a participação de brasileiros residentes no exterior nas eleições presidenciais revelou dados significativos, que fornecem subsídios importantes para a compreensão dos desafios, limitações e justificativas relacionadas ao tema. As respostas dos entrevistados foram correlacionadas com os objetivos da pesquisa, revelando aspectos centrais, como os

custos administrativos, a baixa adesão eleitoral, a relevância numérica dos votos e os fundamentos democráticos que sustentam a organização do processo eleitoral transnacional.

Inicialmente, a questão da efetividade da participação eleitoral foi amplamente discutida. **Paulo Tadeu Moreira Saldanha**, Secretário de Administração, Orçamento e Finanças do TRE-DF, classificou a participação dos eleitores no exterior como "ridícula", considerando os custos elevados e a logística envolvida. Ele também destacou que, embora o direito ao voto seja inquestionável, o desinteresse dos brasileiros no exterior pelo processo político nacional é um dos principais fatores que contribuem para as taxas de abstenção, que ele estima estar próxima de 60%. Esse dado é corroborado por **Edvaldo Santos Guimarães Júnior**, Chefe de Gabinete da Presidência do TRE-DF, que enfatizou que as dificuldades logísticas, como a necessidade de viajar longas distâncias até os locais de votação, agravam ainda mais essa situação.

A correlação entre essas percepções e os objetivos da pesquisa destaca que, embora a universalidade do sufrágio seja um princípio democrático fundamental, sua operacionalização no contexto transnacional encontra barreiras significativas, tanto em termos de adesão quanto de eficiência. Esse ponto foi reiterado por **Andrey Bernardes Pousa Corrêa**, Secretário de TIC do TRE-DF, que mencionou que, apesar de iniciativas como o aplicativo e-Título, o engajamento dos eleitores continua baixo, refletindo uma desconexão entre a estrutura eleitoral oferecida e as condições práticas para os eleitores.

Outro aspecto relevante discutido nas entrevistas é o custo elevado do processo eleitoral no exterior. Para **Andrey Bernardes Pousa Corrêa**, o custo médio na parte de tecnologia por eleitor no exterior foi de aproximadamente R\$ 28, considerando o orçamento de R\$ 10 milhões destinado às eleições no exterior em 2022. **Rui Moreira de Oliveira**, Diretor-Geral do TSE, ressaltou que a descentralização de recursos e a dependência do Ministério das Relações Exteriores para a execução logística aumentam ainda mais os custos indiretos, complicando a gestão administrativa. Além disso, **Paulo Tadeu Moreira Saldanha** apontou que não há um detalhamento claro dos gastos realizados pelos postos consulares, sugerindo que parte dos recursos pode estar sendo utilizada para finalidades que extrapolam a coleta de votos, como reformas em embaixadas.

Essa análise orçamentária revela uma relação custo-benefício questionável, especialmente quando comparada às taxas de participação efetiva. As entrevistas reforçam um ponto crítico do projeto de pesquisa: a necessidade de avaliar a razoabilidade administrativa do modelo atual, dado que os elevados custos por eleitor não se traduzem em uma

participação proporcionalmente significativa. Isso é particularmente evidente nas falas de **Roberval Casemiro Belinati**, ex-presidente do TRE-DF, que destacou que, embora o número absoluto de eleitores no exterior tenha crescido, sua relevância numérica permanece limitada, representando uma fração ínfima do eleitorado total.

A relevância dos votos dos brasileiros no exterior foi outro tema recorrente nas entrevistas. **Rui Moreira de Oliveira** mencionou que, embora os votos tenham impacto reduzido na maioria das eleições, eles podem ser decisivos em pleitos altamente polarizados. No entanto, **Edvaldo Santos Guimarães Júnior** argumentou que, historicamente, a baixa participação e o pequeno número de eleitores efetivamente votantes tornam seu impacto pouco expressivo na definição do resultado. Essas opiniões reforçam um dilema fundamental da pesquisa: a necessidade de equilibrar a inclusão democrática com a eficiência administrativa e financeira do processo eleitoral.

Por fim, as entrevistas também abordaram possíveis alternativas para otimizar o modelo atual. **Andrey Bernardes Pousa Corrêa** sugeriu a ampliação do uso de tecnologias, como o voto eletrônico remoto, para reduzir custos e aumentar a adesão. **Edvaldo Santos Guimarães Júnior** mencionou a possibilidade de consolidar locais de votação em áreas estratégicas, minimizando os gastos logísticos. Essas propostas refletem um consenso entre os entrevistados sobre a importância de modernizar o processo eleitoral para torná-lo mais sustentável e acessível, sem comprometer o direito constitucional ao voto.

É possível concluir, portanto, que as entrevistas fornecem um panorama detalhado sobre os desafios e limitações da organização das eleições para brasileiros no exterior. As falas dos entrevistados corroboram a relevância dos objetivos do projeto de pesquisa e oferecem insights valiosos para a formulação de recomendações práticas. A análise qualitativa dos dados destaca a necessidade de revisar o modelo atual, buscando soluções que equilibrem os princípios democráticos com a sustentabilidade administrativa e financeira, promovendo um processo eleitoral mais eficiente e inclusivo.

3.10 Resumo do capítulo

O capítulo gravita em torno da reflexão detalhada sobre a emigração do Brasil e os desafios administrativos enfrentados na organização das eleições para brasileiros no exterior, levando em conta aspectos relativos à transnacionalidade, existentes nesse contexto.

Inicialmente discute-se o notável aumento da comunidade brasileira fora do país, a qual atingiu 4 milhões e meio de indivíduos em 2022 segundo dados do MRE. Isso reflete a busca por melhores condições econômicas e estabilidade política pelos emigrantes brasileiros, além dos laços culturais e familiares presentes nos países desenvolvidos como EUA, Portugal e Japão. A transnacionalidade surge como um conceito fundamental ao evidenciar a manutenção de laços econômicos e culturais dos emigrantes com o Brasil mesmo estando fora do país.

As transferências financeiras, as quais ultrapassaram US\$ 4 bilhões em 2022, se destacam como um vínculo econômico crucial que ajuda a sustentar famílias no Brasil e fortalecer a economia nacional. Essas remessas são frequentemente destinadas à educação e saúde ou investimentos e revelam a relevância econômica da diáspora ao mesmo tempo que demonstram o desejo dos emigrantes de manterem sua conexão com sua terra natal.

No âmbito político brasileiro a participação dos eleitores que vivem no exterior é examinada considerando sua importância para a democracia e seu efetivo impacto na realidade política internacional do país. Em que pese o direito ao voto fortalecer a cidadania além das fronteiras nacionais, a baixa taxa de participação eleitoral - com uma taxa de absenteísmos de 51,6 % em 2022 - e os elevados custos administrativos e logísticos, questiona-se a viabilidade do sistema atual.

Em 2022, os eleitores residentes fora do país representaram apenas 0,27 % do total de votantes, um indicador que evidencia um impacto limitado em termos quantitativos, embora tenha uma significativa relevância simbólica.

Entrevistas estruturadas conduzidas com autoridades da Justiça Eleitoral e do Ministério das Relações Exteriores confirmaram essa avaliação expressada pelos entrevistados enfatizaram os altos custos envolvidos no processo eleitoral fora do país - cerca de R\$ 80 por voto no exterior - em contraste com os aproximadamente R\$ 65 por voto no Brasil. Além disso ressaltaram a importância de introdução de novas tecnologias como a votação eletrônica remota para aumentar a participação e diminuir despesas.

Os obstáculos administrativos são frequentemente debatidos e abrangem aspectos como o transporte das urnas eletrônicas, logística e a locação de espaços físicos para as eleições. Além disso, se inclui nessas despesas questões alheias ao processo eleitoral que ocorre em território nacional, e a adaptação às normas locais em diferentes países.. Os postos

consulares têm um papel crucial nesse processo e enfrentam desafios cada vez maiores em países com comunidades brasileiras dispersas.

Dados específicos apontam altos custos operacionais em cidades como Miami, Londres e Nova York, com cifras que chegam a ultrapassar R\$ 2 milhões em algumas localidades apenas para garantir a realização das eleições, conquanto haja investimentos substanciais nesse sentido. A taxa de participação dos eleitores ainda é baixa e isso ocorre por conta de obstáculos logísticos e do afastamento dos eleitores que vivem no exterior em relação à política nacional.

Outro aspecto importante debatido foi a avaliação dos custos em relação aos benefícios das eleições no exterior. Apesar de o direito ao voto ser um princípio fundamental da democracia, a baixa participação eleitoral juntamente com os custos elevados *per capita* indicam a necessidade de rever o sistema atual. A análise de Pareto realizada mostrou que a maior parte dos gastos está focada em aspectos como transporte e aluguel de imóveis, destacando a complexidade logística envolvida no processo.

Medidas como a implementação de digitalização parcial ou completa das eleições, juntamente com a centralização de zonas eleitorais em locais estratégicos, foram sugeridas com o intuito de melhorar a eficiência do processo eleitoral e diminuir os custos envolvidos.

Os especialistas também examinaram a importância dos votos emitidos por cidadãos no exterior durante as eleições presidenciais por meio dos questionários qualitativos aplicados. Embora representem uma parcela pequena numericamente falando, resta evidente que esses votos podem ter um papel crucial em situações de polarização extrema como justificativa para manutenção desse processo. Todavia, os entrevistados destacaram que a falta de participação ativa dos eleitores que vivem fora do país além dos obstáculos logísticos e financeiros comprometem a eficácia da organização das eleições fora do país.

Conclui-se no capítulo que é essencial mantermos o processo eleitoral para os brasileiros no exterior como forma de garantir o sufrágio universal e fortalecer os valores democráticos do Brasil. No entanto, também é reconhecida a importância de implementar novidades que conciliem inclusão democrática com eficiência administrativa e financeira. O avanço das tecnologias, uma revisão das estratégias logísticas e uma maior colaboração entre o sistema eleitoral e os postos consulares são passos prioritários para otimizar esse processo. Portanto é importante manter o direito ao voto como uma conquista em constante evolução e

adaptá-lo continuamente de acordo com os princípios de eficácia e representação democrática.

4 - CONCLUSÃO

A pesquisa realizada neste estudo teve como objetivo examinar a viabilidade administrativa das eleições realizadas para brasileiros que vivem no exterior, em relação aos custos financeiros e logísticos envolvidos e à importância política desse processo.

Em conformidade com o princípio da cidadania contido no artigo 14 da Constituição Federal de 1988 - que assegura aos brasileiros o direito ao voto incluindo aqueles que residem fora do Brasil - foi observado que a realização de eleições para esses cidadãos vai além do simples ato de votar. É um procedimento que reforça a ligação entre os migrantes e sua terra natal ao incentivar a cidadania transfronteiriça e fortalecer os vínculos de identificação cultural e política.

Todavia, os dados apresentados nessa pesquisa apontam desafios significativos, especialmente no tocante a baixa participação nas eleições e os altos custos operacionais. A elevada taxa de não comparecimento, que superou os 50% nas últimas eleições presidenciais, indica que a mobilização efetiva dos eleitores no exterior continua sendo limitada, apesar dos consideráveis esforços das autoridades eleitorais e consulares. Esses fatos destacam a necessidade de revisão do modelo atualmente utilizado, sob os aspectos de eficiência, efetividade e economia, princípios fundamentais para a governança pública.

Em termos de propostas apresentadas é necessário o desenvolvimento de estratégias que equilibrem a garantia do direito essencial de voto com a eficiência na gestão de recursos disponíveis. Para começar a abordagem sugerida envolve uma revisão do modelo logístico atualmente utilizado nas eleições no exterior visando otimizar a alocação dos recursos humanos e materiais. A ideia de centralizar os locais de votação juntamente com as seções eleitorais em áreas estratégicas onde há grande concentração de cidadãos brasileiros poderia resultar na redução dos custos operacionais sem prejudicar o acesso ao voto.

Além disso, é sugerido investir em tecnologias, como o voto eletrônico à distância, que são suportadas por sistemas de segurança cibernética confiáveis. Introduzir esse método de votação poderia aumentar consideravelmente o número de eleitores que residem no exterior enquanto também diminuiria os gastos relacionados ao transporte de urnas eletrônicas e outros materiais necessários.

Outra ideia seria expandir as informações e a educação direcionadas aos eleitores no exterior. Iniciativas de conscientização em parceria com grupos comunitários e

redes de brasileiros no exterior poderiam ajudar a reduzir a abstenção ao explicar melhor o papel e a relevância do voto na definição da agenda política do País.

No âmbito institucional, propõe-se estabelecer um canal contínuo de comunicação entre o Tribunal Eleitoral Brasileiro, o Ministério das Relações Exteriores e os representantes das comunidades brasileiras no exterior. Esta entidade consultiva poderia identificar necessidades específicas, avaliar a viabilidade de novas iniciativas e acompanhar a implementação de melhorias no processo eleitoral internacional.

É essencial também, investigar maneiras de fortalecer a representação dos cidadãos que vivem no exterior em termos políticos e civis no país de origem da forma mais participativa e inclusiva possível.

Ainda, é crucial conduzir avaliações regulares para analisar o impacto das políticas públicas destinadas a envolver os emigrantes na vida política, garantindo assim uma utilização justa e eficiente dos recursos destinados a esse processo. Essas avaliações poderiam servir como base para reformas eleitorais futuras ao se apoiarem em evidências empíricas que estejam alinhadas com os princípios da administração pública contemporânea.

Não há dúvida de que a realização de eleições para brasileiros no exterior é uma iniciativa carregada de simbolismo político significativo; contudo, requer ajustes estruturais e gerenciais para se tornar plena em eficiência e racionalidade. A busca por soluções criativas e abrangentes deve orientar os esforços das entidades públicas a fim de garantir que a cidadania brasileira continue sendo exercida em sua totalidade mesmo para aqueles além das fronteiras geográficas do País.

Uma análise minuciosa dos dados e desafios encontrados no processo eleitoral dos brasileiros que vivem no exterior destaca não só as fragilidades estruturais e culturais presentes, mas também as oportunidades para fortalecer a noção de cidadania além-fronteiras. Segundo esta pesquisa, a baixa participação nas eleições - apesar do elevado número de eleitores registrados - está diretamente ligada a questões como obstáculos logísticos, limitações para acessar os locais de voto e um afastamento cultural e político de muitos emigrantes em relação à realidade do Brasil. Essa falta de conexão pode ser mais bem enfrentada ao adotar medidas que incentivem a participação constante indo além dos momentos eleitorais e fortalecendo os vínculos entre os brasileiros no exterior e os debates políticos no Brasil.

A introdução de tecnologias de votação remota como o voto online emerge como uma sugestão crucial para modernizar o sistema eleitoral internacionalmente. Sistemas

seguros juntamente com uma autenticação robusta focalizada na biometria ou autenticação multifator podem não apenas diminuir consideravelmente os custos logísticos mas também facilitar a participação de eleitores espalhados geograficamente. Esses avanços tecnológicos não só ajudam a otimizar recursos como também têm o potencial de aumentar a inclusão eleitoral ao superar as barreiras relacionadas à distância que prejudica as taxas de participação.

É responsabilidade da Justiça Eleitoral adaptar o sistema de votação no exterior diante do cenário global em constante evolução atualmente. O enfoque em áreas com mais eleitores e o estabelecimento de postos de votação locais são medidas que podem melhorar o uso dos recursos disponíveis, diminuir gastos operacionais sem prejudicar o direito ao voto. Além disso, promover transporte subsidiado ou gratuito em regiões de difícil acesso poderia incentivar uma maior participação nas eleições. Em conjunto com isso é possível elevar a consciência dos eleitores sobre a importância de participar das eleições e entender como as políticas públicas afetam suas vidas através de campanhas educativas constantes nas plataformas online e redes sociais.

Sem dúvida alguma é importante fortalecer as parcerias com organizações comunitárias locais como entidades culturais, religiosas e associativas que têm um alcance significativo e estão próximas dos eleitores, podendo colaborar na disseminação de informações e no engajamento para as eleições. Essas parcerias descentralizadas ajudariam a aliviar a carga dos postos consulares, resultando em uma gestão mais eficiente do processo eleitoral. Também é percebido que ao digitalizar completamente o registro eleitoral e fornecer meios para atualização de informações e avisos automáticos sobre datas e locais de votação poderia tornar mais simples para os eleitores acessarem o sistema e incentivar maior participação.

Do ponto de vista econômico, as remessas que os brasileiros enviam do exterior representam uma das formas mais concretas de transnacionalidade, ressaltando a importância desse grupo para o Brasil. Essas contribuições financeiras sustentam famílias e estimulam as economias locais, demonstrando uma interdependência que justifica esforços para garantir a participação política e cívica desses cidadãos. Nesse contexto, o fortalecimento do processo eleitoral no exterior pode ser interpretado como um reconhecimento ao investimento simbólico e econômico realizado por essas comunidades no Brasil.

No que se refere ao contexto normativo e institucional, é importante rever a questão do direito de voto no exterior levando em consideração critérios de razoabilidade administrativa, ainda que a implementação de novas soluções seja desafiadora. Uma possibilidade seria associar o direito de voto a condições como a atualização regular dos dados cadastrais para evitar o acúmulo de registros desatualizados e incentivar uma maior consciência cívica por parte dos eleitores.

Criar assentos parlamentares dedicados para representantes da diáspora brasileira no Congresso Nacional é uma medida que pode fortalecer a representação política e encorajar a participação nas eleições, dando mais importância ao processo.

Além disso, explorar o cofinanciamento das eleições por parte de comunidades locais ou entidades parceiras pode ser uma opção viável para garantir a sustentabilidade financeira do processo eleitoral. Oferecer incentivos fiscais ou administrativos aos participantes poderia ser uma maneira adequada de promover um modelo colaborativo na organização das eleições. Para assegurar que essas propostas sejam bem-sucedidas em termos éticos e práticos, é crucial considerar questões como segurança cibernética no caso do voto remoto além de transparência ao redesenhar as zonas eleitorais.

Concluindo o raciocínio exposto anteriormente: é importante ressaltar que fortalecer o processo eleitoral para os brasileiros que vivem no exterior representa oportunidade estratégica para consolidar sua cidadania além-fronteiras. Permitir que esses cidadãos participem das eleições não só fortalece os pilares democráticos como também contribui para uma imagem positiva do Brasil no cenário global. É essencial continuar investigando e avaliando de forma constante a participação eleitoral internacional e as medidas implementadas para garantir um processo sustentável e eficiente em conformidade com os princípios constitucionais e democráticos. É crucial lidar com os obstáculos na gestão e finanças ao mesmo tempo em que se procura por ideias criativas que unam a participação cidadã à eficiência administrativa assegurando que o Brasil permaneça como modelo de democracia inclusiva e acessível.

REFERÊNCIAS

- ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. *Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2022.
- ADORNO, S. Inteligência artificial. *Estudos Avançados*, v. 35, n. 101, 2021. DOI: [10.1590/s0103-4014.2021.35101.001](https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2021.35101.001).
- AL-SHBAIL, T.; AMAN, A. E-government and accountability. *Transforming Government: People, Process and Policy*, Emerald Publishing Limited, v. 12, n. 2, p. 155-190, 21 mai. 2018. DOI: [10.1108/tg-09-2017-0057](https://doi.org/10.1108/tg-09-2017-0057).
- AMALIA, M. M. Enhancing accountability and transparency in the public sector: A comprehensive review of public sector accounting practices. *Journal of Public Sector Accounting*, v. 1, n. 03, p. 160-168, 2023. DOI: [10.58812/esaf.v1i03.105](https://doi.org/10.58812/esaf.v1i03.105).
- ARANAS, A. G. L. Relational politics in public administration tete-a-tete public opinion. *International Academy of Theoretical & Applied Science*, v. 38, n. 06, p. 6-9, 30 jun. 2016. DOI: [10.15863/tas.2016.06.38.2](https://doi.org/10.15863/tas.2016.06.38.2).
- AZIZ, M. A. A.; RAHMAN, H. A.; ALAM, M. M.; SAID, J. Enhancement of the accountability of public sectors through integrity system.
- BAPTISTA, J. F. C. A Gestão e Evolução Tecnológica no Processo Eleitoral Português: “O Incontornável Voto Eletrônico”. 2016. (*Faltam informações como tipo de documento e local de publicação*).
- BENEDUZI, Luis Fernando. Que país é este? Narrativas sobre o Brasil criadas por brasileiros residentes no exterior. In: *INDEPENDÊNCIAS – DEPENDÊNCIAS – INTERDEPENDÊNCIAS*, VI Congresso CEISAL, jun. 2010, Toulouse, França. Anais [...]. HALSHS-00502267.
- BINENBOJM, Gustavo. A constitucionalização do direito administrativo no Brasil: um inventário de avanços e retrocessos. *Revista Brasileira de Direito Público*, Belo Horizonte, n. 14, ano 4, jul. 2006.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *I Conferência "Brasileiros no Mundo"*. Textos elaborados por autoridades governamentais, acadêmicos, especialistas e brasileiros residentes no exterior para subsidiar os trabalhos e discussões da I Conferência "Brasileiros no Mundo", realizada no Palácio Itamaraty do Rio de Janeiro em 17 e 18 de julho de 2008. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009. 464 p. ISBN 978-85-7631-162-1. CDU 314.15(81).
- CAMPELO, Valmir. O Controle Externo e a Responsabilidade Fiscal. In: *Seminário Controle Externo da Administração Estadual*, Tribunal de Contas da Paraíba, João Pessoa/PB, 2003. □
- FREIRE, Geovana Maria Cartaxo de Arruda; GROSSELLI, G. As iniciativas de teor democrático nos tribunais regionais eleitorais: análise da virtualização. *Democracia Digital e Governo Eletrônico*, v. 5, p. 115-126, 2011.

CARRATORE, Luís Roberto Rossi Del. Pesquisa científica em comunicação: uma abordagem conceitual sobre os métodos qualitativo e quantitativo. *Revista Comunicação e Inovação*, v. 10, n. 19, 2010.

CARREIRA, D. The budget execution of the diversity policies in the Lula and Dilma governments: obstacles and challenges the budget. *Figshare (United Kingdom)*, 2019. DOI: [10.6084/m9.figshare.8092064](https://doi.org/10.6084/m9.figshare.8092064).

CASTANHO, Maria Augusta Ferreira da Silva. *O Processo Eleitoral na era da internet: as novas tecnologias e o exercício da cidadania*. 2014. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

CASTELLS, Manuel. *Ruptura: a crise da democracia liberal*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

CLETO, Juliana. Implicações do direito ao voto aos imigrantes: ameaça à soberania nacional ou efetivação de um direito fundamental? *Revista Brasileira de Políticas Públicas*. ISSN 2236-1677, 2179-8338.

CORREIA, Silvia Luiza Almeida et al. Gestão de custos públicos: uma experiência no Estado da Bahia, com base no sistema de apuração de custos públicos - ACP. In: *XVII Congresso Brasileiro de Custos*, Belo Horizonte, 2010.

CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. A transnacionalidade e a emergência do Estado e do direito transnacionais. In: CRUZ, Paulo Márcio; STELZER, Joana (Orgs.). *Direito e Transnacionalidade*. Curitiba: Juruá, 2009.

DAHL, Robert A. *Poliarquia: Participação e Oposição*. 1ª ed. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2022.

FERNANDES, R.; SANTOS, R. P. dos. Transnacionalidade e os novos rumos do Estado e do Direito. *Revista Eletrônica Direito e Política*, v. 9, n. 1, p. 634–652, 2014. DOI: 10.14210/rdp.v9n1.p634-652.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 303-344, jan. 2002. DOI: [10.1590/s0011-52582002000200005](https://doi.org/10.1590/s0011-52582002000200005).

FREIDENBERG, Flávia. ¿Qué es una Buena Elección?: El Uso de los Informes de las Misiones de Observación Electoral para Evaluar los Procesos Electorales Latinoamericanos (2013-2016). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 2017. DOI: 10.1590/001152582017143.

FRIZZO, Denise; MASCITELLI, Bruno. *Brazilians Abroad: Emigrant Voting and Political Engagement*. Cambridge: Cambridge Scholars Publishing, 2019.

FURTADO, Milton Dias. *Os Impactos dos Restos a Pagar na Administração Orçamentária da Justiça Eleitoral*. Brasília: ESAF, 2010. 63 f.

GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOLDBERG, A. C.; LANZ, S. Living abroad, voting as if at home? Electoral motivations of expatriates. *Advance Access publication*, 21 maio 2019. DOI: 10.1093/migration/mnz018.

GRAEFF, Caroline Bianca; BARRETO, Alvaro Augusto de Borba. O modelo de governança eleitoral brasileiro e a judicialização das regras político-eleitorais. *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 11, p. 99-118.

HABERMAS, Jürgen. *A constelação pós-nacional: ensaios políticos*. p. 95-97.

HARRISON, T. M.; SAYOGO, D. S. Transparency, participation, and accountability practices in open government: A comparative study. *Government Information Quarterly*, Elsevier BV, v. 31, n. 4, p. 513-525, 1 out. 2014. DOI: [10.1016/j.giq.2014.08.002](https://doi.org/10.1016/j.giq.2014.08.002).

JAPUR, Renata Mansur. *Matriz Orçamentária: um Modelo para a Justiça Eleitoral*. 2011. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília, 2011.

JARDIM, Torquato. *Direito Eleitoral positivo*. Brasília: Brasília Jurídica, 1998.

KIENER-MANU, K. Anti-corruption module 4 key issues: Corruption in public procurement. *United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)*, 2018. Disponível em: <https://www.unodc.org/e4j/en/anti-corruption/module-4/key-issues/corruption-in-public-procurement.html>.

KRIPPENDORFF, K. *Content analysis: An introduction to its methodology*. 2nd ed. Thousand Oaks, CA: Sage, 2004. 413 p.

LAKO, M.; DUMI, A.; LAKO, D. The system of the performance evaluation in the public Albanian administration after the 90'. *Mediterranean Journal of Social Sciences*, Mediterranean Center of Social and Educational Research, mar. 2016. DOI: [10.5901/mjss.2016.v7n2s1p306](https://doi.org/10.5901/mjss.2016.v7n2s1p306). LESIŃSKA, M. Participation and voting behavior of Poles abroad in home country elections: the case of Poles in the US and Canada in comparative perspective. *Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny*, v. 4, 2018, p. 97-117. DOI: 10.4467/25444972smpp.18.048.9450.

LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

LIMA, Valter Pereira. *Gestão de custos da administração pública: uma contribuição de um modelo conceitual de um sistema de custos para a Justiça Federal de Sergipe*. 2006. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2006.

LIZARDO, Filipe Soares; VILHENA, Egle Prado. Justiça Eleitoral no Brasil: contribuições para o fortalecimento da democracia. *Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político - REDESP*, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 47-61, jul./dez. 2019.

LOYA, Miguel Ángel Valverde. El voto de los mexicanos en el exterior: resultados y expectativas. *Norteamérica*, v. 13, n. 1, Ciudad de México, jan./jun. 2018. DOI: 10.20999/nam.2018.a009.

MORAES, Miguel Chicre Bitar de. A função administrativa da Justiça Eleitoral como função estatal típica. *Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Pará*, Belém, v. 6, n. 1, p. 7-19, jan./jun. 2015.

MORAES, V. D. D.; PITTHAN, R. G. V.; MACHADO, C. V. Programas de transferência de renda com condicionalidades: Brasil e México em perspectiva comparada. *Centro Brasileiro de Estudos de Saúde*, v. 42, n. 117, p. 364-381, jun. 2018. DOI: 10.1590/0103-1104201811702.

MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la*. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

NASCIMENTO, Elaina Maria de Senna do; GONÇALVES, Sérgio Luiz. Democracia e transnacionalidade: a democracia como paradigma de garantia dos direitos fundamentais através da solidariedade no século XXI. *Revista Brasileira de Direito*, v. 10, p. 85-101, 2014. ISSN 2238-0604.

OLIVEIRA, A. Street-level bureaucrats: implementers and makers of public policies. *Revista de Administração Pública*, Fundação Getúlio Vargas, v. 46, n. 6, p. 1551-1573, dez. 2012. DOI: [10.1590/s0034-76122012000600007](https://doi.org/10.1590/s0034-76122012000600007).

OLIVEIRA, Cristiano Lessa. Um apanhado teórico-conceitual sobre a pesquisa qualitativa: tipos, técnicas e características. *(Faltam informações adicionais para formatação completa.)*

OLIVEIRA, E. A. D. Estado e direito no capitalismo: um debate entre o liberalismo e marxismo. *Revista da Universidade Federal de Santa Catarina*, v. 23, n. 2, p. 213-222, ago. 2020. DOI: 10.1590/1982-02592020v23n2p213.

OLIVEIRA, N. J. D.; SANTOS, E. A. D. A necessidade de conhecimentos específicos para o fiel cumprimento do acompanhamento e fiscalização de contratos no âmbito da administração pública segundo o disposto no. 2016. Disponível em: <https://revista.ufr.br/adminrr/article/download/3517/pdf>.

OLIVEIRA, N. R.; BRUNI, A. L.; FILHO, J. M. D. O comportamento dos gastos públicos na era da responsabilidade fiscal: um estudo à luz da Teoria Institucional. In: *Congresso Brasileiro de Custos - ABC*, [s.l.], [s.d.]. Disponível em: <https://anaiscbc.abcustos.org.br/anais/article/view/711>.

OLIVEIRA, Neila Raquel Solano de. A importância da análise de custos para as empresas. *Revista Faipe*, v. 9, n. 1, p. 31-36. ISSN 2179-9660.

OSGOOD, Ryan. O futuro da democracia: Votação em Blockchain. *COMP116: Segurança da Informação*, 2016.

PELELLA, Eduardo. A Justiça Eleitoral e o Ministério Público Eleitoral – considerações sobre o sistema de administração, regulação, normatização e controle das eleições no Brasil. In:

RAMOS, André de Carvalho (Coord.). *Temas do direito eleitoral no século XXI*. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012.

RAUSCH, R. B.; SOARES, M. Controle social na administração pública: a importância da transparência das contas públicas para inibir a corrupção. *Conselho Federal de Contabilidade (CFC)*, v. 4, n. 3, p. 23-23, 20 dez. 2010. DOI: [10.17524/repec.v4i3.250](https://doi.org/10.17524/repec.v4i3.250).

ROSANVALLON, Pierre. A democracia no século XXI. *Revista Nueva Sociedad*, jul. 2018. ISSN 0251-3552.

SANTOS, M. H. D. S. Aspectos da governança digital da administração pública federal do Brasil sob a luz das orientações da OCDE. *Revista de Tecnologia e Gestão Pública*, 2021. p. 331-355. DOI: [10.38116/rtm25art12](https://doi.org/10.38116/rtm25art12).

SANTOS, Nivaldo João dos; BORNIA, Antonio Cesar. Custeio baseado em atividades – ABC: aspectos da análise dos processos e atividades. In: *IV Congresso Brasileiro de Gestão Estratégica de Custos*, Belo Horizonte, 1997. Anais [...].

SILVA, Carlos Henrique Chagas da. A criação de um modelo de planilhas de custos que parecia impossível. *Biblioteca Digital Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP*, Belo Horizonte, ano 1, n. 12, dez. 2002. Acesso em: 4 março 2010.

SILVA, Clarissa Benatti; NETTO JUNIOR, José Luis da Silva. Custo do voto: uma análise para candidatos ao cargo de deputado estadual e distrital nas eleições de 2010. In: *37º Encontro Anual da ANPOCS*, Caxambu, 2010. Anais eletrônicos [...].

SILVA, José Jailson da. O planejamento na gestão dos recursos orçamentários e financeiros: estudo de caso. *Revista Eleitoral*, Natal, v. 17, p. 23-36, 2003.

SILVA, L. K. Avaliação tecnológica e análise custo-efetividade em saúde: a incorporação de tecnologias e a produção de diretrizes clínicas para o SUS. *Ciência & Saúde Coletiva*, Associação Brasileira de Saúde Coletiva, v. 8, n. 2, p. 501-520, jan. 2003. DOI: [10.1590/s1413-81232003000200014](https://doi.org/10.1590/s1413-81232003000200014).

SILVA, W. A. D. O. E.; BRUNI, A. L. Variáveis socioeconômicas determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, Fundação Getúlio Vargas, v. 53, n. 2, p. 415-431, abr. 2019. DOI: [10.1590/0034-761220170383](https://doi.org/10.1590/0034-761220170383).

SILVESTRE, José Wilton. *Gerenciamento de custos na administração pública: Estudo de caso do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará*. 2013. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.

SOARES, Josemar Sidinei. Elementos de constitucionalismo e transnacionalidade: estudos realizados no âmbito do convênio para pesquisas conjuntas entre a UNIVALI/Brasil e a Universidade de Perúgia/Itália. 2015.

SOYSAL, Y. N.; SZAKÁCS-BEHLING, S. Citizenship. In: *Sociology - Oxford Bibliographies*, nov. 2007. Disponível em:

<https://www.oxfordbibliographies.com/display/document/obo-9780199756384/obo-9780199756384-0008.xml>.

STAINER, A.; STAINER, L. Performance in public services: a total productivity approach. *International Journal of Business Performance Management*, Inderscience Publishers, v. 2, n. 4, p. 263-263, 1 jan. 2000. DOI: [10.1504/ijbpm.2000.000083](https://doi.org/10.1504/ijbpm.2000.000083).

TORRUELLA, Joaquin Brugué; MARTINS, Simone; NEBOT, Carmen Pineda. *Uma nova democracia para o século XXI?* Viçosa, MG: S. Martins, 2020. (Livro eletrônico).

TUATI, N. F.; SIAHAAN, M.; SAMADARA, S. The impact of accountability and transparency on the management of the regional expenditure budgets of the Kupang District Government. *Advances in Social Science, Education and Humanities Research*, v. 2021. DOI: [10.2991/assehr.k.210424.100](https://doi.org/10.2991/assehr.k.210424.100).

VAZAKIDIS, A.; KARAGIANNIS, I.; TSIALTA, A. Activity-Based Costing in the Public Sector. *Journal of Social Sciences & Policy Review*, v. 6, n. 3, p. 376-382, mar. 2010. DOI: [10.3844/jssp.2010.376.382](https://doi.org/10.3844/jssp.2010.376.382).

ZUCCOLOTTO, Vinicius Rodrigues. Governança eleitoral e competitividade na América Latina. In: *ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS*, 43., 2019, Caxambu, MG. Anais eletrônicos [...]. São Paulo: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2019. p. 1-20.