

idp

idn

MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**MATURIDADE DE GOVERNANÇA PARA A CRIAÇÃO DE
ESTRUTURA DE PILOTAGEM NA COLETA DO VOTO DO
ELEITOR NO EXTERIOR UTILIZANDO APLICATIVOS MOBILE:
UMA ANÁLISE COMPARATIVA DOS ARRANJOS DE
GOVERNANÇA PARA O PERÍODO 2006 A 2022**

ANDREY BERNARDES POUSA CORREA

Brasília-DF, 2024

ANDREY BERNARDES POUSA CORREA

**MATURIDADE DE GOVERNANÇA PARA A CRIAÇÃO DE
ESTRUTURA DE PILOTAGEM NA COLETA DO VOTO DO
ELEITOR NO EXTERIOR UTILIZANDO APLICATIVOS
MOBILE: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DOS
ARRANJOS DE GOVERNANÇA PARA O PERÍODO 2006
A 2022**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientador

Professor Doutor Alexander Cambraia Nascimento Vaz.

Brasília-DF 2024

ANDREY BERNARDES POUSA CORREA

**MATURIDADE DE GOVERNANÇA PARA A CRIAÇÃO DE
ESTRUTURA DE PILOTAGEM NA COLETA DO VOTO DO
ELEITOR NO EXTERIOR UTILIZANDO APLICATIVOS
MOBILE: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DOS
ARRANJOS DE GOVERNANÇA PARA O PERÍODO 2006
A 2022**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Aprovado em 12 / 12 / 2024

Banca Examinadora

Prof. Dr. Alexander Cambraia Nascimento Vaz - Orientador

Prof. Dr. Roberto Rocha Coelho Pires

Prof. Dr. Paulo Alexandre Batista de Castro

Prof. Dr. Danilo Magno Marchiori

C824m Correa, Andrey Bernardes Pousa
Maturidade de governança para criação de estrutura de pilotagem na coleta do voto do eleitor no exterior utilizando aplicativos mobile: uma análise comparativa dos arranjos de governança para o período de 2006 a 2022 / Andrey Bernardes Pousa Correa. – Brasília: IDP, 2024.

193 p.
Inclui bibliografia.

Dissertação – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Mestrado Profissional em Administração Pública, Brasília, 2025.
Orientador: Prof. Dr. Alexander Cambraia Nascimento Vaz.

1. Governança corporativa. 2. Interoperabilidade. 3. Plataformas digitais. I.
Título.

CDD: 350

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa



DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a minha família:

À Barbara, agradeço por me incentivar a começar esta jornada do Mestrado e por estar sempre me fortalecendo nos momentos mais difíceis e nas noites mal dormidas.

Aos meus filhos, Lucas e Giovanna, por encherem meus dias de cansaço com a alegria contagiante de seus sorrisos — da minha linda e loira branquela, e dos momentos ensolarados de malhação e passeios de “*bike*” com meu pequeno príncipe — recarregando minhas energias para seguir adiante nos estudos.

Amo vocês, meus amores!

AGRADECIMENTOS

Como não poderia ser diferente, agradeço primeiramente a Deus, por me conceder saúde física e mental para enfrentar essa intensa jornada de estudos, trabalho, família e pouco descanso.

Obrigado Senhor.

Agradeço à Alta Administração do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal pela visão e iniciativa de capacitar a equipe deste Regional por meio de uma missão *Stricto Sensu*. Produzir um produto para ser utilizado no TREDF, no contexto das eleições no exterior, era uma ideia que eu cultivava há muito tempo. Hoje, consigo entregar este trabalho, com a esperança de aplicar esses ensinamentos com sucesso nas Eleições vindouras de 2026.

Agradeço aos 12 servidores da Justiça Eleitoral e TJDFT que participaram do Mestrado comigo, pelas discussões enriquecedoras, trabalhos em grupo, e pelos momentos únicos, tanto dentro quanto fora da sala de aula, nos almoços e lanches divertidos. Eduardo Castro (Mestre), Edvaldo Jr. (ED Maravilha, vulgo Excelência), Reinaldo Luz (Menino Rei), Paulo Saldanha (Flexinha), Daniela Crema (Dani), Adriana Aparecida (Dri), Adriana Nava, Renato Bruno (Renatão), Ramon,

Diego Rodrigues (meu Brother), Ailton e Heuler (Mandruvá).

Vocês são companhias incríveis. Valeu todos os momentos juntos!

Dr. Pedro e Lúcia Yung-Tay: tem “dedo” de vocês nessa capacitação! Espero que o produto entregue aumente a Maturidade da Governança Eleitoral nas Eleições no Exterior. Obrigado por acreditarem!

Agradeço imensamente ao Prof. Dr. Danilo Magno Marchiori, Secretário de Tecnologia da Informação do Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo, cuja experiência e envolvimento no processo das eleições têm sido fundamentais. Sua participação como avaliador desta etapa acadêmica representa um importante apoio em mais uma conquista da minha trajetória.

Muito obrigado por estar ao meu lado nesta jornada.

Agradeço aos ensinamentos em sala de aula e publicações dos professores Gomide & Pires, do IDP, cujo trabalho em Arranjos Políticos Institucionais, acabou sendo o eixo central desta Dissertação.

Por fim, minha gratidão aos professores Milton & Cambraia, do IDP, que acreditaram no meu potencial e foram guias essenciais na produção desta Dissertação. Professor Milton, que iniciou a orientação, e Professor Cambraia, que a ajustou e finalizou com maestria a Dissertação.

Acredito que juntos construímos um bom trabalho para estudos futuros. Muito obrigado.

RESUMO

O estudo investiga as condições político-institucionais que influenciam a estruturação e o funcionamento de arranjos de governança para a implementação de um sistema de coleta de votos no exterior via *mobile*, utilizando dados biométricos da Base de Identificação Civil Nacional (ICN¹). A análise foca em políticas públicas de Tecnologia da Informação (TI), processo eleitoral e interoperabilidade de dados biométricos na administração pública. A adoção dessa tecnologia moderniza a governança eleitoral ao ampliar a inclusão e eficiência no atendimento a um eleitorado crescente e disperso. A pesquisa utiliza abordagem qualitativa, com estudo de caso explicativo. A formalização do ACT pode reduzir a abstenção, expandir a cobertura para mais países, melhorar o controle de autenticação e desenvolver um modelo de votação replicável no Brasil e no exterior. O uso de biometria em dispositivos móveis oferece benefícios como autenticação segura, redução de custos logísticos e potencial uso do aplicativo e-Título para coleta de votos. No entanto, o sucesso depende de arranjos de governança robustos e do alinhamento estratégico entre TREF, TSE e MRE. O estudo destaca a importância do fortalecimento de Variáveis Independentes (VI). Os resultados indicam que o aumento da maturidade da governança nas eleições no exterior está associado ao fortalecimento das VI, confirmando que as condições político-institucionais afetam a coordenação e o funcionamento dos arranjos de governança. A formalização do ACT não apenas viabiliza a votação *mobile* no exterior, mas também impulsiona inovações futuras no sistema eleitoral brasileiro, promovendo acessibilidade e modernização tecnológica.

Palavras chave: arranjo político-institucional; arranjos de governança; governança colaborativa; interoperabilidade.

¹ PLANALTO [2017]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13444.htm. Acesso em 10 mai. 2023.

ABSTRACT

This study investigates the political and institutional conditions influencing the structure and functioning of governance arrangements for implementing a mobile voting system for Brazilian citizens abroad, using biometric data from the National Civil Identification Database (ICN). The analysis focuses on public policies related to Information Technology (IT), electoral processes, and biometric data interoperability in public administration. The adoption of mobile voting technology modernizes electoral governance by improving inclusion and efficiency, addressing a growing and geographically dispersed electorate. The research follows a qualitative approach through an explanatory case study. The formalization of the ACT (Technical Cooperation Agreement) could reduce abstention rates, expand coverage to more countries, enhance voter authentication control, and develop a scalable voting model applicable both in Brazil and abroad. Biometric data use on mobile devices offers benefits such as secure authentication, logistical cost reduction, and potential integration with the e-Título app for vote collection. However, successful implementation depends on robust governance arrangements and strategic alignment among TREDF, TSE, and MRE. The study highlights the importance of strengthening Independent Variables (IVs). Findings suggest that increased governance maturity in external elections correlates with the improvement of these IVs, confirming that political and institutional conditions influence the coordination and functioning of governance arrangements. The formalization of the ACT is expected to not only enable mobile voting abroad but also drive future innovations in the Brazilian electoral system, promoting greater accessibility and technological modernization.

Keywords: political-institutional arrangement; governance arrangements; collaborative governance; interoperability.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACT	Acordo de Cooperação Técnica
ANPD	Autoridade Nacional de Proteção de Dados
BDICN	Banco de Dados da Identificação Civil Nacional
BIOEX	Projeto de Importação de Biometria de Órgãos Externos
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
GT-ZZ	Grupo de Trabalho do Exterior
ICN	Identificação Civil Nacional
JE	Justiça Eleitoral
LAPIN	Laboratório de Políticas Públicas e Internet
LGPD	Lei Geral de Proteção de Dados
MOE	Missões de Observação Eleitoral
MRE	Ministério das Relações Exteriores
OSC	Organizações da Sociedade Civil
SIRC	Sistema Nacional de Informações de Registro Civil
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Tecnologia da Informação
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação
TREDF	Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
TTE	Transferência Temporária de Eleitor
VD	Variável Dependente
VI	Variável Independente
VPN	Rede Privada Virtual

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 Cadeia de Governança	43
Figura 2 Fluxo gráfico - relacionamento da pesquisa	66
Figura 3 Crescimento do Eleitoral - 2003 a 2023	67
Gráfico 1 Comparação da maturidade das diferentes variáveis em um formato visual claro	82
Gráfico 2 Evolução da maturidade das Variáveis independentes (VI) por FASE	167

LISTA DE QUADROS

Quadro 1

Faixas de pontuação das componentes do nível de maturidade

.....54

Quadro 2

Faixas de classificação da pontuação de nível de maturidade

.....54

Quadro 3

Nível da Maturidade da Governança Eleitoral das ferramentas e atividades nas eleições no exterior

.....55

Quadro 4

Alinhamento entre Variável Independente (VI) e Variável dependente (VD)

.....64

Quadro 5

Comparativo entre as Eleições Gerais de 2022 e estimativa para 2026 no Exterior

.....69

Quadro 6

Coleta dos dados para análise da maturidade da governança eleitoral

.....74

Quadro 7

Entrevistas - Ator versus Funções no Processo Eleitoral

.....75

Quadro 8

Nível da maturidade da governança eleitoral

.....80

Quadro 9

Relevância da variável independente

.....80

Quadro 10

Pontuação da Variável Independente (Maturidade atual versus relevância)

.....81

Quadro resumo da VI.1

Autonomia Organizacional (2006 -2010)

88

Quadro resumo da VI.2

Alinhamento Estratégico (2006 -2010)

91

Quadro resumo da VI.3

Mecanismos de Accountability (2006 -2010)

93

Quadro resumo da VI.4

Gestão de Riscos e Compliance (2006 -2010)

95

Quadro resumo da VI.5

Engajamento de Stakeholders (2006 -2010)

97

Quadro resumo da VI.6

Flexibilidade e Inovação (2006 -2010)

100

Quadro resumo da VI.7

Capacidade de Implementação (2006 -2010)

102

Quadro resumo da VI.1

Autonomia Organizacional (2014 -2018)

111

Quadro resumo da VI.2

Alinhamento Estratégico (2014 -2018)

113

Quadro resumo da VI.3

Mecanismos de Accountability (2014 -2018)

115

Quadro resumo da VI.4

Gestão de Riscos e Compliance (2014 -2018)

117

Quadro resumo da VI.5

Engajamento de Stakeholders (2014 -2018)

120

Quadro resumo da VI.6

Flexibilidade e Inovação (2014 -2018)

.....123

Quadro resumo da VI.7

Capacidade de Implementação (2014 -2018)

.....126

Quadro resumo da VI.1

Autonomia Organizacional (2022)

.....138

Quadro resumo da VI.2

Alinhamento Estratégico (2022)

.....140

Quadro resumo da VI.3

Mecanismos de Accountability (2022)

.....143

Quadro resumo da VI.4

Gestão de Riscos e Compliance (2022)

.....145

Quadro resumo da VI.5

Engajamento de Stakeholders (2022)

.....147

Quadro resumo da VI.6

Flexibilidade e Inovação (2022)

.....154

Quadro resumo da VI.7

Capacidade de Implementação (2022)

.....158

Quadro 11

Linha do tempo com os principais marcos das eleições do exterior (2006-2022)

.....161

Quadro 12

Pontuação da maturidade das variáveis independentes junto aos atores principais

.....162

Quadro 13

Análise das Variáveis Independentes (VI) - média ANALISADA por ANO



.....163

Quadro 14

Alinhamento entre Variável Independente (VI) e Variável dependente (VD) -
maturidade ANALISADA por FASE

.....166



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 21

2. CAPÍTULO I - A IMPORTÂNCIA DE ARRANJOS POLÍTICOS INSTITUCIONAIS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS 27

- 2.1 NOS ÓRGÃOS PÚBLICOS 31
- 2.2 NA ÁREA DA TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO (T.I.) 32
- 2.3 NA ÁREA ELEITORAL 35
- 2.4 NA INTEROPERABILIDADE DE DADOS BIOMÉTRICOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA 36
 - 2.4.1 O COMPARTILHAMENTO DE DADOS ENTRE ÓRGÃOS PÚBLICOS 39
 - 2.4.2 GOVERNANÇA COLABORATIVA EM REDE GERANDO VALOR PÚBLICO 43
 - 2.4.3 ARRANJOS DE GOVERNANÇA 46
- 2.5 CONTRIBUIÇÃO DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS, POLICY DESIGN E GOVERNANÇA COLABORATIVA NA PROBLEMÁTICA DE PESQUISA 47

3. CAPÍTULO II - AS DIMENSÕES INDEPENDENTES E DEPENDENTE - POSSÍVEIS SOLUÇÕES 50

- 3.1 DESCRIÇÕES DE DIMENSÃO DEPENDENTE - MATURIDADE DA GOVERNANÇA PARA A NEGOCIAÇÃO DE UM ACT ENTRE TREFD, MRE E TSE 53
- 3.2 DESCRIÇÕES DE DIMENSÕES INDEPENDENTES - DIMENSÃO DAS VARIÁVEIS DA GOVERNANÇA NEGOCIAL E MECANISMOS TÉCNICOS 56
- 3.3 O MODELO ANALÍTICO E FLUXO DE RELACIONAMENTO ENTRE A VARIÁVEL DEPENDENTE E VARIÁVEIS INDEPENDENTES COM FOCO NA HIPÓTESE DA PESQUISA 64
- 3.4 OBJETO DE PESQUISA - AS NEGOCIAÇÕES DO ACT 68
- 3.5 A DEFINIÇÃO DE COLETA DOS DADOS 75

4. CAPÍTULO III - DISCUSSÃO DOS RESULTADOS 80

- 4.1 MATURIDADE BAIXA DA GOVERNANÇA ELEITORAL DAS FERRAMENTAS E ATIVIDADES (VD) EM RELAÇÃO A ANÁLISE DAS VARIÁVEIS INDEPENDENTES NAS ELEIÇÕES NO EXTERIOR (FASE 1 - 2006 E 2010) 84
- 4.2 MATURIDADE MÉDIA DA GOVERNANÇA ELEITORAL DAS FERRAMENTAS E ATIVIDADES (VD) EM RELAÇÃO A ANÁLISE DAS VARIÁVEIS INDEPENDENTES NAS ELEIÇÕES NO EXTERIOR (FASE 2 - 2014 E 2018) ... 104

SUMÁRIO

4.1.1 AUTONOMÍA ORGANIZACIONAL (VI.1 - 2006-2010)	88
4.1.2 ALINHAMENTO ESTRATÉGICO (VI.2 - 2006-2010)	89
4.1.3 MECANISMOS DE ACCOUNTABILITY (VI.3 - 2006-2010)	92
4.1.4 GESTÃO DE RISCOS E COMPLIANCE (VI.4 - 2006-2010)	94
4.1.5 ENGAJAMENTO DE STAKEHOLDERS (VI.5 - 2006-2010)	96
4.1.6 FLEXIBILIDADE E INOVAÇÃO (VI.6 - 2006-2010)	98
4.1.7 CAPACIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO (VI.7 - 2006-2010)	101
4.1.8 CONCLUSÃO DA ANÁLISE DA MATURIDADE DA GOVERNANÇA NAS ELEIÇÕES DO EXTERIOR NA FASE 1 (2006-2010)	103
4.2 MATURIDADE MÉDIA DA GOVERNANÇA ELEITORAL DAS FERRAMENTAS E ATIVIDADES (VD) EM RELAÇÃO A ANÁLISE DAS VARIÁVEIS INDEPENDENTES NAS ELEIÇÕES NO EXTERIOR (FASE 2 - 2014 E 2018)...	104
4.2.1 - AUTONOMÍA ORGANIZACIONAL (VI.1 - 2014-2018)	110
4.2.2 ALINHAMENTO ESTRATÉGICO (VI.2 - 2014-2018)	112
4.2.3 MECANISMOS DE ACCOUNTABILITY (VI.3 - 2014-2018).....	114
4.2.4 GESTÃO DE RISCOS E COMPLIANCE (VI.4 - 2014-2018).....	117
4.2.5 ENGAJAMENTO DE STAKEHOLDERS (VI.5 - 2014-2018).....	119
4.2.6 FLEXIBILIDADE E INOVAÇÃO (VI.6 - 2014-2018).....	121
4.2.7 CAPACIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO (VI.7 - 2014-2018).....	124
4.2.8 CONCLUSÃO DA ANÁLISE DA MATURIDADE DA GOVERNANÇA NAS ELEIÇÕES DO EXTERIOR NA FASE 2 (2014-2018).....	128
4.3 MATURIDADE ALTA DA GOVERNANÇA ELEITORAL DAS FERRAMENTAS E ATIVIDADES (VD) EM RELAÇÃO A ANÁLISE DAS VARIÁVEIS INDEPENDENTES NAS ELEIÇÕES NO EXTERIOR (FASE 3 - 2022)	129
4.3.1 AUTONOMÍA ORGANIZACIONAL (VI.1 - 2022).....	137
4.3.2 ALINHAMENTO ESTRATÉGICO (VI.2 - 2022)	140
4.3.3 MECANISMOS DE ACCOUNTABILITY (VI.3 - 2022)	141
4.3.4 GESTÃO DE RISCOS E COMPLIANCE (VI.4 - 2022)	144
4.3.5 ENGAJAMENTO DE STAKEHOLDERS (VI.5 - 2022)	147
4.3.6 FLEXIBILIDADE E INOVAÇÃO (VI.6 - 2022)	148
4.3.7 CAPACIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO (VI.7 - 2022)	155
4.3.8 CONCLUSÃO DA ANÁLISE DA MATURIDADE DA GOVERNANÇA NAS ELEIÇÕES DO EXTERIOR NA FASE 3 (2022)	159

SUMÁRIO

4.4 ANÁLISE CONJUNTA DOS DADOS PARA O PREENCHIMENTO DO “QUADRO 04 - ALINHAMENTO ENTRE VARIÁVEL INDEPENDENTE (VI) E VARIÁVEL DEPENDENTE (VD)” E TESTE EFETIVO DA HIPÓTESE..... **160**

4.4.1 ANÁLISE CONJUNTA DAS VARIÁVEIS INDEPENDENTES (VI) EM RELAÇÃO A ADERÊNCIA À VARIÁVEL DEPENDENTE (VD) NO PERÍODO ANALISADO..... **164**

4.4.2 ANÁLISE INDIVIDUAL DAS VARIÁVEIS INDEPENDENTES (VI) CHECANDO SE O COMPORTAMENTO DE CADA UMA TEM ADERÊNCIA COM O COMPORTAMENTO DA VARIÁVEL DEPENDENTE (VD) NO PERÍODO ANALISADO..... **166**

5. CONCLUSÃO E PERSPECTIVAS FUTURAS..... 174

REFERÊNCIAS..... 182

APÊNDICES..... 188



1

INTRODUÇÃO

A adoção de novas tecnologias para a coleta de votos no exterior, especialmente via aplicativos *mobile*, representa um marco crucial na modernização e ampliação da maturidade da governança eleitoral brasileira. Ao alinhar-se com tendências globais, essa inovação potencializa a capacidade do sistema eleitoral de responder às demandas de um público crescente e disperso geograficamente, facilitando a participação de eleitores que residem fora do país. Além de fortalecer a democracia, essa transição tecnológica oferece um caminho claro para melhorias contínuas na eficiência, inclusão e transparência do processo eleitoral.

A implementação de um sistema de coleta de votos via dispositivos *mobile* vai além de uma questão técnica. Ela exige um complexo arranjo político e institucional com cooperação estreita entre os principais atores, como o Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal (TREDF), Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e Ministério das Relações Exteriores (MRE). Esses órgãos, com papéis complementares, contribuem com mecanismos essenciais para a execução eficaz desse sistema. A estrutura de governança envolve tanto atores governamentais em um modelo mais vertical (TSE e MRE), quanto equipes transversais (técnica de TI, negociação, tática e gerencial) e intersetoriais (Corregedoria e cartório do exterior), em uma rede colaborativa. Esse modelo busca a efetividade na formalização e execução de um Acordo de Cooperação Técnica (ACT), com definições e atividades que promovam o alinhamento estratégico, os processos decisórios e os níveis de autonomia entre os atores envolvidos.

O objetivo desta dissertação consiste justamente em analisar essa estrutura colaborativa e de governança sob o ponto de vista de sua formação e das condições que subjazem a sua efetividade e sustentação ao longo do tempo. Em termos específicos, importa **“investigar as condições político-institucionais que influenciam a estruturação e o funcionamento dos arranjos de governança voltados à implementação de um sistema de coleta de votos no exterior.”**

Como objeto de pesquisa, iremos investigar as negociações envolvidas na formalização de um Acordo de Cooperação Técnica (ACT) entre o TRE-DF, o TSE e o MRE, cujo pilar está centrado na importação de dados biométricos da Base de Dados da Identificação Civil Nacional (BDICN), gerida pelo TSE, de forma que sejam utilizados no processo de autenticação do eleitor cadastrado no Cartório Eleitoral do Exterior. A formalização deste ACT, que se dá no âmbito do Projeto de Importação de Biometria de Órgãos Externos do TSE (BIOEX²), permitirá compartilhar os dados biométricos da base de dados do ICN, evitando burocracia e facilitando a logística do eleitor, já que dispensa a necessidade de coleta da biometria presencialmente. Essa negociação entre o TREDF, MRE e TSE, atende plenamente os requisitos de interoperabilidade necessários para atender da melhor forma possível os eleitores do Cartório do Exterior, criando a possibilidade de pilotagem de uma coleta de votos utilizando-se um *mobile*, de forma segura, transparente e auditável.

A princípio, tem-se por hipótese de pesquisa que **“as condições político-institucionais que influenciam a estruturação e o funcionamento do arranjo de governança entre o TREDF, TSE e MRE, estão pautadas tanto em elementos subjacentes à própria configuração institucional de cada um desses órgãos - como Autonomia Organizacional, Alinhamento Estratégico, Flexibilidade/Inovação e Capacidade de implementação - quanto em mecanismos voltados ao estabelecimento de coordenação entre eles, tais como instrumentos de *Accountability*, forma de Gestão de Riscos/*Compliance* e grau de Engajamento de *Stakeholders*.”**

A metodologia usada será o estudo de caso explicativo com abordagem qualitativa. A maturidade de governança dos arranjos será aferida de maneira comparativa em 3 períodos distintos, sendo FASE 1 (2006 a 2010), FASE 2 (2014 a 2018) e FASE 3 (2022), contemplando as eleições presidenciais nesses anos. A pergunta a ser respondida é **“em que medida e de que forma o comportamento das variáveis independentes, como a Autonomia Organizacional, Alinhamento Estratégico, Mecanismos de *Accountability*, Gestão de Riscos e *Compliance*, Engajamento de *Stakeholders*, Flexibilidade e Inovação, e Capacidade de Implementação, tanto aos órgãos, quanto à**

²TSE [2022]. Disponível em <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Setembro/tse-dispensara-novo-cadastramento-de-eleitores-quando-for-possivel-o-aproveitamento-de-dados-de-orgaos-parceiros>. Acesso em 19 mai. 2023.

coordenação entre eles, foram capazes de influenciar maturidade da governança das eleições no exterior, que é a Variável Dependente, focada no grau de maturidade do próprio arranjo de governança?” Se esses elementos foram capazes de influenciar esse grau de maturidade, então teremos indícios de sua capacidade de influenciar o próprio processo de implementação do sistema de votação, posto que dependente, ele próprio, da qualidade desse arranjo. Os dados serão coletados em entrevistas e questionários semi-estruturados, de forma presencial ou virtual, junto aos atores chaves (público interno - Brasil), para operacionalização do ACT, com o objetivo de formalizar a importação da base de dados do ICN. Serão entrevistados atores do TSE, TREDF, Cartório do Exterior (ZZ) e equipe do Itamaraty/Ministério das Relações Exteriores, de acordo com suas participações direta e indireta no processo eleitoral do exterior

Como produto prático, este trabalho visa desenvolver uma nova forma de arranjo institucional entre o TREDF, MRE e o TSE para negociar um ACT, utilizando Mecanismos de Governança e Técnicos como Variáveis Independentes (VI). As VI discutidas incluem: (VI.1) Autonomia Organizacional, (VI.2) Alinhamento Estratégico, (VI.3) Mecanismos de *Accountability*, (VI.4) Gestão de Riscos e *Compliance*, (VI.5) Engajamento de *Stakeholders*, (VI.6) Flexibilidade e Inovação, e (VI.7) Capacidade de Implementação, com destaque inicialmente, para VI.2 - Alinhamento Estratégico, VI.5 - Engajamento de *Stakeholders*, VI.6 - Flexibilidade/Inovação e VI.7 - Capacidade de Implementação devido ao seu impacto na análise e composição da variável dependente. A experiência acumulada na realização de eleições e acordos anteriores, combinada com o estudo detalhado dessas variáveis, permitirá propor uma visão prospectiva baseada na análise de dados e evidências retrospectivas. Essa abordagem permitirá formular estratégias que atendam às necessidades atuais e se adaptem a futuros desafios, essencial para o desenvolvimento de um modelo robusto e eficaz de governança institucional.

Além dessa seção introdutória, a dissertação está organizada em 03 capítulos da seguinte forma:

Capítulo I - A importância de arranjos políticos institucionais nas políticas públicas: Este capítulo apresenta o conceito e a relevância dos arranjos político-institucionais como base para a formulação e execução de políticas públicas. Inicialmente, explora-se como esses arranjos podem ser aplicados em diferentes áreas, como

saúde, educação, ciência e tecnologia, e infraestrutura social e inclusiva, utilizando como exemplos o Programa Mais Médicos Brasil (PMMB) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Em seguida, o foco se direciona para o campo da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), ressaltando a importância desses arranjos no contexto de soluções tecnológicas em políticas públicas. Posteriormente, o capítulo aborda a aplicação desses conceitos no contexto eleitoral, destacando como a interoperabilidade de dados biométricos e a integração entre bases de dados públicas podem influenciar a governança no processo de votação no exterior. A questão central explorada é: **“em que medida e de que forma o comportamento das variáveis independentes, como a Autonomia Organizacional, Alinhamento Estratégico, Mecanismos de *Accountability*, Gestão de Riscos e *Compliance*, Engajamento de *Stakeholders*, Flexibilidade e Inovação, e Capacidade de Implementação, tanto aos órgãos, quanto à coordenação entre eles, foram capazes de influenciar maturidade da governança das eleições no exterior, que é a Variável Dependente, focada no grau de maturidade do próprio arranjo de governança?”**

Capítulo II - As dimensões independentes e dependente - possíveis soluções: O segundo capítulo detalha as variáveis de governança que compõem o estudo, dividindo-se em dimensões dependente e independentes. A dimensão dependente, entendida como o grau de maturidade da governanças das eleições no exterior, refere-se ao processo de negociação e formalização de um Acordo de Cooperação Técnica (ACT) entre as instituições envolvidas, enquanto as dimensões independentes incluem variáveis como governança comercial e mecanismos técnicos de coordenação interinstitucional. Esse capítulo explora o fluxo de relacionamento entre as variáveis, descrevendo os processos e atores envolvidos nos arranjos institucionais e alinhando-os à hipótese de pesquisa e finalizando com: a formalização de um ACT robusto é fundamental para garantir a maturidade da governança no contexto das eleições no exterior. Por fim, o capítulo define a metodologia de coleta de dados, que inclui entrevistas, questionários e análise documental, visando obter informações que permitam testar a hipótese levantada.

Capítulo III - Discussão dos resultados - O capítulo final apresenta a análise dos dados coletados, buscando determinar a existência de uma relação significativa entre as Variáveis Independentes (VI) e a Variável Dependente (VD). Serão avaliados os resultados de entrevistas e análise documental, identificando os pontos

críticos e as melhores práticas para o desenvolvimento de um arranjo institucional eficiente e sustentável. A análise considerará o grau de influência das variáveis independentes (VI) em relação a variável dependente (VD). Com base nos resultados, o estudo verificará se os dados confirmam ou refutam a hipótese inicial. Em caso de refutação, as evidências obtidas permitirão uma revisão crítica da hipótese ou mesmo a proposição de ajustes no modelo sugerido. Importante salientar que as evidências trazidas deste teste da hipótese serão subsidiar a construção de uma proposta de ação conjunta entre os órgãos aqui envolvidos *vis-a-vis* os pontos fracos e pontos fortes identificados no âmbito da análise realizada.



2

CAPÍTULO I - A IMPORTÂNCIA DE ARRANJOS POLÍTICOS INSTITUCIONAIS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Os arranjos político-institucionais fornecem a estrutura e os mecanismos para organizar a interação entre diferentes entidades políticas e governamentais, influenciando diretamente a eficiência e a eficácia das políticas públicas. Eles determinam a distribuição de poder e responsabilidades entre níveis de governo e órgãos, evitando a concentração de poder e promovendo a colaboração, garantindo a coerência e consistência das políticas, especialmente em países com grande diversidade regional, e otimizam a alocação de recursos, aumentando a eficácia das políticas públicas.

Arranjos claros também aumentam a responsabilidade e transparência, essencial para a confiança pública e redução da corrupção. Adicionalmente, permitem respostas rápidas a crises e promovem a inovação através da colaboração. Conforme Pires e Gomide (2014) os arranjos institucionais são aqui compreendidos como regras específicas que os agentes estabelecem para suas transações econômicas ou nas relações políticas e sociais e que definem a forma de coordenação de processos em campos específicos, “delimitando quem está habilitado a participar de um determinado processo, o objeto e os objetivos desses e as formas de relação entre os atores”.

Os arranjos políticos institucionais são fundamentais para a criação de políticas públicas eficazes, garantindo uma governança eficiente, responsável e adaptável. Além disso, fornecem a base estrutural para organizar a interação entre entidades políticas e governamentais, influenciando diretamente a eficiência e a eficácia das políticas públicas. Eles determinam a distribuição de poder e responsabilidades, promovem a colaboração, aumentam a responsabilidade e transparência, e permitem respostas rápidas a crises, sendo fundamentais para uma governança eficiente, responsável e adaptável.

O *design* de políticas públicas³ (ou *policy design*), nessa estrutura institucional, é crucial para garantir que as políticas sejam não apenas bem-intencionadas, mas também eficazes na prática. O processo de *policy design* envolve definir problemas, estabelecer metas, selecionar ferramentas adequadas, planejar estratégias de implementação e avaliar os resultados, tudo isso dentro de uma estratégia institucional que sustente a coerência e a sustentabilidade das políticas. Ao integrar os arranjos institucionais na fase de formulação das políticas, os formuladores podem projetar soluções mais eficazes e adaptáveis para enfrentar problemas públicos complexos, como sugerido por autores como Martins e Marini (2014), que destacam a importância da governança colaborativa em rede, gerando o valor público.

O *policy design* refere-se ao processo de criação de políticas que abordem de maneira eficaz os problemas públicos, estruturando metas, ferramentas e estratégias adequadas. Esse processo é crucial para garantir que as políticas não sejam apenas bem-intencionadas, mas também eficazes na prática para alcançar os resultados desejados. Sidney (2007) cita que “o *policy design* situa-se na fase de formulação, englobando a elaboração de um conjunto de alternativas de instrumentos de intervenção estatal para solução de um problema público, constituindo-se como uma etapa preparatória para tomada de decisão do curso de ação a ser adotado”.

O *policy design* envolve vários elementos-chave:

- a) **definição do problema - envolve identificar e articular claramente o problema público que precisa ser abordado, requerendo uma análise detalhada e a compreensão do contexto, dos stakeholders envolvidos e das causas fundamentais do problema.**
- b) **estabelecimento de metas - segue a definição do problema, onde são estabelecidos objetivos específicos, mensuráveis, alcançáveis, relevantes e com prazo definido (SMART⁴), orientando a direção e o foco da política, garantindo que ela permaneça alinhada com os resultados pretendidos.**

³ENAP [2021]. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6299/1/M%3b3dulo%201_Design%20em%20Pol%3b3adticas%20P%3b3ablicas_um%20novo%20jeito%20de%20fazer%20as%20coisas.pdf. Acesso em mai de 2024

⁴ Metas SMART é um método de definição de metas, as quais se baseiam em 5 fatores: S (específica), M (mensurável), A (atingível), R (relevante) e T (temporal).

- c) **seleção de ferramentas de política** - envolve escolher os mecanismos apropriados para alcançar as metas da política. Essas ferramentas podem ser regulatórias (leis e regulamentações), econômicas (impostos e subsídios), informacionais (campanhas de conscientização pública) ou colaborativas (parcerias e redes). A escolha das ferramentas depende da natureza do problema, das metas estabelecidas e do contexto em que a política será implementada.
- d) **estratégias de implementação** - usado para operacionalizar a política, envolvendo o planejamento de como as ferramentas de política serão aplicadas, alocar recursos e estabelecer estruturas de governança para supervisionar o processo de implementação. Uma implementação eficaz requer coordenação entre vários *stakeholders*, comunicação clara e gestão adaptativa para enfrentar quaisquer desafios que surjam.
- e) **mecanismos de avaliação** - para avaliar a eficácia da política é necessário estabelecer processos de monitoramento e avaliação para medir os resultados em relação às metas estabelecidas (PDCA⁵). O feedback dessas avaliações é usado para refinar e ajustar a política, garantindo melhoria contínua.
- f) **arranjos políticos institucionais** - estruturas e mecanismos formais que organizam a interação entre diferentes entidades políticas e governamentais, determinando a distribuição de poder e responsabilidades, influenciando a formulação e implementação de políticas públicas. Eles são essenciais para garantir que as políticas sejam coerentes e sustentáveis, promovendo a colaboração entre diversos atores e níveis de governo.

Ao considerar cuidadosamente cada um desses elementos, os formuladores de políticas públicas podem projetar políticas mais eficazes e eficientes, melhor equipadas para abordar questões públicas complexas. Esta abordagem é particularmente relevante no contexto da governança colaborativa, destacada por autores como Ansell e Gash (2008), que exploram a governança colaborativa na teoria e na prática.

Os professores, citados nesse capítulo, têm contribuído significativamente para a compreensão e aprimoramento dos arranjos

⁵ É uma metodologia de gerenciamento que tem como objetivo a melhoria de processos de forma constante. Esse ciclo se baseia em quatro etapas: planejar (plan), fazer (do), checar (check) e agir (act).

institucionais no Brasil. Essas contribuições são fundamentais para entender como os arranjos políticos institucionais podem influenciar a implementação e a eficácia das políticas públicas no Brasil.

Alexandre de Ávila Gomide e Roberto Rocha Coelho Pires são editores do livro "Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais de Políticas Públicas"⁶, onde é abordado a capacidade e a legitimidade do Estado brasileiro para definir sua agenda de desenvolvimento e executar seus objetivos, além de aprofundar o debate sobre democracia e desenvolvimento, analisando a implementação de políticas públicas em diversos setores e suas interações com as instituições democráticas vigentes. São detalhados o Programa Minha Casa Minha Vida e o projeto de integração do Rio São Francisco, destacando a importância da coordenação e da articulação entre diferentes atores. Em uma outra empreitada, foi publicado um artigo no Boletim de Análise Político-Institucional, "Capacidades Estatais para o Desenvolvimento no Século XXI"⁷, onde se reflete sobre as capacidades estatais necessárias para o desenvolvimento, considerando tanto as capacidades técnico-administrativas quanto às capacidades políticas para negociação e condução de processos decisórios compartilhados.

Arlson Favareto e Gabriela Lotta⁸ atuaram sobre o Programa Mais Médicos, analisando os arranjos institucionais, intersetorialidade, relações federativas, participação social e territorialidade do programa. O trabalho se concentra em como arranjos institucionais e intersetorialidade podem melhorar a eficácia das políticas públicas no Brasil. Favareto⁹ também contribui para a discussão sobre desenvolvimento sustentável e políticas de inclusão social, destacando a importância da coordenação entre diferentes setores e níveis de governo.

⁶ IPEA [2014]. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3098/1/Livro_Capacidades%20estatais%20e%20democracia_arranjos%20institucionais%20de%20pol%c3%adticas%20p%c3%ablicas.pdf. Acesso em mai de 2024

⁷ IPEA [2012]. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6760/2/BAPI_n02_p25-30_RD_Capacidades-estatais_Diest_2012-ago.pdf. Acesso em mai de 2024.

⁸ SCIELO BRASIL [2020]. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/HkZrPWPNgQ8jD4zQ5T8Yqyv/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em 07 mar. 2024

⁹ ENAP [2018]. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7203/1/Caderno_112_relatorio-completo_compressed.pdf. Acesso em mai de 2024

2.1 NOS ÓRGÃOS PÚBLICOS

Os arranjos políticos institucionais desempenham um papel crucial no processo de políticas públicas, influenciando significativamente a capacidade do Estado de formular, implementar e avaliar efetivamente essas políticas. Esses arranjos referem-se às regras e instâncias específicas estabelecidas para definir a coordenação das políticas públicas, envolvendo um amplo espectro de atores, tanto públicos quanto privados, e abrangendo diferentes etapas do ciclo das políticas públicas.

A importância dos arranjos políticos institucionais reside em sua capacidade de melhorar a coordenação entre os atores envolvidos, facilitando a gestão de interesses divergentes e promovendo a eficiência na execução das políticas, “...delimitando quem está habilitado a participar de um determinado processo, o objeto e os objetivos desse e as formas de relação entre os atores” (Pires & Gomide 2014). Eles são fundamentais para estruturar a interação entre diferentes níveis de governo e entre o Estado e a sociedade civil, contribuindo para a formação de consensos e para a resolução de conflitos. Além disso, esses arranjos podem fortalecer as capacidades estatais por meio da promoção de uma burocracia profissionalizada e eficiente, capaz de responder às demandas da sociedade de maneira eficaz. A análise dos arranjos institucionais nos permite observar variáveis centrais para entender a definição dos atores envolvidos, como se efetiva a governança, os processos decisórios e os graus de autonomia, conforme Lotta e Favareto (2016).

Os arranjos institucionais complexos no Brasil têm buscado inovar no desenho de formulação e implementação das políticas públicas, com um movimento em direção a um modelo mais transversal, intersetorial (articulação horizontal) e sistêmico, visando a efetividade das políticas. Este movimento indica uma evolução dos arranjos políticos institucionais em direção a uma gestão baseada na participação e na coordenação entre diferentes setores e níveis de governo, assim como com outras organizações e a sociedade.

Conforme descrito por Cunill Grau em 2005, o contexto de intersetorialidade refere-se à colaboração entre vários setores para criar, de maneira coletiva, soluções eficazes para problemas sociais. É estabelecida através da combinação de conhecimentos e experiências

na formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas, com o objetivo de obter resultados sinérgicos em cenários complexos, presumindo uma coordenação e integração junto com atores definidos para superar um desafio em conjunto (Lotta, G., & Favareto, A., 2016).

Um exemplo de arranjo institucional inovador foi o Programa Mais Médicos Brasil (PMM), que envolveu diversos atores governamentais e não governamentais em níveis distintos da federação, utilizando-se de um complexo arranjo conduzido de forma intersectorial e colaborativa, demandando a mobilização de capacidade de coordenar e articular os responsáveis por sua condução, analisando-se as implicações dos arranjos institucionais e de suas inter-relações com as capacidades estatais, que podem afetar o desempenho e a entrega dos objetivos pretendidos pela intervenção¹⁰. Outro exemplo é o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que visa resgatar e ampliar investimentos em infraestrutura no país, para atender a todas as esferas da federação¹¹.

Os arranjos políticos institucionais são essenciais para a governança eficaz, pois eles estruturam as capacidades do Estado para enfrentar desafios complexos, promover o desenvolvimento sustentável e garantir a inclusão social por meio de políticas públicas efetivas.

2.2 NA ÁREA DA TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO (T.I.)

Na área de tecnologia da informação, os arranjos institucionais desempenham um papel crucial na eficácia e eficiência com que as tecnologias são implementadas e gerenciadas dentro do setor público, onde a inovação rápida e a colaboração intersectorial são essenciais.

A importância dos arranjos na área de Tecnologia da Informação é notável por vários motivos, destacando-se em aspectos como a promoção da inovação. Isso envolve arranjos que criam ambientes regulatórios e políticos favoráveis ao incentivo da inovação e à adoção de novas tecnologias. Além disso, a infraestrutura digital desempenha

¹⁰ SCIELO BRASIL [2020]. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/hsyCHXqZJGGVgWVjg4TLtZy/>. Acesso em 07 mar. 2024.

¹¹ SCIELO Brasil [2016]. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/6PNRfxxr9CBqBMBHK58b6Hx/?lang=pt>. Acesso em 07 mar. 2024

um papel crucial na construção de uma infraestrutura digital nacional robusta, abrangendo redes de banda larga, centros de dados e serviços de nuvem, essenciais para a transformação digital. A segurança cibernética também se tornou uma prioridade, com arranjos eficazes e necessários para o desenvolvimento e implementação de políticas de segurança cibernética, visando proteger infraestruturas críticas e dados pessoais. Outro aspecto fundamental é a inclusão digital, assegurando que as políticas de TI promovam o acesso universal às tecnologias da informação e seus benefícios, garantindo que todos os segmentos da sociedade sejam incluídos. A coordenação e parceria entre governo e outros *stakeholders*, incluindo parcerias público-privadas, são fundamentais para o desenvolvimento e implementação de projetos de TI eficientes. Por fim, a governança de dados emerge como essencial, estabelecendo políticas e práticas, abordando questões de privacidade, compartilhamento de dados e o uso de *big data* e inteligência artificial (I.A.) em políticas públicas. Esses arranjos conjuntos na área de TI são cruciais para enfrentar os desafios contemporâneos e aproveitar as oportunidades de inovação e desenvolvimento tecnológico.

Um dos aspectos mais críticos dessa gestão citados acima é a Governança de Dados, que se refere ao conjunto de processos, políticas, normas e estruturas necessárias para assegurar a qualidade, segurança, e a utilização efetiva dos dados dentro das organizações. Para que os dados sejam úteis para a tomada de decisões, é necessário que eles sejam precisos e confiáveis. Problemas com a qualidade dos dados, como duplicação, inconsistência e erro humano, podem afetar negativamente a tomada de decisões (Bachtiar; Suhardi; Muhamad, 2020).

No contexto das políticas públicas, a governança de dados torna-se essencial para garantir que as informações coletadas, processadas e armazenadas pelos órgãos governamentais sejam usadas de maneira responsável, transparente e que gerem valor para a sociedade. A governança de dados em arranjos institucionais é crucial para garantir a qualidade e integridade dos dados, aspectos fundamentais para a tomada de decisão baseada em evidências. Isso implica a necessidade de dados precisos, completos e atualizados, que suportam eficazmente as políticas públicas. Com o mundo se tornando cada vez mais digital, a segurança e a privacidade dos dados pessoais e sensíveis ascenderam como prioridades inegociáveis. Os arranjos institucionais, portanto, devem incorporar políticas de segurança robustas, práticas de controle

de acesso e medidas de proteção de dados para prevenir vazamentos e assegurar a privacidade dos indivíduos.

O acesso e compartilhamento de dados, promovendo a abertura dos dados governamentais, estimula a inovação, a pesquisa e o desenvolvimento econômico. No entanto, é imperativo balancear tal abertura com considerações de segurança e privacidade, definindo claramente as regras para o compartilhamento de informações entre diferentes entidades governamentais e com o público. Essencialmente, os arranjos institucionais devem promover a responsabilidade e a transparência, estabelecendo mecanismos de responsabilização pelo uso dos dados, o que inclui estruturas de governança participativas, auditorias regulares e a divulgação de relatórios detalhados sobre a utilização dos dados em iniciativas públicas.

Silva (2021)¹² cita que a qualidade e a organização das informações são fundamentais para que governos possam planejar políticas públicas eficazes e eficientes, em conformidade com os dispositivos legais, e focadas em atender as demandas dos cidadãos (FILGUEIRAS; ALMEIDA, 2020). Nesse sentido a governança de dados eficaz serve não apenas para a proteção e gestão dos dados, mas também como um alicerce para a inovação e o desenvolvimento de novas políticas, serviços e soluções tecnológicas que atendam às demandas da sociedade. A interoperabilidade, a capacidade de diferentes sistemas e organizações governamentais de compartilhar e utilizar dados de maneira eficiente, é vital para a prestação de serviços de forma integrada, exigindo políticas de TI que promovam padrões de interoperabilidade para facilitar a comunicação entre diversas plataformas tecnológicas, desempenhando um papel fundamental ao viabilizar o intercâmbio de informações pessoais dentro do âmbito da Administração Pública.

Os principais desafios na implementação de uma governança de dados eficaz incluem a rápida evolução tecnológica, a complexidade dos ecossistemas de dados, a necessidade de capacitação contínua dos profissionais envolvidos e a garantia de que os arranjos políticos e institucionais sejam flexíveis o suficiente para adaptar-se a novos cenários.

¹² FGV [2021]. Disponível em : <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/dfdb0823-5b7f-4ff7-ab32-7956d9959aa3/content>. Acesso em abr 2024.

A governança de dados no contexto das políticas públicas e da tecnologia da informação requer um equilíbrio cuidadoso entre acesso e controle, inovação e segurança, oferecendo uma base sólida para que os dados possam ser utilizados de forma efetiva para o bem público.

2.3 NA ÁREA ELEITORAL

Os arranjos políticos institucionais desempenham um papel fundamental nas políticas públicas relacionadas à área eleitoral, influenciando desde a legislação eleitoral até a execução de eleições e a promoção da participação cidadã. Estes arranjos são essenciais para assegurar a integridade, a auditabilidade, a transparência e eficácia do processo eleitoral, refletindo diretamente na qualidade da democracia e na confiança das populações nas instituições governamentais.

A importância dos arranjos políticos institucionais na área eleitoral é polivalente, abrangendo desde a legislação e regulamentação eleitoral até a administração e transparência do processo eleitoral. Estes arranjos são responsáveis por definir as leis e normas que estruturam o sistema eleitoral, assegurando que o processo seja justo e equitativo. Isso inclui determinações sobre o método de votação, distribuição de assentos, financiamento de campanhas e critérios de elegibilidade para candidatos.

Uma administração eleitoral eficiente, que envolve a organização dos locais de votação, gestão de listas eleitorais e contagem de votos, depende de uma estrutura institucional robusta. Autoridades eleitorais independentes e competentes são essenciais para preservar a integridade do processo eleitoral. Mecanismos de transparência e prestação de contas garantem que o processo eleitoral esteja aberto ao escrutínio público e seja livre de fraude, permitindo a observação eleitoral por entidades independentes e o acesso transparente aos processos de contagem e tabulação dos votos.

Além disso, esses arranjos têm um papel crucial em fomentar a participação cidadã, assegurando que todos os cidadãos elegíveis possam votar. Isso pode envolver esforços para melhorar o acesso ao registro eleitoral, a educação cívica e a inclusão de grupos marginalizados. As estruturas institucionais também são vitais para a resolução eficiente de disputas eleitorais, garantindo que quaisquer controvérsias sejam resolvidas de maneira justa e rápida, o que é fundamental para manter a confiança no sistema eleitoral.

A capacidade de adaptação e inovação frente ao avanço tecnológico é essencial. Os arranjos políticos institucionais devem se atualizar para incorporar novas tecnologias, como a votação eletrônica e suas melhorias, mantendo a segurança e confiabilidade do processo. Isso também inclui a habilidade de ajustar-se a mudanças no cenário político e social, assegurando a relevância e eficácia contínuas do sistema eleitoral.

Entre os desafios para implementar arranjos políticos institucionais eficazes na área eleitoral estão a necessidade de manter a independência e imparcialidade das autoridades eleitorais, combater a desinformação (*fake news*) e assegurar a segurança dos sistemas de votação.

Os arranjos políticos institucionais na área eleitoral são fundamentais para a manutenção da democracia, assegurando que as eleições sejam livres, justas e representativas. Ao enfrentar os desafios contemporâneos e evoluir com as necessidades da sociedade, estes arranjos podem promover sistemas eleitorais mais resilientes e inclusivos.

2.4 NA INTEROPERABILIDADE DE DADOS BIOMÉTRICOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os arranjos políticos institucionais voltados para as políticas públicas na área eleitoral, especialmente na área de TIC e relacionado ao compartilhamento de dados biométricos, refletem a necessidade de modernizar o processo eleitoral para aumentar sua eficiência, segurança e integridade. À medida que a tecnologia evolui, as instituições responsáveis pela gestão eleitoral devem adaptar-se para incorporar novas ferramentas e métodos que melhor atendam às demandas da sociedade contemporânea, garantindo ao mesmo tempo a proteção dos direitos e privacidade dos eleitores.

Segundo Pires e Gomide (2014), "os arranjos institucionais definem a forma de coordenação de processos em campos específicos, delimitando quem está habilitado a participar de um determinado processo, o objeto e os objetivos desses e as formas de relação entre os atores". A aplicação desta definição ao contexto eleitoral sublinha a importância de arranjos institucionais robustos para a segurança e privacidade dos dados biométricos estejam claros e bem definidos juntos as instituições e atores que irão atuar nesse processo.

A adaptação e a inovação no contexto eleitoral estão cada vez mais focadas na incorporação de tecnologia para aprimorar o processo eleitoral, tornando-o mais acessível, ágil e eficiente. A digitalização das eleições, incluindo a adoção de sistemas de votação eletrônica e o uso de plataformas *online* para registro eleitoral e educação cívica, promete não apenas melhorar a experiência de votação para os eleitores, mas também reduzir significativamente os custos operacionais envolvidos na administração das eleições. Esta transformação tecnológica na área eleitoral pode facilitar uma maior participação dos cidadãos no processo democrático, tornando-o mais inclusivo e representativo.

A digitalização das eleições e o uso de dados biométricos são exemplos claros de como a inovação pode melhorar a experiência de votação e a segurança do processo eleitoral. Conforme Meirelles (2003), "serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniência do Estado". A gestão cuidadosa destas informações é crucial para proteger os direitos e a confiança dos eleitores, enfatizando a importância de equilibrar inovação e segurança em um mundo cada vez mais digitalizado.

Para o compartilhamento eficaz e seguro de dados biométricos, é fundamental estabelecer um arranjo institucional robusto, composto por várias camadas de governança e práticas de segurança. Uma clara estrutura de governança deve ser posta em prática, delineando responsabilidades, procedimentos e protocolos específicos para a gestão desses dados sensíveis. Isso inclui a criação de uma autoridade central encarregada de supervisionar tanto o uso quanto a proteção dos dados biométricos, garantindo que sejam manuseados com o máximo cuidado.

Além disso, políticas rigorosas de segurança e privacidade são essenciais para proteger os dados biométricos de acessos não autorizados, vazamentos e outros tipos de abusos. Medidas como a implementação de tecnologias de criptografia avançada, sistemas de autenticação forte e protocolos de segurança física são vitais para a integridade e confidencialidade dos dados.

A transparência na coleta e uso de dados biométricos e o consentimento explícito dos indivíduos são aspectos cruciais. Os eleitores devem ser informados de forma clara e concisa sobre como

seus dados serão utilizados, e seu consentimento deve ser obtido antes do processamento de suas informações biométricas, respeitando a sua autonomia e privacidade.

A interoperabilidade¹³ e a adoção de padrões abertos facilitam o compartilhamento seguro de dados biométricos entre diferentes jurisdições e sistemas eleitorais. Essa abordagem promove uma integração eficiente e segura, permitindo que sistemas de identificação biométrica operem de maneira coesa em todo o processo eleitoral.

A governança colaborativa, conforme Martins (2021), "envolve a gestão em rede onde agências públicas, empresas e OSCs¹⁴ colaboram formalmente para implementar políticas públicas e gerir programas ou ativos". É crucial um compromisso com a avaliação contínua e a melhoria das tecnologias e práticas relacionadas à governança de dados biométricos, permitindo ajustes frente a novos desafios de segurança e privacidade, além de incorporar avanços tecnológicos que possam aprimorar a eficácia e a segurança do sistema. Este ciclo de melhoria contínua é essencial para manter a confiança no uso de dados biométricos dentro do contexto eleitoral.

A implementação de um arranjo institucional para o compartilhamento de dados biométricos na área eleitoral não está isenta de desafios. Questões relativas à ética, privacidade, segurança dos dados e inclusão digital devem ser cuidadosamente consideradas. Além disso, é fundamental assegurar que tais inovações não excluam eleitores devido a barreiras tecnológicas ou falta de acesso a tecnologias biométricas.

É importante notar que a implementação de arranjos institucionais eficazes para o compartilhamento de dados biométricos deve considerar aspectos éticos e legais. Laura Schertel Mendes (2014), observa que a proteção de dados pessoais no Brasil é regulada pela LGPD e "visa assegurar a reparação adequada e integral dos danos materiais e morais causados ao indivíduo em razão da violação ao seu direito à privacidade".

¹³ GOV.BR [2019]. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/do-eletronico-ao-digital>. Acesso em mai de 2024

¹⁴ As Organizações da Sociedade Civil (OSCs) são entidades privadas, sem fins lucrativos, e com personalidade jurídica própria, constituídas na forma de associações ou fundações.

Os arranjos políticos institucionais na área eleitoral que abordam a adaptação e inovação, especialmente em relação ao compartilhamento de dados biométricos, devem equilibrar a modernização e eficiência do processo eleitoral com a proteção rigorosa dos direitos e privacidade dos eleitores. Isso requer uma abordagem holística que considere as implicações técnicas, éticas e sociais do uso de tecnologias avançadas no processo eleitoral.

2.4.1 O COMPARTILHAMENTO DE DADOS ENTRE ÓRGÃOS PÚBLICOS

“A governança no compartilhamento de dados no âmbito da administração pública federal” (Decreto nº 10.046/2019¹⁵) é essencial por diversos motivos: logística, orçamento e economia de tempo. No entanto, a gestão pública vai além da mera competição entre esses órgãos. É importante que as políticas públicas estejam voltadas para a sociedade, priorizando valores e a efetividade em prol do bem-estar da população.

Ao compartilhar informações entre os órgãos públicos, é possível otimizar recursos, evitar duplicação de esforços e promover uma abordagem mais integrada na implementação de políticas públicas. Isso contribui para um melhor planejamento, coordenação e execução das ações governamentais.

A Lei nº 14.129/2021¹⁶ disciplina sobre “princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública” no compartilhamento de dados dentro da Administração Pública. Nesse sentido o art. 38 da lei supracitada em seu inciso II deixa claro “a otimização dos custos de acesso a dados e o reaproveitamento, sempre que possível, de recursos de infraestrutura de acesso a dados por múltiplos órgãos e entidades.”

A preocupação com a proteção de dados pessoais (biométricas ou biográficas) é considerada de cunho relevante para o processo de interoperabilidade¹⁷ de dados compartilhados entre órgãos. A administração pública busca observar as diretrizes de proteção de

¹⁵ PLANALTO [2019]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10046.htm#art34. Acesso em 16 ago. 2023.

¹⁶ PLANALTO [2021]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm. Acesso em 16 ago. 2023.

¹⁷ Capacidade dos sistemas de tecnologia, informação e comunicação e os processos que estes suportam, de compartilhar dados e trocar informações e conhecimento.

dados e cumprir com o disposto na Lei Geral de Proteção de Dados - LGPD (Lei nº 13.709/2018)¹⁸ que “deverá ser realizado para o atendimento de sua finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público” (art. 23, LGPD).

É fundamental que as políticas públicas sejam orientadas pelos valores da transparência, responsabilidade, equidade e participação cidadã. Além disso, é necessário que elas sejam efetivas, ou seja, que realmente gerem impacto positivo na vida das pessoas e atendam às suas necessidades e demandas.

Dessa forma, o compartilhamento de informações entre os órgãos públicos deve ser visto como uma ferramenta para fortalecer a gestão pública e direcionar os esforços para a promoção do bem comum, colocando a sociedade como o principal foco e beneficiária das ações governamentais. Nesse Contexto, José Matias Pereira (2012) relata que a administração pública é composta por um conjunto de entes – órgãos e entidades – formados por recursos humanos, materiais e tecnológicos passíveis de ordenamentos e gestão, constituídos pelo poder público para a consecução do bem comum. Designa o conjunto de serviços e entidades incumbidos de concretizar as atividades administrativas, ou seja, da execução das decisões políticas e legislativas [...] é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito dos três níveis de governo (federal, estadual ou municipal), segundo preceitos do direito e da moral, visando ao bem comum.

O compartilhamento de dados com o objetivo de agregar valor aos serviços públicos é uma prática importante e deve ser realizada de forma ágil, visando disponibilizar as informações para uso público pelos cidadãos brasileiros. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) tem obtido sucesso nesse sentido, ao promover o compartilhamento de informações entre os órgãos do Judiciário, por meio da Plataforma *Connect-Jus* e do Painel Público do Levantamento de Maturidade em Governança, Gestão e Infraestrutura de TIC (Resolução CNJ nº 370/2021)¹⁹.

¹⁸ PLANALTO [2018]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em 03 jun. 2023.

¹⁹ CNJ [2021]. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3706>. Acesso em 02 jun. 2023.

O compartilhamento de dados entre órgãos do governo e a sua disponibilização para uso público podem trazer diversos benefícios, como o aumento da eficiência, a redução de burocracia e a melhoria na prestação de serviços. Além disso, possibilita o desenvolvimento de soluções inovadoras por parte da sociedade, com base nessas informações.

No contexto da governança digital, é importante que o compartilhamento de dados seja realizado com responsabilidade e seguindo as diretrizes de segurança e privacidade, garantindo a proteção das informações sensíveis e pessoais dos cidadãos (LGPD). Assim, é possível utilizar o compartilhamento de dados como uma ferramenta estratégica para promover a transparência, a participação cidadã e o desenvolvimento de serviços públicos cada vez mais eficientes e orientados para atender às necessidades da sociedade brasileira.

A Identificação Civil Nacional (ICN) foi criada²⁰ com a finalidade de identificar o brasileiro, em suas relações com a sociedade e com os órgãos e entidades governamentais e privadas, dando unicidade ao cidadão, evitando duplicações ou múltiplos registros para a mesma pessoa. Para isso, a ICN utilizará a base de dados biométricos da Justiça Eleitoral e a base de dados do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (SIRC). “A convergência das informações de diversos documentos para uma única identificação possibilitará a simplificação do registro e do acesso aos cadastros da Administração Pública, com a consequente desburocratização da relação entre o cidadão e o Estado”, destacou o ministro Gilmar Mendes em seu voto²¹.

As informações serão armazenadas e geridas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que as manterá atualizadas e adotará as providências necessárias para assegurar a integridade, a disponibilidade, a autenticidade e a confidencialidade de seu conteúdo.

²⁰SENADO[2017]. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/17690261/publicacao/36770422>. Acesso em 15 de ago. 2023.

²¹TSE [2017]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2017/Setembro/plenario-aprova-resolucao-sobre-banco-de-dados-da-icn-1?SearchableText=nomea%C3%A7%C3%A3o%20GT-ICN>. Acesso em 19 mai. 2023

O então presidente do TSE, Gilmar Mendes (TSE, 2017)²² avalia o projeto do ICN como sendo “um projeto importante, que iniciou na gestão do ministro [Dias] Toffoli e que dá sentido, inclusive horizontal, para todo esse banco de dados da biometria, permitindo, talvez, que nós tenhamos uma base bastante importante no sentido *in government* de permitir batimentos, controles, talvez até de um documento único. Então, é um projeto extremamente importante na institucionalização desse trabalho que se vem fazendo no âmbito da Justiça Eleitoral”.

O TSE, como administrador do banco de dados da Identificação Civil Nacional (ICN), tem um papel fundamental na gestão dos dados biométricos dos cidadãos brasileiros. O compartilhamento desses dados com outros órgãos, de forma segura e dentro dos limites legais, pode promover uma maior eficiência e eficácia na identificação dos eleitores e na realização de processos eleitorais.

A solução viável foi a possibilidade de realizar o aproveitamento biométrico para o cadastro eleitoral, a partir da Base da ICN, nos termos previstos na Seção IV (coleta e da atualização de dados) do art. 9º da Resolução TSE nº 23.659/2021²³:

Art. 9º Os dados biográficos e biométricos que compõem o Cadastro Eleitoral poderão ser atualizados, mediante inclusão ou alteração, com informações oriundas de bancos de dados geridos por órgãos públicos, inclusive da Identificação Civil Nacional.

§ 1º O aproveitamento das informações biométricas existentes em órgãos federais, estaduais e municipais somente será feito se:

I - houver equivalência na padronização dos dados coletados, observados os padrões NIST e ICAO; e

II - a data de coleta dos dados importados for posterior à dos dados existentes no Cadastro Eleitoral.

§ 2º Poderão ser coletadas, na forma do *caput* deste artigo, informações relativas a endereços, mas sua utilização para fins de fixação ou alteração de domicílio eleitoral dependerá sempre da expressa indicação da pessoa titular da inscrição

²²TSE [2023]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2017/Maio/governo-federal-sanciona-lei-que-cria-a-identificacao-civil-nacional-icn?SearchableText=ICN>. Acesso em 10 mai. 2023

²³TSE [2021]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-659-de-26-de-outubro-de-2021>. Acesso em 15 ago. 2023.

eleitoral, no momento do requerimento de alistamento ou de transferência.

§ 3º As regras de atualização dos dados por meio das informações referidas no caput deste artigo deverão ser aprovadas pela Presidência do Tribunal Superior Eleitoral.

§ 4º O Tribunal Superior Eleitoral poderá firmar acordos de cooperação com entidades públicas ou privadas, visando à ampliação, transferência ou aproveitamento de dados biométricos, ouvida a Corregedoria-Geral Eleitoral.

No caso dos eleitores brasileiros no exterior, a Polícia Federal desempenha um papel importante na emissão de passaportes e na coleta de dados biométricos associados a esses documentos. O compartilhamento desses dados biométricos com o TSE e outros órgãos relevantes pode facilitar a identificação e autenticação desses eleitores, garantindo que apenas pessoas legítimas exerçam o direito de voto.

No contexto atual, em que a tecnologia avançou e os dados biométricos desempenham um papel importante na autenticação e identificação dos indivíduos, o compartilhamento responsável dessas informações entre órgãos pode contribuir para aprimorar os processos eleitorais, fortalecer a segurança e a confiança no sistema, e garantir a integridade dos resultados eleitorais.

No cenário brasileiro, órgãos públicos federais têm se envolvido no compartilhamento de dados biométricos para fins de identificação e segurança. É o caso da Polícia Federal, que utiliza bancos de dados biométricos para a emissão de passaportes e controle de fronteiras, e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que implantou a biometria como parte do processo de votação eletrônica, visando aprimorar a identificação dos eleitores e prevenir fraudes.

2.4.2 GOVERNANÇA COLABORATIVA EM REDE GERANDO VALOR PÚBLICO

A Governança Colaborativa entre órgãos públicos representa um modelo inovador de gestão que visa aprimorar a eficiência e a eficácia das políticas públicas por meio da cooperação e coordenação entre diferentes entidades governamentais. Nesse contexto, agências, departamentos e ministérios trabalham em conjunto, compartilhando recursos, conhecimentos e responsabilidades para enfrentar desafios complexos que exigem abordagens interdisciplinares. A governança colaborativa promove a troca de informações, a definição conjunta de

metas, a distribuição equitativa de tarefas e a criação de soluções mais abrangentes e integradas. Ao reunir diversas perspectivas e habilidades, esse modelo busca superar as limitações das estruturas tradicionais e promover um serviço público mais coeso, adaptável e alinhado com as demandas da sociedade. Martins e Marini (2014), cita que a “Governança colaborativa é a ciência e a arte de gerar valor público de forma conectada: é a governança em rede entre instituições e entre estas e a sociedade. E a governança colaborativa é um fenômeno irresistível porque os indivíduos vivem numa sociedade em rede, fazem parte de um estado em rede, e são cada vez mais partícipes da coprodução de políticas públicas”.

É um processo abrangente de geração de valor público a partir das qualidades e capacidades institucionais, da colaboração, das redes colaborativas público-privadas, da gestão e melhoria do desempenho, onde o valor público é, portanto, conforme Marins e Marini (2014) “uma combinação equilibrada de meios e fins, esforços e resultados, requisitos e aspirações, racionalidade instrumental e substantiva.”

Figura 1 - Cadeia de Governança



Fonte: TCU [2023]. Disponível em:

<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/issue/view/8/8>. Acesso em 16 ago. 2023

Conforme estudo feito pelo Laboratório de Políticas Públicas e Internet (LAPIN)²⁴, a governança em compartilhamento de dados e a interoperabilidade entre os órgãos públicos em alguns Países como México, Uruguai, Estônia e Holanda, se mostraram satisfatórias e bem estruturadas, observando-se os princípios da legalidade, finalidade, qualidade, lealdade, proporcionalidade, informação e responsabilidade

²⁴ LAPIN [2021]. Disponível em: <https://lapin.org.br/2021/05/18/nota-tecnica-interoperabilidade-de-dados-na-administracao-publica/>. Acesso em 17 de ago. 2023

em todos os tratamentos. Os dados deverão ser compartilhados entre entidades públicas de maneira que sejam facilitados o reuso, fornecimento e troca, cumprindo com os padrões de dados, integração e compartilhamento estabelecidos para este fim. As entidades públicas não deverão estabelecer condições financeiras para o intercâmbio de dados entre elas²⁵.

No Brasil existe uma dificuldade em operacionalizar uma base de dados única, disponibilizando o acesso e o controle dos dados de forma centralizada para todos os órgãos públicos, e empresas privadas, para utilização dos dados de forma responsável e dentro dos princípios citados anteriormente.

Nesse sentido, o Laboratório de Políticas Públicas e Internet citam 10 recomendações da interoperabilidade na Administração Pública²⁶:

- a) Normativo específico para os entes do art. 4º, III, da LGPD;**
- b) Implementar uma solução *Privacy By Design*;**
- c) Adotar o princípio da prevenção, previsto no art. 6º, inciso VIII, da LGPD;**
- d) Registro de compartilhamentos e elaboração de documentos conforme a LGPD;**
- e) Adotar regime de transição;**
- f) Permitir a fiscalização pela ANPD²⁷ e pela sociedade;**
- g) Aplicar práticas de anonimização, quando possível;**
- h) Obrigatoriedade de treinamento de pessoal;**
- i) Desenvolver procedimentos para o atendimento dos direitos dos titulares; e**
- j) Proibir o compartilhamento de dados biométricos.**

A interoperabilidade desempenha um papel fundamental ao viabilizar o intercâmbio de informações pessoais dentro do âmbito da Administração Pública. Nesse sentido é imprescindível a concretização de princípios intrínsecos à salvaguarda de dados, notadamente os

²⁵ GUB [2019]. Disponível em: <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/sites/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/files/documentos/noticias/politica-de-datos-para-la-transformacion-digital---vfinal.pdf>. Acesso em 21 ago. 2023.

²⁶ LAPIN [2021]. Disponível em: <https://lirias.kuleuven.be/retrieve/673129>. (página 30 e 31). Acesso em 17 de ago. 2023

²⁷ IMPRENSA NACIONAL [2022]. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cd/anpd-n-2-de-27-de-janeiro-de-2022-376562019>. Acesso em 05 set. 2023

ligados à finalidade, necessidade, pertinência, segurança e transparência.

2.4.3 ARRANJOS DE GOVERNANÇA

Os arranjos de governança necessários para esse trabalho estão relacionados à estrutura organizacional, aos processos e às relações estabelecidas entre os atores TREF, TSE e MRE, visando alcançar objetivos comuns e atender a demandas institucionais complexas. Em contextos de implementação de políticas públicas, esses arranjos buscam alinhar interesses, definir responsabilidades e coordenar ações para promover maior eficácia e transparência. Eles são fundamentais para garantir a articulação entre diversas partes interessadas e para facilitar a tomada de decisão em cenários onde a cooperação é essencial. Surge assim a governança colaborativa, como uma abordagem relevante para enfrentar desafios institucionais e garantir que as soluções implementadas sejam sustentáveis e coerentes com os interesses coletivos.

Segundo Mark Bevir (2012), os arranjos de governança representam a maneira pela qual diferentes redes de atores (agências governamentais, empresas e organizações da sociedade civil) se coordenam para enfrentar problemas coletivos, propondo que a governança não deve ser entendida apenas como um conjunto de estruturas hierárquicas, mas sim como um processo dinâmico e colaborativo em que diversas partes interessadas se engajam na formação e implementação de políticas. Os arranjos de governança modernos envolvem a transferência de poder e responsabilidade para redes descentralizadas, o que permite maior flexibilidade e inovação na gestão pública. A ideia de arranjos de governança se alinha à ideia de governança "em rede", permitindo adaptar as políticas e práticas às realidades locais, ao mesmo tempo em que promove uma governança mais participativa e responsiva.

No contexto deste trabalho, que investiga o uso de tecnologias *mobile* para a coleta de votos no exterior, os arranjos de governança desempenham um papel crucial para viabilizar uma operação coordenada entre esses atores. Esses arranjos são responsáveis por assegurar as condições político-institucionais como a VI.1 - Autonomia Organizacional, o VI.2 - Alinhamento Estratégico, a VI.6 - Flexibilidade/Inovação e a VI.5 - Capacidade de implementação, além de mecanismos voltados ao estabelecimento de coordenação entre os

próprios atores, como os VI.3 - Mecanismos de *Accountability*, a forma de VI.4 - Gestão de Riscos/*Compliance* e o grau de VI.5 - Engajamento de *Stakeholders*

Nesse cenário, os arranjos de governança podem estabelecer mecanismos de interoperabilidade e integração, como a implementação de tecnologias na esfera eleitoral de forma inovadora, facilitando por exemplo, o uso de dados biométricos para garantir autenticidade e segurança na coleta do voto do eleitor do exterior.

2.5 CONTRIBUIÇÃO DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS, POLICY DESIGN E GOVERNANÇA COLABORATIVA NA PROBLEMÁTICA DE PESQUISA

Os arranjos institucionais são fundamentais para a implementação eficaz de políticas públicas, pois definem a estrutura e as regras que orientam a interação entre diferentes órgãos e níveis de governo. No contexto da negociação de um ACT entre o TREFD, MRE e o TSE, a clareza e robustez desses arranjos são essenciais para facilitar o compartilhamento de dados biométricos do ICN para a pilotagem de votação via *mobile* no exterior. Esses arranjos devem incluir definições claras de papéis e responsabilidades, mecanismos de coordenação e protocolos de comunicação, assegurando que todas as partes envolvidas estejam alinhadas e trabalhando em direção a um objetivo comum.

O *policy design* também desempenha um papel crucial neste contexto, por se tratar de processo de planejamento e formulação de políticas públicas que são efetivas e eficientes. Para a problemática de pesquisa, o *policy design* deve envolver a definição clara dos problemas a serem resolvidos, a seleção de instrumentos e ferramentas adequados, e a elaboração de estratégias de implementação que levem em conta as capacidades e limitações dos atores envolvidos. Isso garante que o ACT não só seja bem intencionado, mas também executável na prática, com mecanismos de monitoramento e avaliação que permitam ajustes contínuos.

A governança colaborativa, por sua vez, é a abordagem que promove a cooperação e a participação ativa de diversos atores no processo de tomada de decisão. No caso do ACT entre TREFD, MRE e TSE, a governança colaborativa facilita a integração de diferentes perspectivas e conhecimentos, desde técnicos de TI (principalmente

em formato transversal) até gestores e representantes de cartórios no exterior (em formato intersetorial). Isso não apenas aumenta a eficácia da implementação, mas também promove a transparência e a legitimidade do processo. A colaboração em rede e a participação de múltiplos *stakeholders* ajudam a identificar e mitigar riscos, melhorar a gestão de recursos e garantir que as decisões tomadas sejam sustentáveis e apoiadas por todos os envolvidos.

Essa combinação de arranjos institucionais robustos, um *policy design* bem planejado e uma governança colaborativa eficaz cria um ambiente propício para a negociação e implementação de um ACT que facilite a importação de dados biométricos do ICN. Esse ambiente favorece a coordenação entre os atores envolvidos, reduzindo burocracias e melhorando a logística eleitoral para brasileiros no exterior, assegurando um processo de votação seguro, transparente e auditável via *mobile*.

Após demonstrado a importância e a necessidade de arranjos políticos institucionais dentro da administração pública, junto a vários autores, professores e pesquisadores da administração pública e privada, ainda fica a pergunta do problema de pesquisa abordado neste trabalho: **“em que medida e de que forma o comportamento das variáveis independentes, como a Autonomia Organizacional, Alinhamento Estratégico, Mecanismos de *Accountability*, Gestão de Riscos e *Compliance*, Engajamento de *Stakeholders*, Flexibilidade e Inovação, e Capacidade de Implementação, tanto aos órgãos, quanto à coordenação entre eles, foram capazes de influenciar maturidade da governança das eleições no exterior, que é a Variável Dependente, focada no grau de maturidade do próprio arranjo de governança?”**



3

3

CAPÍTULO II - AS DIMENSÕES INDEPENDENTES E DEPENDENTE - POSSÍVEIS SOLUÇÕES

Os arranjos de governança e as políticas públicas são cruciais para a implementação eficaz de um ACT entre o TREFD, MRE e o TSE. As políticas públicas bem desenhadas garantem que os objetivos do ACT sejam claros e alcançáveis, promovendo uma coordenação eficiente entre os atores envolvidos. Esses arranjos devem incluir mecanismos de governança negocial e mecanismos técnicos. Esses elementos juntos criam um ambiente colaborativo e eficiente, essencial para o sucesso do ACT e a realização de uma pilotagem de votação, de forma segura, transparente e auditável para eleitores brasileiros no exterior. A estruturação adequada de arranjos de governança, apoiada por esses mecanismos de governança e técnicos, é essencial para responder à pergunta anterior do final do Capítulo I, que concerne a própria hipótese desta pesquisa que é: **“as condições político-institucionais que influenciam a estruturação e o funcionamento do arranjo de governança entre o TREFD, TSE e MRE estão pautadas tanto em elementos subjacentes à própria configuração institucional de cada um desses órgãos - como Autonomia Organizacional, Alinhamento Estratégico, Flexibilidade/Inovação e Capacidade de implementação - quanto em mecanismos voltados ao estabelecimento de coordenação entre eles, tais como instrumentos de *Accountability*, forma de Gestão de Riscos/*Compliance* e grau de Engajamento de *Stakeholders*.”**

Este trabalho tem como objetivo desenvolver uma inovadora forma de arranjo de governança entre o TREFD, MRE e o TSE para negociar um ACT, utilizando Mecanismos de Governança e Mecanismos Técnicos como Variáveis Independentes (VI). Essas variáveis são fundamentais para a continuidade e sucesso deste estudo. São elas: VI.1 - Autonomia Organizacional, VI.2 - Alinhamento Estratégico, VI.3 - Mecanismos de *Accountability*, VI.4 - Gestão de Riscos e *Compliance*, VI.5 - Engajamento de *Stakeholders*, VI.6 - Flexibilidade e Inovação e VI.7 - Capacidade de Implementação.

Essas variáveis foram selecionadas devido ao seu impacto significativo na análise e composição futura da variável dependente.

Elas são imprescindíveis para entender como as instituições podem se alinhar estrategicamente, adaptar-se a mudanças e implementar políticas públicas de forma eficaz. A análise aprofundada dessas variáveis permitirá identificar os pontos críticos e as melhores práticas para a criação de um arranjo de governança eficiente e sustentável.

A experiência acumulada na realização de eleições e na negociação de acordos anteriores, aliada ao estudo detalhado dessas variáveis, é possível propor uma visão prospectiva. Esta visão será fundamentada na análise de dados e evidências retrospectivas, permitindo formular estratégias que não apenas atendam às necessidades atuais, mas que também sejam adaptáveis a futuros desafios e oportunidades. Portanto, a investigação aprofundada das variáveis independentes (VI) será essencial para o desenvolvimento de um modelo robusto e eficaz de governança institucional.

Essa estratégia está alinhada com a utilização de políticas públicas para promover um ambiente de governança mais transparente, eficiente e participativo dentro das instituições envolvidas no ACT. As políticas públicas desempenham um papel crucial ao fornecer diretrizes e modelos que orientam a implementação das variáveis independentes analisadas. Ao integrar essas políticas com os mecanismos de governança identificados, o arranjo de governança proposto não só atenderá aos requisitos legais e regulatórios, mas também promoverá uma cultura de responsabilidade e inovação. Isso garantirá que as ações tomadas, com a formalização do ACT, sejam sustentáveis e benéficas a longo prazo, em conformidade com o Alinhamento Estratégico da Justiça Eleitoral e objetivos mais amplos de desenvolvimento e bem-estar social, principalmente junto aos eleitores do exterior.

Os arranjos de governança voltados para o ACT que envolvem dimensões dependente e independentes, especialmente no contexto da administração pública e no compartilhamento de dados biométricos, englobam uma gama de aspectos teóricos e práticos complexos, além de serem cruciais para a formação do referido acordo tanto vertical quanto horizontal (intersetorial).

Um arranjo de governança para formalização de um ACT no âmbito da administração pública é marcada pela participação de múltiplos atores e instituições, o que demanda uma abordagem de governança adequada para gerenciar a complexidade e a

interdependência entre esses diversos elementos, destacando a importância da colaboração entre indivíduos e organizações, cada um seguindo seus próprios interesses, mas unindo forças em prol de um objetivo comum, criando uma **sinergia**, aspecto esse especialmente relevante quando a coordenação de esforços se faz fundamental para o sucesso. Serão tratadas, também, questões teóricas relacionadas à ética, direito e tecnologia da informação assumem uma posição central no entendimento e na navegação pelas complexidades da proteção de dados pessoais e da privacidade, especialmente no que tange ao manuseio de dados sensíveis, como os biométricos (LGPD²⁸).

A implementação efetiva de sistemas tecnológicos que possam coletar, armazenar, processar e compartilhar dados biométricos de maneira segura e eficiente representa um desafio prático significativo, necessitando de conhecimento especializado e de recursos consideráveis. A proteção desses dados biométricos contra acessos não autorizados, vazamentos e abusos se estabelece como um aspecto crítico, demandando a aplicação de medidas de segurança física e cibernética robustas. Assegurar a conformidade legal do ACT com as leis e regulamentos locais, nacionais e internacionais sobre proteção de dados e privacidade adiciona outra camada de complexidade, requerendo uma análise legal minuciosa e contínua. A gestão de *stakeholders*, que inclui a identificação, o envolvimento e a gestão das expectativas de todos os participantes relevantes como órgãos governamentais, organizações parceiras e o público em geral, exige habilidades refinadas de comunicação, negociação e gestão de conflitos. Uma boa prática é desenvolver e implementar mecanismos para avaliar o impacto do acordo e monitorar sua execução é essencial para garantir que os objetivos sejam atingidos, permitindo ajustes conforme a necessidade.

Esses aspectos teóricos e práticos destacam a complexidade envolvida na formulação e implementação de ACT na administração pública, especialmente quando tais acordos envolvem a cessão e o tratamento de dados biométricos. A abordagem deve ser holística, considerando tanto as dimensões dependente quanto as independentes, e deve incorporar uma variedade de conhecimentos e competências para superar os desafios apresentados.

²⁸ PLANALTO [2018]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em 03 jun. 2023

3.1 DESCRIÇÕES DE DIMENSÃO DEPENDENTE - MATURIDADE DA GOVERNANÇA PARA A NEGOCIAÇÃO DE UM ACT ENTRE TREF, MRE E TSE

A **dimensão dependente** é o resultado ou efeito que surge como consequência das dimensões independentes, influenciados pela maneira como os arranjos de governança são configurados e operacionalizados, diante das **variáveis governamentais negociais e mecanismos técnicos**.

Esses resultados oriundos das dimensões independentes refletem no nível de eficiência na identificação do eleitor, com o compartilhamento dos dados biométricos e biográficos, a eficácia das medidas de segurança na proteção contra vazamentos de dados e o grau de confiança pública no sistema de eleições, focando nos resultados e efeitos que emanam diretamente da implementação e operacionalização desses arranjos de governança. Essas dimensões são fundamentais para avaliar o sucesso e a sustentabilidade do ACT.

No contexto de arranjos de governança, a dimensão dependente pode incluir, por meio de um ACT, a melhoria na eficiência operacional das instituições envolvidas, aprimorando a qualidade dos serviços prestados ao eleitorado do exterior e um aumento na capacidade de inovação (votação via *mobile*) através da partilha de conhecimentos técnicos e recursos. Observa-se a necessidade de um fortalecimento na confiança e na relação entre as partes que é vital para parcerias duradouras.

Essas dimensões também refletem o nível de aderência e compatibilidade entre as políticas, normas e procedimentos dentro da Justiça Eleitoral, a eficácia das medidas de segurança adotadas para proteger informações compartilhadas, e o grau de satisfação dos *stakeholders* envolvidos. Importante destacar que a capacidade de adaptar-se a mudanças e desafios emergentes é um resultado crítico, indicando a flexibilidade e resiliência do ACT.

O sucesso na negociação e implementação de um ACT depende, portanto, de uma abordagem holística que não apenas considere as estruturas e protocolos estabelecidos (dimensões independentes), mas também avalie continuamente os impactos e benefícios gerados (dimensão dependente), assegurando que os objetivos de cooperação sejam alcançados de maneira efetiva e sustentável.

A variável dependente deste estudo é o grau de maturidade em governança avaliado por meio das atividades e ferramentas existentes na instituição, que após analisado e alinhado com as variáveis independentes, será gerado como produto desse trabalho que é um ACT entre TREFD, MRE e TSE. Para mensuração desse nível de maturidade, serão levados em consideração as seguintes atividades e ferramentas utilizadas dentro da Justiça Eleitoral que geram a melhoria do processo e conseqüentemente o aumento da maturidade da governança eleitoral para atendimento ao público do exterior. São os Componentes da Variável Dependente (CVD):

- a) CVD.1. Grupo de Trabalho (GT-ZZ): existência de grupo de trabalho específico para o estudo do ambiente do exterior;**
- b) CVD.2. Ferramentas ZZ: Existência e utilização de ferramentas de gestão e produção que contemplem opções e especificações de dados do Exterior (Ex.: aplicativos da Justiça Eleitoral - bugzilla, ODIN, TOT, SIMON, ELO, GEDAI, Transportador, Divulga, App E-título, App Divulga, App, Mesários, App Pardal, App Resultados);**
- c) CVD.3. Capacitação ZZ: destinada ao público do exterior (mesários e administradores) ou voltada ao suporte às eleições do exterior (on line e manuais);**
- d) CVD.4. Orçamento ZZ: exclusivo para atendimento a toda a eleição do exterior;**
- e) CVD.5. Logística ZZ: Planejamento e execução das eleições destinada à produção, distribuição/recolhimento e suporte das urnas eletrônicas nas eleições no exterior;**
- f) CVD.6. Relatório Consolidado ZZ: de atividades conjuntas de todos os estados, inclusive do exterior tanto nos teste em campo, simulados e eleições oficiais;**
- g) CVD.7. Validação de Ambiente: Existência de simulados Nacionais/Regionais, Teste em campo Nacionais/Regionais; e**
- h) CVD.8. Pilotagem: de equipamento, logística, ferramentas para o público exclusivo do exterior (ex.: formato de votação, título net, transportador e e-título).**

Esses componentes da variável dependente foram relacionados ao recorte temporal afeto a essa pesquisa, quais sejam, os anos eleitorais de 2006 a 2022 (Quadro 03). Criamos critérios de pontuação para essas componentes levando em conta a implementação ou não de processo de utilização das atividades e ferramentas para as eleições no exterior (Quadro 01):

Quadro 1 – Faixas de pontuação das componentes do nível de maturidade

Classificação	Descrição	Pontuação (P)
A	processo não implementado	0,00
B	processo em implementação ou implementado de forma precária	0,50
C	processo implementado	1,00
D	processo implementado e aprimorado	1,25

Fonte: elaboração própria

A partir desses critérios, cada CVD foi pontuada e cada ano eleitoral recebeu um somatório próprio de pontos. Como essa pontuação é contínua, criamos, com base nesse processo, uma classificação em faixas, gerando uma métrica para avaliar se a melhoria da sua maturidade e a melhoria do processo eleitoral como um todo no Exterior (Quadro 02). O intervalo para classificação é a seguinte:

Quadro 2 – Faixas de classificação da pontuação de nível de maturidade

Classificação	Intervalo
Baixo	0,0 a 3,9
Médio	4,0 a 7,9
Alto	8,0 a 10

Fonte: elaboração própria

Tendo por base esses elementos, chegamos a uma classificação de cada ano tal como apontado no Quadro 01. Percebe-se que a variável dependente, ou seja, o nível de maturidade de governança, se subdivide nas três categorias da métrica supracitada, sendo nível baixo os anos de 2006 e 2010, nível médio os anos de 2014 e 2018, e, por fim, nível alto o ano de 2022.

Quadro 3 - Nível da Maturidade da Governança Eleitoral das ferramentas e atividades nas eleições no exterior

Componentes da Variável Dependente (CVD)		Eleições Gerais com votação no Exterior - Anos Eleitorais									
		2006		2010		2014		2018		2022	
		Descrição	(P)	Descrição	(P)	Descrição	(P)	Descrição	(P)	Descrição	(P)
Atividades e Ferramentas utilizadas	CVD.1. Grupo de Trabalho ZZ	A	0,00	A	0,00	A	0,00	A	0,00	B	0,50
	CVD.2. Ferramentas ZZ	B	0,50	B	0,50	C	1,00	D	1,25	D	1,25
	CVD.3. Capacitação ZZ	A	0,00	B	0,50	B	0,50	C	1,00	D	1,25
	CVD.4. Orçamento ZZ	B	0,50	B	0,50	C	1,00	D	1,25	D	1,25
	CVD.5. Logística ZZ	B	0,50	B	0,50	C	1,00	D	1,25	D	1,25
	CVD.6. Relatório Consolidado ZZ	A	0,00	A	0,00	B	0,50	C	1,00	D	1,25
	CVD.7. Validação de ambiente	A	0,00	A	0,00	B	0,50	C	1,00	D	1,25
	CVD.8. Pilotagem	A	0,00	A	0,00	B	0,50	C	1,00	D	1,25
PONTUAÇÃO		TOTAL	1,5	TOTAL	2,0	TOTAL	5,0	TOTAL	7,8	TOTAL	9,3
Nível de Maturidade (variável dependente)		Baixo		Baixo		Médio		Médio		Alto	

Fonte: própria

3.2 DESCRIÇÕES DE DIMENSÕES INDEPENDENTES - DIMENSÃO DAS VARIÁVEIS DA GOVERNANÇA NEGOCIAL E MECANISMOS TÉCNICOS

A governança colaborativa é uma estratégia eficaz para enfrentar os desafios contemporâneos, promovendo uma gestão pública mais integrada e eficiente. A aplicação prática dessas ferramentas pode melhorar a coordenação e a eficácia das iniciativas colaborativas, beneficiando um ACT.

Conforme Humberto Falcão Martins²⁹, a governança colaborativa no setor público, envolve a gestão em rede, onde agências públicas, empresas e organizações da sociedade civil (OSC) colaboram formalmente para implementar políticas públicas e gerir programas ou ativos. A governança colaborativa busca gerar valor público, satisfazendo expectativas dos beneficiários e promovendo confiança social, podendo ser descrito como: “O Estado em rede que governa com a sociedade.”

A colaboração vai além de relações contratuais tradicionais, promovendo um “fazer com” em vez de “fazer para”, onde todas as

²⁹ FDC [2023]. Disponível em: https://www.fdc.org.br/Documents/imagine-brasil/Guia_de_Governanca_Colaborativa_FDC_v4.pdf. Acesso em Mai de 2024.

partes são simultaneamente principais e agentes, trabalhando juntas para resolver problemas comuns. Elementos cruciais da governança colaborativa incluem arranjos institucionais, relações entre organizações, coalizões influenciadoras e processos negociais dinâmicos, todos orientados para a produção de resultados específicos. Humberto Martins³⁰ cita que: *“A justificativa número um para a emergência da governança colaborativa é a ideia de termos um problema público complexo que afeta a muitos ou a todos. Qualquer tratamento de problemas públicos complexos vai requerer arranjos colaborativos”*.

Para aumentar a maturidade da governança colaborativa, é essencial desenvolver características gerenciais colaborativas, como a liderança distribuída e a governança compartilhada. Os líderes colaborativos devem atuar como facilitadores, promovendo o engajamento e compartilhamento de poder, enquanto a governança compartilhada requer mecanismos de direcionamento, controle e incentivos, baseados em metas e regras de conformidade. *“A capacidade de atuação conjunta é um requisito de funcionalidade da governança colaborativa, não apenas dos governos, mas de todas as partes.”*

Conforme, Ricardo Ribas da Costa, em seu trabalho sobre Governança Colaborativa³¹, orientado pelo Professor Humberto Martins, ainda cita a importância de variáveis como liderança, engajamento, motivação compartilhada, capacidade para ações conjuntas e o impacto e adaptação das ações colaborativas.

As principais ferramentas para fortalecer a governança colaborativa é citado por Martins³² como sendo: os Arranjos Institucionais, a Liderança Colaborativa, Gestão de Desempenho, Compartilhamento de Conhecimento e Gestão de Recursos.

A maturidade do regime de governança colaborativa depende da qualidade das interações e do engajamento entre os atores envolvidos, como confiança mútua, entendimento compartilhado e

³⁰ EXAME [2021]. Disponível em: (<https://exame.com/bussola/governanca-colaborativa-e-o-caminho-para-os-problemas-publicos-do-brasil/>). Acesso em Mai de 2024.

³¹FGV [2016]. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/61a39770-8a28-48f9-bdad-bac6fdf07c96/content>. Acesso em mai de 2024.

³² FDC [2023]. Disponível em: https://www.fdc.org.br/Documents/Imagine-brasil/Guia_de_Governanca_Colaborativa_FDC_v4.pdf. Acesso em Mai de 2024

compromisso são essenciais para o sucesso. Além disso, a análise de impactos e a capacidade de adaptação das ações colaborativas são fundamentais para avaliar a maturidade dos regimes colaborativos.

A governança colaborativa, como descrita por Humberto Falcão Martins, enfatiza a importância da colaboração entre agências públicas, empresas e OSCs para resolver problemas complexos de forma integrada e eficiente. Essa abordagem é fundamental para o desenvolvimento de um ACT entre instituições como o TREFD, MRE e o TSE. A efetividade da governança colaborativa depende do desenvolvimento de variáveis independentes, tais como autonomia organizacional, alinhamento estratégico e mecanismos de *accountability*. Essas variáveis, que podem ser estabelecidas autonomamente pelos atores envolvidos, estruturam a cooperação e definem o quadro para a colaboração. No contexto dos arranjos de governança da Justiça Eleitoral, as variáveis independentes são essenciais para assegurar que o ACT seja eficiente e transparente, promovendo uma gestão pública robusta e adaptável que responda aos desafios eleitorais contemporâneos no exterior.

As dimensões independentes referem-se aos elementos ou variáveis que podem ser manipulados ou estabelecidos autonomamente pelos atores envolvidos no ACT sem depender de outros fatores externos.

Essa dimensão, especialmente em negociações para ACT entre instituições, referem-se às variáveis da governança negocial e aos mecanismos técnicos que podem ser estabelecidos ou ajustados autonomamente pelos participantes. Essas variáveis e mecanismos são essenciais para estruturar a cooperação, definindo o quadro dentro do qual a colaboração ocorrerá e influenciando diretamente os resultados do acordo.

No contexto dos arranjos de governança relacionados à Justiça Eleitoral, essas variáveis podem incluir a definição de protocolos de segurança de dados, a escolha de tecnologias de criptografia, as políticas de governança de dados, Leis Federais e normativos do TREFD, TSE e MRE. Essas dimensões formam a base sobre a qual os ACT são construídos, estabelecendo os princípios fundamentais e as normas que guiam o compartilhamento de dados biométricos.

Com relação às variáveis da governança negocial, incluem os princípios, normas e regras estabelecidas para conduzir as negociações

e o ACT. Para isso é necessário que o acordo tenha objetivos comuns para ambos os lados. No caso do acordo entre o TREDF, MRE e TSE, o maior objetivo é a diminuição orçamentária, logística da coleta do voto e a facilidade de forma segura e transparente do eleitor do exterior. Além dos objetivos comuns entre as partes, os atores que serão definidos no referido acordo deverão ter papéis e responsabilidades definidas e serão tratados procedimentos para resolução de conflitos. O estabelecimento dessa governança negocial deve ser clara e eficaz, sendo fundamental assegurar que todas as partes estejam alinhadas e comprometidas com os objetivos do acordo. Nesse viés ainda da governança negocial, serão considerados variáveis independentes na dimensão governamental relacionadas as Leis: o Código Eleitoral (Lei nº 4.737/65³³), as diversas Resoluções do TSE e TREDF³⁴ - que tratam da votação no exterior no formato eletrônico, o Decreto nº 10.046/2019³⁵ - que trata da governança no compartilhamento de dados no âmbito da administração pública federal, a Lei nº 14.129/2021³⁶ - que trata dos princípios, regras, instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública, Lei Geral de Proteção de Dados - LGPD (Lei nº 13.709/2018)³⁷.

As variáveis independentes fazem uma medição entre os órgãos TRE e TSE e MRE e os mecanismos, instrumentos e ferramentas que permitem ou que levam a uma tendência de alinhamento entre esses órgãos.

A maturidade institucional é um conceito fundamental que se encaixa na governança negocial de uma organização pública federal, especialmente no contexto de arranjos de governança verticais. Ela se refere ao nível de desenvolvimento que uma instituição alcançou em relação à sua capacidade de gerir processos, tomar decisões de forma autônoma, implementar políticas eficazes, e responder de forma adaptativa aos desafios internos e externos. Na prática, a maturidade

³³ TSE [2023]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/codigo-eleitoral-1/codigo-eleitoral-lei-nb0-4.737-de-15-de-julho-de-1965>. Acesso em 09 mai. 2023.

³⁴ TSE [2021]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-plebiscitos-e-referendos> e <https://www.tre-df.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-anteriores>. Acesso em 09 mai. 2023.

³⁵ PLANALTO [2019]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10046.htm#art34. Acesso em 16 ago. 2023.

³⁶ PLANALTO [2021]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm. Acesso em 16 ago. 2023.

³⁷ PLANALTO [2018]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em 03 jun. 2023.

institucional influencia diretamente a eficácia com que as variáveis de governança negocial são implementadas. Vamos citar algumas Variáveis Independentes (VI) que serão tratadas e analisadas nesse contexto do trabalho:

- a) **VI.1. Autonomia Organizacional:** Refere-se ao grau em que a organização possui liberdade para tomar decisões sem interferência externa. Isso inclui a capacidade de definir suas próprias políticas, procedimentos e prioridades de acordo com sua missão e objetivos estratégicos. Em um arranjo vertical, essa autonomia precisa ser balanceada com o alinhamento às diretrizes governamentais mais amplas (CNJ e TSE).
- b) **VI.2. Alinhamento Estratégico:** A capacidade da organização de alinhar suas operações e objetivos estratégicos com as prioridades e políticas do Poder Judiciário (TSE e CNJ) e Governo Federal, mantendo sua independência operacional.
- c) **VI.3. Mecanismos de *Accountability*:** A maturidade institucional fortalece os mecanismos de responsabilização, pois organizações maduras tendem a ter sistemas de governança mais robustos, com processos transparentes de monitoramento e avaliação. O TREDF possui o portão das transparência com painéis para consulta pelo público externo de todas as aquisições, planejamentos e atividades. Isso permite uma prestação de contas mais eficaz tanto internamente quanto para o público e órgãos de supervisão (CNJ, TSE e TCU).
- d) **VI.4. Gestão de Riscos e *Compliance*:** Instituições com alta maturidade são mais capazes de desenvolver e implementar sistemas de gestão de riscos e *compliance* de forma efetiva. Elas têm estruturas para identificar, avaliar e mitigar riscos de forma proativa, bem como para garantir a aderência aos regulamentos e leis.
- e) **VI.5. Engajamento de *Stakeholders*:** A maturidade institucional facilita a criação de canais para o engajamento construtivo de *stakeholders*, pois organizações maduras reconhecem a importância de construir relações de confiança e colaboração com partes interessadas internas e externas.
- f) **VI.6. Flexibilidade e Inovação:** Instituições maduras têm a capacidade de se adaptar a mudanças e incorporar inovações que promovam a eficiência e eficácia organizacional. Elas conseguem balancear a necessidade de inovação com a

manutenção do alinhamento estratégico e a aderência aos princípios de governança.

- g) VI.7. Capacidade de Implementação: A maturidade institucional também se reflete na capacidade de uma organização de implementar efetivamente suas políticas e programas. Organizações maduras têm sistemas, processos e competências que facilitam a execução de suas estratégias e objetivos.**

A maturidade institucional é um pilar essencial para a eficácia da governança negocial em organizações públicas federais, especialmente em arranjos verticais. Ela determina a capacidade da organização de operar de forma eficiente e responsiva, equilibrando autonomia e alinhamento estratégico, enquanto promove a inovação, a responsabilidade e o engajamento com *stakeholders*.

Para tanto, o TSE disponibiliza cronograma com reuniões periódicas e programadas entre os atores descritos abaixo, onde são tratados assuntos estratégicos, táticos e operacionais, de forma nacional. Em momentos oportunos e extraordinários, acontecem reuniões aleatórias para resolução de alguma situação pontual.

São criados também Grupos Técnicos dentro da Justiça Eleitoral para discussão de assuntos específicos (urnas eletrônicas, totalização, cadastro eleitoral, candidaturas, entre outros). Esses grupos tem agenda de reunião definida pelo TSE e encontros em testes em campos e simulados.

A cooperação vertical, transversal e horizontal entre os atores envolvidos nesse arranjo de governança envolve a colaboração entre diferentes níveis para alcançar um resultado satisfatório na condução da formalização e execução de um ACT entre os órgãos públicos.

Diversos atores, no contexto desse arranjo de governança, desempenham papéis críticos para assegurar a eficácia, a transparência e a responsabilidade na gestão e execução do referido acordo. Entre eles:

- a) *Stakeholders* - como presidentes, diretores gerais e juízes auxiliares da Justiça Eleitoral - são fundamentais na negociação administrativa entre o TREFD, MRE e TSE, visando alinhar objetivos e otimizar recursos através de uma colaboração estratégica. Além desses atores temos também o**

- ministro do MRE que é responsável pela ponte entre o Brasil e as embaixadas e consulados distribuídos em todo o mundo.
- b) Secretários de Tecnologia da Informação e Comunicação - atuam como pontes essenciais para a integração entre a área negocial (*stakeholders*, Cartório eleitoral do Exterior, MRE) e técnica (equipe eleitoral e de sistemas), garantindo que os sistemas de informação suportem efetivamente os objetivos organizacionais e facilitando o fluxo de informações.
 - c) Secretário de Administração e Orçamento - vital para a gestão de recursos, incluindo o orçamento e a logística de transporte das urnas eletrônicas, capacitação e demais atividades que envolvem a dimensão das eleições relacionadas ao exterior, assegurando que as operações sejam realizadas de maneira eficiente e dentro das restrições orçamentárias.
 - d) Secretária de Gestão de Pessoas - Responsável pelas capacitações de atores das embaixadas, consulados e mesários residentes no exterior. A comunicação com os eleitores também é uma área de responsabilidade importante para a Gestão de Pessoas. Isso inclui a educação dos eleitores sobre o processo de votação, os locais de votação, e como os votos são contados e verificados. Essa comunicação deve ser clara, acessível e inclusiva, garantindo que todos os eleitores, independentemente de suas habilidades ou conhecimentos prévios, possam participar do processo eleitoral de maneira informada e segura.
 - e) Secretária da Corregedoria Eleitoral - gestor dos cartórios eleitorais, que engloba também o cartório do exterior. Responsável pelo alinhamento do projeto de eleição entre a Presidência do TREDF e os cartórios eleitorais.
 - f) Chefe do Cartório da ZZ - Gestor principal pela execução das eleições no exterior.
 - g) Coordenador de Infraestrutura - Trabalha com os mecanismos técnicos discutidos no arranjo de governança e fornece o suporte técnico necessário para o acesso e gestão de dados (utilização de VPNs ou qualquer outra tecnologia de conectividade imposta pelo TSE), por meio de ferramentas de acesso a banco de dados e APIs, além de garantir a operacionalização e segurança dos sistemas utilizados em processos críticos, como eleições. Juntos, esses atores compõem uma estrutura complexa de governança que requer coordenação, comunicação e colaboração contínuas para

atender às necessidades da organização e da sociedade de forma eficaz.

- h) Coordenador de Eleições - é um ator chave que requer uma combinação única de conhecimentos legais, técnicos, operacionais e de comunicação, trabalhando para assegurar que o processo eleitoral seja conduzido de forma justa, transparente e eficaz, respeitando os direitos dos eleitores e a integridade da democracia. Tem um profundo entendimento das dinâmicas eleitorais, não apenas no que tange à organização e supervisão das eleições, mas também em relação ao vasto conjunto de integrações entre sistemas, normas definidas pela Justiça Eleitoral, leis, e a própria interação com os eleitores. O conhecimento técnico sobre os sistemas utilizados no processo eleitoral é essencial. Isso engloba sistemas de votação eletrônica, desde o início das operações de cadastramento de eleitor, candidatos, monitoramento dos sistemas, geração de mídias, carga nas urnas eletrônicas, transmissão dos dados eleitorais e divulgação ao público externo. O Coordenador de Eleições deve assegurar, juntamente a equipe de infraestrutura, que esses sistemas sejam seguros, confiáveis e capazes de proteger a integridade do voto. A integração eficaz entre esses sistemas é crítica para o sucesso do processo eleitoral, desde o registro de candidatos até a divulgação dos resultados. Esse ator deve trabalhar de forma integrada com outros atores da Justiça Eleitoral e MRE, garantindo a coordenação e cooperação necessárias para a realização de eleições.**

Os mecanismos técnicos que serão analisados dentro dessa dimensão independente, estão relacionados às ferramentas, tecnologias e procedimentos específicos utilizados para facilitar o ACT. Nesse caso, a proposta é utilizar o Banco de Dados do ICN de forma compartilhada, com padrões de segurança definidos e dentro das normas da Justiça Eleitoral, por meio de uma API é baseado no Projeto de Importação de Biometria de Órgãos Externos do TSE (BIOEX). A escolha e implementação desses mecanismos técnicos citados acima são cruciais para a eficiência e eficácia do ACT, permitindo que o TREFD, MRE e TSE colaborem de forma segura e produtiva para a proposta sugerida neste trabalho.

Após o estabelecimento das dimensões independentes do ACT, os atores terão a oportunidade de criar um ambiente propício para a

cooperação, assegurando que a estrutura de governança e os mecanismos técnicos sejam projetados para atender às necessidades específicas das partes envolvidas. Isso envolve uma cuidadosa consideração das capacidades técnicas, necessidades operacionais e objetivos estratégicos de cada instituição, bem como a adaptação às mudanças no ambiente regulatório e tecnológico. A flexibilidade e adaptabilidade dessas dimensões independentes são fundamentais para o sucesso de longo prazo do ACT, permitindo que as partes respondam de forma eficaz a novos desafios e oportunidades.

3.3 O MODELO ANALÍTICO E FLUXO DE RELACIONAMENTO ENTRE A VARIÁVEL DEPENDENTE E VARIÁVEIS INDEPENDENTES COM FOCO NA HIPÓTESE DA PESQUISA

Para a análise dos dados, serão verificadas se as informações coletadas nas entrevistas, questionários e análise documental, determinando se há uma relação significativa entre as Variáveis Independentes e as Dependentes.

O levantamentos dos dados junto aos atores descritos nesse trabalho, deverão levar em conta, além das variáveis independentes, conforme quadro abaixo, a variável dependente com a geração de um ACT e devem ser avaliadas como: a) Baixo, b) Médio ou c) Alta, com descrição temporais, avaliação dos processos das eleições, lições apreendidas, melhoria ou piora do processo e inovação voltada ao processo eleitoral como um todo.

Após o levantamento dos dados, os mesmos serão validados e discutidos. No **Capítulo III - Discussão dos Resultados**, haverá uma análise dos resultados que serão interpretados no contexto da hipótese original. Os dados serão avaliados e verificados se apoiam ou refutam a hipótese inicial. Os resultados do alinhamento entre as referidas dimensões deverão preencher um modelo semelhante ao **Quadro 04 - Alinhamento entre variável independente e dependente**.

Quadro 4 – Alinhamento entre Variável Independente (VI) e Variável dependente (VD)

Variável Independente (VI)	Variável Dependente (VD)		
	Grau de maturidade em governança eleitoral		
	FASE 1 BAIXO Anos 2006-2010	FASE 2 MÉDIO Anos 2014-2018	FASE 3 ALTO Ano 2022
VI.1 Autonomia Organizacional			
VI.2 Alinhamento Estratégico			
VI.3 Mecanismos de Accountability			
VI.4 Gestão de Riscos e Compliance			
VI.5 Engajamento de Stakeholders			
VI.6 Flexibilidade e Inovação			
VI.7 Capacidade de Implementação			

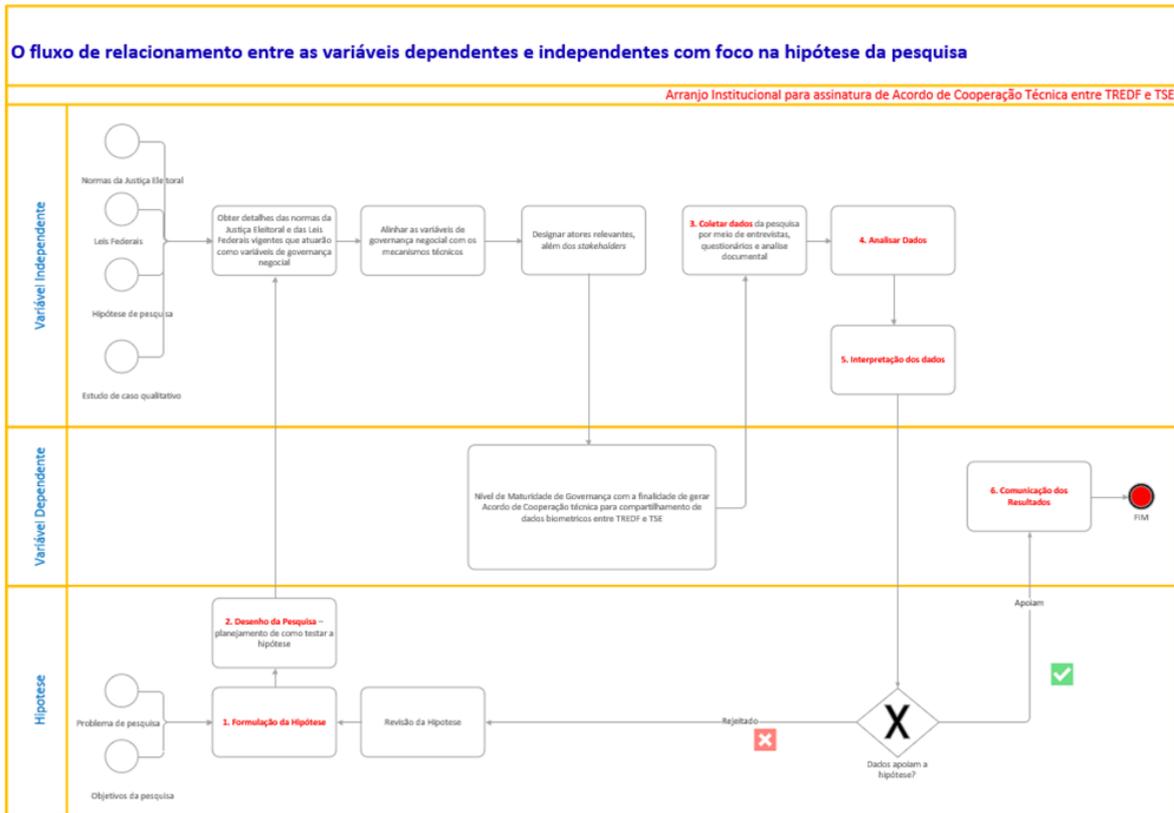
Fonte: própria

Neste contexto, as variáveis independentes de governança negocial incluem leis federais e as normas específicas da justiça eleitoral, além dos mecanismos técnicos que serão analisados e utilizados, como às ferramentas, tecnologias e procedimentos específicos para facilitar o ACT vindouro. Esses normativos estabelecem o arcabouço legal e regulatório que orienta a conduta e as práticas tanto no TREDF quanto no TSE. O arranjo de governança, um componente chave neste estudo de caso com abordagem qualitativa, é manifestado por meio da assinatura de um ACT para o compartilhamento de dados biométricos dos eleitores residentes no exterior. Este acordo representa o resultado direto da interação entre as normas estabelecidas (variáveis independentes) e as práticas administrativas e técnicas (variável dependente) adotadas pelos órgãos eleitorais.

Os atores envolvidos neste processo, que incluem administradores do TREFD, MRE e do TSE, além de outros *stakeholders* relevantes, desempenham papéis fundamentais na operacionalização do ACT. A pesquisa visa elucidar como esses atores interagem dentro do arranjo de governança estabelecido e como as variáveis independentes influenciam a formulação e execução do acordo. Para tanto, serão coletados dados por meio de entrevistas e questionários semi-estruturados conduzidos tanto presencialmente quanto virtualmente, além de análise dos dados das eleições no exterior, no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), utilizado no TREFD para movimentação de processos administrativos. Essa metodologia permitirá uma análise detalhada e profunda das dinâmicas e interações que caracterizam o relacionamento entre as variáveis dependente e independentes, fornecendo *insights* valiosos sobre os mecanismos que facilitam ou impedem a eficácia do ACT. Veja o detalhamento do fluxo abaixo:

- 1. Formulação da Hipótese: Formulada antes da coleta de dados, baseando-se em teoria, pesquisa anterior ou observações preliminares. A hipótese específica como a variável independente afetará a variável dependente;**
- 2. Desenho da Pesquisa: Após formular a hipótese é necessário testá-la. Isso envolve definir como as variáveis serão medidas, escolher o método de coleta de dados (estudo de caso), e determinar a amostra de participantes;**
- 3. Coleta de Dados: Os dados são coletados conforme o desenho da pesquisa.**
- 4. Análise de Dados: Analisar os dados coletados e determinar se há uma relação significativa entre a Variáveis Independentes e a Dependente.**
- 5. Interpretação dos Resultados: Os resultados da análise são interpretados no contexto da hipótese original. Será avaliado se os dados apoiam ou refutam a hipótese. Se refutada, a hipótese é rejeitada ou revista.**
- 6. Comunicação dos Resultados: Os resultados e conclusões da pesquisa são então comunicados aos atores interessados.**

Figura 2 – Fluxo gráfico - relacionamento da pesquisa



Fonte: própria

O fluxo de relacionamento entre as variáveis dependente e independentes neste estudo de caso é fundamental para a construção do conhecimento científico e dentro da própria Justiça Eleitoral, permitindo testar diversas teorias, explorar relações de interoperabilidades e, eventualmente, desenvolver intervenções ou recomendações baseadas em evidências para facilitar o procedimento da coleta de votos, além de uma melhoria contínua enxugamento da logística e orçamentária do processo de votação no exterior.

Esse trabalho busca não apenas documentar e analisar o arranjo de governança específico entre o TREFD, MRE e o TSE, mas também oferecer uma compreensão mais ampla sobre como as políticas públicas e as regulamentações impactam a gestão de dados biométricos em um contexto internacional. Investigando as dimensões e variáveis tanto dependente quanto independentes, o estudo proporcionará uma avaliação crítica das estratégias adotadas pelos órgãos eleitorais para garantir tanto a eficiência administrativa quanto a proteção dos direitos e privacidades dos eleitores. Este enfoque qualitativo, centrado em entrevistas e questionários semi-estruturados, possibilitará uma análise rica e contextualizada das interações entre

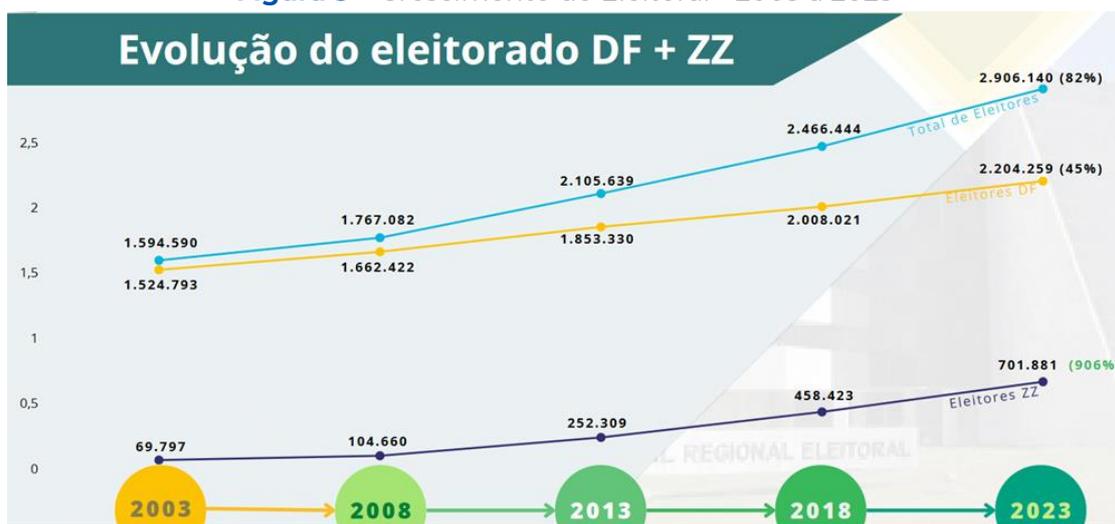
legislação, práticas institucionais e os desafios inerentes ao compartilhamento transnacional de dados sensíveis.

3.4 OBJETO DE PESQUISA - AS NEGOCIAÇÕES DO ACT

O objeto de pesquisa, além dos arranjos de governança para a formalização de acordo de cooperação técnica entre o TREDF, MRE e TSE, inclui, especificamente, a análise da importação dos dados biométricos dos eleitores do exterior da Base de Dados do ICN, através do projeto BIOEX, a eficácia da importação de dados biométricos e a viabilidade da implementação de votação via aplicativo móvel.

Foi realizado um levantamento para acompanhar o crescimento do eleitorado no Distrito Federal (DF) e Exterior (ZZ). No mesmo período, o número absoluto de eleitores do DF e do ZZ aumentou em 679.466 (44,6%) e 632.084 (90,5%), respectivamente, representando um aumento geral de 180,24% no eleitorado sob a jurisdição do TREDF.

Figura 3 – Crescimento do Eleitoral - 2003 a 2023



Fonte: TREDF [2023]. Disponível em:

<https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-de-eleitorado/evolucao-do-eleitorado?SearchableText=evolu%C3%A7%C3%A3o%20do%20eleitorado>

De acordo com informações da plataforma oficial GOV.BR³⁸, o Ministério das Relações Exteriores - MRE “realizou um levantamento das comunidades brasileiras residentes no exterior com base no ano de 2021”. Em 2021, “de acordo com as estimativas, a comunidade brasileira

³⁸GOV.BR [2021]. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/porta-consular/alertas%20e%20noticias/noticias/comunidade-brasileira-no-exterior-2013-estatisticas-2021>. Acesso em 09 mai. 2023.

no exterior ultrapassou os 4,4 milhões de cidadãos, o que representou um aumento de mais de 180 mil pessoas em comparação ao último levantamento realizado, referente ao ano de 2020”.

Coelho (2016) cita que “No atual contexto histórico de globalização e acessos às mídias digitais nos seus diversos meios, seja em computadores, celulares ou *tablets*, e o crescimento e mudanças constantes de tecnologia, verifica-se a necessidade de estudar melhorias contínuas de usabilidade nos dispositivos”.

Essa estimativa demonstra que o eleitorado brasileiro cadastrado para votar no exterior pode aumentar mais de 500% nos próximos anos, sem contar que o próprio número de brasileiros no exterior tem crescido constantemente. Em 2012, havia 1.898.762 brasileiros vivendo no exterior, o que significa que esse número mais do que dobrou em menos de uma década³⁹.

Além disso, sabe-se que todo brasileiro que atinge a idade de 18 anos, mesmo residindo no exterior, é obrigado a se registrar na Justiça Eleitoral para obter o Título de Eleitor. É responsabilidade do TREDF realizar todo o processo eleitoral no exterior, de acordo com o artigo 232 do Código Eleitoral⁴⁰, observando as instruções estabelecidas pelo TSE e pelo MRE (artigo 233 do Código Eleitoral), incluindo todos os procedimentos relevantes, bem como as medidas prévias necessárias, que envolvem procedimentos adicionais aos adotados em relação aos eleitores residentes no Distrito Federal, exigindo horários de trabalho diferenciados e contato com pessoas distribuídas em países de todos os continentes.

Com os números citados e a possibilidade de um aumento substancial no eleitorado do cartório do exterior, o TREDF ficou preocupado com a assistência futura aos eleitores no exterior. A logística de equipamentos (armazenamento/disponibilidade, preparação, envio, suporte e coleta de urnas eletrônicas) pode se tornar impraticável ao longo dos anos com esse aumento significativo de eleitores, tanto de forma logística como de forma orçamentária.

³⁹GOV.BR [2021]. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/porta-consular/arquivos/14-09_brasileiros-no-externo.pdf. Acesso em 09 mai. 2023.

⁴⁰ TSE [2023]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/codigo-eleitoral-1/codigo-eleitoral-lei-nb0-4.737-de-15-de-julho-de-1965>. Acesso em 10 mai. 2023.

Surgiu a ideia de disponibilizar a biometria dos eleitores no exterior para uso, inicialmente em um projeto-piloto, por meio do aplicativo *mobile* e votação em um ambiente seguro. Dessa forma, podemos substituir o processo logístico dos equipamentos mencionados acima em larga escala.

Quadro 5 – Comparativo entre as Eleições Gerais de 2022 e estimativa para 2026 no Exterior		
Item	Eleição 2022	Eleição 2026*
Eleitorado	701.000	2.500.000 (estimativa)⁴¹
Qt Países	102	acima de 102
Qt Locais	137	acima de 137 (podendo chegar em 455 locais - informação ELO)
Qt de seções	2.272	acima de 2.272
Qt Urnas	915 após agregação (urnas 2009 e 2010) ⁴²	acima de 915 (urnas 2020 ou superior) ⁴³
Qt Contingências	125 (urnas 2015)	acima 125 (urnas 2020 ou superior) para atender todos os locais
Qt Eleitores por urna eletrônica	100 a 800	30 a 800 ⁴⁴

⁴¹ De acordo com dados do Ministério das Relações Exteriores (MRE/Itamaraty), órgão do Executivo que presta apoio à Justiça Eleitoral (em especial a esta Zona Eleitoral do Exterior, tanto no atendimento ao eleitorado, quanto na operacionalização das Eleições Gerais), atualmente há **4.500.000** (quatro milhões e quinhentos mil) de brasileiros morando ao redor do planeta, dos quais **2.500.000** (dois milhões e quinhentos mil) estão em idade eleitoral. Isso significa que, aproximadamente, **1.700.000** (um milhão e setecentos mil) pessoas poderão requerer alistamento eleitoral até o próximo pleito. (<https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/portal-consular/alertas%20e%20noticias/noticias/comunidade-brasileira-no-exterior-2013-estatisticas-2021> e https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/portal-consular/arquivos/14-09_brasileiros-no-exterior.pdf)

⁴² a mala diplomática é composta por urna eletrônica, urna de lona, cabina, caixa plástica, lacres, caderno de votação, kit seção eleitoral

⁴³ Necessidade de aquisição de nova caixa para as urnas que comporte - urna eletrônica, urna de lona, cabina, lacres, caderno de votação, kit seção eleitoral

⁴⁴ Seções com mais de 30 eleitores serão montadas com urnas eletrônicas (Votação 100% eletrônica: que na proposta de Resolução que trate dos atos gerais das Eleições 2026 se estabeleça que, mesmo atingindo o número mínimo de 30 (trinta) eleitores, a votação seja realizada pela sistemática eletrônica, ou seja, não haveria mais voto

Qt Eleitores por urna de lona	30 a 99 ⁴⁵	não haverá
Qt Urnas de lona	915	1 por seção (contingência 2)
Custo	R\$ 10.000.000,00	acima de R\$ 10.000.000,00
valor por eleitor	R\$ 14,26	Maior que R\$ 14,26
valor por voto (diminuindo a abstenção)	R\$ 28,57	Maior que R\$ 28,57
Qt de cargos votados	1 (Presidente)	1 (Presidente)

Fonte: GOV.BR [2021]. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/portal-consular/alertas%20e%20noticias/noticias/comunidade-brasileira-no-externo-2013-estatisticas-2021>. Acesso em 02 de jan 2024.

*os números apresentados no quadro comparativo para as eleições 2026 são estimados, de acordo com o levantamento do site GOV.BR

A utilização de dispositivos *mobile* para votação requer consideração de vários aspectos técnicos, como compatibilidade de sistema operacional, protocolos de comunicação, e disponibilidade de redes de internet. Isso também inclui a usabilidade do aplicativo, que deve ser intuitiva e acessível para todos os eleitores.

A autenticidade e segurança do software são cruciais para garantir a credibilidade do sistema de votação via *mobile*. A identidade do eleitor deve ser confirmada de maneira segura, para evitar fraudes e assegurar a legitimidade do processo eleitoral. Nesse aspecto, a utilização do aplicativo e-título, já difundido aos eleitores pela Justiça Eleitoral, para a coleta de votos utilizando-se um *mobile*, atenderia os requisitos solicitados.

Além dos aspectos técnicos mencionados, é crucial garantir a integração e compatibilidade desses dispositivos com os sistemas existentes da Justiça Eleitoral. Isso envolve um trabalho técnico detalhado para assegurar que os dispositivos *mobile* sejam capazes de realizar a autenticação biométrica e a transmissão segura dos votos

manual de forma ordinária, apenas excepcional (em razão de contingência) - SEI TREFD - 0003876-59.2023.6.07.8050

⁴⁵ Seções com menos de 30 eleitores não são montadas

para algum repositório, na nuvem, que deverá ser consumido posteriormente pela equipe do TSE.

Para Fucushima, Marques & Parrão (2020) existem itens fundamentais para facilitar a usabilidade do eleitor junto ao *mobile*. Nesse caso o foco é a interface, que deverá ser responsiva e adaptada a plataformas *mobiles*, onde a “comunicação entre o usuário e o sistema é realizada através da interface, ou seja, um site pode estar fadado ao fracasso caso o usuário não consiga interagir com a interface do *site*”.

A implementação dessas tecnologias exigirá uma fase de testes rigorosos para assegurar a funcionalidade, segurança e confiabilidade do sistema, além de uma estratégia de comunicação eficaz para informar e educar os eleitores sobre o novo processo de votação.

Existe a necessidade de pilotagem para ver o comportamento da solução funcionando e a disponibilidade dos eleitores do exterior nesse novo modelo de coleta de votos.

A sugestão é que o piloto aconteça em grandes centros como Miami, Lisboa, Roma e Tóquio. Nesses locais estão concentrados o maior número de eleitores Brasileiros residente no Exterior, além de serem localidades onde o público é mais habituado com as novas tecnologias.

Para a operacionalização da solução, seria necessário a formalização, pelo TREDF ao TSE, para a utilização da base de dados do ICN, seguindo os preceitos do projeto BIOEX.

Para essa importação é necessário um ACT entre o TREDF, MRE e TSE contendo alguns dados, conforme abaixo:

- a) nome civil;**
- b) nome social;**
- c) filiação;**
- d) data de nascimento;**
- e) sexo;**
- f) naturalidade;**
- g) CPF (sempre que disponível);**
- h) número do RG (sempre que disponível);**
- i) fotografia da face;**
- j) assinatura digitalizada;**
- k) impressões digitais dos dez dedos;**

- l) identificador único;
- m) situação do registro;
- n) domicílio (sempre que disponível);
- o) telefone (sempre que disponível); e
- p) e-mail (sempre que disponível).

A equipe de desenvolvimento da Justiça Eleitoral dos Sistemas Eleitorais (TSE) deverá:

- a) **Garantir o acesso aos serviços prestados a partir das bases de dados mantidas pelo TSE (ICN), conforme eles sejam disponibilizados a outros órgãos de governo e conforme sua capacidade técnica, devendo possibilitar, no mínimo e sem prejuízo de outros, a conferência e a pesquisa dos dados biográficos e biométricos dos brasileiros que se apresentarem nos pontos de atendimento, respeitadas as disposições das Leis nº 13.444/2017 (Dispõe sobre a Identificação Civil Nacional - ICN) e nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados - LGPD);**
- b) **O fornecimento de dados deverá respeitar o princípio da necessidade previsto no art. 6º, III, da Lei nº 13.709/2018 e a abrangência de seu tratamento respeitará o Plano de Trabalho a ser formulado e, sempre que necessário, revisto pelas partes;**
- c) **Receber do ESTADO os dados biográficos e biométricos constantes na base de dados de identificação civil;**
- d) **Encaminhar, periodicamente, ao TSE dados biométricos e biográficos de identificação de cidadãos que tenham tido seus dados coletados pelo TREDF, constantes da BDICN, de pessoas ainda não registradas biometricamente;**
- e) **Fornecer soluções tecnológicas para o ESTADO no processo de identificação de pessoas por meio de impressões digitais e de fragmentos de impressões digitais, por comparação de posições relativas aos pontos de minúcias, bem como de reconhecimento de outras características biométricas únicas que estejam disponíveis nas bases de dados da Identificação Civil Nacional, no sistema automatizado de identificação biométrica em uso pelo TSE, recebidas por intermédio de webservice ou de software disponibilizado para esse fim;**
- f) **Possuir tecnologia necessária à execução da parcela deste Acordo sob sua responsabilidade;**
- g) **criar um módulo de votação dentro do aplicativo e-título que ficará habilitado apenas para eleitores cadastrados no cartório eleitoral do Exterior (UF: ZZ);**

- h) Criar um repositório para receber os dados de votação; e
- i) modelo para consumir os votos de forma segura e inserir os votos no Sistema Eleitoral de Totalização.

O eleitor do exterior deverá:

- a) baixar versão do e-título com módulo de votação;
- b) cadastrar seu celular na Justiça Eleitoral;
- c) fazer o Transferência Temporária de Eleitor (TTE) no momento apropriado, indicando a vontade de coleta do voto pelo *mobile* e ficando impedido de votar na urna eletrônica;
- d) possuir *mobile* com as características mínimas para acesso ao app de votação dentro do e-título (modelo de *mobile*, sistema operacional, protocolo de comunicação, biometria ativada, georreferenciamento ativado, etc); e
- e) indicar o local que será coletado o voto (qual embaixada ou consulado ou local designado).

As embaixadas, consulados e MRE deverão:

- a) Disponibilizar *hotspot* cadastrado pela Justiça Eleitoral dentro de ambiente seguro e vigiado; e
- b) Disponibilizar equipe da Embaixada e Consulado, para coordenar o acesso de eleitores dentro do ambiente de votação (sala ou auditório), evitando que o eleitor seja coagido a votar na frente de outra pessoa.

A equipe do TREDF deverá:

- a) definir junto ao TSE o formato e as informações a serem encaminhadas e recebidas;
- b) disponibilizar parecer técnico, em relação às comparações dos registros biométricos, acerca de inconformidades de registros que envolvam aqueles pertencentes à população do Cartório do Exterior;
- c) intermediar, se necessário, o repasse de dados biométricos e biográficos dos dados do TREDF;
- d) disponibilizar estrutura física, quando necessário, para realização de cursos ou reuniões de interesse das embaixadas, consulados e MRE.
- e) capacitar a equipe das embaixadas e consulados para a utilização do *hotspot*, app e-título e módulo de votação;

- f) adequar os TTE's junto com as agregações das seções eleitorais indicando os impedidos e os optantes pela utilização do mobile;
- g) formalização da utilização do ICN para o referido projeto;
- h) ACT entre TREFD e TSE;
- i) o projeto deve ter continuidade de negócio, ou seja, para cada eleitor cadastrado no cartório do exterior, automaticamente será buscado dados biométricos dos eleitores no ICN.

O piloto deverá acontecer de forma controlada, com equipe capacitada, para acompanhar de forma restrita o eleitor e solucionar possíveis dúvidas relacionadas a coleta do voto, a utilização do app e outras demandas que se façam necessárias.

3.5 A DEFINIÇÃO DE COLETA DOS DADOS

Para avaliar a maturidade de governança eleitoral das variáveis independentes, será necessário, primeiramente, uma coleta de dados junto aos principais atores participantes das eleições do exterior. Após a coleta de dados, será utilizada uma análise de documentação das resoluções emitidas pelo TSE para cada ano eleitoral em alinhamento a percepção de cada ator, com o intuito de melhorar e facilitar o entendimento da variável independente dentro de todo o processo dos arranjos de governança, ou seja, uma fotografia de como essas variáveis estavam se comportando à época em relação a essas normas.

Coleta dos dados - serão apresentados quais instrumentos de coleta de dados serão utilizados para análise da variável independente. Todas as variáveis (a) serão analisadas por entrevistas (b) e algumas terão auxílio da análise documental (c).

Quadro 6 - Coleta dos dados para análise da maturidade da governança eleitoral		
Variável Independente (VI)	Tipo de ferramenta utilizada para coleta de dados	
(a) descrição	(b) entrevista	(c) análise documental
VI.1 Autonomia Organizacional	X	

VI.2 Alinhamento Estratégico	X	X
VI.3 Mecanismos de Accountability	X	
VI.4 Gestão de Riscos e Compliance	X	
VI.5 Engajamento de Stakeholders	X	X
VI.6 Flexibilidade e Inovação	X	X
VI.7 Capacidade de Implementação	X	X

Fonte: própria

descrição - descreve as variáveis independentes que serão analisadas dentro da governança negocial;

entrevista - as entrevistas serão feitas com atores do TREF, TSE e MRE em relação a todas as variáveis independente;

análise documental - a análise documental será feita em relação apenas algumas variáveis.

Entrevistas - serão realizadas entrevistas com atores chave, como assessores, coordenadores e diretores do TSE, TREF, Cartório do Exterior e Ministério das Relações Exteriores. As entrevistas devem focar em aspectos críticos das eleições, dificuldades enfrentadas e oportunidades de melhoria, além de levantar o depoimento e a fotografia de forma retrospectiva de como estavam as variáveis independentes, focada nos aspectos de orçamento, logística e capacitação. Parte dos dados serão coletados em entrevistas presenciais ou virtuais junto aos atores chaves (público interno - Brasil). Serão entrevistados atores do TSE, TREF, Cartório do Exterior (ZZ) e equipe do Itamaraty/Ministério das Relações Exteriores. As entrevistas foram planejadas com o tempo médio de 45 minutos com 7 perguntas relacionadas a fotografia das 7 variáveis independentes a cada ano eleitoral no exterior que utilizaram urnas eletrônicas (2006, 2010, 2014, 2018 e 2022). Preliminarmente serão entrevistados as seguintes atores:

Quadro 7 – Entrevistas – Ator versus Funções no Processo Eleitoral	
Órgão	Funções no processo
TSE	Diretor Geral - ordenador de despesas
	Coordenador de Modernização do TSE - responsável pelo projeto de Eleições do Futuro junto a USP - Trilha de Inovação.
	Secretária de Gestão de Pessoas - responsável pela capacitação das equipes
	Secretário de Tecnologia da Informação e Comunicação

TRE DF	Coordenador de Sistemas Corporativos
	Chefe Cartório do Exterior no TREDF - gestora do contrato com as embaixadas junto ao Itamaraty.
	Assessoria do Cadastro Eleitoral do DF
	Diretor Geral do TREDF - ordenador de despesas
	Assessoria Jurídica da Diretoria Geral- Criação de resoluções e normativos relacionado a Eleição no Exterior e Distrito Federal
	Substituta do DG
	Chefe de Gabinete da DG
	Secretário de Administração e Orçamento do TREDF - Gestão administrativa e financeira da eleição no Exterior e Distrito Federal
	Coordenador de infraestrutura
	Assessor de Planejamento das Eleições
MRE	Diretor do Departamento Consular e Gestor das eleições no Exterior junto às embaixadas

Fonte: própria

A entrevista irá seguir uma análise dos atores de cada variável independente nos anos de utilização das urnas eletrônicas, conforme Anexo I.

Análise documental - serão analisados os dados das eleições no exterior, no SEI (Sistema Eletrônico de Informações), utilizado no TREDF, para entender os processos anteriores e identificar áreas de melhoria. Nesses processos serão verificados:

- a) **Resoluções TSE e TREDF por ano de eleição.**
- b) **planilhas orçamentárias (custos por País/local de votação, ticket médio por eleitor);**
- c) **logística de distribuição e recolhimento das urnas eletrônicas (mala diplomática - DHL);**
- d) **cerimônias de geração de mídias, carga e lacração das urnas eletrônicas (prazo curto para execução das tarefas do ZZ e disponibilização ao MRE);**
- e) **Capacitação de mesários e administradores de locais feito por vídeos, Moodle e reunião virtual (embaixadas e consulados);**
- f) **mapas de riscos (relacionado a todas a fases da eleição);**

- g) informações das equipes disponibilizadas para atendimento ao suporte às eleições no exterior (equipe técnica, cartório e corregedoria);**
- h) relatório de “lições aprendidas” (para melhoramento do processo, inclusive com a utilização de mobile para votação); e**
- i) Dashboard de transparência orçamentária.**

Após o levantamento documental dessas informações iremos fazer uma análise (cruzamentos de informações) demonstrando a economicidade de tempo, orçamento, logístico e capacitação das equipes com a proposta de pilotagem nas eleições do exterior, utilizando-se equipamento *mobile* em ambiente controlado e restrito.



4

4

CAPÍTULO III - DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O processo eleitoral brasileiro atual é altamente mecanizado, com uma forte tendência à centralização. É o caso das Resoluções e Sistemas Eleitorais que são criados e sustentados pelo TSE, com ajuda de Grupos de Trabalho especializados formados por representantes dos TRE's de todo o Brasil. Mesmo assim as regras e parte técnica é definida de forma centralizada e mecanizada pelo TSE. Essa centralização frequentemente dificulta a resolução rápida de certos obstáculos que surgem ao longo do processo eleitoral no exterior e que poderiam ser resolvidos de forma mais eficiente em um contexto de maior autonomia. As decisões operacionais, em sua maioria, são determinadas pelo TSE, o que limita a capacidade de adaptação às necessidades específicas em diferentes locais.

Em relação aos custos, o processo eleitoral do exterior tem se tornado cada vez mais oneroso. Um exemplo disso é o transporte das urnas eletrônicas, onde se observa uma falta de análise criteriosa de custo-benefício em algumas seções eleitorais no exterior. Isso sugere a necessidade de uma revisão das práticas atuais para garantir uma gestão mais eficiente dos recursos disponíveis.

Para a análise dos dados, foram verificadas as informações coletadas nas entrevistas e análise documental, determinando se há uma relação significativa entre as Variáveis Independentes (VI) e a Dependente (VD). Foi analisada, também, de forma aprofundada, as Variáveis Independentes que permitiram identificar os pontos críticos e as melhores práticas para a criação de um arranjo de governança eficiente e sustentável. Posteriormente os resultados da análise foram interpretados no contexto da hipótese original. Os dados serão avaliados e verificados se apoiam ou refutam a hipótese inicial. Se refutada, a hipótese é rejeitada ou revista. Importante salientar que as evidências trazidas deste teste da hipótese serão subsidiar a construção de uma proposta de ação conjunta entre os órgãos aqui envolvidos *vis-à-vis* os pontos fracos e pontos fortes identificados no âmbito da análise realizada

O nível da maturidade - nível atual da maturidade das variáveis independentes para analisar e identificar áreas para melhorias. A ideia

é identificar em que estágio cada variável independente se encontra e o que é necessário para avançar para o próximo nível, conforme abaixo:

Quadro 8 - Nível da maturidade da governança eleitoral	
Nível da Maturidade	Descrição
Inicial (1)	Processos ad-hoc e desorganizados
Repetível (2)	Processos seguem um padrão, mas são reativos
Definido (3)	Processos documentados e padronizados.
Gerenciado (4)	Monitoramento e controle de processos através de métricas
Otimizado (5)	Melhoria contínua dos processos baseada em feedback e análise

Fonte: elaboração própria

A relevância das Variáveis Independentes - dentre as variáveis independentes, destacam-se com maior relevância: VI.2 - Alinhamento Estratégico, VI.5 - Engajamento de Stakeholders, VI.6 - Flexibilidade e Inovação e VI.7 - Capacidade de Implementação. Essas variáveis foram selecionadas devido ao seu impacto significativo na análise e composição futura da variável dependente. Elas são imprescindíveis para entender como as instituições podem se alinhar estrategicamente, adaptar-se a mudanças e implementar políticas públicas de forma eficaz. A análise aprofundada dessas variáveis permitirá identificar os pontos críticos e as melhores práticas para a criação de um arranjo institucional eficiente e sustentável. A relevância de cada Variável Independente será avaliada da seguinte forma:

Quadro 9 - Relevância da variável independente	
Valor	Descrição
A (1)	tem baixo impacto na melhoria da maturidade de governança
B (2)	tem médio impacto na melhoria da maturidade de governança
C (3)	tem alto impacto na melhoria da maturidade de governança

Fonte: elaboração própria

Esta abordagem permitirá uma análise estruturada e visual da maturidade de governança eleitoral e sua relevância dentro do estudo, facilitando a identificação de áreas prioritárias para intervenção e monitoramento.

Quadro 10 – Pontuação da Variável Independente (Maturidade atual versus relevância)			
Variável Independente	(A) Maturidade atual	(B) Relevância	Pontuação (A) x (B)
VI.1 Autonomia Organizacional	2	2	4
VI.2 Alinhamento Estratégico	3	2	6
VI.3 Mecanismos de Accountability	2	1	2
VI.4 Gestão de Riscos e Compliance	3	1	3
VI.5 Engajamento de Stakeholders	3	3	9
VI.6 Flexibilidade e Inovação	3	2	6
VI.7 Capacidade de Implementação	3	2	6

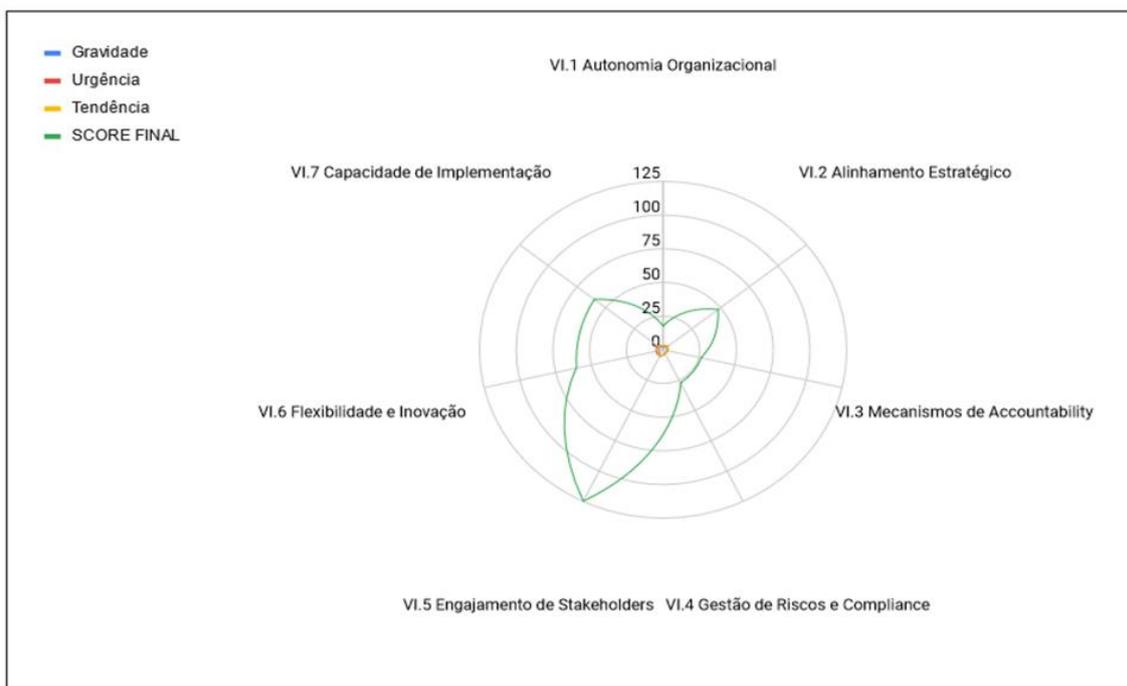
Fonte: elaboração própria

Para comparar a maturidade das diferentes variáveis, foi utilizado uma ferramenta de dashboard. É necessário uma coleta de dados relevantes para cada variável. Isso inclui feedback dos principais atores (entrevistas) e resultados de auditorias (análise documental), métricas de desempenho (análise documental), e quaisquer outras informações quantificáveis e qualitativas que possam ajudar na análise. Observa-se que a intervenção imediata prioriza, como exemplo, conforme o quadro anterior na seguintes ordem:

- a) VI.5 - Engajamento dos Stakeholders (Pontuação 9);**
- b) VI.2 - Alinhamento estratégico (Pontuação 6);**
- c) VI.6 - Flexibilidade e Inovação (Pontuação 6);**
- d) VI.7 - Capacidade de implementação (Pontuação 6);**
- e) VI.1 - Autonomia organizacional (Pontuação 4);**
- f) VI.4 - Gestão de riscos e Compliance (pontuação 3); e**
- g) VI.3 - Mecanismos de Accountability (Pontuação 2).**

Gráfico de Radar - Cada eixo do gráfico representa uma variável, e as pontuações de maturidade são plotadas para mostrar discrepâncias e áreas que necessitam de melhorias.

Gráfico 1 - Comparação da maturidade das diferentes variáveis em um formato visual claro



Fonte: elaboração própria

Após a mensuração de maturidade e a relevância de cada variável independente (VI), temos a possibilidade de ter uma avaliação estruturada e quantificável dessas variáveis à época, quais sejam 2006, 2010, 2014, 2018 e 2022, facilitando a identificação de áreas de melhoria e o planejamento de ações estratégicas para aprimorar a maturidade da governança eleitoral.

A proposta de trabalho será uma análise detalhada das variáveis independentes (VI), (entrevistas e análise documental) para verificar o nível de maturidade de governança das eleições no exterior nos anos citados das eleições executadas no exterior, face o *status* da variável dependente, conforme descrito no “Quadro 03 - Nível da Maturidade da Governança Eleitoral das ferramentas e atividades nas eleições no exterior”, divididos em três seções iniciais, sendo a seção 1 com maturidade baixa (FASE 1 - 2006 e 2010); seção 2 com maturidade média (FASE 2 - 2014 e 2018); e seção 3 com maturidade alta (FASE 3 - 2022).

Na seção 4, será feita uma análise conjunta dos dados com o preenchimento do “Quadro 04 - Alinhamento entre Variável

Independente (VI) e Variável Dependente (VD)” e teste efetivo da hipótese.

4.1 MATURIDADE BAIXA DA GOVERNANÇA ELEITORAL DAS FERRAMENTAS E ATIVIDADES (VD) EM RELAÇÃO A ANÁLISE DAS VARIÁVEIS INDEPENDENTES NAS ELEIÇÕES NO EXTERIOR (FASE 1 - 2006 E 2010)

Para tratarmos desta seção, inicialmente, destacamos as resoluções que regulamentaram as eleições de 2006 e 2010, com impacto no exterior. Em 2006, observou-se um número reduzido de normativos que afetaram as eleições no exterior, onde são citados apenas os artigos 131 e 132 da Resolução TSE nº 22.154/2006 - Atos Preparatórios em consonância com o Código Eleitoral, além da Resolução TSE nº 22.155/2006, que trata do eleitor residente no exterior, mas com detalhamento pouco explorado para a utilização das urnas eletrônicas. Já em 2010, houve um aumento considerável no número de resoluções, refletindo um avanço na maturidade da governança eleitoral no exterior, com uma atenção mais cuidadosa a diversas questões relevantes. Um exemplo foi a descrição, mesmo que singela, no Relatório de Gestão das Eleições 2006 (Pág. 114), produzido pelo TSE, que *“Pela primeira vez, produziram-se um vídeo para os brasileiros que votam no exterior e outro de agradecimento, veiculado após o fim das eleições”*.⁴⁶

Para facilitar o entendimento da aderência dos normativos publicados pelo TSE, bem como de outros dados coletados nas variáveis independentes em comparação com os questionários dos entrevistados, citaremos os principais normativos que influenciaram as eleições no exterior. Além disso, consideramos o Código Eleitoral - Lei

⁴⁶ TSE [2006]. Disponível em: www.justicaeleitoral.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=htps://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/relatorio-de-gestao-eleicoes-2006/@@download/file/TSE-relatorio_gestao_eleicoes2006.pdf. Acesso em 14 ago de 2024.

nº 4.737/1965⁴⁷ e a Lei nº 9.504/1997⁴⁸, que estabelece normas gerais para as eleições.

Normativos das Eleições 2006⁴⁹

- a) Resolução TSE nº 22.249/2006 - Calendário Eleitoral;**
- b) Resolução TSE nº 22.154/2006 - Atos preparatórios;**
- c) Resolução TSE nº 22.155/2006 - Voto do eleitor residente no exterior;**
- d) Resolução TSE nº 22.205/2006 - Prestação de contas**
- e) Resolução TSE nº 22.221/2006 - Formulários**

Normativos das Eleições 2010⁵⁰

- a) Resolução TSE nº 23.217/2010 - Prestação de contas;**
- b) Resolução TSE nº 23.322/2010 - Voto em trânsito;**
- c) Resolução TSE nº 23.207/2010 - Voto no exterior - ajuste na resolução**
- d) Resolução TSE nº 23.281/2010 - Exercício do voto;**
- e) Resolução TSE nº 23.268/2010 - Central de atendimento**
- f) Resolução TSE nº 23.266/2010 - Acesso remoto**
- g) Resolução TSE nº 23.247/2010 - Calendário eleitoral**
- h) Resolução TSE nº 23.223/2010 - Altera o calendário eleitoral**
- i) Resolução TSE nº 23.238/2010 - Planejamento estratégico**
- j) Resolução TSE nº 23.229/2010 - Prazo limite RAE**
- k) Resolução TSE nº 23.227/2010 - Revisão biométrica**
- l) Resolução TSE nº 23.208/2010 - Municípios com biometria**
- m) Resolução TSE nº 23.218/2010 - Atos preparatórios**
- n) Resolução TSE nº 23.215/2010 - Voto em trânsito**
- o) Resolução TSE nº 23.205/2010 - Votação paralela**
- p) Resolução TSE nº 23.203/2010 - Formulários**

⁴⁷ TSE [1965]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/codigo-eleitoral-1/codigo-eleitoral-lei-nb0-4.737-de-15-de-julho-de-1965>. Acesso em 13 de ago de 2024.

⁴⁸ TSE [1997]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/lei-das-eleicoes/lei-das-eleicoes-lei-nb0-9.504-de-30-de-setembro-de-1997>. Acesso em 13 de ago de 2024.

⁴⁹TSE [2006]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2006/resolucoes-instrucoes-das-eleicoes-de-2006>. Acesso em 13 de ago de 2024.

⁵⁰ TSE [2006]. Disponível em: www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2010#:~:text=RESOLUÇÃO%20Nº%2023.334%2C%20DE%2015%20DE%20DEZEMBRO%20DE,que%20deixaram%20de%20votar%20nas%20três%20últimas%20eleições. Acesso em 13 de ago de 2024.

q) Resolução TSE nº 23.202/2010 - cédulas de contingência

Observa-se que uma resolução específica do TSE, que trata dos Atos Preparatórios, é considerada a principal norma por abordar todas as regras gerais das eleições. No entanto, em 2006, essa resolução não incluía nenhuma diretriz específica para as eleições no exterior, mas apenas 2 artigos citados indicando uma operação de totalização dos estados e exterior, evidenciando uma lacuna nas regulamentações voltadas para esse contexto. Temos a existência da Resolução TSE nº 22.155/2006, onde o MRE tem uma alta autonomia a ponto de ditar regras como quantas seções eleitorais serão montadas no exterior em seu artigo 11 parágrafo 1º e artigo 12 , parágrafo 2º, inclusive com limitação de número mínimo e máximo de eleitores por seção eleitoral que não pode ser inferior a 30 ou ultrapassar a 400, além de informar quais seções serão agregadas, gerando uma disponibilização de equipamento para atendimento de 50% do eleitorado, por motivo da alta abstenção de eleitores no exterior.

Art. 11. Para que se organize uma seção eleitoral no exterior, é necessário que, na circunscrição sob a jurisdição da missão diplomática ou da repartição consular, no mínimo, **trinta eleitores** inscritos (Código Eleitoral, art. 226, caput).

Parágrafo 1º Se o número de eleitores for superior **a quatrocentos**, instalar-se-á nova seção eleitoral.

...

Art. 12. As seções eleitoral para o primeiro e segundo turnos de votação serão organizadas até sessenta dias antes da eleição e funcionarão nas sedes das embaixadas, em repartições consulares ou em locais em que funcionem serviços do governo brasileiro (Código Eleitoral, art. 135 e 225, parágrafos 1º e 2º)

...

Parágrafo 2º O Ministério das Relações Exteriores comunicará ao Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal, **até sessenta dias** antes da eleição, a localização das seções que funcionarão no exterior, inclusive as agregadas.

...

Griffo nosso.

Essa informação foi observada em momento futuro (a partir de 2018) e foi ajustada para um máximo de 800 eleitores, fazendo valer o custo x benefício do envio de equipamento para a coleta de votos.

Já em 2010, a isenção de informações específicas na resolução de Atos reparatórios segue a mesma linha de 2006, apenas com ajustes simples, mas mostrando melhoramento no processo de coleta do voto

do eleitor do art. 12 da Resolução TSE 23.207/2010, que “...*autoriza o funcionamento de seções eleitorais fora das sedes das embaixadas, repartições consulares e locais em que funcionem serviços do governo brasileiro*”.

As entrevistas realizadas com os atores do MRE, TRE e TREDF revelaram uma média final (FASE 1) na convergência da maturidade na governança eleitoral no exterior ao comparar as variáveis dependente com as variáveis independentes. Em 2006, tanto as variáveis dependente quanto as independentes apresentaram uma maturidade classificada como baixa, refletindo um alinhamento entre esses dois conjuntos de fatores. Contudo, em 2010, ocorreu uma divergência: enquanto a maturidade da variável independente (VI) evoluiu para um nível médio, a variável dependente (VD) manteve-se em um patamar baixo.

Esse crescimento na maturidade das variáveis ao longo dos ciclos eleitorais pode ser atribuído ao valor das lições aprendidas, que foram sistematicamente incorporadas nas eleições subsequentes. Esse processo de aprendizado contínuo contribui para o aprimoramento do processo eleitoral no exterior e, por consequência, para o aumento da maturidade da governança eleitoral.

Nesta seção, será feita uma análise específica das variáveis independentes dos anos de 2006 e 2010, e seu alinhamento com a variável dependente no mesmo período. Esta análise é crucial, pois permite identificar os desafios e avanços conquistados, além de um respaldo para uma melhor análise e melhoramento do processo eleitoral com o objetivo de aumentar a maturidade da governança eleitoral no exterior, refletindo o compromisso com a integridade, a eficiência, a transparência, a auditabilidade, a rastreabilidade e a adaptação do processo eleitoral a contextos globais em constante mudança.

Foram entrevistados 15 atores, onde nem todos participaram das eleições no exterior na FASE 1 (2006 e 2010). Especificamente, 7 entrevistados não estavam envolvidos nas eleições de 2006 e 3 não participaram em 2010. Abaixo o detalhamento de cada variável independente nos anos de 2006-2010:

4.1.1 AUTONOMÍA ORGANIZACIONAL (VI.1 - 2006-2010)

Considerando os três grupos de atores entrevistados (TSE, TREDF e MRE), cada um possui uma percepção distinta da variável independente. Observa-se que tanto o MRE quanto o TSE avaliam a maturidade da variável *Autonomia Organizacional* como média e em ascensão nesse período.

“A média autonomia do TSE permite flexibilidade, ao mesmo tempo em que exige a confirmação e o apoio de outras instituições relevantes.” (Entrevistado 15 - TSE)

Além da autonomia desses órgãos, destaca-se a necessidade de adaptação às legislações nacionais de cada país, o que resulta em uma falta de padronização nos procedimentos e práticas do processo eleitoral.

“A necessidade de coordenar com as leis de cada país pode adicionar uma camada de complexidade ao processo, potencialmente resultando em desafios logísticos e operacionais.” (Entrevistado 1 - MRE)

Por outro lado, o TREDF, responsável pela operacionalização das eleições no exterior, em sua maioria, avalia a maturidade como baixa, resultando em uma avaliação final como baixa para a variável em questão.

“A autonomia do TREDF é bastante restrita, com muitas decisões sendo ditadas pelo TSE e pelo MRE (logística de distribuição), limitando a flexibilidade operacional” (Entrevistado 7 - TREDF).

“Incapacidade de decidir contra o envio de urnas eletrônicas para o exterior ou determinadas cidades, onde as determinações importantes são feitas pelo TSE e não pelo TREDF.” (Entrevistado 2 - TREDF)

Em suma, a autonomia organizacional foi considerada baixa em 2006, com uma leve melhora em 2010. A falta de autonomia do TREDF limitava sua capacidade de tomar decisões independentes, pois as diretrizes principais eram estabelecidas pelo TSE e pelo MRE. Isso gerava desafios na implementação de mudanças e na adaptação às legislações locais dos países onde ocorriam as eleições.

Em relação à variável independente (VI.1 - 2006-2010), observou-se:

- a) **Maturidade da governança em 2006: Baixa;**
- b) **Maturidade da governança em 2010: Média;**
- c) **Pontuação final (soma 2006 + 2010/2): Baixa; e**
- d) **Existe alinhamento com a VD 2006-2010 (Baixa): SIM..**

Esse cenário é resumido no quadro abaixo:

Quadro resumo da VI.1 - Autonomia Organizacional (2006 -2010)		
Quantidade de entrevistados	Valores apurado da variável - (avaliação da maturidade = soma das avaliações: 1 - baixa; 3 - média e 5 - alta)	
	2006	2010
15	19	31
Média da maturidade em 2006 e 2010	25	

Faixa de avaliação da maturidade de governança eleitoral: 0-25 (baixa); 26-50 (média); 51-75 (alta)

4.1.2 ALINHAMENTO ESTRATÉGICO (VI.2 - 2006-2010)

Até 2010, não havia um esforço significativo de mapeamento estratégico para as eleições no exterior. Apesar disso, essas eleições foram realizadas com sucesso, atingindo plenamente seus objetivos, graças ao conhecimento e à iniciativa das equipes diretamente envolvidas na execução do pleito. No entanto, a crescente complexidade decorrente da expansão exponencial dessas eleições, juntamente com o aumento do eleitorado, tem gerado um descompasso entre a missão e a estrutura atual de suporte tecnológico e estratégico.

Essa situação evidencia a necessidade de ajustar rotinas tanto no MRE quanto na Justiça Eleitoral, especialmente porque as eleições no exterior ocorrem apenas a cada quatro anos, ao contrário das eleições no Brasil, que acontecem a cada dois anos (eleições gerais e municipais), além das suplementares que ocorrem quase todos os meses. Essa diferença temporal tem resultado em um desalinhamento estratégico significativo, afetando a capacidade de atendimento do público no exterior e criando uma lacuna para a melhoria contínua da maturidade da governança. Observou-se que, nos anos de 2006 a 2010,

as eleições no exterior foram planejadas de maneira repentina, com ações e atividades de última hora.

“...existem áreas em que é necessário alterar as rotinas e operações diárias das áreas competentes do MRE para alinhar com os objetivos de realizar as eleições no exterior. Isso envolve treinamento, capacitação, instruções aos postos, verificação de detalhes técnicos, aluguel de espaços no exterior, esclarecimento de dúvidas dos participantes, desafios relativos ao número crescente de eleitores, questões orçamentárias, definição de valores com a devida antecedência, desafios que a legislação nos impõe em termos de prazos.” (Entrevistado 1 - MRE)

Esse descompasso sublinha a necessidade de reavaliar o alinhamento estratégico entre os atores envolvidos, tanto no que diz respeito a liberação dos sistemas para produção quanto à capacitação das equipes em embaixadas e consulados, além do alinhamento estratégico em relação ao orçamento, logística de distribuição, capacitação das equipes e suporte das urnas eletrônicas. Um ajuste feito para atender exclusivamente o público do exterior foi a reformulação do Sistema de Apuração (SA) para atuação nas votações do exterior (antigo Sistema de Voto Cantado).

Um dos grandes desafios estratégicos é o prazo para substituição de candidatos ao cargo majoritário (Presidente), que é o único cargo para o qual os eleitores do exterior votam, que é gerenciado pelo Sistema de Candidaturas do TSE. De acordo com a Lei nº 9.504/1997, art. 13, § 3º, *"tanto nas eleições majoritárias como nas proporcionais, a substituição só se efetivará se o novo pedido for apresentado até 20 (vinte) dias antes do pleito, exceto em caso de falecimento de candidato, quando a substituição poderá ser efetivada após esse prazo."* Esses prazos impõem um desafio logístico, exigindo que os atores se organizem de forma precisa para disponibilizar os sistemas a tempo (TSE), carregamento dos dados nas urnas eletrônicas apenas após o prazo mencionado (TREDF) e disponibilização para o MRE fazer o transporte dos equipamentos. Isso resulta em uma janela de menos de 20 dias para o transporte, teste e operação das urnas eletrônicas no dia da eleição, o que demanda uma análise estratégica detalhada para minimizar os riscos e garantir o envio eficiente dos equipamentos.

“Os desafios impostos pela legislação, especialmente em termos de prazos, podem criar obstáculos adicionais, exigindo

uma gestão cuidadosa e eficiente para garantir que todas as exigências legais sejam cumpridas” (Entrevistado 1 - MRE)

Ainda assim, apesar desses desafios, a Justiça Eleitoral, com o apoio do MRE, conseguiu concluir o processo eleitoral de forma satisfatória, demonstrando um compromisso contínuo com a integridade e eficiência do processo eleitoral no exterior. Os atores do TSE tem uma visão mais positiva desta variável, considerando como uma maturidade média e alta de governança.

“Considero a operação de eleições no exterior uma ação de alto valor estratégico, alinhada aos princípios que norteiam o TSE e a Justiça Eleitoral, tais como o aumento da participação dos eleitores na eleição e a facilitação do acesso ao voto.” (Entrevistado 15 - TSE)

Ao contrário de atores do TREDF que acham que o alinhamento estratégico à época era baixo e necessitava de um grande avanço para melhoria contínua do processo.

“A ausência de um planejamento antecipado e inclusivo pode resultar em improvisações e respostas tardias a problemas. Existem soluções para a eleição do exterior que devem começar com antecedência, como por exemplo a aquisição por meio de licitação de caixa plástica para envio das urnas ao exterior” (Entrevistado 7 - TREDF)

Em suma, em 2006-2010, o alinhamento estratégico para as eleições no exterior era insuficiente, resultando em ações e planejamentos de última hora. Embora as eleições tenham sido realizadas com sucesso, a complexidade crescente e a expansão do eleitorado indicaram a necessidade de um melhor alinhamento estratégico, especialmente em termos de orçamento, capacitação, logística e suporte tecnológico.

Em relação à variável independente (VI.2 - 2006-2010), observou-se:

- a) Maturidade da governança em 2006: Baixa;**
- b) Maturidade da governança em 2010: Média;**
- c) Pontuação final (soma 2006 + 2010/2): Baixa; e**
- d) Existe alinhamento com a VD 2006-2010 (Baixa): NÃO.**

Esse cenário é resumido no quadro abaixo:

Quadro resumo da VI.2 - Alinhamento Estratégico (2006 -2010)

Quantidade de entrevistados	Valores apurado da variável - (avaliação da maturidade = soma das avaliações: 1 - baixa; 3 - média e 5 - alta)	
	2006	2010
15	25	45
Média da maturidade em 2006 e 2010	35	

Faixa de avaliação da maturidade de governança eleitoral: 0-25 (baixa); 26-50 (média); 51-75 (alta)

4.1.3 MECANISMOS DE ACCOUNTABILITY (VI.3 - 2006-2010)

Nos anos de 2006 e 2010, a *accountability* era baixa, possivelmente devido à ausência de um portal de transparência eficaz para a demonstração detalhada de dados orçamentários e a divulgação dos resultados das urnas eletrônicas, totalização, entre outros. Com o início do envio das urnas eletrônicas para o exterior em 2006, a logística de distribuição, o suporte nas eleições, a capacitação e a organização dos locais de votação tornaram-se tarefas complexas e onerosas, exigindo um padrão mínimo necessário para a instalação de uma seção eleitoral com urnas eletrônicas. Além disso, o envio de equipamentos para o exterior ainda era uma novidade, representando um marco na promoção da democracia e no aumento da participação dos eleitores no exterior nas eleições presidenciais.

“A eficácia das ferramentas de transparência precisa ser aprimorada, assim como a clareza na prestação de contas por parte dos órgãos envolvidos. A continuidade dos esforços para abordar essas questões será crucial para fortalecer ainda mais a confiança e a integridade do processo eleitoral no exterior.”
(Entrevistado 11 - TREDF)

A transparência nos gastos orçamentários e nas informações sobre as urnas eletrônicas começou de forma básica, com dados pouco detalhados (no caso orçamentário), evidenciando a necessidade de aprimoramento para alcançar níveis de transparência e confiança mais elevados. Os gastos eram enviados pelas embaixadas e consulados e pagos pelo TREDF, utilizando o orçamento descentralizado enviado

pelo TSE, sem muitas ressalvas. As informações das urnas eletrônicas eram transmitidas via fax ou email para a digitação do Boletim de Urna no Cartório da ZZ, localizado em Brasília (BU, no caso de urnas eletrônicas, e BUex, no caso de urnas manuais) no Sistema de Apuração, anteriormente conhecido como Sistema de Voto Cantado. Esse modelo de divulgação dos resultados e dos gastos realizados era pouco detalhado, sendo apresentado de forma consolidada.

“O envio de documentação ao TREFDF ao final de cada pleito assegura que haja uma visão consolidada e centralizada dos gastos, facilitando a supervisão e o controle financeiro.”
(Entrevistado 1 - MRE)

Desde o início do uso das urnas eletrônicas no exterior e com a implementação gradual de mais orçamento e alinhamento sistêmico para atender ao exterior, percebe-se que há um caminho contínuo de evolução, com essa variável em constante desenvolvimento.

“Considero, no que diz respeito aos mecanismos de accountability, que ainda há caminho a ser percorrido pelas três instituições (TSE, MRE e TRE/DF) que organizam as eleições no exterior. Os dados de custos, por exemplo, poderiam ser melhor agregados e comunicados. Não fica claro, por exemplo, quanto custa cada voto no exterior, em comparação a quanto custa cada voto no território brasileiro”
(Entrevistado 15 - TSE)

Em suma, a *accountability* nas eleições no exterior era baixa em 2006 e melhorou ligeiramente em 2010. A ausência de um portal de transparência eficaz e a falta de clareza na prestação de contas foram fatores limitantes. A logística de distribuição e o suporte para as urnas eletrônicas no exterior também apresentaram desafios significativos, com a transparência e a eficiência financeira precisando de aprimoramentos contínuos.

Em relação à variável independente (VI.3 - 2006-2010), observou-se:

- a) Maturidade da governança em 2006: Baixa;**
- b) Maturidade da governança em 2010: Média;**
- c) Pontuação final (soma 2006 + 2010/2): Baixa; e**
- d) Existe alinhamento com a VD 2006-2010 (Baixa): NÃO.**

Esse cenário é resumido no quadro abaixo:

Quadro resumo da VI.3 - Mecanismos de Accountability (2006 -2010)

Quantidade de entrevistados	Valores apurado da variável - (avaliação da maturidade = soma das avaliações: 1 - baixa; 3 - média e 5 - alta)	
	2006	2010
15	21	31
Média da maturidade em 2006 e 2010	26	

Faixa de avaliação da maturidade de governança eleitoral: 0-25 (baixa); 26-50 (média); 51-75 (alta)

4.1.4 GESTÃO DE RISCOS E COMPLIANCE (VI.4 - 2006-2010)

Nos anos de 2006 e 2010, a gestão de riscos e compliance no Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal (TREDF) era praticamente inexistente, devido à falta de maturidade institucional para lidar com essas questões.

“A gestão de risco e compliance, na visão do entrevistado, está diretamente ligada à capacidade da instituição antever de forma clara e consciente seu apetite a risco e implementar mecanismos que aproximem as atividades desenvolvidas ao cenário ideal, sempre em uma curva ascendente.”
(Entrevistado 3 - TREDF)

A gestão eficaz de riscos nas eleições realizadas no exterior é extremamente desafiadora devido à distância, condições locais adversas, fusos horários, diversidade de idiomas e escassez de recursos humanos e financeiros. Embora tenham ocorrido avanços na gestão de riscos ao longo dos anos, desde 2006, a realização dessas eleições muitas vezes depende da sorte, dada a falta de planos de contingência e de suporte imediato, algo que contrasta com a realidade das eleições no Distrito Federal, onde a mobilização rápida de equipes é possível para solucionar problemas.

Os maiores riscos surgem da necessidade de observar a legislação eleitoral brasileira, que foi redigida predominantemente considerando a realidade das eleições nacionais. Isso gerou prazos muito apertados para a organização das eleições no exterior,

aumentando o risco de atrasos, como na chegada das urnas a países mais distantes.

“A legislação eleitoral, redigida com base na realidade brasileira, gera prazos muito apertados para a organização das eleições no exterior, o que pode levar a dificuldades logísticas e operacionais significativas. A menção à data de chegada das urnas em países mais distantes aponta para riscos logísticos críticos, que podem comprometer a realização eficiente e pontual das eleições.” (Entrevista 1 - MRE)

Outro risco, que não foi devidamente considerado na época, é a necessidade de coordenação com as leis de cada país, o que gera desafios logísticos e operacionais, podendo levar à falta de padronização na aplicação de práticas e procedimentos eleitorais. Isso, por sua vez, pode resultar em inconsistências ou falhas na instalação de seções eleitorais em determinadas localidades.

“Eram riscos que ainda não entendíamos ou levantávamos devido ao intervalo de quatro anos entre as eleições. (Entrevistado 7 - TREFD)

Um exemplo concreto de risco é a troca completa das equipes dos consulados entre uma eleição e outra, para o qual não há muitas opções de mitigação, além do envio de vídeos de capacitação produzidos pelo TSE. Em termos de contingência, havia a noção de que, caso a urna eletrônica falhasse, poderiam ser usadas urnas de lona, com apuração manual e totalização realizada no cartório do exterior, em Brasília.

Em suma, a gestão de riscos e *compliance* era praticamente inexistente em 2006, com uma leve evolução até 2010. A organização das eleições no exterior enfrentava riscos significativos, como a distância, condições locais adversas e a necessidade de observar a legislação eleitoral brasileira, que não estava adaptada à realidade internacional. A falta de planejamento de contingência foi um problema recorrente.

Em relação à variável independente (VI.4 - 2006-2010), observou-se:

- a) Maturidade da governança em 2006: Baixa;**
- b) Maturidade da governança em 2010: Média;**
- c) Pontuação final (soma 2006 + 2010/2): Baixa; e**
- d) Existe alinhamento com a VD 2006-2010 (Baixa): SIM.**

Esse cenário é resumido no quadro abaixo:

Quadro resumo da VI.4 - Gestão de Riscos e Compliance (2006 -2010)		
Quantidade de entrevistados	Valores apurado da variável - (avaliação da maturidade = soma das avaliações: 1 - baixa; 3 - média e 5 - alta)	
	2006	2010
15	19	27
Média da maturidade em 2006 e 2010	23	

Faixa de avaliação da maturidade de governança eleitoral: 0-25 (baixa); 26-50 (média); 51-75 (alta)

4.1.5 ENGAJAMENTO DE STAKEHOLDERS (VI.5 - 2006-2010)

Nos anos de 2006 e 2010, a preocupação dos *stakeholders* estava centrada na equipe do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal (TRE-DF), que é a responsável por executar as eleições no exterior, fornecer suporte técnico, realizar a capacitação dos envolvidos e estabelecer acordos de cooperação técnica em conjunto com o Ministério das Relações Exteriores (MRE). Contudo, o engajamento antecipado dos *stakeholders* do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e do MRE foi praticamente inexistente. Este engajamento ocorreu apenas nos anos eleitorais, de maneira apressada, forçando a busca por soluções rápidas que, muitas vezes, não eram as mais adequadas e eficientes. Essa falta de engajamento prévio gerou uma série de desafios operacionais para o TREFD, principalmente no processo de suporte.

“O engajamento dos stakeholders do TSE e do MRE geralmente ocorre apenas no ano eleitoral, o que pode levar a soluções apressadas e inadequadas.” (Entrevistado 7 - TREFD)

O processo eleitoral no exterior, especialmente com o início da utilização de urnas eletrônicas em 2006 e 2010, se tornou mais complexo, exigindo prazos mais curtos e a necessidade de um planejamento mais assertivo e antecipado. No entanto, esse planejamento prévio não foi realizado de maneira adequada, fazendo

com que as eleições de 2006 fossem tratadas quase como um piloto para as de 2010, o que é uma prática arriscada em um processo tão delicado.

A cada ciclo eleitoral, o envolvimento dos *stakeholders* foi aumentando gradativamente, conforme era esperado, mas ainda existe uma lacuna significativa na antecipação desse engajamento. É crucial que os *stakeholders* se envolvam de forma mais proativa e com maior antecedência, idealmente no ano anterior às eleições no exterior. Isso permitiria uma inclusão mais estruturada das atividades nas programações de testes, além da capacitação de mesários e membros das embaixadas e consulados, reduzindo assim os riscos de improvisação.

“A entrevistada expressou uma visão bastante negativa sobre o engajamento dos stakeholders nas eleições no exterior. Observou que o Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal (TREDF) se sente sozinho e isolado, lutando bravamente para garantir que as eleições no exterior aconteçam com sucesso. O TREDF tem que constantemente lembrar o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) sobre a existência dessas eleições, especialmente durante os testes em campo. Sobre o Ministério das Relações Exteriores (MRE), comentou que eles mostram interesse nas eleições no exterior apenas no ano da eleição. Esse interesse está muitas vezes ligado à possibilidade de conseguir reformas em locais de votação ou aumentar a visibilidade com a comunidade brasileira no exterior.”
(Entrevistado 2 - TREDF)

Essa falta de engajamento dos atores, tanto na parte de comunicação e planejamento interinstitucional, não só compromete a qualidade da execução das eleições no exterior, mas também sobrecarrega a equipe do TREDF, que se vê obrigada a atuar em várias frentes ao mesmo tempo. Além disso, a ausência de um plano de ação estratégico integrado entre os atores, que considere as particularidades das eleições no exterior, gera um ambiente de incerteza e vulnerabilidade, onde o sucesso do processo eleitoral acaba dependendo mais da resiliência da equipe local do que de um planejamento bem estruturado.

Em suma, o engajamento dos *stakeholders*, como o TSE e o MRE, era limitado e ocorria apenas no ano eleitoral, resultando em soluções apressadas e inadequadas. Houve uma melhoria gradual no envolvimento dos *stakeholders* ao longo dos anos, mas ainda faltava um engajamento mais proativo e antecipado para evitar improvisações.

Em relação à variável independente (VI.5 - 2006-2010), observou-se:

- a) **Maturidade da governança em 2006: Baixa;**
- b) **Maturidade da governança em 2010: Média;**
- c) **Pontuação final (soma 2006 + 2010/2): Baixa; e**
- d) **Existe alinhamento com a VD 2006-2010 (Baixa): NÃO.**

Esse cenário é resumido no quadro abaixo:

Quadro resumo da VI.5 - Engajamento de Stakeholders (2006 -2010)		
Quantidade de entrevistados	Valores apurado da variável - (avaliação da maturidade = soma das avaliações: 1 - baixa; 3 - média e 5 - alta)	
	2006	2010
15	23	39
Média da maturidade em 2006 e 2010	31	

Faixa de avaliação da maturidade de governança eleitoral: 0-25 (baixa); 26-50 (média); 51-75 (alta)

4.1.6 FLEXIBILIDADE E INOVAÇÃO (VI.6 - 2006-2010)

O processo de inovação do sistema eleitoral brasileiro, para atender eleitores no exterior, tem evoluído significativamente ao longo dos anos. Antes de 2006, as urnas de lona eram utilizadas exclusivamente para captar os votos dos eleitores no exterior. Esses votos eram então contabilizados e apurados nas embaixadas ou consulados, sendo posteriormente transmitidos via fax um boletim de urna do exterior (BUex) para o cartório do exterior em Brasília, que fazia a inclusão dos resultados no sistema de apuração (antigo voto cantado) e transmitia os dados para o Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Esse processo, embora funcional, apresentava desafios em termos de segurança, velocidade e integridade da transmissão dos dados.

A partir de 2006, houve uma mudança significativa com a introdução das urnas eletrônicas nas seções com mais de 100 eleitores no exterior. Essa inovação representou um avanço importante, mas ainda coexistia com o envio dos resultados das urnas manuais com

transmissão via fax, que eram digitados no cartório eleitoral do exterior. Com o tempo, o número de urnas eletrônicas enviadas ao exterior foi aumentado, e foi desenvolvida uma solução para a coleta e transmissão eletrônica, com uma solução de virtualização de máquina no TREDF disponibilizada ao exterior (Solução CITRIX) desses dados diretamente dos países para o Brasil, o que aprimorou a eficiência e a segurança do processo.

O Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal (TREDF) demonstrou maturidade e capacidade para inovar, buscando constantemente aprimorar o processo eleitoral para os eleitores no exterior. A implementação das urnas eletrônicas em 2006 é um exemplo claro dessa disposição para a inovação. Esse avanço possibilitou a coleta dos votos de forma segura, transparente e auditável, além de acelerar a totalização dos dados, reduzindo os riscos de falhas humanas e aumentando a confiabilidade do processo.

Por outro lado, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) tem mostrado uma postura mais conservadora em relação à inovação. De acordo com relatos da maioria dos entrevistados, o MRE tem demonstrado pouco interesse em inovar no contexto das eleições no exterior, preferindo manter o uso das urnas eletrônicas no formato implementado em 2006 e 2010. Esse conservadorismo pode ser explicado pela natureza diplomática do MRE, que tende a evitar riscos e mudanças que possam comprometer a imagem do Brasil no exterior

“MRE mostra pouco interesse e capacidade de inovar nas eleições no exterior.” (Entrevistado 2 - TREDF)

Em relação ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), há um potencial significativo para inovação, mas esse potencial é, por vezes, limitado por considerações políticas. Durante o período de 2006 e 2010, o Brasil não enfrentava o ambiente político complicado de hoje, marcado por *fake news* e o impacto das redes sociais. Ainda assim, o TSE, apesar de ter a capacidade técnica para suportar inovações, pode não estar politicamente preparado para implementar mudanças significativas sem um planejamento cuidadoso e um consenso político robusto.

“Necessidade de um planejamento cuidadoso e reflexão antes de implementar mudanças significativas. Grandes inovações, como a votação por mobile, exigem um apoio substancial do TSE.” (Entrevistado 7 - TREDF)

Considerando que a margem de erro nas eleições é extremamente baixa, qualquer inovação precisa ser introduzida de maneira gradual e controlada, através de programas piloto que permitam uma compreensão completa e um controle rigoroso do processo. Somente após essa fase de testes as inovações seriam amplamente implementadas, garantindo que apenas melhorias comprovadas sejam incorporadas ao processo eleitoral.

“...a capacidade de flexibilidade e inovação é muito limitada e aponta para uma restrição significativa que pode impedir melhorias rápidas e eficazes no processo eleitoral.”
(Entrevistado 5 - TREFD)

A criticidade das eleições impõe desafios à capacidade de inovar, não apenas nas eleições no exterior, mas em todo o processo eleitoral. No entanto, há um esforço contínuo em busca de melhorias e uma expectativa crescente por inovações transformadoras, especialmente nas eleições no exterior, onde os eleitores muitas vezes enfrentam dificuldades logísticas significativas para comparecer às representações diplomáticas e exercer seu direito ao voto.

“Por outro lado, essa mesma criticidade torna a proposição de inovações mais difícil, uma vez que espera-se que se tenha total conhecimento e controle da inovação proposta, o que não é o caso especialmente em inovações disruptivas”.
(Entrevistado 12 - TSE)

Em suma, a flexibilidade e inovação no processo eleitoral para o exterior evoluíram desde 2006, com a introdução das urnas eletrônicas. No entanto, o MRE mostrou-se conservador em relação à inovação, preferindo manter os métodos implementados em 2006. O TSE tinha potencial para inovação, mas considerações políticas e a necessidade de planejamento cuidadoso limitaram a implementação de mudanças significativas.

Em relação à variável independente (VI.6 - 2006-2010), observou-se:

- a) Maturidade da governança em 2006: Baixa;**
- b) Maturidade da governança em 2010: Média;**
- c) Pontuação final (soma 2006 + 2010/2): Baixa; e**
- d) Existe alinhamento com a VD 2006-2010 (Baixa): SIM.**

Esse cenário é resumido no quadro abaixo:

Quadro resumo da VI.6 - Flexibilidade e Inovação (2006 -2010)

Quantidade de entrevistados	Valores apurado da variável - (avaliação da maturidade = soma das avaliações: 1 - baixa; 3 - média e 5 - alta)	
	2006	2010
15	17	29
Média da maturidade em 2006 e 2010	23	

Faixa de avaliação da maturidade de governança eleitoral: 0-25 (baixa); 26-50 (média); 51-75 (alta)

4.1.7 CAPACIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO (VI.7 - 2006-2010)

A capacidade de implementação do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal (TREDF) está estreitamente vinculada à questão da autonomia organizacional. A falta de autonomia limita significativamente essa capacidade, pois as decisões e diretrizes principais são determinadas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Em 2006 e 2010, além da implementação das urnas eletrônicas nas votações do exterior, foi adotada uma solução para a transmissão dos dados eletrônicos diretamente para o TSE por meio de uma VPN (*Virtual Private Network*), com utilização de máquina virtual, que garante uma conexão segura e criptografada entre os dispositivos no exterior e o TSE.

Essas duas inovações representaram um avanço significativo nas eleições realizadas no exterior. A partir desse momento, a principal necessidade passou a ser o ajuste do número de equipamentos disponibilizados aos eleitores fora do Brasil. No entanto, o TSE ainda não incorporava plenamente as particularidades das eleições no exterior em seu planejamento eleitoral, obrigando o TREDF a comunicar formalmente as necessidades mínimas para a utilização das urnas eletrônicas e a transmissão de dados.

Embora o TSE possua a capacidade técnica para implementar melhorias nos sistemas e no processo eleitoral no exterior, e o Ministério das Relações Exteriores (MRE) também tenha o potencial para

introduzir inovações, essas mudanças tendem a ocorrer apenas quando impostas de forma centralizada e de forma mecanizada.

“A capacidade de implementar, em prazos curtos, soluções complexas e em escalas globais torna a Justiça Eleitoral uma instituição única em termos de efetividade no país.”
(Entrevistado 13 - TSE)

No entanto, para o TREDF, a falta de autonomia significa que suas ações são limitadas à execução das diretrizes do TSE, sem a possibilidade de implementar políticas ou programas próprios. Além disso, as imposições logísticas do MRE restringem ainda mais essa autonomia. Todos os sistemas e processos críticos, como o registro de candidaturas, que deve obedecer a prazos rigorosos estabelecidos pelo Código Eleitoral, são controlados pelo TSE. Dessa forma, o TREDF fica com a responsabilidade concentrada principalmente na logística do envio de materiais para o exterior, dando suporte aos usuários, sem maior flexibilidade para influenciar na implementação de novas ações na execução das eleições no exterior.

“...a capacidade de implementação da inovação cresce à medida em que aumenta a cobrança e a desconfiança com o processo eletrônico de votação.” (Entrevistado 3 - TREDF)

Em suma, a capacidade de implementação do TREDF foi limitada pela falta de autonomia organizacional, com pequenas implementações em 2006 e melhorias em 2010. O TSE e o MRE tinham a capacidade técnica para implementar melhorias, mas a execução dessas mudanças dependia de diretrizes centralizadas, o que restringia a flexibilidade e a autonomia do TREDF na operacionalização das eleições no exterior.

Em relação à variável independente (VI.7 - 2006-2010), observou-se:

- a) Maturidade da governança em 2006: Baixa;**
- b) Maturidade da governança em 2010: Média;**
- c) Pontuação final (soma 2006 + 2010/2): Baixa; e**
- d) Existe alinhamento com a VD 2006-2010 (Baixa): NÃO.**

Esse cenário é resumido no quadro abaixo:

Quadro resumo da VI.7 - Capacidade de Implementação (2006 -2010)

Quantidade de entrevistados	Valores apurado da variável - (avaliação da maturidade = soma das avaliações: 1 - baixa; 3 - média e 5 - alta)	
	2006	2010
15	23	39
Média da maturidade em 2006 e 2010	31	

Faixa de avaliação da maturidade de governança eleitoral: 0-25 (baixa); 26-50 (média); 51-75 (alta)

4.1.8 CONCLUSÃO DA ANÁLISE DA MATURIDADE DA GOVERNANÇA NAS ELEIÇÕES DO EXTERIOR NA FASE 1 (2006-2010)

Em termos de maturidade da governança eleitoral nas eleições do exterior nos anos de 2006 e 2010, o processo demonstrou uma evolução gradual, embora com desafios persistentes que limitavam a eficácia completa das operações eleitorais fora do Brasil.

Entre 2006 e 2010, a maturidade da governança eleitoral nas eleições no exterior passou de um estágio inicial de baixa maturidade para um nível médio, com avanços importantes em algumas áreas, mas com desafios contínuos em outras. Essa medição diverge, no ano de 2010 relacionada a Variável Independente (VI) e avaliada como média, da maturidade da Variável Dependente (VD) avaliada no mesmo período como baixa.

A evolução foi marcada por melhorias na implementação de inovações tecnológicas, como as urnas eletrônicas e a transmissão dos dados das urnas para o TSE, a partir de 2010, além de maior engajamento dos *stakeholders*, embora ainda houvesse uma significativa necessidade de aprimorar a autonomia organizacional e os mecanismos de *accountability*. A gestão de riscos e a capacidade de implementação também requeriam atenção, para garantir que as eleições no exterior pudessem ser realizadas de forma eficiente, segura e transparente, refletindo um compromisso contínuo com a integridade do processo eleitoral brasileiro.

4.2 MATURIDADE MÉDIA DA GOVERNANÇA ELEITORAL DAS FERRAMENTAS E ATIVIDADES (VD) EM RELAÇÃO A ANÁLISE DAS VARIÁVEIS INDEPENDENTES NAS ELEIÇÕES NO EXTERIOR (FASE 2 - 2014 E 2018)

As eleições de 2014 e 2018 demonstraram uma maturidade média tanto na variável dependente quanto nas independentes. Esse aumento na maturidade da governança evidencia que as lições aprendidas das eleições gerais anteriores (FASE 1 - 2006-2010) foram eficazmente incorporadas para aprimorar os processos eleitorais no exterior. Os erros e acertos foram analisados, resultando em melhorias em diversos aspectos.

Uma dessas melhorias foi a inclusão do regramento das eleições no exterior na Resolução TSE nº 23.399/2014 - Atos Preparatórios, indicando que o TSE passou a considerar essas eleições em seu planejamento estratégico de normas. O detalhamento na resolução abrangeu desde o cadastro eleitoral dos eleitores no exterior até o fornecimento de materiais, prazos para o MRE, fusos horários, e a quantidade mínima e máxima de eleitores por seção eleitoral. Também foram abordadas a fiscalização dos partidos, a votação nas urnas, a transmissão dos dados (ainda normatizado com a utilização de fax, mas que foi feita uma inovação e implementação de outra solução), e a justificativa de ausência eleitoral no exterior. Formatos específicos para as Atas do Exterior e o Boletim de Urna do Exterior (BUex) também foram incluídos.

Entre 2010 e 2014, houve um aumento significativo de 76% no número de eleitores cadastrados, passando de 200 mil para mais de 350 mil eleitores aptos a votar no exterior. Em 2015 a estimativa de cidadãos brasileiros que residiam fora do país era de 2,5 milhões.

Existe uma preocupação com o alto índice de abstenção desses eleitores, que nas eleições de 2014 foi em torno de 60%, ou seja, muito equipamento distribuído aumentando a logística de transporte, capacitação, suporte e orçamentária para um retorno pequeno de votos. Para ampliar a participação desses cidadãos nas eleições presidenciais, foi realizado um estudo para identificar as áreas com maior concentração de eleitores, com o objetivo de instalar urnas nesses centros no dia da votação.

Em atendimento a essa preocupação do aumento do número de eleitores cadastrados *versus* abstenção *versus* número de equipamentos para envio ao exterior, surgiu uma inovação significativa iniciada pela equipe de planejamento do TREDF para as eleições de 2018, com o intuito de aumentar o número de eleitores por seção eleitoral no exterior. Essa proposta foi formalizada no Despacho SEI 0318258 (TREDF 0004479-89.2017.6.07.8100) pelo então Assessor de Planejamento do TREDF, Marcello Soutto Mayor Dutra Filho, que argumentou: *"Os eleitores no exterior votam apenas para Presidente da República. Essa particularidade, por si só, justifica a ampliação do número de eleitores por urna para até 800, considerando que a votação é significativamente mais rápida. Além disso, é sabido que a taxa média de abstenção nas votações do exterior supera 50%, o que reforça ainda mais essa argumentação."* Essa iniciativa levou à modificação da Resolução TSE nº 23.554/2017 - Atos Preparatórios, especificamente no artigo 66, que passou a incluir o seguinte texto:

"Art. 66. Para a instalação de seção eleitoral no exterior, é necessário que, na circunscrição sob a jurisdição da missão diplomática ou da repartição consular, haja, no mínimo, 30 (trinta) eleitores inscritos (Código Eleitoral, art. 226, caput).
§ 1º Se o número de eleitores inscritos for superior a 800 (oitocentos), será instalada nova seção eleitoral."

A principal repercussão dessa inovação foi a redução no número de equipamentos enviados ao exterior, o que resultou em menores custos logísticos e operacionais, uma necessidade reduzida de mesários a serem nomeados e capacitados, além da diminuição dos custos gerais do processo eleitoral.

Para facilitar o entendimento da aderência dos normativos publicados pelo TSE, bem como de outros dados coletados nas variáveis independentes em comparação com os questionários dos entrevistados, citaremos os principais normativos que influenciaram as eleições no exterior. Além disso, consideramos o Código Eleitoral - Lei nº 4.737/1965⁵¹ e a Lei nº 9.504/1997⁵², que estabelece normas gerais para as eleições.

⁵¹ TSE [1965]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/codigo-eleitoral-1/codigo-eleitoral-lei-nb0-4.737-de-15-de-julho-de-1965>. Acesso em 13 de ago de 2024.

⁵² TSE [1997]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/lei-das-eleicoes/lei-das-eleicoes-lei-nb0-9.504-de-30-de-setembro-de-1997>. Acesso em 13 de ago de 2024.

Normativos das Eleições 2014⁵³

- a) Resolução TSE nº 23.390/2014 - Calendário Eleitoral;**
- b) Resolução TSE nº 23.397/2014 - Cerimônias assinatura digital e fiscalização do sistema eletrônico de votação, do registro digital do voto, da votação paralela e dos procedimentos de segurança dos dados dos sistemas eleitorais;**
- c) Resolução TSE nº 23.399/2014 - Atos preparatórios;**
- d) Resolução TSE nº 23.406/2014 - Prestação de contas**

Normativos das Eleições 2018⁵⁴

- a) Resolução TSE nº 23.483/2016 - Regulamenta a atuação internacional do Tribunal Superior Eleitoral**
- b) Resolução TSE nº 23.553/2017 - Prestação de contas;**
- c) Resolução TSE nº 23.554/2017 - Atos preparatórios**
- d) Resolução TSE nº 23.555/2017 - Calendário eleitoral;**
- e) Resolução TSE nº 23.556/2017 - Dispõe sobre o Cronograma Operacional do Cadastro para as Eleições 2018 e dá outras providências.**

Uma falha da Resolução TSE nº 23.399/2014 - Atos preparatórios é o artigo Art. 50, § 2º, onde é citado que “O Ministério das Relações Exteriores comunicará ao Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal, até 6 de agosto de 2014, a localização das seções que funcionarão no exterior, inclusive as agregadas.” Essas atividades de localização das seções e agregação são feitas pelo Juiz Eleitoral do Cartório do Exterior em Brasília, e não definido pelo MRE.

Em 2018 a Resolução TSE nº 23.554/2017 - Atos preparatórios faz esse ajuste no seu Art. 67, onde é observado que “As seções eleitorais para votação no exterior serão designadas e comunicadas ao Ministério das Relações Exteriores até 8 de agosto de 2018 e funcionarão nas sedes das embaixadas, em repartições consulares ou em locais em que funcionem serviços do governo brasileiro”, em alinhamento com o Código Eleitoral, arts. 135 e 225, §§ 1º e 2º.

⁵³TSE [2014]. Disponível em: www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2014/normas-e-decisoes/normas-e-documentacoes-eleicoes-2014. Acesso em 13 de ago de 2024.

⁵⁴ TSE [2006]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/normas-e-documentacoes-eleicoes-2018>. Acesso em 13 de ago de 2024.

Outra resolução que inovou foi Resolução TSE nº 23.483/2016, que regulamenta a atuação internacional do Tribunal Superior Eleitoral, com a contribuição voluntária anual do Brasil ao IDEA⁵⁵, que promove a confiança nos processos e resultados eleitorais de forma global, avaliando o fluxo de trabalho sobre “Processos Eleitorais International - IDEA”, que apoia a proteção e o fortalecimento das eleições

A cada eleição geral, novas resoluções são criadas, incorporando melhorias com base em erros e acertos anteriores e alinhando-se a novas regras ou leis, quando necessário. A Resolução TSE nº 23.556/2017, que trata do cronograma operacional do cadastro para as eleições de 2018, também incluiu disposições específicas para o cadastro dos eleitores no exterior, mostrando um avanço na atenção dada a essas eleições a partir de 2010.

O alinhamento estratégico do TREFD melhorou significativamente entre 2014 e 2018, com a execução satisfatória das eleições no exterior, apesar dos desafios e custos envolvidos. O TREFD cumpriu bem as expectativas do TSE e do CNJ, alinhando-se à estratégia do Poder Judiciário e aos objetivos específicos do TREFD, além de colaborar de forma eficaz com o TSE e o MRE.

Durante esse período, a *accountability* também evoluiu para um nível médio, principalmente devido à criação do Portal de Transparência⁵⁶ que oferece estatísticas eleitorais e dados abertos, apesar de ainda ser de difícil acesso e compreensão para a população. Entretanto, as eleições no exterior apresentam complexidades adicionais. Um exemplo disso é que o Ministério das Relações Exteriores (MRE) pode solicitar um valor específico para realizar a eleição em diferentes locais, como hotéis, restaurantes, escolas ou consulados, e o TREFD precisa repassar esses valores. Existe uma dúvida sobre a transparência dessas prestações de contas no portal, uma vez que a margem de discussão sobre essas despesas é mínima e muitas decisões são tomadas pelo TSE.

Existiu uma falta de controle sobre os locais de votação e os custos associados, como alimentação para mesários e eventuais

⁵⁵ IDEA [2022]. Disponível em: <https://www.idea.int/theme/electoral-processes>. Acesso em 28 de ago 2024

⁵⁶ TSE [2014]. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao/home?session=7313866404889>. Acesso em 25 de ago 2024.

reformas necessárias nos consulados para garantir a segurança das urnas eletrônicas

Nas eleições gerais de 2014 e 2018, a gestão de riscos ainda era considerada baixa, embora presente, exemplificada pelo envio de urnas de lona como backup em caso de falhas nas urnas eletrônicas. O alinhamento estratégico foi reforçado a partir de 2010, com a atuação coordenada entre TREDF, MRE e TSE, inclusive com a criação da Assessoria Internacional no TSE.

A ampliação da participação do Grupo de Trabalho Mesário em 2015 foi um marco importante nas decisões relacionadas ao processo eleitoral no exterior e promoveu maior transparência e inclusão. Outro avanço significativo foi a possibilidade de eleitores inscritos no exterior votarem em trânsito no Brasil (TTE), garantindo tratamento isonômico, embora a reciprocidade ainda não tenha sido implementada.

O Grupo de Trabalho (GT-ZZ) criado em 2015 pelo TSE (Portaria TSE nº 53/2015⁵⁷, que foi revogado e atualizado pela Portaria-Conjunta TSE nº 1/2017⁵⁸), para aprimorar o processo eleitoral no exterior, gerou mudanças positivas e aumentou de certa forma a maturidade das eleições do exterior, mas aquém do esperado. Atualmente, o grupo está inativo, em parte porque muitos dos atores nomeados não estão mais em funções relacionadas ao exterior. No entanto, a criação desse grupo despertou o interesse público de atores importantes do TSE e MRE, em 2015, como os Ministros Aloysio Nunes Ferreira (Ministério das Relações Exteriores e senador licenciado - PSDB-SP) e Luiz Fux do Supremo Tribunal Federal (STF) e presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE)⁵⁹, fortalecendo o compromisso com a melhoria contínua das eleições no exterior.

“Esse é um compromisso inarredável do Ministério das Relações Exteriores e da Justiça Eleitoral, que têm trabalhado em conjunto, desde 2015, para facilitar o exercício do voto no exterior. Esse esforço já permitiu aumentar significativamente o número de eleitores brasileiros cadastrados fora do país, que passou de 18,5 mil em 1989 para mais de 500 mil este ano. Com

⁵⁷TSE [2015]. Disponível em: www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2015/portaria-no-53-de-10-de-fevereiro-de-2015?SearchableText=exterior. Acesso em 25 de ago 2024.

⁵⁸TSE [2017]. Disponível em: www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prtc/2017/portaria-conjunta-no-1-de-23-de-fevereiro-de-2017. Acesso em 25 de ago 2024.

⁵⁹TSE [2018]. Disponível em: www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2018/Julho/presidente-do-tse-e-ministro-das-relacoes-exteriores-destacam-em-artigo-importancia-do-voto-dos-brasileiros-no-exterior. Acesso em 25 de ago 2024.

esse fim, têm-se realizado campanhas frequentes de fomento ao alistamento eleitoral.

Os emigrantes brasileiros mantêm vínculos estreitos com o país, seja por meio de famílias e amigos, seja pela associação indelével com nossa cultura, o modo de viver e de pensar. É natural —e desejável— que possam partilhar do compromisso com o futuro da nação e com a construção de um país mais justo, próspero, pacífico e democrático.

Para isso, incrementou-se, nas últimas décadas, o alcance geográfico do voto no exterior. Nas eleições de 2018, não será diferente. Os eleitores poderão comparecer às urnas em mais de 200 cidades espalhadas pelo mundo onde há repartições consulares, além de 33 seções adicionais em localidades em que não há representação permanente.” (Ministro Luiz Fux, TSE, 2018)

Houve a iniciativa da Justiça Eleitoral de adaptar o Sistema Autoatendimento Eleitoral – “Título Net”⁶⁰ para uso nas repartições consulares brasileiras, como parte dos esforços para facilitar a vida dos eleitores brasileiros no exterior, permitindo que os cidadãos iniciem, pela internet, processos de alistamento eleitoral, transferência de domicílio e revisão de dados cadastrais. A adaptação desta ferramenta para o exterior agilizaria o cadastro e a regularização dos eleitores, além de facilitar o trabalho dos consulados. O Ministro Henrique Neves⁶¹ destacou, à época, que essa adaptação traria rapidez ao processo, mencionando também a importância da ferramenta para eleitores que precisam regularizar sua situação, especialmente em casos de cancelamento do título eleitoral, o que pode afetar a renovação de passaportes.

“A ideia é a de o eleitor poder encaminhar cópias digitalizadas dos seus documentos, que seriam verificadas pela Justiça Eleitoral”. (Ministro Henrique Neves, TSE, 2015)

Nesta seção, será feita uma análise específica das variáveis independentes dos anos de 2014 e 2018, e seu alinhamento com variável dependente no mesmo período. Esta análise é crucial, pois permite identificar os desafios e avanços conquistados, além de um respaldo para uma melhor análise e melhoramento do processo

⁶⁰TSE [2015]. Disponível em: www.tse.jus.br/institucional/corregedoria-geral-eleitoral/sistemas-e-servicos-1/titulo-net-exterior. Acesso em 26 de ago 2024.

⁶¹ TSE [2015]. Disponível em: www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2015/Junho/em-audiencia-publica-ministro-henrique-neves-debate-formas-de-aprimorar-voto-no-exterior. Acesso em 25 de ago 2024.

eleitoral com o objetivo de aumentar a maturidade da governança eleitoral no exterior, refletindo o compromisso com a integridade, a eficiência, a transparência, a auditabilidade, a rastreabilidade e a adaptação do processo eleitoral a contextos globais em constante mudança.

Foram entrevistados 15 atores, onde nem todos participaram das eleições no exterior na FASE 2 (2014 e 2018). Especificamente, 3 entrevistados não estavam envolvidos nas eleições de 2014 e 2 não participaram em 2018. Abaixo o detalhamento de cada variável independente nos anos de 2014-2018:

4.2.1 - AUTONOMÍA ORGANIZACIONAL (VI.1 - 2014-2018)

Nas eleições de 2014 e 2018, seguindo o mesmo formato operacional dos anos anteriores (2006-2010), houve uma divergência na percepção da maturidade dos processos entre os atores envolvidos. Enquanto o MRE e o TSE avaliam a maturidade do processo como alta, o TREFD a considera baixa.

As ações e atividades propostas pelo TREFD necessitam de validação pelo TSE e MRE, que são os responsáveis pela formulação de normas, desenvolvimento de sistemas e distribuição das urnas eletrônicas. A autonomia organizacional do TREFD se limita a sugerir melhorias em normas e diretrizes, além de atuar em pequenas ações procedimentais. No entanto, o TREFD não possui autonomia sobre a logística de transporte dos equipamentos eleitorais para o exterior, o que é realizado exclusivamente pelo MRE por meio de um acordo de cooperação técnica. O material eleitoral deve seguir as rotinas estabelecidas pelo MRE para o transporte.

“Ficar preso ou mesmo refém do MRE para o transporte das urnas eletrônicas, fato que onera em muito o bolso do contribuinte.” (Entrevistado 6 - TREFD)

Um exemplo dessa limitação é o calendário eleitoral elaborado pelo TSE, que frequentemente não leva em consideração as especificidades das eleições no exterior, resultando em janelas operacionais curtas que aumentam os riscos caso ocorram imprevistos.

“Determinações importantes são feitas pelo TSE, não pelo TREFD.” (Entrevistado 2 - TREFD)

A capacidade do TREFD de definir políticas, procedimentos e prioridades é severamente limitada pela dependência do TSE e do MRE, que são os principais atores na condução do processo eleitoral no exterior. A falta de poder hierárquico sobre cônsules e representantes do país no exterior restringe a atuação do TREFD, dificultando a imposição de protocolos, cronogramas e metas.

“O planejamento das ações dos representantes do Ministério das Relações Exteriores não integra o planejamento das eleições do TRE-DF.” (Entrevistado 4 - TREFD)

A baixa autonomia do TREFD, em contraste com a alta autonomia do TSE e MRE, *“pode levar a riscos de desalinhamento e divergências na implementação dos critérios estabelecidos”* (Entrevistado 15 - TSE), especialmente porque a operação depende das regras estabelecidas por dois atores principais, com o TREFD atuando como um suporte nas operações de preparação das urnas e suporte feito a distância.

Em suma, a autonomia do TREFD permaneceu limitada, com dependência do TSE e MRE para validação e execução de propostas. A capacidade de definir políticas e procedimentos foi restringida pela falta de controle sobre a logística de transporte das urnas e pela necessidade de coordenação com o MRE. A maturidade da governança foi avaliada como média, com alinhamento adequado à variável dependente.

Em relação à variável independente (VI.1 - 2014-2018), observou-se:

- a) Maturidade da governança em 2014: Média;**
- b) Maturidade da governança em 2018: Média;**
- c) Pontuação final (soma 2014 + 2018/2): Média; e**
- d) Existe alinhamento com a VD 2014-2018 (Média): SIM,**

Esse cenário é resumido no quadro abaixo:

Quadro resumo da VI.1 - Autonomia Organizacional (2014 -2018)

Quantidade de entrevistados	Valores apurado da variável - (avaliação da maturidade = soma das avaliações: 1 - baixa; 3 - média e 5 - alta)	
	2014	2018
15	39	37
Média da maturidade em 2014 e 2018	38	

Faixa de avaliação da maturidade de governança eleitoral: 0-25 (baixa); 26-50 (média); 51-75 (alta)

4.2.2 ALINHAMENTO ESTRATÉGICO (VI.2 - 2014-2018)

O alinhamento estratégico passou a ser mais observado a partir de 2010, gerando uma maturidade mais robusta, tanto pela atuação coordenada entre TSE, MRE e TREDF, quanto pela criação da Assessoria Internacional no TSE em 2016. A criação desta unidade retrata o enfoque estratégico dado pela gestão aos parceiros internacionais, ao MRE e aos eleitores brasileiros no exterior. Em 2014, além da capacitação a distância para mais de 3.500 mesários no exterior, também houve a capacitação de cerca de 380 representantes diplomáticos. Nesse mesmo ano, houve o acréscimo de conteúdos transversais no material de treinamento de mesários, tais como ética, cidadania e acessibilidade, o que também demonstra o alinhamento estratégico e a maturidade institucional.

“A definição de procedimentos específicos para a capacitação do público do exterior mostra um compromisso com a formação adequada de mesários e representantes diplomáticos.” (Entrevistado 13 - TSE)

Nas eleições de 2018, o voto no exterior foi acessível em mais de 200 cidades com repartições consulares e em 33 localidades sem representação permanente. Ferramentas como o Título Net Exterior e o e-título foram implementadas para facilitar o alistamento eleitoral e substituir o título de eleitor em papel, permitindo maior agilidade e acessibilidade.

Essas ações só poderiam ser realizadas com um alinhamento estratégico dos atores envolvidos, principalmente na parte de

normativos, que é produzida e aprovada pela TSE, ficando claro que o início de melhoramento de algum processo, na maioria das vezes, acaba partindo do TREDF, por se tratar do ator que atua diretamente no suporte da eleição.

Um destaque foi a proposta do TREDF para aumentar o número de eleitores por seção no exterior, implementada na Resolução TSE nº 23.554/2017 de atos preparatórios, o que otimizou a logística e reduziu custos. Também foram feitos ajustes normativos para refletir a realidade operacional do TREDF, como ator principal na execução das eleições do exterior.

O alinhamento estratégico continuou a evoluir com a maior participação do Grupo de Trabalho Mesário em 2015, promovendo maior transparência e participação nas decisões eleitorais e o Grupo de Trabalho para elaboração de propostas para o aprimoramento continuado do processo eleitoral no exterior. Houve também avanços tecnológicos, como a adaptação do Sistema de Autoatendimento Eleitoral – “Título Net” para uso no exterior, facilitando o cadastro e a regularização dos eleitores.

“...o alinhamento estratégico foi particularmente forte de 2014 a 2022, evidenciado pela execução das eleições no exterior de maneira satisfatória, apesar dos sacrifícios e despesas envolvidas. Afirmou que o principal objetivo do TRE-DF é realizar eleições, incluindo as no exterior, que estão dentro do escopo da instituição.” (Entrevistado 2 - TREDF)

Essas iniciativas, aliadas ao esforço contínuo de coordenação entre TSE, TREDF e MRE, culminaram em um aumento significativo na maturidade do processo eleitoral no exterior, demonstrando um firme compromisso com a integridade, transparência e eficiência das eleições, mesmo diante de desafios operacionais e logísticos. Nesse contexto, os atores do MRE, TSE e a maioria dos atores do TREDF avaliaram o alinhamento estratégico como tendo alcançado um nível de maturidade superior em comparação ao período de 2006-2010.

Em suma, o alinhamento estratégico ganhou robustez, impulsionado pela criação da Assessoria Internacional no TSE e pelo fortalecimento da coordenação entre TSE, MRE e TREDF. A implementação de ferramentas como o Título Net Exterior e o e-título, bem como a adaptação de normas para refletir a realidade do TREDF, demonstraram um aumento significativo na maturidade do processo

eleitoral. A maturidade foi avaliada como alta, com melhorias contínuas nas eleições.

Em relação à variável independente (VI.2 - 2014-2018), observou-se:

- a) **Maturidade da governança em 2014: Alta;**
- b) **Maturidade da governança em 2018: Alta;**
- c) **Pontuação final (soma 2014 + 2018/2): Alta; e**
- d) **Existe alinhamento com a VD 2014-2018 (Média): NÃO.**

Esse cenário é resumido no quadro abaixo:

Quadro resumo da VI.2 - Alinhamento Estratégico (2014 -2018)		
Quantidade de entrevistados	Valores apurado da variável - (avaliação da maturidade = soma das avaliações: 1 - baixa; 3 - média e 5 - alta)	
	2014	2018
15	55	59
Média da maturidade em 2014 e 2018	57	

Faixa de avaliação da maturidade de governança eleitoral: 0-25 (baixa); 26-50 (média); 51-75 (alta)

4.2.3 MECANISMOS DE ACCOUNTABILITY (VI.3 - 2014-2018)

Inicialmente, não havia nenhum sistema de prestação de contas. Em 2014, foi criado pelo TSE um portal de Transparência⁶² com estatísticas e também com dados abertos, adicionando mecanismos de transparência para avaliação da prestação de contas da Justiça Eleitoral. Em 2018, foi lançado o portal da transparência no TREDF⁶³, indicando os custos, inclusive os do exterior. No entanto, essa transparência ainda é limitada, sem uma ampla divulgação de todos os

⁶² TSE [2014]. Disponível em: www.tse.jus.br/eleicoes/resultados-eleicoes. Acesso em 28 ago 2024

⁶³ TREDF [2018]. Disponível em: https://apps.tre-df.jus.br/ords/r/apex_ti_bi/bi-tre-df-painéis-publicos/cards-com-pesquisa. Acesso em 28 ago 2024

gastos. Por exemplo, não temos o custo detalhado de votos no exterior (quanto custa efetivamente 1 voto no exterior).

“A facilidade no acesso à informação é um avanço significativo, pois promove a transparência e permite que os usuários obtenham as informações necessárias de maneira rápida e eficiente.” (Entrevistado 13 - TSE)

Seria necessário publicar de forma detalhada todos os gastos, como os custos de aluguel de locais, contratação de equipe, alimentação, número de urnas utilizadas, quantas quebraram, quantas necessitam ser reenviadas e quantas urnas de contingência foram usadas. A transparência na prestação de contas ainda precisa ser melhorada.

“Não há controle detalhado sobre os recursos repassados ao Ministério das Relações Exteriores.” (Entrevistado 4 - TREDF)

Essa melhora deve vir por meio de um arranjo de governança entre o MRE, TSE e TREDF. Falta uma integração na contabilidade dessas eleições entre os 3 atores. Precisamos de uma transparência específica para a eleição no exterior, alimentada com dados do MRE, TSE e TREDF. Assim, teríamos uma visão clara dos gastos da eleição no exterior e do custo do voto dos eleitores no exterior, possibilitando um planejamento adequado para futuras eleições com a utilização de novas tecnologias.

“A transparência atual ainda é insuficiente, com falta de detalhamento dos custos específicos das eleições no exterior por país, cidade e local de votação.

A ausência de informações detalhadas sobre os custos, como o custo por voto no exterior, compromete a capacidade de planejamento e avaliação.

A prestação de contas precária e a falta de integração na contabilidade entre MRE, TSE e TRE-DF mostram fragilidades no sistema atual.” (Entrevistado 7 - TREDF)

Observa-se uma crescente necessidade de aprimorar os mecanismos de *accountability* nas eleições realizadas no exterior, com ênfase na simplificação e facilitação do acesso aos dados relevantes. Isso implica não apenas na disponibilização de informações, mas também na integração dos dados pelos atores TSE, TREDF e MRE, na garantia de que esses dados sejam acessíveis e compreensíveis para o público em geral.

“Complexidade na compreensão das eleições no exterior pela população. Dúvidas sobre a divulgação completa das prestações de contas do MRE no portal.” (Entrevistado 2 - TREFD)

A melhoria nesse aspecto é fundamental para fortalecer a confiança do eleitorado e assegurar a transparência e a integridade do processo eleitoral, particularmente em contextos internacionais onde os desafios logísticos e operacionais podem complicar ainda mais a prestação de contas.

Em suma, a criação do Portal de Transparência e a inclusão de dados abertos em 2014 melhoraram a *accountability*, embora a transparência ainda seja limitada. A falta de detalhamento dos custos específicos das eleições no exterior e a ausência de integração na contabilidade entre MRE, TSE e TREFD foram apontadas como áreas que necessitam de melhorias. A maturidade da governança foi considerada média, com alinhamento à variável dependente.

Em relação à variável independente (VI.3 - 2014-2018), observou-se:

- a) Maturidade da governança em 2014: Média;**
- b) Maturidade da governança em 2018: Média;**
- c) Pontuação final (soma 2014 + 2018/2): Média; e**
- d) Existe alinhamento com a VD 2014-2018 (Média): SIM.**

Esse cenário é resumido no quadro abaixo:

Quadro resumo da VI.3 - Mecanismos de Accountability (2014 -2018)		
Quantidade de entrevistados	Valores apurado da variável - (avaliação da maturidade = soma das avaliações: 1 - baixa; 3 - média e 5 - alta)	
	2014	2018
15	41	47
Média da maturidade em 2014 e 2018	44	

Faixa de avaliação da maturidade de governança eleitoral: 0-25 (baixa); 26-50 (média); 51-75 (alta)

4.2.4 GESTÃO DE RISCOS E COMPLIANCE (VI.4 - 2014-2018)

Com relação aos riscos, apesar do alinhamento do TREDF com as diretrizes do TSE e do MRE para o envio das urnas e a realização das eleições, esses riscos nunca foram avaliados de forma eficaz. No período anterior (2006-2010), muitos riscos não eram compreendidos ou identificados devido ao intervalo de quatro anos entre as eleições. Para as eleições de 2018, começaram a ser identificados alguns riscos, como a possibilidade de determinados locais não estarem operacionais no dia da eleição e os desafios específicos enfrentados por diferentes países ou cidades.

Até as eleições de 2014, observou-se que várias urnas retornavam danificadas porque a bateria afetava o visor devido ao impacto durante o transporte em mala diplomática. A partir de 2018, as urnas eletrônicas passaram a ser enviadas ao exterior sem bateria, com um ajuste no software que permitiu o funcionamento das urnas apenas conectadas à tomada, minimizando assim os riscos de danos.

“A decisão de enviar urnas eletrônicas sem bateria minimizou os riscos de quebra e garantiu a coleta de votos mesmo em situações adversas.” (Entrevistado 7 - TREDF)

Outro risco mitigado, com uma abordagem mínima de gestão de riscos, foi o envio antecipado de urnas de lona para as eleições de 2018. Caso as urnas eletrônicas não chegassem a tempo devido às dificuldades logísticas do MRE, os votos poderiam ser coletados manualmente, com apuração na embaixada e inserção dos dados no cartório do exterior em Brasília.

“Envio de urnas de lona como backup para as urnas eletrônicas.” (Entrevistado 2 - TREDF)

Houve uma necessidade crescente de aprimorar a gestão de riscos, assegurando maior cuidado no envio das urnas e na coleta de votos, através da identificação dos riscos e do desenvolvimento de soluções adequadas para esses problemas. Durante esse período, os riscos foram pouco avaliados, e não houve um processo estruturado de Gestão de Riscos. A falha na gestão de riscos não foi atribuída à falta de autonomia organizacional, mas às dificuldades logísticas e estruturais enfrentadas pelo TREDF. A necessidade de uma análise mais aprofundada entre os atores envolvidos para identificar riscos e

desenvolver soluções é evidente. Um exemplo conhecido de risco é a troca completa das equipes dos consulados entre uma eleição e outra, para o qual a única medida disponível tem sido o envio de vídeos de capacitação produzidos pelo TSE.

“Mudança completa das equipes dos consulados entre eleições sem medidas adequadas de gestão de riscos.”
(Entrevistado 2 - TREDF)

A gestão de riscos eficaz para locais de votação no exterior é um desafio devido à distância, condições locais adversas, fusos horários, diversidade de idiomas e falta de recursos humanos e financeiros. A colaboração entre os atores envolvidos é essencial para identificar riscos e desenvolver soluções eficazes que possam ser implementadas nas próximas eleições, idealmente de forma centralizada e com a participação de todos os envolvidos.

Em suma, a gestão de riscos foi gradualmente reconhecida como uma necessidade, com medidas como o envio de urnas sem bateria para minimizar danos e a preparação de urnas de lona como contingência. No entanto, a gestão de riscos ainda carece de uma abordagem estruturada e eficaz. A maturidade foi avaliada como média, com um alinhamento adequado à variável dependente.

Em relação à variável independente (VI.4 - 2014-2018), observou-se:

- a) Maturidade da governança em 2014: Média;**
- b) Maturidade da governança em 2018: Média;**
- c) Pontuação final (soma 2014 + 2018/2): Média; e**
- d) Existe alinhamento com a VD 2014-2018 (Média): SIM.**

Esse cenário é resumido no quadro abaixo:

Quadro resumo da VI.4 - Gestão de Riscos e Compliance (2014 -2018)		
Quantidade de entrevistados	Valores apurado da variável - (avaliação da maturidade = soma das avaliações: 1 - baixa; 3 - média e 5 - alta)	
	2014	2018
15	29	39

Média da maturidade em 2014 e 2018	34
---	-----------

Faixa de avaliação da maturidade de governança eleitoral: 0-25 (baixa); 26-50 (média); 51-75 (alta)

4.2.5 ENGAJAMENTO DE STAKEHOLDERS (VI.5 - 2014-2018)

Entre 2014 e 2018, houve um maior envolvimento dos *stakeholders*, com a implementação de inovações e novas soluções voltadas para aumentar a maturidade das eleições no exterior, especialmente através da facilitação do cadastro de eleitores, visando ampliar a participação dos brasileiros residentes fora do país. A avaliação das variáveis independentes por parte dos atores do MRE e do TSE foi considerada de média a alta, enquanto a visão do TREDF, como executor direto das eleições, foi mais crítica, classificando-as como de baixa maturidade.

O TREDF frequentemente precisa lembrar o TSE sobre a importância das eleições no exterior, especialmente durante os testes em campo. Em relação ao MRE, foi observado que seu interesse pelas eleições no exterior tende a ser limitado ao ano eleitoral, muitas vezes motivado pela oportunidade de promover reformas nos locais de votação ou aumentar a visibilidade junto à comunidade brasileira no exterior.

“... o engajamento dos stakeholders variou pouco ao longo dos anos, de 2010 a 2022, considerando-o médio devido à influência do TREDF e do MRE. No entanto, se fosse para analisar isoladamente, ela colocaria o engajamento do TSE como baixo e o do TREDF como alto, resultando em uma média geral” (Entrevistada 2 - TREDF)

Em 2015, o presidente do TSE, ministro Dias Toffoli, o ministro das Relações Exteriores, embaixador Mauro Vieira, e o presidente em exercício do TRE-DF, desembargador Cruz Macedo⁶⁴, assinaram uma portaria conjunta para criar um Grupo de Trabalho (Portaria TSE nº 53/2015) focado no aprimoramento do processo eleitoral no exterior. O grupo tinha o objetivo de identificar problemas e propor melhorias, como a ampliação de seções eleitorais no exterior e a adaptação do

⁶⁴ TSE [2015]. Disponível em: www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2015/Fevereiro/tse-itamaraty-e-tre-df-firmam-parceria-para-aprimorar-processo-eleitoral-no-exterior?SearchableText=exterior. Acesso em 27 ago 2024

sistema “Título Net” para uso nas repartições consulares, além de aumentar a participação dos eleitores brasileiros no exterior.

“Votaram, nas eleições presidenciais de 2014, cerca de 150 mil dos 300 mil que estavam cadastrados. Então, a ideia é que nós possamos ampliar esse número de participação e as possibilidades de acesso às eleições por parte dos brasileiros no exterior” (Ministro Dias Toffoli, TSE, 2015)

O subsecretário-geral, das Comunidades Brasileiras no Exterior do MRE, embaixador Carlos Alberto Simas Magalhães, avaliou à época, que o grupo de trabalho seria útil para identificar problemas e propor melhorias no processo eleitoral no exterior.

“O não comparecimento dos eleitores nas urnas é bastante alto no exterior e nós queremos justamente ver onde é que estão os problemas, como resolvê-los da melhor maneira. A experiência do TSE e do Itamaraty, que aplica as eleições no exterior, portanto, é oportuno para buscarmos uma solução” (Embaixador Carlos Alberto, MRE, 2015)

O presidente, em exercício do TRE-DF, desembargador Cruz Macedo, ao destacar a experiência da Corte Eleitoral do Distrito Federal – responsável pela organização das eleições no exterior – afirmou que a criação do grupo de trabalho é importante para o aprimoramento da coleta dos votos em outras nações.

“Nós já temos uma experiência bem-sucedida de colher os votos no exterior para presidente da República. Em 2014 fizemos eleição em 89 países, não tivemos problemas, utilizamos as urnas eletrônicas. O mesmo sistema que é utilizado no Brasil é utilizado no exterior” (Desembargador Cruz Macedo, TREDF, 2015)

O aumento do envolvimento dos atores nesse período pode ser atribuído à ampla cobertura das eleições no exterior, promovida tanto por mídias internacionais quanto nacionais, além da presença de observadores de diversos países interessados nas eleições brasileiras. Isso está em conformidade com a Resolução TSE nº 23.483/2016, que regulamenta a atuação internacional do Tribunal Superior Eleitoral. Esse contexto posiciona a Justiça Eleitoral em um cenário global, destacando-a como responsável por uma eleição robusta, segura, ágil, transparente e com auditabilidade em todas as fases dos processos eleitorais.

Em suma, o período teve um maior envolvimento dos *stakeholders*, com iniciativas como a criação de grupos de trabalho para aprimorar o processo eleitoral no exterior. O TREDF teve que frequentemente lembrar o TSE sobre a importância dessas eleições, enquanto o interesse do MRE foi limitado ao ano eleitoral. A maturidade da governança foi considerada média, com um alinhamento razoável à variável dependente.

Em relação à variável independente (VI.5 - 2014-2018), observou-se:

- a) **Maturidade da governança em 2014: Média;**
- b) **Maturidade da governança em 2018: Média;**
- c) **Pontuação final (soma 2014 + 2018/2): Média; e**
- d) **Existe alinhamento com a VD 2014-2018 (Média): SIM.**

Esse cenário é resumido no quadro abaixo:

Quadro resumo da VI.5 - Engajamento de Stakeholders (2014 -2018)		
Quantidade de entrevistados	Valores apurado da variável - (avaliação da maturidade = soma das avaliações: 1 - baixa; 3 - média e 5 - alta)	
	2014	2018
15	45	51
Média da maturidade em 2014 e 2018	48	

Faixa de avaliação da maturidade de governança eleitoral: 0-25 (baixa); 26-50 (média); 51-75 (alta)

4.2.6 FLEXIBILIDADE E INOVAÇÃO (VI.6 - 2014-2018)

Entre 2014 e 2018, foram propostas e aceitas várias inovações que contribuíram para o avanço do processo eleitoral no exterior. Um exemplo notável é a adaptação do “Título Net Exterior”, um mecanismo criado para facilitar o alistamento e a transferência eleitoral, permitindo que esses processos sejam realizados em tempo real, diretamente pelas repartições consulares e pelos eleitores. Essa inovação teve um impacto significativo na agilidade e na eficiência do cadastro eleitoral para brasileiros que residem fora do país.

Outro avanço importante foi a substituição do título de eleitor em papel, que antes era impresso no Brasil e enviado por mala diplomática, pelo e-título. Essa solução digital permite que o eleitor baixe seu título *online*, eliminando a necessidade de transporte físico e simplificando o acesso ao documento.

“A introdução de inovações nos produtos indica um compromisso com a atualização e a relevância, mantendo-se alinhados às necessidades e expectativas dos usuários.” (Entrevistado 13 - TSE)

Apesar desses progressos, ainda há muito a ser feito para incentivar o voto no exterior e aumentar a participação dos nossos concidadãos no processo eleitoral brasileiro. É necessário continuar aperfeiçoando o sistema de alistamento eleitoral, tornando-o mais acessível e eficiente. Além disso, é fundamental buscar soluções para reduzir a distância física entre as seções eleitorais e os locais de residência de milhares de eleitores, um desafio que continua a limitar a participação efetiva de muitos brasileiros no exterior.

O Grupo de Trabalho de Mesários em 2015, ampliou a participação nas regras negociais do processo eleitoral no exterior, marcando uma evolução do processo eleitoral no exterior. Essa iniciativa ampliou as oportunidades de participação nas negociações e regras que regem o processo eleitoral internacional, fomentando um diálogo mais amplo entre os envolvidos. Como resultado, diferentes perspectivas foram incorporadas à tomada de decisões, tornando o processo mais transparente e colaborativo.

“A criação desse grupo ampliou a participação nas discussões e decisões sobre as regras do processo eleitoral no exterior. Essa inclusão promove uma abordagem mais colaborativa e transparente, permitindo que diferentes vozes sejam ouvidas.” (Entrevistado 11 - TREDF)

Uma das melhorias destacadas foi a introdução da possibilidade de eleitores cadastrados no exterior votarem, em trânsito, no Brasil, o que assegura um tratamento mais equitativo. Contudo, a reciprocidade para eleitores no Brasil ainda não foi implementada.

Nesse mesmo período, o TSE instituiu um Grupo de Trabalho do Exterior (GT-ZZ), por meio da Portaria TSE nº 53/2015 (posteriormente revogada e substituída pela Portaria-Conjunta TSE nº 1/2017), com o objetivo de aprimorar o processo eleitoral no exterior.

Outro avanço importante, proposto pelo TREDF para as eleições de 2018, foi o aumento do número de eleitores por seção eleitoral no exterior. Essa proposta resultou na alteração da Resolução TSE nº 23.554/2017 - Atos Preparatórios, que permitiu a instalação de uma nova seção eleitoral apenas quando o número de eleitores inscritos ultrapassar 800. A implementação dessa inovação trouxe várias vantagens, incluindo a redução do número de equipamentos necessários no exterior, menor necessidade de mesários e capacitação, além de uma diminuição geral nos custos logísticos e operacionais. Foi apresentada uma solução para a transmissão dos dados ao TSE mais sofisticada e segura, ainda por meio de utilização de VPN, mas com uma composição de kits gerados pelo TREDF (JEConnect) e encaminhados aos países (2014 e 2018). Além disso foi disponibilizado uma solução de transmissão WEB, a título de piloto (2018) - o TransWEB (também com a necessidade de utilização de VPN, mas sem a necessidade de utilização de kits).

“...no decurso dos anos, a ação eleitoral no exterior tem sido objeto de tentativas recorrentes de inovação, principalmente no que tange a formas de transmissão de resultados ao centro de processamento de dados do TSE. Uma boa parte dessa inovação tem sido proposta e exercida pelo TRE/DF.”
(Entrevistado 15 - TSE)

Além disso, a criação da Assessoria Internacional no TSE, regulada pela Resolução TSE nº 23.483/2016, formalizou e organizou a atuação internacional da Justiça Eleitoral, reforçando ainda mais o compromisso com a gestão eficaz das eleições no exterior.

Essas inovações, alinhadas à constante análise das lições aprendidas em eleições anteriores, são essenciais para aumentar a maturidade do processo eleitoral no exterior e garantir que eleitores brasileiros em todo o mundo possam exercer plenamente seus direitos democráticos.

Em suma, foram introduzidas várias inovações, como a adaptação do Título Net Exterior e a substituição do título de eleitor em papel pelo e-título, facilitando o alistamento e o acesso dos eleitores no exterior. A participação do Grupo de Trabalho de Mesários e grupo específico para tratar de assuntos das eleições do exterior, em 2015, também foi um marco importante para promover a transparência e a participação, além da possibilidade dos eleitores do exterior votarem em trânsito. Foi implementada e normatizada a utilização de até 800

eleitores por seção eleitoral, gerando uma redução logística em todos os aspectos, inclusive orçamentário. Por fim foi implementado formato da transmissão dos dados com utilização de solução JEConnect (kit com VPN) e pilotagem de solução de transmissão via Web (apenas VPN). A maturidade foi avaliada como média, com alinhamento à variável dependente.

Em relação à variável independente (VI.6 - 2014-2018), observou-se:

- a) Maturidade da governança em 2014: Média;**
- b) Maturidade da governança em 2018: Média;**
- c) Pontuação final (soma 2014 + 2018/2): Média; e**
- d) Existe alinhamento com a VD 2014-2018 (Média): SIM.**

Esse cenário é resumido no quadro abaixo:

Quadro resumo da VI.6 - Flexibilidade e Inovação (2014 -2018)		
Quantidade de entrevistados	Valores apurado da variável - (avaliação da maturidade = soma das avaliações: 1 - baixa; 3 - média e 5 - alta)	
	2014	2018
15	35	41
Média da maturidade em 2014 e 2018	38	

Faixa de avaliação da maturidade de governança eleitoral: 0-25 (baixa); 26-50 (média); 51-75 (alta)

4.2.7 CAPACIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO (VI.7 - 2014-2018)

Como citado anteriormente, a capacidade de implementação do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal (TREFDF) está estreitamente vinculada à questão da autonomia organizacional. Implementações simples ou sugestões de inovação para implementações são sempre sugeridas ao TSE e MRE, que avaliam com a possibilidade de implementação.

No período de 2014-2018, foram implementadas várias soluções inovadoras. As duas implementações mais significativas nesse período, que atende diretamente o eleitor na fase de cadastramento e controle dos dados eleitorais, foram a adaptação do “Título Net” e a disponibilização do E-título ao público do exterior, tendo um impacto significativo na agilidade e na eficiência do cadastramento eleitoral para brasileiros que residem fora do país, via internet, permitindo que o eleitor utilize seu título de forma virtual sem necessidade de impressão, eliminando a necessidade de transporte físico e simplificando o acesso ao documento.

Em 2015, a participação ampla e contínua do Grupo de Trabalho de Mesários, juntamente com outro grupo destinado a aprimorar o processo eleitoral no exterior, ampliou as oportunidades de participação nas negociações e definições das regras eleitorais internacionais. Essa medida fortaleceu o diálogo entre os atores envolvidos e demonstrou o compromisso do TSE com a melhoria contínua das eleições no exterior, elevando a maturidade do processo eleitoral.

“Participação de servidores do TREDF nos grupos de trabalho instituídos pelo TSE ampliam a visão das demandas internas e contribuem para um melhor alinhamento das ações.”
(Entrevistado 11 - TREDF)

Outra implementação feita, exclusivamente pela autonomia institucional que o TREDF tem, que são poucas, foi o envio antecipado de urnas de lona para as eleições de 2018, como contingência em caso de falhas na entrega das urnas eletrônicas, que são enviadas pelo MRE com prazos muito apertados, próximos ao pleito, o que aumenta o risco de atrasos.

“A implementação de procedimentos como a adaptação de urnas para funcionarem diretamente na rede de energia para contornar a inviabilidade de envio de baterias nos voos (2014 e 2018), ...foram ótimas iniciativas adotadas em conjunto após autorização do TSE para as suas implementações.”
(Entrevistado 11 - TREDF)

Diante da elevada taxa de abstenção, acima de 50%, entre os eleitores no exterior, o TREDF propôs ao TSE uma inovação que foi aceita e implementada nas eleições de 2018, conforme a Resolução TSE nº 23.554/2017 - Atos Preparatórios. Essa norma permitiu a instalação de novas seções eleitorais apenas quando o número de eleitores inscritos

ultrapassasse 800, resultando em uma redução no número de equipamentos necessários, menor necessidade de mesários e capacitação, além de uma diminuição nos custos logísticos e operacionais.

“O reconhecimento do papel do TRE/DF na proposição e implementação dessas inovações destaca a proatividade e a liderança dessa instituição.” (Entrevistado 15 - TSE)

Em 2014, o TSE inovou ao implementar uma solução para transmissão dos dados das urnas eletrônicas diretamente para o TSE, utilizando o sistema JEConnect⁶⁵, desenvolvido pelo Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins (TRETO). Essa solução foi utilizada por todos os TRE's e, pela primeira vez, no exterior. O desafio logístico desse sistema era a necessidade de gerar kits exclusivos para envio ao exterior via MRE, no mesmo momento das urnas eletrônicas, sendo que cada kit atende exclusivamente uma cidade do exterior.

“Inovações nas formas de transmissão de resultados ao TSE evidenciam uma preocupação com a eficiência e a rapidez na apuração dos votos.” (Entrevistado 15 - TSE)

Em 2018, ainda foi utilizado a solução do JEConnect, mas foi disponibilizada uma nova versão do sistema de transmissão de dados, implementada e utilizada, como piloto, em alguns locais de votação no exterior – o TransWEB. Esse sistema permitiu a transmissão dos dados sem a necessidade de kits gerados no Brasil, utilizando conexão via VPN diretamente do país ou cidade de origem para o TSE, com autenticação por usuário e senha. Essa inovação, que foi bem sucedida no período como piloto, eliminou a necessidade de envio de kits JEConnect em malas diplomáticas, melhorando significativamente a maturidade, segurança, transparência, auditabilidade e velocidade da transmissão dos dados das urnas eletrônicas para o Brasil.

Nesse recorte temporal, estavam disponíveis ao público do exterior 05 aplicativos *mobiles*⁶⁶: **Pardal** (permite o envio de denúncias com indícios de práticas indevidas ou ilegais no âmbito da Justiça

⁶⁵JE-Connect é um conjunto de sistemas inseridos em mídias, que possibilita a transmissão de dados obtidos na urna eletrônica a partir de computadores de terceiros (computadores já disponíveis no local de votação). Com o mecanismo, os resultados das urnas podem ser enviados dos próprios locais de votação a partir de qualquer computador por meio de rede Virtual Private Network (VPN) – Rede Virtual Privada.

⁶⁶ TSE [2018]. Disponível em: www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/aplicativos-da-justica-eleitoral. Acesso em 30 de ago de 2024.

Eleitoral), **E-título** (que é a via digital do título de eleitor), **Boletim na Mão** (que realiza a leitura da imagem, via QRcode, contida no final do boletim impresso pela urna da seção eleitoral, possibilitando ao eleitor obter e visualizar uma cópia digital dos boletins de urna em seu celular), **Resultados** (que permite acompanhar a contagem dos votos em todo o país, em tempo real, conforme os boletins de urna são divulgados pela Justiça Eleitoral) e o **Mesário** (desenvolvido para treinar e auxiliar as mesárias e os mesários antes e durante as eleições).

Em suma, a capacidade de implementação do TREDF foi limitada pela autonomia e necessidade de aprovação das propostas pelo TSE e MRE. No entanto, várias soluções inovadoras foram implementadas, como a expansão do número de eleitores por seção no exterior e a utilização de novos sistemas de transmissão de dados. A maturidade foi considerada média, com um alinhamento adequado à variável dependente.

Em relação à variável independente (VI.7 - 2014-2018), observou-se:

- a) **Maturidade da governança em 2014: Média;**
- b) **Maturidade da governança em 2018: Média;**
- c) **Pontuação final (soma 2014 + 2018/2): Média; e**
- d) **Existe alinhamento com a VD 2014-2018 (Média): SIM.**

Esse cenário é resumido no quadro abaixo:

Quadro resumo da VI.7 - Capacidade de Implementação (2014 -2018)		
Quantidade de entrevistados	Valores apurado da variável - (avaliação da maturidade = soma das avaliações: 1 - baixa; 3 - média e 5 - alta)	
	2014	2018
15	45	53
Média da maturidade em 2014 e 2018	49	

Faixa de avaliação da maturidade de governança eleitoral: 0-25 (baixa); 26-50 (média); 51-75 (alta)

4.2.8 CONCLUSÃO DA ANÁLISE DA MATURIDADE DA GOVERNANÇA NAS ELEIÇÕES DO EXTERIOR NA FASE 2 (2014-2018)

As eleições de 2014 e 2018 no Brasil evidenciaram uma maturidade média nas práticas de governança eleitoral no exterior, refletindo a incorporação eficaz das lições aprendidas entre 2006 e 2010. Diversas melhorias foram implementadas, incluindo as eleições no exterior na Resolução TSE nº 23.399/2014, que detalhou processos desde o cadastro eleitoral até a transmissão de dados. Entre 2010 e 2014, o número de eleitores brasileiros no exterior aumentou significativamente de 200 mil para mais de 350 mil, com uma estimativa de 2,5 milhões em 2015. Contudo, a alta taxa de abstenção (cerca de 60% em 2014) motivou inovações para otimizar recursos, como a ampliação para até 800 eleitores por seção eleitoral no exterior em 2018, reduzindo custos logísticos e operacionais.

A ampliação da participação do Grupo de Trabalho de Mesários em 2015, e a criação de outro grupo destinado a aprimorar o processo eleitoral no exterior, ampliou as oportunidades de participação nas negociações e definições das regras eleitorais internacionais promovendo maior transparência e participação nas decisões eleitorais no exterior.

Inovações tecnológicas, como a adaptação do Título Net Exterior e a implementação do e-título, facilitaram o alistamento e a regularização dos eleitores brasileiros no exterior, tornando o processo mais ágil e acessível. A Resolução TSE nº 23.483/2016 regulamentou a atuação internacional do Tribunal Superior Eleitoral, fortalecendo a confiança nos processos eleitorais globais. Foram implementados, pelo TSE, novos sistemas de transmissão de dados, com pilotagem no exterior em 2018, evidenciando uma preocupação com a eficiência e a rapidez na apuração dos votos. Foram disponibilizados, também, para as eleições de 2018, 05 aplicativos *mobiles*, facilitando a interação do eleitor com a Justiça Eleitoral (Pardal, E-título, Boletim na Mão, Resultados e Mesários).

Apesar dos avanços, os desafios persistem, incluindo a necessidade de diminuir a abstenção dos eleitores no exterior e melhorar a transparência das prestações de contas. A gestão de riscos, embora presente, ainda é considerada de baixa maturidade, e a coordenação entre o TSE, TREDF e o MRE necessita de aprimoramentos

contínuos para garantir a integridade e eficiência das eleições no exterior.

O TREFD demonstrou progressos significativos na maturidade da governança eleitoral no exterior através de inovações e ajustes normativos, embora continue enfrentando desafios para maximizar a participação e a transparência no processo eleitoral internacional.

4.3 MATURIDADE ALTA DA GOVERNANÇA ELEITORAL DAS FERRAMENTAS E ATIVIDADES (VD) EM RELAÇÃO A ANÁLISE DAS VARIÁVEIS INDEPENDENTES NAS ELEIÇÕES NO EXTERIOR (FASE 3 - 2022)

Entre 2010 e 2014, houve um aumento significativo de 76% no número de eleitores cadastrados, passando de 200 mil para mais de 350 mil eleitores aptos a votar no exterior. Em 2015 a estimativa de cidadãos brasileiros que residiam fora do país era de 2,5 milhões.

Com o aumento expressivo no número de eleitores, enfrentamos o desafio de gerenciar uma logística complexa que não poderia ser atendida pelos padrões atuais de equipe, para o envio de urnas eletrônicas, capacitação dos mesários e equipes das embaixadas e consulados.

Conforme a Juíza do Cartório Eleitoral do Exterior⁶⁷, “Na Zona Eleitoral do Exterior estavam registrados, em maio de 2023, 804.475 (oitocentos e quatro mil e quatrocentos e setenta e cinco) eleitores, dos quais 715.381 (setecentos e quinze mil e trezentos e oitenta e um) estão aptos ao exercício do voto, caso houvesse uma eleição hoje. De acordo com dados do Ministério das Relações Exteriores (MRE/Itamaraty), órgão do Executivo que presta apoio à Justiça Eleitoral (em especial a esta Zona Eleitoral do Exterior, tanto no atendimento ao eleitorado, quanto na operacionalização das Eleições Gerais), atualmente há 4.500.000 (quatro milhões e quinhentos mil) de brasileiros morando ao redor do planeta, dos quais 2.500.000 (dois milhões e quinhentos mil) estão em idade eleitoral. Isso significa que, aproximadamente, 1.700.000 (um milhão e setecentos mil) pessoas poderão requerer alistamento eleitoral até o próximo pleito. O movimento de aumento do alistamento eleitoral de eleitores vem sendo observado nos últimos

⁶⁷ TREFD [2022]. Disponível em: SEI 0003846-24.2023.6.07.8050. Acesso em 08 de set 2024.

anos. Em 2006 a ZZ tinha aproximadamente 60.000, eleitores aptos a votar. Em 2010, foram aproximadamente 100.000 eleitores aptos. Em 2014, aproximadamente 358.000. Em 2018, aproximadamente 514.000. Em 2022, aproximadamente 670.000, eleitores aptos ao exercício do direito ao voto. Hoje o eleitorado completo da ZZ é de aproximadamente 804.000 eleitores, abrangendo tanto os aptos, quanto os com inscrição cancelada ou suspensa (715.381 só de aptos ao exercício do voto). Tais números apontam para um crescimento exponencial de alistamentos fora do Brasil, o que claramente demandará uma logística específica e diferenciada no que diz respeito às eleições de 2026 no exterior.”

Em 2022, o total de eleitores chegou a 701 mil, exigindo o uso de 915 urnas eletrônicas distribuídas em 102 países, abrangendo 137 localidades.

A incerteza sobre a viabilidade futura das urnas eletrônicas no exterior e a necessidade de mudanças na logística indicam desafios significativos para o planejamento das próximas eleições. Conforme o IBGE⁶⁸, em 2021 existiam 4.4 milhões de eleitores no exterior, com a possibilidade, pela faixa etária, de termos 2.5 milhões de eleitores com possibilidade de votos nas eleições no exterior em 2026.

A maturidade da governança eleitoral no exterior, necessitou aumentar para atender, principalmente, às demandas no quantitativo de eleitores cadastrados na Justiça Eleitoral em 2022, além de responder ao público do exterior sobre a desinformação difundida nas mídias sociais, que se transformou em um inimigo implacável: as fake news.

Em 2021 foi editada a Resolução TSE nº 23.678/2021 que regulamentou as Missões de Observação Eleitoral (MOE) no âmbito da Justiça Eleitoral, definindo as diretrizes e procedimentos a serem seguidos por representantes de instituições com interesse em participar como observadores das eleições brasileiras, contribuindo para o aperfeiçoamento do processo eleitoral, ampliando a

⁶⁸ IBGE [2021]. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/porta-consular/alertas%20e%20noticias/noticias/comunidade-brasileira-no-exterior-2013-estatisticas-2021>. Acesso 02 set 2024 e

IBGE [2021]. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/porta-consular/arquivos/14-09_brasileiros-no-exterior.pdf. Acesso 02 set 2024

transparência, a integridade, e fortalecendo a confiança pública nas eleições.

Nos últimos anos, o processo eleitoral, especialmente a votação eletrônica, tem sido alvo de uma série de ataques, tanto verbais quanto tecnológicos. Para ambos, foram necessárias diversas ações com o intuito de melhor informar os cidadãos e proteger as bases de dados, os sistemas desenvolvidos e a higidez do processo eletrônico de votação. Informar adequadamente os cidadãos sobre a segurança da votação eletrônica pode ser um desafio, especialmente diante de desinformação e fake news.

Circularam diversas fake news no processo eleitoral das eleições de 2022, inclusive impactando nas eleições do exterior, distorcendo informações sobre o processo eleitoral, que foram refutadas e disponibilizadas no site do TSE⁶⁹. Uma dessas falsas alegações afirma que o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) teria aumentado o número de seções eleitorais em prisões e reduzido as seções no exterior para favorecer um candidato. No entanto, os dados mostram o contrário: o número de seções em prisões caiu 4,72% entre 2018 e 2022, enquanto as seções no exterior aumentaram 35,7% para acompanhar o crescimento de 39,2% do eleitorado brasileiro residente fora do país. Outra desinformação popular envolve o uso da Lei de Benford⁷⁰ para alegar fraudes nas urnas eletrônicas no Nordeste, com supostas comprovações internacionais. Contudo, a Lei de Benford não é adequada para detectar fraudes em eleições, e essa teoria já foi desmentida em eleições anteriores, como a de 2014. Surgiram boatos de que resultados de votos no exterior foram divulgados antes da totalização oficial, mas a totalização dos votos só começou às 17h no horário de Brasília, tornando essas alegações falsas. Também houve vídeos alegando que votos de eleitores brasileiros no exterior não foram contabilizados porque não apareciam no aplicativo Resultados. Na verdade, essas seções foram agregadas a outras, uma prática comum para otimizar o processo eleitoral, e todos os votos foram contabilizados. Por fim, boatos no Japão afirmavam que urnas eletrônicas apresentaram problemas, registrando candidatos diferentes dos digitados, resultando em votação por cédulas. No entanto, a

⁶⁹ TSE [2022]. Disponível em: www.justicaeleitoral.jus.br/fato-ou-boato/. Acesso em 02 set 2024.

⁷⁰ A Lei de Benford afirma que em ordens de grande magnitude, ou seja em uma grande escala numérica, o número 1 tem 30% mais chances de aparecer como primeiro dígito.

substituição das urnas ocorreu por motivos técnicos, e a votação por cédula é uma medida contingencial legalmente prevista, conforme Resolução TSE nº 23.669/2021.

A disseminação de desinformação no contexto eleitoral gerou uma necessidade urgente dentro da Justiça Eleitoral de elevar a maturidade dos processos. Essa necessidade envolve uma resposta técnica e jurídica robusta às questões de desinformação, bem como o aprimoramento das estratégias de comunicação e transparência. O alinhamento estratégico entre o Ministério das Relações Exteriores (MRE), o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e o Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal (TRE-DF) precisou ser mais preciso e atuante, incorporando também a imprensa, as entidades fiscalizadoras (Resolução TSE nº 23.673 /2021, no seu art. 06) de forma mais participativa e as Missões de Observação Eleitoral (MOE) como atores cruciais nesse processo.

Diante desse cenário, tornou-se essencial fortalecer os mecanismos de accountability por meio do site do TSE e o engajamento dos stakeholders como patrocinadores de todas as ações necessárias para a transparência das informações ao cidadão brasileiro. Além disso, a gestão de riscos e a implementação de inovações passaram a ser não apenas urgentes, mas também imprescindíveis para lidar com a complexidade das eleições, que se tornaram cada vez mais desafiadoras. Um exemplo claro disso foi o aumento de 35,7% no número de seções eleitorais no exterior entre 2018 e 2022, respondendo ao crescimento de 39,2% no eleitorado expatriado. Esse aumento refletiu a capacidade de adaptação, inovação e implementação da Justiça Eleitoral, mas também evidenciou a necessidade de estratégias mais avançadas para melhorar a percepção pública da integridade do processo eleitoral.

Conforme descritos no site do TREDF⁷¹, para a condução do processo de recebimento de votos, foram designados pela autoridade judiciária no exterior cerca de 4.072 agentes eleitorais. Os principais locais com maior concentração de eleitores brasileiros no exterior são, respectivamente, Lisboa, Miami e Boston, com 45.273, 20.189 e 37.159 eleitores cadastrados. Os países que abrigam o maior número de

⁷¹ TREDF [2022]. Disponível em: www.tredf.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Setembro/saiba-mais-sobre-as-eleicoes-brasileiras-no-exterior-1. Acesso em 05 set de 2024.

eleitores brasileiros são, em ordem decrescente, os Estados Unidos, Japão e Portugal.

Em resposta a esses desafios, a Justiça Eleitoral não apenas reforçou suas ações técnicas e administrativas, mas também implementou medidas para melhorar a visão pública sobre sua atuação. Essas medidas incluem campanhas educativas, maior transparência na divulgação de resultados, auditorias e parcerias com plataformas de redes sociais para combater a desinformação. Dessa forma, a Justiça Eleitoral busca garantir que os processos eleitorais sejam conduzidos com a máxima integridade e que a confiança do público seja fortalecida, mesmo em um ambiente de crescente complexidade e desafios.

Para facilitar o entendimento da aderência dos normativos publicados pelo TSE, bem como de outros dados coletados nas variáveis independentes em comparação com os questionários dos entrevistados, citaremos os principais normativos que influenciaram as eleições no exterior. Além disso, consideramos o Código Eleitoral - Lei nº 4.737/1965⁷² e a Lei nº 9.504/1997⁷³, que estabelece normas gerais para as eleições.

Normativos das Eleições 2022⁷⁴

- a) Resolução TSE nº 23.678/2021 - regulamentou as Missões de Observação Eleitoral (MOE) no âmbito da Justiça Eleitoral;**
- b) Resolução TSE nº 23.658/2021 - cadastramento eleitoral do exterior**
- c) Resolução TSE nº 23.674/2021 - calendário eleitoral**
- d) Resolução TSE nº 23.669/2021 - atos preparatórios**
- e) Resolução TSE nº 23.673/2021 - fiscalização e auditoria**
- f) Resolução TREFD nº 7.961/2022 - Dispõe sobre o encaminhamento de materiais ao exterior, a apuração dos votos pela mesa receptora, o recebimento e a digitação dos**

⁷² TSE [1965]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/codigo-eleitoral-1/codigo-eleitoral-lei-nb0-4.737-de-15-de-julho-de-1965>. Acesso em 13 de ago de 2024.

⁷³ TSE [1997]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/lei-das-eleicoes/lei-das-eleicoes-lei-nb0-9.504-de-30-de-setembro-de-1997>. Acesso em 13 de ago de 2024.

⁷⁴ TSE [2022]. Disponível em: www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022 e www.tse.jus.br/institucional/corregedoria-geral-eleitoral/resolucoes Acesso em 30 de ago de 2024.

boletins de urnas pelo cartório da zona eleitoral do exterior nas Eleições Gerais de 2022 e dá outras providências

Além desses normativos citados, TSE disponibilizou em sua página da internet⁷⁵, vários *links* com a intenção de deixar cada mais clara e transparente as informações da Justiça Eleitoral aos cidadãos do Brasil e do mundo. Abaixo alguns *links* que impactam na eleição do exterior:

- a) Sobre Fake News - Fatos e Boatos que o TSE recebeu, respondeu e esclareceu ao público: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/fato-ou-boato/>**
- b) Sobre a transparência do código fonte e documentação técnica das urnas eletrônicas: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/documentacao-tecnica-do-software-da-urna-eletronica>**
- c) Sobre o Título Net do Exterior - informações dos eleitores e protocolos de inscrição: <https://www.tse.jus.br/servicos-eleitorais/autoatendimento-eleitoral#/atendimento-eleitor>**
- d) Sobre a prestação de contas dos partidos políticos: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/prestacao-de-contas>**
- e) Sobre o Portal de Dados abertos e estatísticas: <http://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao/home>**

Na eleição de 2022, a resolução de atos preparatórios, que nos anos anteriores incluiu informações dos eleitores e da eleição do exterior, esse ano foi mudada novamente na questão do alistamento eleitoral. O TSE aprovou uma resolução específica para o alistamento eleitoral de brasileiros no exterior, separando-o da resolução geral que tratava dos atos preparatórios para as eleições presidenciais. A nova norma visa melhorar o atendimento aos brasileiros domiciliados fora do Brasil, cobrindo etapas como alistamento, transferência de domicílio e justificativa eleitoral. O processo de alistamento é iniciado eletronicamente pelo Título Net Exterior podendo ser acessado, posteriormente de forma digital pelo aplicativo e-Título. Além dessas inovações e implementações, continuam na resolução de atos preparatórios, a possibilidade do voto em trânsito do eleitor do exterior

⁷⁵ TSE [2022]. Disponível em: www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022. Acesso em 25 de ago de 2024.

que encontra-se em território nacional (art. 28) e a instalação de seção eleitoral (com ou sem agregação) de no máximo 800 eleitores (art. 65).

A implementação da transmissão de dados das urnas eletrônicas para o TSE tem evoluído constantemente em termos de maturidade. Desde as eleições de 2006 até 2022, o processo passou por várias fases, como a transmissão via fax (2006), virtualização de máquinas nas dependências do TREDF (2010), uso de VPN com transportador embarcado (JEConect - 2014 e 2018) e transmissão via intranet (TransWEB), utilizada em 2018 como piloto e implementada 100% em 2022, que também exigia VPN. Para as eleições futuras, está sendo testada uma solução inovadora de transmissão via internet, em modo piloto, utilizando validação biométrica por meio do aplicativo e-Título. Nesse modelo, as informações serão transferidas para um repositório em nuvem e consumidas pelo TSE, o que promete simplificar significativamente a logística de transmissão dos dados, especialmente do exterior para o Brasil.

Em decorrência das eleições vindouras e diante dos problemas logísticos e da falta de suporte adequado observados nas eleições de 2022 no exterior, os atores do TREDF expressam profunda preocupação com o planejamento e a execução das eleições futuras, com início para avaliação e implementação de novas idéias para a próxima eleição em 2026, principalmente pelo aumento do eleitorado que está ligado diretamente ao aumento de equipamentos, capacitação, logística, orçamento e suporte. Com a estrutura atual, tornou-se evidente a necessidade urgente de um maior entrosamento entre os *stakeholders* para discutir e implementar inovações. Isso inclui a pilotagem de soluções específicas para o exterior, que exigem uma logística diferenciada e adaptada às complexidades do contexto internacional.

A Juíza Eleitoral do Cartório do Exterior, à época, Dra. Priscila Faria da Silva⁷⁶, diante do aumento significativo do eleitorado no exterior, após as eleições de 2022, encaminhou à administração do TREDF proposta para preparar a Zona Eleitoral do Exterior para lidar com essa demanda crescente, garantindo que a logística seja adequada para as eleições de 2026. A proposta sugere melhorias para a organização das Eleições Gerais do exterior em 2026, com foco nas urnas eletrônicas, destacando a responsabilidade do TREDF e MRE na condução das eleições no exterior, relacionada a logística atual, que

⁷⁶ TREDF [2022]. Disponível em: Processo SEI 0003876-59.2023.6.07.8050 e 0003846-24.2023.6.07.8050. Acesso em 04 set 2024.

envolve urnas eletrônicas e urnas de lona. Após a identificação de problemas significativos nas eleições de 2022 no exterior, incluindo desafios na logística de envio das urnas, falhas técnicas nos equipamentos eletrônicos e dificuldades operacionais, a magistrada sugere várias melhorias, como a lacração antecipada das urnas eletrônicas, melhor acondicionamento dos equipamentos, uso de urnas eletrônicas mais modernas e a utilização em 100% das seções eleitorais do exterior, eliminando-se a votação em papel, além do envio de urnas eletrônicas de contingência para locais com um grande número de eleitores.

Além das sugestões citadas pela magistrada, é abordado a necessidade da disponibilização de servidores da Justiça Eleitoral residentes no exterior (teletrabalho), para atuar na organização e apoio logístico durante os anos eleitorais. Esses servidores que possuem experiência, poderiam ajudar na preparação e execução das eleições de 2026, ficando à disposição do Juízo do Exterior durante os trabalhos de votação (1º e 2º turnos) e, ainda, em meses anteriores para o atendimento das demandas de eleição como apoio aos postos diplomáticos na organização das eleições, convocação/treinamento de agentes e atendimento aos eleitores, conhecendo as especificidades da Zona Eleitoral do Exterior, anteriormente, garantindo uma atuação eficaz durante o processo eleitoral, reduzindo custos, já que eles estariam mais próximos dos locais de votação, reduzindo a necessidade de deslocamentos internacionais.

A proposta é justificada com base em problemas ocorridos nas eleições de 2022, especialmente relacionados à organização e logística em locais de votação com grande número de eleitores, como Dublin, Lisboa, Roma e Nova York. *“No 2º turno das eleições de 2022, a alocação de servidores para apoiar a organização das eleições resultou em um processo mais fluido e organizado, com menos problemas e maior rapidez na apuração dos votos. Com base nessa experiência positiva, propõe-se a alocação de servidores no exterior durante os anos eleitorais, para que possam atuar de maneira mais eficiente e econômica, aproveitando sua expertise no atendimento eleitoral e facilitando a logística.”* A presença desses servidores ajudaria a fortalecer a relação entre a Justiça Eleitoral e o MRE, melhorando a coordenação e a resolução de problemas durante o processo eleitoral.

Por outro lado, o Presidente, à época, do TREDF, Desembargador Roberval Belinati⁷⁷, apresentou dados importantes sobre a participação do eleitorado brasileiro no exterior durante as Eleições de 2022 e discutiu um projeto de votação pela internet para brasileiros residentes fora do país. Nas eleições de 2022, o TRE-DF enviou 915 urnas para o exterior, um aumento de mais de 36% em relação às 744 seções instaladas nas eleições de 2018. Em termos de participação, 304.032 eleitores votaram no exterior, representando 43,76% dos eleitores inscritos, uma melhora em relação aos 40,56% de 2018. A abstenção caiu de 59,44% em 2018 para 56,24% em 2022. Além disso, Belinati cita que *“O eleitorado apto a votar em 2018, no exterior, era de 500.340 pessoas, hoje é de 695.355. Isso representa um aumento de cerca de 39% nas inscrições. E, em números absolutos, o comparecimento teve um aumento de cerca de 50% em relação à eleição passada.”*

Belinati destacou também que o crescimento no interesse eleitoral é resultado de esforços conjuntos do TREDF e do MRE para ampliar a logística e incentivar o alistamento eleitoral, além de campanhas de conscientização realizadas pela Justiça Eleitoral e o papel da imprensa. Ele também mencionou um projeto, apresentado ao TSE, que visa implementar a votação pela internet para brasileiros no exterior com uso de *mobile*, o que, segundo ele, *“Facilitaria a votação e faria triplicar a participação dos brasileiros no pleito. O TRE-DF faria uma economia de pelo menos 10 milhões de reais, valores gastos nessas últimas eleições.”*

Foram entrevistados 15 atores, onde todos participaram das eleições no exterior na FASE 3 (2022). Abaixo o detalhamento de cada variável independente no ano de 2022:

4.3.1 AUTONOMÍA ORGANIZACIONAL (VI.1 - 2022)

O TREDF editou a Resolução TREDF nº 7.961/2022, que dispõe sobre o encaminhamento de materiais ao exterior, a apuração dos votos pela mesa receptora, o recebimento e a digitação dos boletins de urnas pelo cartório da zona eleitoral do exterior nas Eleições Gerais de

⁷⁷ TREDF [2022]. Disponível em: www.tre-df.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Outubro/presidente-do-tre-df-fala-sobre-eleicoes-no-exterior-e-de-projeto-de-votacao-no-exterior-pela-internet. Acesso em 03 set 2024

2022 em alinhamento a Resolução TSE TSE nº 23.669/2021 - atos preparatórios.

Essa autonomia deu ao TREDF, mecanismos para melhorar o processo em alinhamento com o MRE, da logística de envio de materiais ao exterior e internamente com as secretarias e o cartório do exterior, onde ficou definido as atividades de cada área.

Devido ao grande número de eleitores no exterior, que resultou em longas filas em algumas cidades ao redor do mundo e repercussão negativa na imprensa internacional, o TSE determinou, para o segundo turno das eleições de 2022, conforme descrito no Relatório Circunstanciado das Eleições do Exterior de 2022⁷⁸, o envio de servidores do TREDF para atuar em locais com alta concentração de eleitores e onde ocorreram problemas no primeiro turno. A decisão de enviar servidores ao exterior foi questionada por membros da alta administração do TREDF, considerando a escassez de servidores no tribunal e o número reduzido de votos válidos no exterior em comparação com o Distrito Federal. No entanto, reconheceu-se que essa ação foi uma determinação do TSE, levantando a discussão sobre a autonomia do TREDF em evitar decisões similares no futuro

“Envio de equipe de servidores ao exterior em 2022, considerado um erro significativo.” (Entrevistado 2 - TREDF)

A equipe da Corregedoria do TREDF, dentro da sua autonomia, sugeriu melhorias no processo eleitoral no exterior, que dependem tanto do TSE quanto do MRE para a sua implementação⁷⁹. O foco foi relatado na melhoria da capacitação para equipes consulares, acordos de cooperação com o MRE e a criação de um sistema para cadastro de mesários voluntários. Isso tudo é decorrente da alta rotatividade de pessoal nas embaixadas e consulados, o que afeta a execução do processo eleitoral. Foi sugerido também a criação de um manual com informações sobre o processo eleitoral e o atendimento ao eleitor. Também foi proposta a criação de um aplicativo de mesários voluntários no exterior para facilitar o registro de comparecimento e ausência dos eleitores, além de melhorias no sistema Título Net

⁷⁸ TREDF [2022]. Disponível em: www.tredf.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tredf.jus.br/transparencia-e-prestacao-de-contas/gestao-e-governaca/arquivos/relatorio-circunstanciado/@@download/file/18-11-2022-RELATÓRIO CIRCUNSTANCIADO - Versão final.pdf. Acesso em 08 de set 2024

⁷⁹ TREDF [2023]. Disponível em: SEI 0002351-86.2023.6.07.8100, id. 1390506. Acesso em 08 set 2024.

Exterior. Foi levantado novamente, a necessidade de mais pessoal e infraestrutura para lidar com o aumento do eleitorado e a retomada da 2ª Zona Eleitoral no exterior.

“O amadurecimento das regras, promovido pela escuta ativa da Corregedoria Geral Eleitoral (CGE), mostra uma evolução positiva no processo, com uma abordagem mais receptiva às demandas das unidades envolvidas...A dificuldade de estabelecer regras com maior autonomia devido ao envolvimento de outros órgãos, como o MRE, pode causar atrasos e complicações no processo, limitando a flexibilidade e a eficiência das decisões.” (Entrevistada 11 - TREDF)

Em suma, a autonomia organizacional do TREDF mostrou-se limitada, com o tribunal atuando como executor das diretrizes estabelecidas pelo TSE e MRE. A decisão do TSE de enviar servidores ao exterior para lidar com problemas no segundo turno das eleições de 2022 foi uma ação que gerou questionamentos internos sobre a autonomia do TREDF. A necessidade de maior independência em futuras eleições foi levantada, especialmente no que diz respeito à capacidade de tomar decisões locais.

Em relação à variável independente (VI.1 - 2022), observou-se:

- a) Maturidade da governança em 2022: Média;**
- b) Existe alinhamento com a VD 2022 (Alta): NÃO.**

Esse cenário é resumido no quadro abaixo:

Quadro resumo da VI.1 - Autonomia Organizacional (2022)	
Quantidade de entrevistados	Valores apurado da variável - (avaliação da maturidade = soma das avaliações: 1 - baixa; 3 - média e 5 - alta)
	2022
15	43

Faixa de avaliação da maturidade de governança eleitoral: 0-25 (baixa); 26-50 (média); 51-75 (alta)

4.3.2 ALINHAMENTO ESTRATÉGICO (VI.2 - 2022)

Conforme a Diretora Geral do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal (TRE-DF), Dra. Lucia Bitar, o “alinhamento estratégico foi particularmente forte de 2014 a 2022, evidenciado pela execução das eleições no exterior de maneira satisfatória, apesar dos sacrifícios e despesas envolvidas. O principal objetivo do TREDF é realizar eleições, incluindo as no exterior, que estão dentro do escopo da instituição.”

O TREDF cumpre bem as expectativas do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), alinhando-se à estratégia do Poder Judiciário e aos objetivos específicos do TRE-DF.

“Execução satisfatória das eleições no exterior, mesmo com desafios e custos...envolve sacrifícios significativos aos servidores do Tribunal em razão do fuso horário dos diversos países do mundo e altos custos.” (Entrevistado 2 - TREDF)

A ausência de um planejamento antecipado e inclusivo pode resultar em improvisações e respostas tardias a problemas. Existem soluções para a eleição do exterior que devem começar com antecedência, como por exemplo a aquisição por meio de licitação de caixa plástica para envio das urnas ao exterior. Essa caixa demanda um estudo para enviar equipamentos, folhas de votação e mídias que serão utilizadas no exterior. Precisa ser feito um protótipo inicial para validação e posterior licitação. Parece um evento simples, mas não é.

“A logística de envio de urnas para cidades com dificuldades de acesso representa um desafio significativo. Existem locais onde os eleitores precisam se deslocar de uma cidade para outra para votar. Nesse caso, a cidade precisa estar preventivamente com disponibilidade de hotéis, restaurantes e demais estruturas para receber o público brasileiro.” (Entrevistado 7 - TREDF)

Para alinhar as estratégias do TREDF, TSE e MRE visando as eleições de 2026 no exterior, sugere-se a criação de um Grupo de Trabalho do Exterior (GT-ZZ), conforme o SEI TREDF 0010655-74.2023.6.07.8100, ou a atualização do grupo já existente (Portaria-Conjunta TSE nº 1/2017), conforme solicitado pelo TREDF ao final das eleições de 2022. O objetivo é que o GT-ZZ seja composto por representantes do TREDF, MRE e TSE, possibilitando a análise e deliberação sobre os diagnósticos de risco apresentados. Essas ações devem ser planejadas e implementadas de forma oportuna, garantindo

que o eleitorado no exterior possa exercer plenamente seu direito ao voto.

“O alinhamento estratégico deveria ser construído antecipadamente, em um ano não eleitoral, com a criação de um grupo de trabalho (GT-ZZ). Esse grupo incluiria atores do MRE, TSE, TRE-DF e cartórios eleitorais no exterior, para que possamos realizar um alinhamento estratégico bem feito e bem alinhado, utilizando erros e acertos da última eleição para melhorar a maturidade da governança eleitoral no exterior.”
(Entrevistado 7 - TREDF)

Em suma, o TREDF apresentou forte alinhamento estratégico com o TSE e o MRE, com ações coordenadas para a realização das eleições no exterior. A criação de um Grupo de Trabalho para 2026 foi sugerida para garantir um planejamento mais robusto, especialmente diante dos desafios logísticos das eleições no exterior. O alinhamento antecipado de estratégias entre os principais atores foi considerado essencial para o sucesso das eleições.

Em relação à variável independente (VI.2 - 2022), observou-se:

- a) Maturidade da governança em 2022: Alta;**
- b) Existe alinhamento com a VD 2022 (Alta): SIM.**

Esse cenário é resumido no quadro abaixo:

Quadro resumo da VI.2 - Alinhamento Estratégico (2022)	
Quantidade de entrevistados	Valores apurado da variável - (avaliação da maturidade = soma das avaliações: 1 - baixa; 3 - média e 5 - alta)
	2022
15	65

Faixa de avaliação da maturidade de governança eleitoral: 0-25 (baixa); 26-50 (média); 51-75 (alta)

4.3.3 MECANISMOS DE ACCOUNTABILITY (VI.3 - 2022)

Em 2022, a *accountability* foi elevada a um nível alto, principalmente devido à transparência proporcionada pelo portal de transparência e pelas informações disponibilizadas no site do TREDF e

TSE, que detalham todas as ações realizadas tanto no Brasil quanto no exterior. No entanto, no que diz respeito à prestação de contas específicas sobre as eleições no exterior, ainda há uma percepção de que as informações são limitadas, com pouca margem para discussão sobre as despesas, muitas das quais são decididas diretamente pelo TSE.

Além disso, foi ressaltada a falta de controle sobre os locais de votação e os custos associados, como alimentação dos mesários e eventuais reformas em consulados para garantir a segurança das urnas eletrônicas. Em 2022, por exemplo, algumas eleições ocorreram em igrejas no exterior, algo que seria inviável no Brasil devido ao contexto político.

"Margem mínima de discussão sobre os locais de votação determinados pelo MRE. Despesas como alimentação de mesários e reformas nos consulados são determinadas externamente." (Entrevistada 2 - TREFD)

A evolução do sistema de governança facilitou o processo decisório em 2022. As unidades envolvidas no ambiente de governança têm um profundo conhecimento do processo eleitoral, o que contribui para o amadurecimento institucional. Entretanto, a limitação no número de servidores gera sobreposição de atividades e responsabilidades entre as unidades de governança, resultando em áreas de indefinição e conflitos de interesses institucionais.

Foram emitidos relatórios pelas Missões de Observação Eleitoral (MOEs)⁸⁰, compostas por mais de 120 observadores estrangeiros e oito instituições nacionais, atestaram a segurança, transparência e eficácia das urnas eletrônicas brasileiras nas Eleições Gerais de 2022. A Organização dos Estados Americanos (OEA) destacou que *"a urna eletrônica brasileira mais uma vez comprovou sua eficácia, produzindo resultados rápidos, que foram divulgados sem contratempos"*. A União Interamericana de Organismos Eleitorais (Uniore) reforçou que o Brasil demonstra *"maturidade com o uso do sistema eletrônico de votação"*, ressaltando a *"votação democrática e o civismo do povo brasileiro"*. Instituições brasileiras, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e o Tribunal de Contas da União (TCU),

⁸⁰ TSE [2022]. Disponível em: www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Novembro/organismos-internacionais-e-nacionais-atestam-a-confiabilidade-das-eleicoes-brasileiras. Acesso em 04 set de 2024

também reafirmaram a confiança no processo eleitoral. O relatório da Rede Mundial de Justiça Eleitoral (RMJE)⁸¹ enfatizou que as urnas "se provaram confiáveis e eficientes", enquanto o *Carter Center* mencionou que o sistema brasileiro é um "exemplo de boas práticas em matéria eleitoral". Esses relatórios reafirmam que o sistema eleitoral brasileiro continua a garantir eleições seguras e eficazes, fortalecendo a democracia do país. O relatório salienta, ainda, a importância da continuidade do monitoramento do processo eleitoral no exterior para garantir a transparência e a confiabilidade do sistema, além de sugerir melhorias em termos de acessibilidade e engajamento do eleitorado em diferentes regiões, tanto no Brasil quanto fora do país.

É necessário implementar uma transparência específica para as eleições no exterior, com dados integrados do MRE, TSE e TREDF. Isso permitiria uma visão clara dos custos das eleições fora do país, incluindo o custo por voto dos eleitores no exterior. Com essas informações, seria possível realizar um planejamento mais eficiente para futuras eleições, considerando a adoção de novas tecnologias.

Nos últimos anos, o processo eleitoral, especialmente a votação eletrônica, tem sido alvo de uma série de ataques, tanto verbais quanto tecnológicos. Para ambos, foram necessárias diversas ações com o intuito de tornar mais transparente e informar os cidadãos e proteger as bases de dados, os sistemas desenvolvidos e a higiene do processo eletrônico de votação. Informar adequadamente os cidadãos sobre a segurança da votação eletrônica pode ser um desafio, especialmente diante de desinformação e *fake news*. Para tanto, o TSE disponibilizou um site exclusivo para tratar de assuntos "fato ou boato", deixando claro e transparente qualquer informação que circula nas redes sociais ou na imprensa internacional.

O Presidente do TRE-DF⁸², Desembargador Roberval Belinati, falou sobre a importância da divulgação de informações junto aos eleitores: "*Somos a favor da transparência, ou seja, da divulgação do*

⁸¹ TSE [2022]. Disponível em: https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/arquivos/missoes-de-observacao-eleitoral-nacionais/tse-relatorio-parcial-1o-turno/@@download/file/Relato%CC%81rio%20Parcial%201%20turno%20TE%20Brasil%20-%20Versa%CC%83o%20final.pdf. Acesso em 10 out de 2024

⁸² TREDF [2022]. Disponível em: www.tre-df.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Agosto/tre-df-realiza-reuniao-de-alinhamento-com-o-itamaraty-para-as-eleicoes-do-exterior. Acesso 05 set 2024

que está acontecendo para que os eleitores do exterior tomem conhecimento.” E acrescentou: “O direito à cidadania é um direito constitucional fundamental. É o direito que o brasileiro tem de escolher os seus representantes. E a Justiça Eleitoral defende o direito ao voto. Nós da Justiça Eleitoral temos esse compromisso de estimular esses brasileiros a comparecerem às urnas para a escolha dos representantes.”

Em suma, em 2022, a transparência e *accountability* foram reforçadas com a criação de ferramentas, como o portal de transparência e as Missões de Observação Eleitoral (MOE). Esses mecanismos ajudaram a aumentar a confiança pública no processo eleitoral, tanto no Brasil quanto no exterior. No entanto, houve a percepção de que faltam controles mais rigorosos sobre os gastos e a organização das eleições no exterior.

Em relação à variável independente (VI.3 - 2022), observou-se:

- a) Maturidade da governança em 2022: Alta;**
- b) Existe alinhamento com a VD 2022 (Alta): SIM.**

Esse cenário é resumido no quadro abaixo:

Quadro resumo da VI.3 - Mecanismos de Accountability (2022)	
Quantidade de entrevistados	Valores apurado da variável - (avaliação da maturidade = soma das avaliações: 1 - baixa; 3 - média e 5 - alta)
	2022
15	53

Faixa de avaliação da maturidade de governança eleitoral: 0-25 (baixa); 26-50 (média); 51-75 (alta)

4.3.4 GESTÃO DE RISCOS E COMPLIANCE (VI.4 - 2022)

Em 2022, embora a gestão de riscos tenha permanecido em um nível baixo, houve uma leve melhoria com o envio antecipado de urnas de lona e a disponibilização de urnas eletrônicas de contingência para locais com maior número de seções eleitorais. No entanto, a gestão de riscos nas eleições no exterior ainda é mínima, principalmente devido à

distância, condições locais e diferenças de fuso horário. O envio de urnas de contingência no segundo turno ajudou a evitar a votação manual, caso houvesse falhas nas urnas principais. Contudo, faltou um plano eficaz para gerenciar as longas filas de eleitores, o que gerou repercussão negativa na imprensa internacional.

“Urnas de lona enviadas um pouco antes em 2022, aumentando a preparação.” (Entrevistado 2 - TREFD)

A falha na gestão de riscos não foi atribuída à falta de autonomia organizacional, mas sim às dificuldades logísticas e estruturais enfrentadas pelo TREFD. Há necessidade de uma análise mais profunda entre os atores envolvidos para identificar riscos e propor soluções.

“O envio de urnas de contingência em 2022 permitiu a substituição de urnas com defeito, garantindo a continuidade do processo eleitoral.” (Entrevistado 7 - TREFD)

Apesar da baixa autonomia do TREFD em relação às regras estabelecidas pelo TSE e à conduta do MRE na preparação das eleições no exterior, o TREFD conseguiu aumentar seu nível de *compliance*, coordenando mais de perto as ações do MRE, antecipando a transferência de recursos e a prestação de contas ao final do pleito.

“A aproximação com o MRE proporcionou uma maior participação do Regional nas ações promovidas pelos postos consulares, incluindo o treinamento e antecipação das medidas de preparação, proporcionando menor risco potencial de gastos desnecessários.” (Entrevistado 3 - TREFD)

A criação de um grupo de trabalho focado nas eleições no exterior permitirá uma gestão de riscos mais eficaz, com maior cuidado no envio das urnas e na coleta de votos, além da identificação e solução de possíveis problemas. Um dos principais riscos atuais é o aumento exponencial do eleitorado no exterior, com projeções do IBGE de 4,4 milhões de eleitores no exterior, dos quais 2,5 milhões poderão votar em 2026.

“Em 2022 tínhamos 700 mil eleitores e utilizamos 915 urnas eletrônicas em 102 países (137 localidades). Com o aumento exponencial do número de eleitores temos a possibilidade de uma logística muito grande sem possibilidade de atendimento nos padrões atuais de equipe e logística de envio e capacitação.” (Entrevistado 7 - TREFD)

Outro risco relevante é o curto prazo para a substituição de candidatos ao cargo de Presidente, único cargo votado no exterior, gerenciado pelo Sistema de Candidaturas do TSE. Esse processo envolve desafios logísticos significativos, com menos de 20 dias para realizar testes, publicar editais, preparar as urnas e entregá-las ao MRE para transporte. Isso exige uma análise estratégica detalhada para minimizar riscos e garantir a eficiência no envio dos equipamentos.

A equipe do TREFD precisa estar plenamente alinhada com o TSE, observando atentamente o prazo da Cerimônia de Assinatura Digital e Lacração dos Sistemas, que deve ser antecipada para permitir a correção de possíveis erros, sem comprometer o cronograma de preparação das urnas para o exterior.

Em suma, a gestão de riscos nas eleições no exterior ainda é considerada insuficiente, embora tenha havido melhorias, como o envio antecipado de urnas de lona e o envio de urnas eletrônicas de contingência. A logística desafiadora, causada pelas distâncias e diferenças de fuso horário, cria obstáculos para uma gestão de riscos eficaz. A preparação para lidar com falhas nas urnas eletrônicas e a gestão das filas de eleitores foram temas recorrentes, com soluções ainda a serem desenvolvidas.

Em relação à variável independente (VI.4 - 2022), observou-se:

- a) Maturidade da governança em 2022: Média;**
- b) Existe alinhamento com a VD 2022 (Alta): NÃO.**

Esse cenário é resumido no quadro abaixo:

Quadro resumo da VI.4 - Gestão de Riscos e Compliance (2022)	
Quantidade de entrevistados	Valores apurado da variável - (avaliação da maturidade = soma das avaliações: 1 - baixa; 3 - média e 5 - alta)
	2022
15	47

Faixa de avaliação da maturidade de governança eleitoral: 0-25 (baixa); 26-50 (média); 51-75 (alta)

4.3.5 ENGAJAMENTO DE STAKEHOLDERS (VI.5 - 2022)

As eleições no exterior nem sempre recebem a devida atenção da Corte Superior. O TSE frequentemente não as considera na elaboração de normativos, inovações ou no registro de candidaturas, como considera as eleições no Brasil, lembrando-se delas apenas quando surgem problemas na mídia, como ocorreu em 2022. O envolvimento dos *stakeholders* manteve-se estável entre 2010 e 2018, com um engajamento considerado médio, influenciado principalmente pelo TREFD. No entanto, ao analisar de forma individual, em 2022, o engajamento do TSE teve uma participação mais ativa, resultando em uma média geral como alta.

“O engajamento dos stakeholders não demonstra uma preocupação contínua ou planejamento antecipado, afetando a eficácia das eleições no exterior.” (Entrevistado 2 - TREFD)

Em reunião preliminar de alinhamento com o MRE para as eleições do exterior em 2022, o TREFD contou com Diretor do Departamento Consular do Ministério das Relações Exteriores, Ministro Aloysio Mares Dias Gomide Filho⁸³, que elogiou o trabalho realizado pelo TRE-DF para o planejamento das eleições gerais no exterior em 2022 e reforçou o compromisso do MRE na realização do pleito no exterior: *“Nós queremos agradecer ao TRE-DF por essa parceria de longa data. Nossa equipe está à disposição 24 horas.”* Sobre a importância do trabalho em conjunto entre o MRE e TREFD, o Chefe da Divisão de Assistência Consular João Francisco Pereira destacou: *“Antes de mais nada, o trabalho é uma coordenação muito estreita e que tem funcionado muito bem. Mas nós acabamos atuando como um braço do TRE-DF lá na ponta, na relação com o eleitor.”*

Essas ações demonstram não apenas a preocupação com a execução das eleições, mas também um aumento da maturidade da governança, refletido na disponibilização de equipamentos e na capacitação com maior qualidade no processo logístico. O envolvimento das equipes dos consulados e dos servidores do TREFD residentes no exterior, que atuam por meio de teletrabalho, além de

⁸³ TREFD [2022]. Disponível em: www.tre-df.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Agosto/tre-df-realiza-reuniao-de-alinhamento-com-o-itamaraty-para-as-eleicoes-do-exterior. Acesso 05 set 2024

outras recomendações e possíveis inovações, contribuem para que a maturidade dessas eleições evolua gradativamente.

O aumento do engajamento dos *stakeholders* no processo eleitoral do exterior em 2022 foi evidenciado pela estrutura do site do TSE, que disponibilizou informações cruciais sobre as eleições, incluindo a seção de “Fatos e Boatos” para combater *fake news*. Além disso, várias inovações foram implementadas e outras muitas recomendadas ao TSE e ao MRE, com o objetivo de aumentar a maturidade da governança nas eleições realizadas no exterior.

Em suma, o engajamento dos *stakeholders* foi considerado positivo em 2022, com uma maior integração entre TSE, MRE e TREFD. Houve um aumento na comunicação e cooperação entre os diferentes atores envolvidos nas eleições no exterior. No entanto, foi ressaltada a necessidade de uma maior continuidade no engajamento, especialmente na fase de planejamento e execução, para evitar problemas como os observados em eleições anteriores.

Em relação à variável independente (VI.5 - 2022), observou-se:

- a) Maturidade da governança em 2022: Alta;**
- b) Existe alinhamento com a VD 2022 (Alta): SIM.**

Esse cenário é resumido no quadro abaixo:

Quadro resumo da VI.5 - Engajamento de Stakeholders (2022)	
Quantidade de entrevistados	Valores apurado da variável - (avaliação da maturidade = soma das avaliações: 1 - baixa; 3 - média e 5 - alta)
	2022
15	55

Faixa de avaliação da maturidade de governança eleitoral: 0-25 (baixa); 26-50 (média); 51-75 (alta)

4.3.6 FLEXIBILIDADE E INOVAÇÃO (VI.6 - 2022)

Em 2010 a 2018, a flexibilidade e inovação das eleições no exterior era considerada baixa, mas em 2022, essa variável aumentou sua maturidade, existindo ainda, a necessidade constante de um apoio

significativo do TSE para implementar qualquer grande inovação, especialmente considerando a reação da população e o ambiente político.

Em 2018, o cenário era de relativa estabilidade e credibilidade da Justiça Eleitoral em todos os atores do processo, por isso a inovação foi contida mas proporcional ao investimento do TSE em novos sistemas de denúncia (Pardal), Documento Eleitoral on-line (e-Título) e de transmissão de dados (JEConect e TransWEB).

Em 2022, em contrapartida, o ambiente de acirramento de conflito e polarização foi a mola propulsora de um processo e de sistemas inovadores, dando oportunidade para a Justiça Eleitoral investir maciçamente em novos procedimentos, como na ampliação da auditoria. Em que pese o aumento da desconfiança da população na Justiça Eleitoral e no processo eletrônico de votação, o resultado firme e sem confirmação de fraudes fez com que a inovação passasse a ser um valor fixo para os próximos pleitos eleitorais.

“Ambiente de incentivo à inovação, novos meios de controle e ampliação da possibilidade de apresentação de novos mecanismos de coleta de votos para eleições futuras.”
(Entrevistado 3 - TREDF)

Nas eleições de 2022 observamos que a variável independente (VI) de Flexibilidade e Inovação podem ser divididas em 2 ETAPAS, sendo que a ETAPA 1 é a inovação criada e implementada e a ETAPA 2 como sugestões sugeridas para serem implementadas para as eleições vindouras.

ETAPA 1 - Inovações implementadas

Nas eleições de 2022 foram implementadas algumas inovações como a normatização das Resoluções TSE nº 23.658/2021, que trata do cadastramento eleitoral exclusivo do eleitor do exterior, a TSE nº 23.678/2021, que regulamentou as Missões de Observação Eleitoral (MOE) no âmbito da Justiça Eleitoral e a TREDF nº 7.961/2022, que dispõe sobre o encaminhamento de materiais ao exterior, a apuração dos votos pela mesa receptora, o recebimento e a digitação dos boletins de urnas pelo cartório da zona eleitoral do exterior nas Eleições Gerais de 2022 e dá outras providências.

Além dessas inovações, foram mantidas inovações que deram certo nas eleições anteriores como a continuidade de recebimento de

voto em trânsito dos eleitores do exterior no Brasil e a utilização de seções eleitorais com no máximo de 800 eleitores, além do incremento de *links* no site do TSE para informações das eleições em tempo real e sobre a desinformação.

Apesar de algumas críticas por parte da equipe do TREDF, foram feitas inovações com o encaminhamento de urnas eletrônicas de contingência para países com maior número de seções eleitorais, além de equipes para orientar os mesários e equipe dos consulados no exterior, principalmente relacionado ao fluxo de eleitores, evitando filas. Essas ações, dificilmente serão mudadas nas próximas eleições gerais de 2026, sendo necessário a partir de agora, um planejamento mais adequado dos atores para o envio de urnas eletrônicas de contingência, que naturalmente será avaliado para o envio a todos os locais de votação, além de equipe de suporte.

Foi implementado, também, a utilização do TransWEB (testado nas eleições de 2018 como piloto utilizando-se VPN), em 100% dos locais de votação em 2022, mostrando uma maturidade bem elevada nesse processo de encaminhar os resultados para o Brasil de forma segura e transparente. Essa ação do TSE, mostra a preocupação com o formato de transmissão dos dados para a base de dados do TSE.

“Pondero que, no decurso dos anos, a ação eleitoral no exterior tem sido objeto de tentativas recorrentes de inovação, principalmente no que tange a formas de transmissão de resultados ao centro de processamento de dados do TSE. Uma boa parte dessa inovação tem sido proposta e exercida pelo TRE/DF.” (Entrevistado 15 - TSE)

ETAPA 2 - Propostas de inovações

Nas eleições gerais no exterior de 2022, foram observados várias questões como falhas, melhorias e mudanças em alguns processos. Nesse sentido foram tomadas ações com a necessidade de engajamento entre os atores para que essas inovações sejam avaliadas e implementadas, objetivando a melhoria e aumento da maturidade da governança das eleições no exterior nas eleições vindouras.

Uma dessas ações propostas ao TSE é a criação de um novo Grupo de Trabalho para tratar de assuntos relacionados às eleições do exterior, ou a manutenção do grupo já existente.

Oriundo da Corregedoria Eleitoral do TREDF⁸⁴, surgiram sugestões que dependem tanto do TSE quanto do MRE para a sua implementação. As sugestões são:

- a) Capacitação para equipes das embaixadas e consulados, com a sugestão de um treinamento específico sobre aspectos logísticos e gerenciais das eleições no exterior, com a utilização de campanhas informativas e treinamentos via EAD para melhor preparo;**
- b) Acordo de Cooperação Técnica (ACT), com o objetivo de garantir as campanhas e capacitações contínuas para as equipes consulares, dada a alta rotatividade de pessoal;**
- c) Criação de um manual informativo com módulos direcionados aos representantes diplomáticos e mesários, cobrindo desde o processo eleitoral até o atendimento ao eleitor no exterior;**
- d) Criação de um sistema de cadastro de mesários voluntários no exterior, para os trabalhos eleitorais, incluindo campanhas de conscientização e abertura de cadastros em anos eleitorais;**
- e) Criação de um aplicativo “Caderno Eletrônico de Presença” com a proposta de um app para que os mesários possam registrar o comparecimento ou ausência dos eleitores no exterior de forma digital, integrado ao sistema da Justiça Eleitoral;**
- f) Melhorias no sistema Título Net do Exterior⁸⁵, sugeridas pela Dra. Grace Correa Pereira Maia, atual Juíza Titular da Zona Eleitoral do Exterior, para o aprimoramento no sistema de autoatendimento de eleitores do exterior, principalmente para impedir múltiplos requerimentos simultâneos, visando reduzir duplicidades de inscrições eleitorais; e**
- g) Reestruturação da Zona Eleitoral do Exterior, com proposta de incrementar pessoal e infraestrutura para a Zona Eleitoral do Exterior, que atende mais de 701 mil eleitores e possibilidade de retomada das discussões sobre a reabertura da 2ª Zona Eleitoral do Exterior para melhorar a gestão do eleitorado, dividindo o atendimento entre continentes.**

Além das sugestões descritas pela Corregedoria Regional do Distrito Federal, a Juíza Titular da Zona Eleitoral do Exterior, à época,

⁸⁴ TREDF [2023]. Disponível em: SEI 0002351-86.2023.6.07.8100, id. 1390506. Acesso em 08 set 2024.

⁸⁵ TREDF [2023]. Disponível em: SEI 0004774-38.2024.6.07.8050, Ofício (Juízos/Cartórios Eleitorais) 33 (1661894). Acesso em 08 de set 2024.

Dra. Priscila Faria da Silva, foram sugeridas algumas inovações⁸⁶, após a identificação de problemas significativos observados nas eleições de 2022, incluindo desafios na logística de envio das urnas, falhas técnicas nos equipamentos eletrônicos e dificuldades operacionais.

- a) Sugere que as urnas eletrônicas sejam lacradas antes do término do prazo para substituição de candidatos, permitindo que sejam enviadas ao exterior com maior antecedência. A atualização das mídias com os nomes definitivos dos candidatos poderia ser feita pelos responsáveis eleitorais no exterior;**
- b) Substituição ou melhoria das caixas de acrílico usadas para acondicionar as urnas, pois elas não foram eficazes para proteger os equipamentos durante o transporte;**
- c) Uso de equipamentos mais modernos nas próximas eleições, pois os modelos usados em nas eleições anteriores (modelo 2013 e 2015) apresentaram problemas técnicos;**
- d) recomenda que todas as seções eleitorais no exterior utilizem urnas eletrônicas, eliminando a votação manual, exceto em casos de contingência.; e**
- e) Sugere ainda que urnas eletrônicas de contingência sejam enviadas para locais com um grande número de eleitores, para evitar problemas técnicos e operacionais como os ocorridos em 2022.**

Logo após o TSE ter alocado servidores para apoiar a organização das eleições no 2º turno de 2022 no exterior, resultando em um processo mais fluido e organizado, com menos problemas e maior rapidez na apuração dos votos e melhoria no fluxo das filas, outra sugestão de inovação feita pela magistrada⁸⁷, foi a proposta de alocação de servidores no exterior durante os anos eleitorais, para que possam atuar de maneira mais eficiente e econômica, aproveitando sua expertise no atendimento eleitoral e facilitando a logística. A presença desses servidores ajudaria a fortalecer a relação entre a Justiça Eleitoral e o MRE, melhorando a coordenação e a resolução de problemas durante o processo eleitoral. A proposta foi desenvolvida da seguinte forma:

⁸⁶ TREFD [2023]. Disponível em: SEI 0003876-59.2023.6.07.8050. Acesso em 03 set 2024

⁸⁷ TREFD [2023]. Disponível em: SEI 0003846-24.2023.6.07.8050. Acesso em 03 set 2024

- a) **Disponibilização de servidores da Justiça Eleitoral que já residem no exterior (teletrabalho), para atuar na organização e apoio logístico durante os anos eleitorais. Os servidores possuem experiência e poderiam ajudar na preparação e execução das eleições de 2026, reduzindo custos e aumentando a eficiência**
- b) **Os servidores devem ser capacitados antecipadamente para que conheçam as especificidades da Zona Eleitoral do Exterior, garantindo uma atuação eficaz durante o processo eleitoral;**
- c) **A presença desses servidores no exterior também ajudaria a economizar recursos, já que eles estariam mais próximos dos locais de votação, reduzindo a necessidade de deslocamentos internacionais; e**
- d) **Diante do aumento significativo do eleitorado no exterior, a proposta visa preparar a Zona Eleitoral do Exterior para lidar com essa demanda crescente, garantindo que a logística seja adequada para as eleições de 2026.**

Uma sugestão de inovação, ou aprimoramento da solução atual de transmissão de dados, é a utilização de um transportador via internet, eliminando a necessidade de VPN, com mecanismos de validação robustos e seguros para garantir a integridade da transmissão. O TSE tem inovado nesse aspecto, e estamos em parceria para atuar como projeto piloto das soluções propostas. Um novo sistema, o “TransportadorJE”, está previsto para ser implementado nas próximas eleições municipais de 2024 (com pilotagem em 10% dos locais de votação), para posteriormente ser implementado em 100% das seções eleitorais do exterior, se for satisfatória a transmissão. Esse sistema utiliza o aplicativo e-Título para autenticar os usuários, permitindo a transmissão dos dados dos eleitores no exterior pela internet, sendo armazenados em um repositório seguro do TSE.

Atualmente, o principal desafio identificado é o aumento exponencial do eleitorado no exterior, conforme descrito anteriormente, com potencial de alcançar 2,5 milhões de eleitores em 2026. Isso levanta preocupações sobre a capacidade técnica e logística de fornecer a quantidade necessária de urnas eletrônicas para atender esse público globalmente. Diante disso, uma inovação na coleta de votos via dispositivos *mobile* está sendo considerada.

A proposta é permitir que os eleitores utilizem seus celulares para votar, com validação biométrica, aproveitando o projeto BIOEX do TSE. A criação do sistema “Transferência Temporária de Eleitor” (TTE *mobile*) permitiria que eleitores no exterior votassem por meio de seus celulares em um *hotspot* seguro, localizado dentro das embaixadas ou consulados. O eleitor se autenticaria no celular usando biometria e, conectado ao *hotspot*, votando em um ambiente controlado e supervisionado por equipe da embaixada ou consulado. Essa inovação está sendo trabalhada no TSE, junto ao grupo de inovações - Eleições do Futuro -, e sugerimos um piloto para as eleições de 2026, iniciando a migração da coleta de votos de urnas eletrônicas para dispositivos *mobile*.

Contudo, a implementação desse modelo depende de decisões do TSE e de políticas entre o TSE, MRE, TREDF e outras instâncias governamentais, além de possíveis desafios políticos e partidários que envolvem a adoção dessa nova sistemática de votação.

“A proposta de voto por *mobile* requer a criação de uma infraestrutura segura e controlada dentro das embaixadas e consulados, o que pode demandar recursos significativos. Grandes inovações, como a votação por *mobile*, exigem um apoio substancial do TSE. Incerteza sobre a maturidade política do TSE para suportar tais inovações. Incerteza sobre como a população reagiria a grandes inovações como a votação por *mobile*.” (Entrevistado 7 - TREDF)

O ambiente político difícil que o Brasil enfrentava, à época, e ainda enfrenta, especialmente com a questão das *fake news* e redes sociais, é duvidoso e incerto para propor grandes inovações como a votação por *mobile*, conforme sugestão encaminhada ao TSE, pelo então Presidente do TREDF, Desembargador Roberval Belinati. Embora o TREDF esteja pronto para essa inovação, o TSE pode não estar politicamente preparado para suportar tais mudanças.

“Ambiente político difícil pode dificultar a implementação de grandes inovações... Foco do TSE em questões como *fake news* e redes sociais limita a flexibilidade.” (Entrevistado 2 - TREDF)

Apesar dos limites impostos pela legislação e dos recursos disponíveis, houve avanços significativos em termos de inovação nas eleições no exterior para as eleições de 2022. A maturidade do TREDF tem crescido ao longo do tempo, e a partir de 2022, observou-se uma maior disposição para utilizar novas soluções a fim de enfrentar os

desafios já conhecidos. No entanto, o MRE, tem demonstrado pouca disposição em adotar novos recursos para aumentar a eficiência de seus servidores no processo eleitoral. Um dos maiores desafios é a comunicação e a capacitação adequada dos servidores das embaixadas durante o processo eleitoral. O MRE deveria contribuir mais, investindo em ferramentas tecnológicas para treinamentos à distância, algo que a Justiça Eleitoral poderia utilizar nos períodos eleitorais para melhorar a difusão dos procedimentos. Dentro do espectro do TSE, a possibilidade de votação por dispositivos *mobile* é um projeto antigo que, infelizmente, ainda não avançou como esperado.

Em suma, a flexibilidade e inovação aumentaram em 2022, com a introdução de novas tecnologias, como o sistema "TransWEB" para a transmissão de dados em 100% dos locais de votação. Propostas para a implementação da votação via dispositivos *mobile* foram discutidas, mas ainda enfrentam barreiras políticas e logísticas. O ambiente de desinformação e polarização política foi visto como um desafio para a introdução de inovações mais significativas.

Em relação à variável independente (VI.6 - 2022), observou-se:

- a) Maturidade da governança em 2022: Média;**
- b) Existe alinhamento com a VD 2022 (Alta): NÃO.**

Esse cenário é resumido no quadro abaixo:

Quadro resumo da VI.6 - Flexibilidade e Inovação (2022)	
Quantidade de entrevistados	Valores apurado da variável - (avaliação da maturidade = soma das avaliações: 1 - baixa; 3 - média e 5 - alta)
	2022
15	49

Faixa de avaliação da maturidade de governança eleitoral: 0-25 (baixa); 26-50 (média); 51-75 (alta)

4.3.7 CAPACIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO (VI.7 - 2022)

Um grande limitador no contexto das eleições no exterior é a Legislação Eleitoral, que restringe as implementações ao âmbito do

TSE. O TREDF atua como executor operacional da infraestrutura, tecnologia e rotinas desenvolvidas para essas eleições. Além disso, a restrição orçamentária direciona recursos apenas para iniciativas que estejam alinhadas com as decisões tecnológicas estabelecidas pelo TSE.

Para minimizar essa situação, uma possível solução seria o TSE integrar o TREDF de maneira mais ativa no processo de planejamento e implementação de rotinas voltadas especificamente para as eleições no exterior. Isso permitiria agregar maior conhecimento prático e alinhar melhor as soluções à realidade de interação entre a Justiça Eleitoral, o MRE e os eleitores brasileiros, cujas necessidades são distintas das encontradas no Brasil.

“A falta de autonomia impede o TREDF de decidir e implementar melhorias próprias.” (Entrevistado 10 - TREDF)

Como citado no item anterior, foram implementadas várias soluções, conforme ETAPA 1 - Inovações implementadas, não sendo necessário repetir essas informações.

As implementações mais impactantes em 2022 foi a nova versão do sistema de transmissão de dados, implementada e utilizada em 100% dos locais de votação no exterior – o TransWEB (que foi testado como piloto em 2018). Esse sistema permitiu a transmissão dos dados sem a necessidade de kits gerados no Brasil, utilizando conexão via VPN diretamente do país ou cidade de origem para o TSE, com autenticação por usuário e senha. Essa inovação eliminou a necessidade de envio de kits JEConnect em malas diplomáticas, melhorando significativamente a maturidade, segurança, transparência, auditabilidade e velocidade da transmissão dos dados das urnas eletrônicas para o Brasil.

A capacidade de implementação da inovação cresce à medida que aumenta a cobrança e a desconfiança com o processo eletrônico de votação.

“O Ambiente de muita cobrança com a instituição facilita o surgimento de idéias e cria ambiente favorável à implementação, exatamente pela necessidade de agregar-se valor e confiabilidade ao processo de votação eletrônica.” (Entrevistado 3 - TREDF)

O TREDF tem como função principal a implementação de novas ideias e sugestões, que devem ser submetidas ao TSE para avaliação e

possível implementação. O poder de implementação do TREDF é limitado a algumas normas e suporte em processos e procedimentos, incluindo capacitação. No entanto, a introdução de novas tecnologias, como o uso de dispositivos *mobile* para coleta de votos, deve ser iniciada formalmente pelo TREDF, com apoio do TSE que é o executor e implementador das novas soluções. Outra ideia que surgiu para solucionar o problema de coleta de votos no exterior é a possibilidade dos eleitores poderem votar em qualquer urna eletrônica do local de votação, ou da cidade, ou do país, ou até do mundo, já que o cargo é o mesmo para os eleitores do exterior. Talvez essa última proposta seja mais plausível para a equipe do TSE no primeiro momento, mas não foge ao problema futuro do aumento exponencial de eleitores do exterior, que possivelmente deva ser resolvido com a utilização do *mobile*.

Com relação a preparação das eleições de 2022, conforme o art. 68 da Resolução TSE nº. 23.669/2021, de atos preparatórios, à votação e apuração nas seções eleitorais no exterior devem seguir o horário local, enquanto no Brasil seguirá o horário de Brasília. As eleições ocorreram em 102 países de forma eletrônica, abrangendo todos os fusos horários, iniciando em Wellington, na Nova Zelândia, e finalizando em São Francisco, nos Estados Unidos.

A equipe do Cartório Eleitoral do Exterior trabalhou em regime de plantão contínuo para garantir o cumprimento das normas e a transparência do processo, mediante envio de documentos e formulários pelos responsáveis eleitorais no exterior. Contudo, dificuldades em eleições anteriores, como falhas de comunicação com o TSE e problemas técnicos nas urnas, foram destacadas. Nesse sentido foi solicitado pela Juíza Titular da Zona Eleitoral do Exterior⁸⁸ e implementada uma equipe de plantão e a disponibilização de infraestrutura de comunicação adequada, como *internet*, *modems* e *notebooks*, para evitar interrupções na transmissão dos resultados e assegurar o funcionamento contínuo do Cartório Eleitoral e dos locais de votação no exterior.

“...fui informada de que houve dificuldade de comunicação com **setores técnicos do TSE** quando da finalização dos trabalhos, na madrugada do sábado para o domingo, o que atrasou a desmontagem de locais de votação instalados na Nova Zelândia e a confirmação da recepção dos dados

⁸⁸ TREDF[2022]. Disponível em: SEI 0009189-35.2022.6.07.8050, ofício 1220510. Acesso em 08 de set 2024.

enviados pelo JE-connect, anteriormente utilizado para a transmissão de resultados. Existe, ainda, a possibilidade de problemas em urnas eletrônicas que necessitem, para serem resolvidos, do auxílio de técnicos de informática do TRE/DF, de modo a não atrasar o início e a finalização dos trabalhos em cada Seção Eleitoral no exterior. Saliento a importância de a Justiça Eleitoral, no TRE/DF, estar previamente preparada para esses problemas, pois as urnas de contingência, no exterior, são de lona, de modo que a ausência de técnicos que possam auxiliar este Cartório Eleitoral nessas questões poderá ampliar a necessidade de apuração de votos por cédula, tornando o processo todo mais lento." (Dra. Priscila Faria da Silva, Juíza Titular da Zona Eleitoral do Exterior, TREDF, 2022)

Essa solução atendeu perfeitamente a solicitação da Juíza titular da zona eleitoral do exterior, deixamos um legado claro da necessidade de equipe de suporte para atender a eleição do exterior desde o início da eleição no Sábado (horário de Brasília) com o impressão da zerésima na Nova Zelândia até a transmissão final dos boletins de urnas ocorrida em São Francisco/EUA.

Em suma, a capacidade de implementação do TREDF foi demonstrada com a adoção de sistemas inovadores, como o "TransWEB" em 100% dos locais de votação, que melhorou e agilizou a transmissão de dados nas eleições no exterior. A preparação adequada das infraestruturas de comunicação e suporte técnico foi essencial para o sucesso do processo eleitoral. Contudo, a implementação de novas soluções ainda depende de uma colaboração eficaz entre o TREDF e o TSE, com foco na otimização dos recursos disponíveis.

Em relação à variável independente (VI.7 - 2022), observou-se:

- a) Maturidade da governança em 2022: Alta;**
- b) Existe alinhamento com a VD 2022 (Alta): SIM.**

Esse cenário é resumido no quadro abaixo:

Quadro resumo da VI.7 - Capacidade de Implementação (2022)	
Quantidade de entrevistados	Valores apurado da variável - (avaliação da maturidade = soma das avaliações: 1 - baixa; 3 - média e 5 - alta)
	2022
15	59

Faixa de avaliação da maturidade de governança eleitoral: 0-25 (baixa); 26-50 (média); 51-75 (alta)

4.3.8 CONCLUSÃO DA ANÁLISE DA MATURIDADE DA GOVERNANÇA NAS ELEIÇÕES DO EXTERIOR NA FASE 3 (2022)

Entre 2010 e 2014, houve um crescimento expressivo de 76% no número de eleitores brasileiros cadastrados no exterior, passando de 200 mil para mais de 350 mil. Esse aumento reflete a crescente população brasileira fora do país, estimada em 2,5 milhões de cidadãos em 2015. Esse aumento no eleitorado gerou desafios logísticos para a Justiça Eleitoral, que precisa lidar com o envio de urnas eletrônicas, capacitação de mesários e suporte às equipes de embaixadas e consulados. Em 2022, o total de eleitores no exterior chegou a 701 mil, com a utilização de 915 urnas eletrônicas distribuídas em 102 países e 137 localidades.

Segundo dados do Ministério das Relações Exteriores (MRE), há 4,4 milhões de brasileiros no exterior, dos quais 2,5 milhões estão em idade eleitoral. Esse aumento contínuo na base de eleitores exige um planejamento específico para as eleições de 2026. A logística de envio de urnas, a capacitação das equipes e a adoção de novas tecnologias serão essenciais para lidar com a demanda crescente. A governança eleitoral no exterior teve que se adaptar rapidamente para atender a esses desafios, além de combater a desinformação nas redes sociais e nas mídias internacionais, que se intensificaram nas eleições de 2022.

Durante as eleições de 2022, circularam diversas *fake news*, incluindo alegações de fraudes nas urnas eletrônicas e problemas relacionados à votação no exterior. O TSE desmente essas alegações, por meio de seu site “fatos ou boatos” e reforçou a transparência e a segurança do processo eleitoral. As seções eleitorais no exterior

aumentaram 35,7% entre 2018 e 2022, acompanhando o crescimento de 39,2% no eleitorado brasileiro expatriado. A Resolução TSE nº 23.678/2021 regulamentou as Missões de Observação Eleitoral (MOE), contribuindo para ampliar a transparência e a confiança pública nas eleições brasileiras.

Além disso, o TSE implementou inovações tecnológicas, como o uso do Título Net Exterior e o aplicativo e-Título, que facilitou o acesso ao alistamento e portabilidade do título eleitoral de forma digital. Um novo sistema de transmissão de dados via internet também está em fase piloto, visando simplificar a logística de transmissão dos resultados eleitorais do exterior para o Brasil. No entanto, há uma preocupação crescente com a viabilidade futura do uso de urnas eletrônicas no exterior, dada a complexidade logística e o aumento exponencial do eleitorado.

O TSE, em parceria com o TREDF e o MRE, busca soluções para esses desafios. A criação de um grupo de trabalho focado nas eleições do exterior foi proposta para planejar e implementar inovações que possam garantir a eficiência do processo eleitoral em 2026. Entre as sugestões estão a utilização de servidores em teletrabalho, residentes no exterior, para apoiar a organização das eleições e a logística. O TREDF também propôs ao TSE a implementação de um projeto de votação pela internet para os eleitores no exterior, com a utilização de *mobile*, o que poderia aumentar a participação e reduzir os custos operacionais, estimados em 10 milhões de reais em 2022.

Apesar desses avanços, a Justiça Eleitoral enfrenta desafios relacionados à desinformação, à logística e à necessidade de maior entrosamento entre os *stakeholders*. A atuação conjunta entre o TSE, TREDF e MRE é fundamental para garantir que o processo eleitoral no exterior continue a evoluir e atenda às expectativas de segurança, transparência e eficiência.

4.4 ANÁLISE CONJUNTA DOS DADOS PARA O PREENCHIMENTO DO “QUADRO 04 - ALINHAMENTO ENTRE VARIÁVEL INDEPENDENTE (VI) E VARIÁVEL DEPENDENTE (VD)” E TESTE EFETIVO DA HIPÓTESE.

O modelo analítico e o fluxo de relacionamento entre a variável dependente e as variáveis independentes, com foco na hipótese da

pesquisa, foram baseados na análise dos dados coletados por meio de entrevistas e análise documental. Essa análise buscou determinar se existe uma relação significativa entre as variáveis independentes e a variável dependente.

O levantamento de dados junto aos atores mencionados neste trabalho considerou, além das variáveis independentes (conforme apresentado no quadro abaixo), a variável dependente. Esses dados foram avaliados e classificados como: a) baixo, b) médio ou c) alto, acompanhados por descrições temporais.

Para relembrar o conceito de **variável dependente (VD)**, trata-se do resultado ou efeito que emerge como consequência das variáveis independentes, sendo influenciado pela forma como os arranjos de governança são configurados e operacionalizados, em relação às dimensões governamentais, negociais e aos mecanismos técnicos. Já a **variável independente (VI)** se refere a elementos que podem ser manipulados ou determinados autonomamente pelos atores envolvidos em um ACT, sem a influência de fatores externos. Essas variáveis independentes e seus mecanismos são fundamentais para estruturar a cooperação, definindo o quadro no qual a colaboração ocorrerá e impactando diretamente os resultados do acordo.

Antes de analisarmos os dados das variáveis independentes e dependente, seja por período, em conjunto ou separadamente, é fundamental apresentarmos uma linha do tempo destacando os principais marcos das eleições gerais no exterior, com recorte temporal de 2006 a 2022. Nessa linha do tempo foram citadas ações, normas, inovações, implementações, projetos-piloto e soluções que se alinham com a Variável Dependente (VD) – atividades e ferramentas utilizadas – e com as Variáveis Independentes (VI), as quais englobam dimensões governamentais, negociais e mecanismos técnicos.

Quadro 11 – Linha do tempo com os principais marcos das eleições do exterior (2006-2022)

VD	VI	Ano	Descrição
FASE 1 VD com maturidade BAIXA	BAIXA	2006	Início da utilização de urnas eletrônicas no exterior - 250 urnas eletrônicas
			Criação de Resolução TSE 22.155/2006 com regras específicas do exterior
			Transmissão dos dados para o Brasil via Fax
	MÉDIA	2010	Incremento do número de urnas para o exterior - 500 urnas eletrônicas
			Incremento na Resolução TSE nº 23.207/2010 - voto no exterior
			Transmissão dos dados para o Brasil utilizando virtualização de máquina no Brasil (Solução CITRIX)
FASE 2 VD com maturidade MÉDIA	MÉDIA	2014	Incremento do número de urnas para o exterior - 750 urnas eletrônicas
			Inclusão das regras da eleição do exterior na Resolução TSE nº 23.399/2014 - Atos Preparatórios
			Melhoria na capacitação, <i>on line</i> , dos 3.500 mesários e 380 agentes diplomáticos
			Criação do Portal da Transparência
			Utilização de TTE exterior (eleitores cadastrados no exterior podendo votar no Brasil)
			Transmissão dos resultados com a utilização de JEConec (solução VPN com transportador embutido)
	MÉDIA	2018	Incremento do número de urnas eletrônicas para o exterior - 975 urnas eletrônicas
			Criação do primeiro GT-ZZ - Portaria TSE nº 53/2015
			Ampliação da participação do GT Mesários em 2015 nas regras negociais do processo eleitoral no exterior
			Criação da Assessoria Internacional no TSE, regulada pela Resolução TSE nº 23.483/2016
			Envio de urnas eletrônicas ao exterior sem baterias internas, evitando quebras e problemas alfandegários
			Envio de urnas de lona com antecedência evitando o risco da não coleta do voto em caso de falha no transporte das urnas eletrônicas
			Aumento do eleitorado do exterior de 200 mil para 350 mil.
			Aumento do número de eleitores por urna eletrônica - 800 eleitores - Resolução TSE nº 23.554/2017 - Atos Preparatórios
			Substituição do título eleitoral em papel pelo e-título
			Adaptação do Título Net para uso no Exterior
			Regulamentação de atuação internacional do Tribunal Superior Eleitoral - Resolução TSE nº 23.483/2016
			Atualização do GT-ZZ - Portaria-Conjunta TSE nº 1/2017
			Disponibilização de aplicativos móveis para os eleitores (Pardal, E-título, Boletim na Mão, Resultados e Mesários)
			Transmissão dos resultados com a utilização de JEConec (solução VPN com transportador embutido) e utilização de piloto da transmissão com solução TransWEB - <i>backup</i>)
ALTA	2022	Diminuição do número de urnas enviadas ao exterior para 915 equipamentos, em decorrência do aumento do número de 800 eleitores na seção - melhoria custo x benefício	
		Envio de 125 urnas eletrônicas de contingência para localidades com maior números de seções eleitorais	
		Regulamentação de Missões de Observação Eleitoral (MOE) no âmbito da Justiça Eleitoral - Resolução TSE nº 23.678/2021	
		Disponibilização de site TSE para explicar <i>fake news</i> - fatos e boatos	
		Disponibilização de Portal de Dados abertos e estatísticas	
		Encaminhamento ao TSE de sugestões de inovação feita pela Juíza do Cartório do Exterior para lacração antecipada das urnas eletrônicas, melhor acondicionamento dos equipamentos, uso de urnas eletrônicas mais modernas e a utilização em 100% das seções eleitorais do exterior e disponibilização de servidores da Justiça Eleitoral residentes no exterior (teletrabalho).	
		Aumento do eleitorado do exterior de 350 mil para 700 mil.	
		Encaminhamento ao TSE de sugestão de inovação feito pelo Presidente do TREDF para pilotagem de votação pela internet com o uso de <i>mobile</i> .	
		Solicitação de atualização do GT-ZZ para discussões entre os atores envolvidos para melhoria do arranjo institucional com o objetivo de aumentar a maturidade da governança das eleições no exterior, em decorrência do aumento exponencial de brasileiros no exterior (4,4 Milhões) com possibilidade de chegar a 2.5 Milhões de eleitores em 2026.	
		Transmissão dos resultados com solução TransWEB em 100% das seções com utilização de urnas eletrônicas	

Fonte: própria

No quadro que apresenta a linha do tempo, observa-se um aumento significativo da maturidade da governança das eleições, desde o início da utilização das urnas eletrônicas no exterior em 2006, até a presente data, em 2022. Esse crescimento da maturidade será detalhado nos seguintes itens: “3.4.1. **Análise conjunta** das Variáveis Independentes (VI) em relação à aderência à Variável Dependente (VD) no período analisado” e “3.4.2. **Análise individual** das Variáveis

Independentes (VI), verificando se o comportamento de cada uma está alinhado ao comportamento da Variável Dependente (VD) no período analisado”.

Quadro 12 – Pontuação da maturidade das variáveis independentes junto aos atores principais

ÓRGÃO		ATOR		VARIÁVEIS INDEPENDENTES (VI) - AVALIAÇÃO DE MATURIDADE DA GOVERNANÇA ELEITORAL POR ANO ELEITORAL																																					
				VI.1				VI.2				VI.3				VI.4				VI.5				VI.6				VI.7													
				Autonomia Organizacional				Alinhamento Estratégico				Mecanismos de Accountability				Gestão de Riscos e Compliance				Engajamento de Stakeholders				Flexibilidade e Inovação				Capacidade de Implementação													
				Anos Eleitorais				Anos Eleitorais				Anos Eleitorais				Anos Eleitorais				Anos Eleitorais				Anos Eleitorais																	
				2006	2010	2014	2018	2022	2006	2010	2014	2018	2022	2006	2010	2014	2018	2022	2006	2010	2014	2018	2022	2006	2010	2014	2018	2022	2006	2010	2014	2018	2022	2006	2010	2014	2018	2022			
MRE	1. Entrevistado 01	1	5	5	5	5	1	5	5	5	5	1	5	5	5	5	1	5	5	5	5	1	5	5	5	5	1	5	5	5	5	1	5	5	5	5	1	5	5	5	5
TREFD	2. Entrevistado 02	1	1	1	1	1	1	3	5	5	5	1	1	1	3	3	1	1	1	1	1	1	3	3	3	3	1	1	1	1	3	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	3. Entrevistado 03	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	1	1	1	1	3	1	1	1	1	3	1	1	1	1	3	1	1	1	1	3					
	4. Entrevistado 04	1	1	1	1	3	1	1	1	1	5	1	1	1	1	3	1	1	1	1	3	1	1	1	1	5	1	1	1	1	3	1	1	1	1	5					
	5. Entrevistado 05	1	1	1	1	1	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	1	1	1	1	1	5	5	5	5	5					
	6. Entrevistado 06	1	1	3	3	5	1	3	5	5	5	1	3	3	5	5	1	3	3	5	5	1	3	5	5	5	1	3	5	5	5	1	3	3	5	5					
	7. Entrevistado 07	1	1	1	1	1	1	3	3	5	5	1	1	3	3	3	1	1	1	3	3	3	3	3	3	3	1	3	3	3	3	1	1	3	3	3					
	8. Entrevistado 08	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	1	1	1	1	1					
	9. Entrevistado 09	1	1	5	5	5	1	1	3	5	5	1	1	3	3	3	1	1	3	5	5	1	1	3	5	5	1	1	3	5	5	1	1	3	5	5					
	10. Entrevistado 10	1	1	1	1	3	1	3	5	5	5	1	1	1	3	3	1	1	1	1	1	1	1	1	3	3	1	1	1	1	3	1	1	1	3	3					
	11. Entrevistado 11	1	1	3	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	3	5	1	1	1	3	3	1	1	3	3	3	1	1	3	3	3	1	1	3	3	3					
TSE	12. Entrevistado 12	1	5	5	5	5	1	5	5	5	5	1	5	5	5	5	1	1	1	1	1	1	5	5	5	5	1	1	1	1	1	1	5	5	5	5					
	13. Entrevistado 13	1	3	3	3	3	3	3	5	5	5	1	1	3	3	3	1	3	3	3	5	1	3	3	3	3	1	3	3	5	5	3	5	5	5	5					
	14. Entrevistado 14	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	3	3	5	5	5	3	3	3	5	5	5	5	5	5	5	3	3	3	5	5	3	3	3	5	5					
	15. Entrevistado 15	1	3	3	3	3	1	5	5	5	5	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	3	3	3	1	3	3	3	3	1	5	5	5	5					
Soma dos Valores das Variáveis Independentes		19	31	39	37	43	25	45	55	59	65	21	31	41	47	53	19	27	29	39	47	23	39	45	51	55	17	29	35	41	51	23	39	45	53	59					

Peso maturidade: Baixa 1
Média 3
Alta 5

Não participou do processo = N/A 1

Fonte: própria

Para abordar esses dois subitens, serão consideradas as pontuações e descrições das **entrevistas** realizadas com 15 atores do MRE, TREFD e TSE (Quadro 12 - Pontuação da maturidade das variáveis independentes junto aos atores principais), além da **análise documental** dos materiais disponíveis no SEI do TREFD e na internet/intranet (Justiça Eleitoral) relacionados às eleições no exterior. Os quadros disponibilizados, nos próximos itens, mostram informações nas cores vermelha (não alinhamento VI versus VD) e azul (alinhamento VI versus VD), na análise temporal.

4.4.1 ANÁLISE CONJUNTA DAS VARIÁVEIS INDEPENDENTES (VI) EM RELAÇÃO A ADERÊNCIA À VARIÁVEL DEPENDENTE (VD) NO PERÍODO ANALISADO.

A análise conjunta de aderência das Variáveis Independentes (VI) em relação à Variável Dependente (VD) ao longo do período estudado (2006-2022) mostra uma tendência clara de convergência na maturidade entre essas variáveis, com poucas divergências. No “Quadro 03 - Nível da Maturidade da Governança Eleitoral das ferramentas e atividades nas eleições no exterior”, citado anteriormente, são demonstradas 3 fases da maturidade da Variável Dependente (atividades e ferramentas utilizadas), sendo **FASE 1 de 2006-2010** (com maturidade baixa), **FASE 2 de 2010-2018** (com maturidade média) e **FASE 3 de 2022** (com maturidade alta), cada uma refletindo níveis distintos de maturidade da variável dependente, influenciados pela presença de mecanismos de governança e técnicos, conforme a hipótese de pesquisa.

No quadro abaixo, foi feita uma análise da maturidade da governança da eleição do exterior, vista por ANO de eleição, entre as variáveis dependente e independentes.

Quadro 13 - Análise das Variáveis Independentes (VI) - média ANALISADA por ANO		
FASE (V.D.)	ANO	Maturidade da Governança da Eleição do Exterior por Variável Independente (V.I.) Análise feita por ANO (Memória de Cálculo - Média das Variáveis = Somas dos valores das VI.1/7, VI.2/7, VI.3/7, VI.4/7, VI.5/7, VI.6/7 e VI.7/7)
FASE 1 BAIXA	2006	21,0 (BAIXA)
	2010	34,4 (MÉDIA)
FASE 2 MÉDIA	2014	41,3 (MÉDIA)
	2018	46,7 (MÉDIA)
FASE 3 ALTA	2022	53,3 (ALTA)
	ANO	21,0 (BAIXA)

Fonte: própria

Faixa de avaliação: a) Baixa - 0 a 25; b) Média - 26 a 50 e c) Alta - 51-75

Análise feita de acordo com dados do “Quadro 12 - Pontuação da maturidade das variáveis independentes junto aos atores principais”

Observa-se que durante a **FASE 1 (2006-2010)**, houve uma baixa maturidade da variável dependente (VD) em 2006, enquanto a variável independente (VI) também apresentava baixa maturidade. Essa coerência inicial demonstra que os arranjos de governança entre TREFD, TSE e MRE, no início do período, ainda não estavam suficientemente desenvolvidos para criar uma influência significativa nos resultados das eleições no exterior. A análise indica uma limitada presença de mecanismos como VI.1 - autonomia organizacional, VI.4 - gestão de riscos e *compliance* e VI.6 - Flexibilidade e inovação, o que justifica a baixa maturidade da governança eleitoral.

No entanto, a divergência ocorre em 2010, quando as variáveis independentes (VI) passam a um nível de maturidade média, enquanto a variável dependente (VD) permanece em um estado de baixa maturidade. Essa discrepância sugere que, apesar do avanço em aspectos como VI.2 - alinhamento estratégico, VI.3 - Mecanismos de *Accountability*, VI.5 - engajamento de *stakeholders* e VI.7 - Capacidade de implementação, esses mecanismos não foram eficazes ou suficientes para impactar a variável dependente (VD) positivamente. Esse descompasso pode ser associado à falta de implementação prática dos mecanismos de governança e à necessidade de aprimoramento na articulação entre os órgãos envolvidos.

Na **FASE 2 (2014-2018)**, observa-se um amadurecimento contínuo das variáveis independentes (VI) e a consolidação de uma maturidade média da variável dependente (VD). Os anos de 2014 e 2018 mostram um alinhamento completo, com ambas as variáveis em níveis médios de maturidade. Essa aderência reflete a influência positiva dos arranjos de governança entre TREFD, TSE e MRE, com melhorias na VI.1 - Autonomia Organizacional, VI.4 - Gestão de Riscos e Compliance e VI.6 - Flexibilidade e Inovação, mudando sua maturidade de baixa para média, em relação a FASE de análise. Além disso, mecanismos técnicos, como a VI.3- Mecanismos de *Accountability*, VI.5 - engajamento dos stakeholders e a VI.7 - Capacidade de Implementação, são integrados de maneira eficaz ao processo, indicando uma evolução no alinhamento entre as estratégias dos órgãos envolvidos, com uma mudança de pontuação significativa.

A Variável Independente VI.2 - Alinhamento Estratégico, mostrou um maior aumento da maturidade em relação à FASE

anterior, subindo para o patamar de alto e se destacando dentre todas as outras.

Na **FASE 3 (2022)**, a maioria das variáveis atingem alta maturidade (acima de 50 pontos), ou estão bem perto de atingir esse objetivo sugerindo uma plena aderência, tais como a VI.1 - Autonomia institucional (43) e VI.4 - Gestão de risco e *compliance* (47). Esse período reflete um cenário de governança eleitoral avançada, onde a implementação efetiva de mecanismos técnicos e de governança demonstrou suprir as necessidades práticas do alinhamento entre TREF, TSE e MRE. O VI.2 - alinhamento estratégico, o VI.5 - engajamento de *stakeholders* e a VI.7 - capacidade de implementação alcançaram um nível de maturidade que permitiu a operacionalização de estratégias inovadoras, como a transmissão de 100% dos dados eletrônicos do exterior para o Brasil utilizando-se VPN (TransWEB), abrindo espaço para sugerir ao TSE a possibilidade de implementação de piloto para utilização da captação do voto do exterior utilizando-se solução *mobile*. Dessa forma, a evolução das variáveis independentes (VI) refletiu positivamente a variável dependente (VD), validando a hipótese de que arranjos de governança robustos influenciam diretamente o resultado eleitoral no exterior.

A análise conjunta das variáveis demonstra uma tendência predominante de aderência, com apenas uma exceção notável em 2010. Essa única divergência destaca a complexidade dos mecanismos de governança e a necessidade de ajustes para alcançar o alinhamento ideal entre os órgãos. No geral, a aderência das variáveis ao longo do período estudado reforça a hipótese de que os arranjos de governança e os mecanismos técnicos estabelecidos têm um papel fundamental na maturidade da governança das eleições no exterior.

4.4.2 ANÁLISE INDIVIDUAL DAS VARIÁVEIS INDEPENDENTES (VI) CHECANDO SE O COMPORTAMENTO DE CADA UMA TEM ADERÊNCIA COM O COMPORTAMENTO DA VARIÁVEL DEPENDENTE (VD) NO PERÍODO ANALISADO.

A análise individual das Variáveis Independentes (VI) em relação à aderência à Variável Dependente (VD) ao longo das três FASES analisadas revela nuances importantes no desenvolvimento da maturidade da governança eleitoral no exterior.

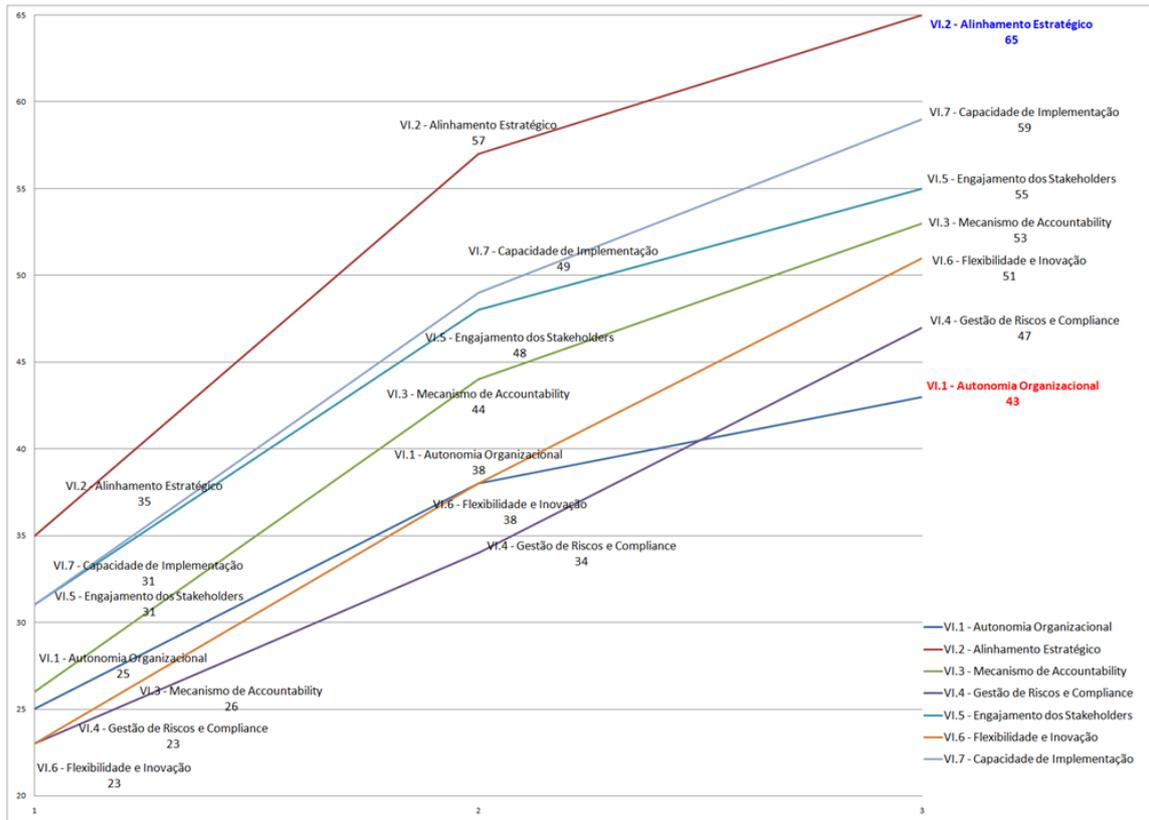
Após a análise e interpretação dos resultados, os dados foram avaliados para verificar se apoiavam ou refutavam a hipótese inicial. Os resultados do alinhamento entre essas dimensões foram consolidados no "Quadro 14 - Alinhamento entre Variável Independente (VI) e Variável dependente (VD) - MATUREZA ANALISADA por FASE", complementando e aprofundando a análise proposta no "Quadro 04 - Alinhamento entre Variável Independente (VI) e Variável dependente (VD)", que aguardava os dados das entrevistas e a análise documental para a avaliação das variáveis independentes e sua aderência à maturidade no recorte temporal da governança eleitoral para as eleições no exterior.

Quadro 14 - Alinhamento entre Variável Independente (VI) e Variável dependente (VD) - maturidade ANALISADA por FASE			
Variável Independente (VI)	Variável Dependente (VD)		
	Grau de maturidade em governança eleitoral		
	FASE 1 BAIXO Anos 2006-2010	FASE 2 MÉDIO Anos 2014-2018	FASE 3 ALTO Ano 2022
VI.1 Autonomia Organizacional	25 (BAIXO)	38 (MÉDIO)	43 (MÉDIO)
VI.2 Alinhamento Estratégico	35 (MÉDIO)	57 (ALTA)	65 (ALTA)
VI.3 Mecanismos de Accountability	26 (MÉDIO)	44 (MÉDIO)	53 (ALTA)
VI.4 Gestão de Riscos e Compliance	23 (BAIXO)	34 (MÉDIO)	47 (MÉDIO)
VI.5 Engajamento de Stakeholders	31 (MÉDIO)	48 (MÉDIO)	55 (ALTA)
VI.6 Flexibilidade e Inovação	23 (BAIXO)	38 (MÉDIO)	51 (ALTA)
VI.7 Capacidade de Implementação	31 (MÉDIO)	49 (MÉDIO)	59 (ALTA)

Fonte: própria

Faixa de avaliação: a) Baixa - 0 a 25; b) Média - 26 a 50 e c) Alta - 51-75
Análise feita de acordo com dados do "Quadro 12 - Avaliação da maturidade das variáveis independentes juntos aos atores principais"

Gráfico 2 – Evolução da maturidade das Variáveis independentes (VI) por FASE.



Variáveis Independetes (VI)	FASE 1	FASE 2	FASE 3	FASE 1 para FASE 2	FASE 2 para FASE 3	FASE 1 para FASE 3	EVOLUÇÃO
VI.1 Autonomia Organizacional	25	38	43	13	5	18	MENOR
VI.2 Alinhamento Estratégico	35	57	65	22	8	30	MAIOR
VI.3 Mecanismos de Accountability	26	44	53	18	9	27	MÉDIA
VI.4 Gestão de Riscos e Compliance	23	34	47	11	13	24	MÉDIA
VI.5 Engajamento de Stakeholders	31	48	55	17	7	24	MÉDIA
VI.6 Flexibilidade e Inovação	23	38	51	15	13	28	MÉDIA
VI.7 Capacidade de Implementação	31	49	59	18	10	28	MÉDIA

Fonte: própria

Durante a **FASE 1 (2006-2010)**, a Variável Dependente (VD) apresenta maturidade baixa, e várias Variáveis Independentes (VI) também se situam nesse nível. Notavelmente, a VI.1 - Autonomia Organizacional, VI.4 - Gestão de Riscos e *Compliance*, e VI.6 - Flexibilidade e Inovação foram classificadas como baixas, com pontuações de 25, 23 e 23, respectivamente. Essa baixa maturidade reflete a falta de mecanismos robustos de governança, o que impactou negativamente o desenvolvimento do processo eleitoral no exterior.

Por outro lado, algumas Variáveis Independentes (VI), como VI.2 - Alinhamento Estratégico (35), VI.3 - Mecanismos de *Accountability* (26), VI.5 - Engajamento de *Stakeholders* (31), e VI.7 - Capacidade de Implementação (31), apresentam uma maturidade média, mesmo em um período em que a Variável Dependente (VD) era baixa. Esse comportamento sugere que, embora certas práticas já estivessem

sendo desenvolvidas, sua aplicação efetiva ainda não havia alcançado um ponto de influência suficiente para elevar a maturidade da Variável Dependente (VD).

A divergência mais notável ocorre em 2010, já que algumas Variáveis Independente (VI) aumentaram significativamente sua maturidade, como a VI.2 - Alinhamento Estratégico que subiu 20 pontos de 2006 (25) para 2010 (45), gerando uma média de 35 pontos na FASE analisada, sendo que isso não foi suficiente para impulsionar a Variável Dependente (VD) durante esta fase, para uma maturidade média.

Na **FASE 2 (2014-2018)**, há um aumento da maturidade da Variável Dependente (VD) para um nível médio. No Gráfico 02 apresenta-se as melhorias das Variáveis Independentes da FASE 1 para a FASE 2, onde a VI.1 - Autonomia Organizacional (aumento de 13 pontos), VI.4 - Gestão de Riscos e *Compliance* (aumento de 11 pontos) e VI.6 - Flexibilidade e Inovação (aumento de 15 pontos), alcançam a maturidade média, consolidando-se como elementos críticos para a transição da Variável Dependente (VD).

As variáveis VI.3 - Mecanismos de *Accountability* (aumento de 18 pontos), VI.5 - Engajamento dos *Stakeholders* (aumento de 17 pontos) e VI.7 - Capacidade de Implementação (aumento de 18 pontos), continuam a se destacar, com um aumento de 18, 17 e 18 pontos, subindo as sua classificação para 44, 48 e 49 pontos, respectivamente, mantendo-se em um padrão médio de maturidade para médio alto.

A VI.2 - Alinhamento Estratégico alcançou a pontuação 57 (aumento de 22 pontos), com nível de maturidade alto, se destacando de todas as outras Variáveis Independentes (VI) no recorte temporal indicando um esforço institucional mais coordenado, alinhado com a hipótese de que arranjos de governança robustos são essenciais para a maturidade do processo eleitoral.

Uma observação a fazer é que a VI.5 - Engajamento dos *Stakeholders*, reflete sua importância como um facilitador de outras variáveis, especialmente na implementação e execução de políticas eleitorais no exterior.

Na **FASE 3 (2022)**, quase todas as Variáveis Independentes (VI) atingiram um nível alto de maturidade, em sincronia com a Variável Dependente (VD), que também se encontra em seu nível alto, com

exceção das VI.1 - autonomia organizacional (43) e VI.4 - gestão de riscos e *compliance* (47), que chegaram perto do nível alto de maturidade, com um aumento de pontuação da FASE 2 para a FASE 3 de 5 e 13 pontos, respectivamente.

As variáveis que se destacam com a maior pontuação são VI.2 - Alinhamento Estratégico (65), VI.3 - Mecanismos de *Accountability* (53), VI.5 - Engajamento de *Stakeholders* (55), VI.6 - Flexibilidade e Inovação (51), e VI.7 - Capacidade de Implementação (59), com o incremento de 8, 9, 7, 13 e 10 pontos, respectivamente. Esse alinhamento é um indicativo de que os mecanismos de governança e técnicos implementados pelos atores envolvidos (TREDF, TSE e MRE) atingiram um grau de eficácia capaz de promover um ambiente eleitoral mais maduro e continuam em ascensão.

A evolução dessas Variáveis Independentes (VI) ao longo do recorte temporal reafirma a hipótese de que os arranjos de governança estabelecidos entre os atores TREDF, TSE e MRE, influenciam significativamente a maturidade da governança eleitoral no exterior. A análise individual das variáveis independentes (VI) revela que a VI.2 - Alinhamento Estratégico (evolução de 30 pontos da FASE 1 para FASE 3), VI.5 - Engajamento dos *Stakeholders* (evolução de 24 pontos da FASE 1 para FASE 3) e a VI.7 Capacidade de Implementação (evolução de 28 pontos da FASE 1 para FASE 3) são fundamentais para alcançar um nível mais elevado de maturidade, sustentando a ideia de que a presença de mecanismos de governança e técnicos são cruciais para o sucesso do processo eleitoral em um cenário internacional complexo e dinâmico.

O papel crucial da VI.2 - Alinhamento Estratégico é novamente confirmado, demonstrando que a coordenação eficiente entre as diversas entidades envolvidas no processo eleitoral, como o TREDF, TSE e MRE, proporciona uma execução mais harmoniosa e eficaz das atividades necessárias. Esta fase evidencia como a articulação estratégica entre os órgãos, aliada à inovação e à clareza de responsabilidades, contribui para alcançar um nível elevado de maturidade nas operações eleitorais no exterior.

Os dados e evidências coletadas demonstram que, para fortalecer a governança eleitoral no exterior, é fundamental garantir um alinhamento estratégico contínuo entre todos os envolvidos, incluindo uma comunicação mais clara e um compartilhamento de

objetivos e metas. Esse alinhamento permite que os processos sejam mais bem coordenados e que as decisões sejam tomadas de forma colaborativa, com foco na eficiência e na eficácia das operações.

A Variável Independente VI.2 - Alinhamento Estratégico surge então como a variável chave nesse contexto, pois ela não apenas facilita a implementação das políticas, mas também promove uma integração contínua entre os atores, o que é essencial para a execução bem-sucedida das atividades necessárias. Além disso, a evolução das outras variáveis independentes (VI) depende fortemente desse alinhamento estratégico. Portanto, a análise confirma que a maturidade da governança eleitoral no exterior está atrelada ao fortalecimento das variáveis independentes, especialmente ao alinhamento estratégico ativo e coordenado entre os stakeholders.

A Variável Independente VI.1 - Autonomia Organizacional, embora crucial para o aumento da governança eleitoral no exterior, foi a variável que menos evoluiu ao longo do tempo (apenas 18 pontos entre a FASE 1 e FASE 3), ficando ainda com sua maturidade classificada como média e em desalinhamento com a Variável Dependente (VD). Essa limitação impacta diretamente a capacidade do TREDF e os outros atores de implementar políticas de forma mais independente e eficiente, o que afeta diretamente a VI.2 - Alinhamento Estratégico, VI.5 - Engajamento dos *stakeholders* e a VI.7 - Capacidade de Implementação, variáveis essas que tiveram um aumento substancial da FASE 1 para a FASE 3 e que poderia ter sido maior se houvesse um aumento da VI.1 -Autonomia organizacional no TREDF. Para melhorar essa variável, é essencial fortalecer a capacidade decisória dos órgãos envolvidos, proporcionando maior flexibilidade na gestão de recursos e processos, além de promover capacitações que aumentem a competência técnica e autonomia operacional das equipes. O fortalecimento dessa autonomia também pode ser alcançado por meio de ajustes regulatórios que permitam maior independência na tomada de decisões, facilitando a adaptação às dinâmicas eleitorais no exterior e melhorando a eficiência das operações.

Finalmente, cabe ressaltar que a Variável Independente VI.5 - Engajamento dos *Stakeholders* é uma variável importantíssima no contexto da governança eleitoral do exterior, pois desempenha um papel central na facilitação da implementação de políticas e no fortalecimento da compreensão compartilhada do processo eleitoral. Esse engajamento é fundamental para assegurar uma melhoria

contínua para o aumento da VI.1 - autonomia organizacional e otimizar a execução das atividades necessárias. Além disso, as outras variáveis independentes, principalmente a VI.2 - Alinhamento Estratégico, dependem diretamente de um engajamento eficaz dos *stakeholders* para sua constante evolução, impactando diretamente no aumento da maturidade da governança eleitoral das eleições do exterior.



5

5

CONCLUSÃO E PERSPECTIVAS FUTURAS

A informatização do sistema eleitoral brasileiro, iniciada com a implementação de urnas eletrônicas e posterior autenticação biométrica, enfrenta desafios logísticos e orçamentários significativos no contexto internacional, devido à ausência de cadastramento biométrico dos eleitores no exterior.

Diante desses desafios foi conduzido um estudo detalhado para aprimorar o processo de coleta de votos dos eleitores no exterior, com o objetivo de minimizar custos e otimizar a logística envolvida. Esse estudo identificou a adoção de tecnologias *mobile* como uma solução viável, representando um avanço importante na maturidade da governança eleitoral no exterior. A solução permite alinhar o sistema eleitoral brasileiro às tendências globais, promovendo uma maior inclusão, eficiência e transparência no processo eleitoral.

A implementação de um sistema de coleta de votos via dispositivos *mobile* exige mais do que uma simples solução técnica. Foi necessário um estudo para estabelecer um arranjo político e institucional robusto entre o Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal (TREDF), o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e o Ministério das Relações Exteriores (MRE). Esse arranjo possibilita o compartilhamento de dados biométricos dos eleitores no exterior, por meio da Base de Dados da Identificação Civil Nacional (ICN), viabilizando a adoção de uma votação *mobile*. Cada órgão desempenha um papel complementar, contribuindo com mecanismos essenciais para o sucesso do sistema proposto. A governança foi estruturada em um modelo colaborativo, resultando na execução eficaz para um Acordo de Cooperação Técnica (ACT) necessário para a implementação final desse sistema inovador.

Para isso, foi destacado e analisado dentre os mecanismos de governança negocial e mecanismos técnicos, as seguintes Variáveis Independentes (VI): VI.1 - Autonomia Organizacional, VI.2 - Alinhamento Estratégico, VI.3 - Mecanismos de *Accountability*, VI.4 - Gestão de Riscos e Compliance, VI.5 - Engajamento de *Stakeholders*, VI.6 - Flexibilidade e Inovação e VI.7 - Capacidade de Implementação. Ficou evidenciado que a evolução dessas variáveis está diretamente conectada ao

aumento da maturidade da governança eleitoral no exterior. A partir das três fases analisadas (FASE 1 - 2006-2010, FASE 2 - 2014-2018 e FASE 3 - 2022), observou-se uma clara progressão na maturidade tanto das Variáveis Independentes (VI) quanto da Variável Dependente (VD), refletindo a governança eleitoral intrinsecamente. Foram observadas três Variáveis Independentes (VI), em destaque:

- a) A VI.1 - Autonomia Organizacional, que teve a menor evolução de 2006 a 2022, onde algumas ações estratégicas são necessárias para o aumento da maturidade dessa variável, como por exemplo, o ajustes de normativos dentro da Justiça Eleitoral e delegação de poderes, permitindo que o TREDF tenha maior capacidade de tomada de decisão sem depender constantemente de validações do TSE e conceder maior controle ao TREDF sobre a alocação de recursos, tantos financeiros quanto humanos e tecnológicos, facilitando a execução de políticas mais eficientes e adaptadas ao contexto da eleição do exterior;**
- b) A VI.2 - Alinhamento Estratégico, que teve a maior evolução de 2006 até 2022, é essencial para a governança eleitoral no exterior, pois a coordenação eficiente entre os atores envolvidos promove uma execução eficaz e harmoniosa das atividades; e**
- c) A VI.5 - Engajamento dos *Stakeholders*, que teve uma evolução mediada e constante de 2006 até 2022, mas considerada uma variável importantíssima e coringa no contexto do aumento da governança eleitoral do exterior, pois desempenha um papel central na facilitação da implementação de políticas e assegura uma melhoria contínua das variáveis independentes (VI), fortalecendo a compreensão compartilhada do processo eleitoral no exterior, entre todos os atores envolvidos, impactando diretamente nas outras variáveis independentes, como por exemplo a VI.7 - Capacidade de Implementação, que obteve uma evolução substancial da FASE 1 para a FASE 3 e faz total diferença na melhoria do processo eleitoral do exterior.**

Para garantir a continuidade e a eficácia desse avanço tecnológico, propõe-se a criação de um novo Acordo de Cooperação Técnica (ACT) entre TREDF, TSE e MRE. Esse acordo deverá focar em fortalecer as Variáveis Independentes (VI) já analisadas, garantindo que o desenvolvimento de uma estrutura de pilotagem para a coleta de

votos via *mobile* no exterior seja feito de maneira sustentável, segura, transparente e auditável. As Variáveis Independentes (VI) devem ser trabalhadas, como sugestão, da seguinte forma:

- a) **VI.1 - Autonomia Organizacional:** O ACT deve formalizar a autonomia de cada órgão envolvido, assegurando que decisões técnicas e operacionais possam ser tomadas de forma ágil, respeitando a alçada de cada instituição. Isso permitirá que a implementação das soluções tecnológicas não sofra atrasos ou bloqueios burocráticos, aumentando a eficiência do processo;
- b) **VI.2 - Alinhamento Estratégico:** Um ponto fundamental do ACT será a criação de um comitê interinstitucional permanente para o alinhamento estratégico entre TREF, TSE e MRE. Esse comitê deverá garantir que as metas e objetivos de cada instituição estejam sincronizados, evitando duplicidades de esforços e promovendo sinergias que potencializam os resultados. A manutenção do GT-ZZ deverá ser contínua com o objetivo de propor novas soluções para o aumento contínuo da maturidade da governança eleitoral do exterior;
- c) **VI.3 - Mecanismos de *Accountability*:** Para assegurar a transparência e a responsabilização dos atores envolvidos, o ACT deve estabelecer indicadores claros de desempenho e mecanismos de monitoramento contínuo, com a criação de repositório que contemple informações exclusivas e detalhadas das eleições do exterior. A prestação de contas de forma detalhada, tanto para o público quanto para as partes internas, permitirá ajustes dinâmicos à medida que o projeto avança.
- d) **VI.4 - Gestão de Riscos e *Compliance*:** Um sistema eleitoral que utiliza dispositivos *mobile* para coletar votos demanda uma abordagem robusta de gestão de riscos e *compliance*. O ACT deverá prever a criação de protocolos específicos para a identificação e mitigação de riscos cibernéticos, com auxílio de Universidades que já apoiam a Justiça Eleitoral (UNICAMP, USP e UFPE) e parceiros governamentais, além de garantir que todas as normas de privacidade e proteção de dados sejam rigorosamente seguidas;
- e) **VI.5 - Engajamento de *Stakeholders*:** O sucesso da implementação de uma pilotagem no sistema de coleta do voto do público do exterior com a utilização de *mobile* dependerá de um engajamento ativo de todos os

stakeholders, incluindo eleitores, diplomatas, técnicos e autoridades eleitorais. O ACT deverá prever ações de comunicação clara e objetiva para esses grupos, garantindo que todos estejam cientes das novas ferramentas, procedimentos e requisitos de segurança;

- f) **VI.6 - Flexibilidade e Inovação:** A coleta de votos via *mobile* é uma inovação em constante evolução e o ACT deve prever a flexibilidade necessária para adaptar e ajustar as soluções tecnológicas de acordo com os desafios que surgirem. Isso inclui a possibilidade de introduzir novos dispositivos e softwares, garantindo que o sistema eleitoral se mantenha atualizado frente às rápidas mudanças tecnológicas; e
- g) **VI.7 - Capacidade de Implementação:** A capacidade técnica e operacional para implementar essa nova estrutura de coleta de votos será um elemento crítico do ACT. Para isso, será necessário prever a capacitação contínua das equipes envolvidas, além de investimentos em infraestrutura tecnológica que suportem o aumento da demanda e o uso seguro e eficiente dos aplicativos *mobile*.

O sucesso desta proposta de ACT para a implementação de pilotagem de um sistema de votação *mobile* no exterior pode abrir caminho para uma série de inovações futuras no sistema eleitoral brasileiro. A longo prazo, essa tecnologia poderá ser expandida para outros contextos, incluindo eleitores no Brasil, aumentando a acessibilidade e a inclusão eleitoral, tanto em termos de locomoção quanto de informação, para que o sistema seja cada vez mais integrador e acessível. Além disso, o modelo de governança que se estabelece com base nesses arranjos de governança pode servir de referência para outros países que buscam modernizar seus processos eleitorais com o uso de tecnologias digitais e interoperabilidade de dados biométricos e biográficos.

Para fortalecer a inovação deste ACT, sugere-se a inclusão de novos atores, como universidades, institutos de pesquisa e outras entidades especializadas no arranjo de governança e na área de tecnologia. Essa colaboração traria novas perspectivas e avanços tecnológicos, além de requisitos de segurança cibernética e transparência, contribuindo para um desenho mais robusto e bem-estruturado. Essa expansão do arranjo garantiria que o ACT esteja sempre atualizado com as melhores práticas tecnológicas e que ofereça uma base sólida para a evolução contínua do processo eleitoral.

O ACT proposto não apenas permitirá a implementação de uma solução inovadora, mas também fortalecerá a governança eleitoral como um todo, criando uma rede de colaboração eficaz entre os órgãos envolvidos. A adoção dessa nova estrutura de governança e pilotagem poderá garantir que o Brasil continue na vanguarda da inovação eleitoral, oferecendo aos eleitores, tanto no exterior quanto no Brasil, um sistema moderno, seguro, auditável e inclusivo para o exercício do direito ao voto.

Este trabalho focou na solução com a utilização de coleta de voto via *mobile*. Existem outras soluções que são utilizadas no mundo com a mesma finalidade. A título de complemento dessa solução cito o caso das Eleições na Estônia⁸⁹, que possui modelo inovador de votação digital e presencial. Com cerca de 1,3 milhão de habitantes e uma área inferior ao estado do Espírito Santo, tem se destacado como um dos países mais digitalizados do mundo. Desde sua independência em 1991, a Estônia investiu fortemente em tecnologia e governança eletrônica, o que permitiu a implementação de serviços públicos quase totalmente digitais. Possui interoperabilidade dos dados biográficos e biométricos, no mesmo formato que a Holanda, México e Uruguai). Atualmente, 99% dos serviços públicos estonianos estão disponíveis online 24 horas por dia, 7 dias por semana, promovendo agilidade e eficiência ao reduzir drasticamente o tempo de trabalho estatal, o equivalente a 844 anos economizados em apenas 12 meses de funcionamento pleno do sistema digital.

Um dos maiores avanços nesse cenário de modernização é o sistema de votação *online*, conhecido como *i-Voting*, implementado desde 2005, que é uma consequência da modernização e implementação de tecnologia on-line em todo o País. O voto é opcional e esse modelo permite que 44% dos eleitores votem de forma remota, utilizando *mobile*, *tablets* ou computadores. O processo ocorre durante um período pré-determinado de cerca de 10 dias e garante flexibilidade ao eleitor, pois permite que ele vote quantas vezes quiser, sendo contabilizado apenas o último voto registrado.

Para votar *online*, o cidadão utiliza sua identidade digital, um documento com *chip* similar ao RG brasileiro, que atribui um código

⁸⁹ TSE [2021]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2021/Novembro/eleicoes-pelo-mundo-sistema-de-votacao-digital-e-realidade-na-estonia>. Acesso em 10 dez 2025.

único e pessoal a cada indivíduo. A autenticação ocorre em duas etapas, sendo a primeira para confirmar a identidade do eleitor e a segunda para finalizar o voto, garantindo a segurança do processo. Após o envio do voto, a Comissão Nacional Eleitoral recebe a informação de forma anônima, suprimindo os dados de identificação do eleitor para preservar o sigilo do voto. O voto online estoniano incorpora múltiplos mecanismos de segurança, como a autenticação em dois fatores e a utilização de uma certificação digital integrada ao documento de identidade. Esse mesmo sistema é amplamente utilizado em transações bancárias e acessos a sistemas privados no Brasil.

Apesar da forte digitalização, a Estônia mantém a modalidade de voto por cédula tradicional, que opera de forma semelhante ao modelo brasileiro. Durante o período eleitoral de 10 dias, os eleitores podem comparecer às chamadas seções temporárias para votação antecipada ou às seções eleitorais regulares no último dia de eleição. Além disso, a Estônia adota um sistema de urna móvel para garantir acessibilidade a eleitores com dificuldades de locomoção, como idosos ou hospitalizados. Nesses casos, o mesário vai até a residência, hospital ou asilo do eleitor, fornecendo a cédula de papel para que o voto seja registrado com privacidade e segurança.

O sistema eleitoral da Estônia reflete as características culturais do país, utilizando-se de forma moderna e tecnológica na coleta do voto de forma online, além de coleta do voto por cédula, voltada para quem vive no campo e preserva a cultura local. O equilíbrio entre inovação e tradição faz da Estônia um exemplo de modernização no processo eleitoral, destacando-se globalmente pela eficiência digital, ao mesmo tempo em que respeita a diversidade de suas populações urbanas e rurais.

O objetivo principal deste estudo de caso, foi cumprido e demonstrou que as condições político-institucionais influenciam a estruturação e o funcionamento dos arranjos de governança voltado à implementação de um sistema de coleta de votos no exterior.

Diante da análise abrangente do conjunto das Variáveis Independentes (VI) e da Variável Dependente (VD), os dados apontam indícios importantes na direção de corroboração da hipótese, ou seja, de que o aumento da maturidade da governança das eleições no exterior parece estar relacionado em algum sentido e grau ao aprimoramento das Variáveis Independentes (VI), indicando também,

que as condições político-institucionais influenciam a estruturação e o funcionamento do arranjo de governança entre os atores, assim como os mecanismos voltados ao estabelecimento desta coordenação.

Por fim, ao longo das fases estudadas, observou-se que o sucesso de qualquer inovação no sistema eleitoral brasileiro, especialmente para atendimento ao público no exterior, depende do contínuo fortalecimento das relações institucionais e dos mecanismos de governança. A criação de um novo Acordo de Cooperação Técnica, nesse contexto, é não apenas desejável, mas essencial para garantir a sustentabilidade da democracia digital no Brasil e no mundo, consolidando um sistema eleitoral moderno e eficiente.



REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). **Collaborative governance in theory and practice**. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571. Retrieved from <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- BACHTIAR, Arief; SUHARDI; MUHAMAD, Wardani. **Literature review of open government data**. *International Conference on Information Technology Systems and Innovation*, ICITSI 2020 - Proceedings, Bandung, p. 329–334, 2020.
- Baptista, P., & Antoun, L. (2022). **Governo Digital: política pública, normas e arranjos institucionais no regime federativo brasileiro: A edição da Lei Federal nº 14.129/2021 e o desenvolvimento da política nacional de governo digital**. *Revista Da Faculdade De Direito Da UERJ - RFD*, (41), 1–34. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/rfd.2022.70724>. Acesso em 17 abr 2024.
- Bevir, M. . **Governance: A Very Short Introduction**. Oxford University Press. (2012)
- CNJ. **Conselho Nacional de Justiça**. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3706>. Acesso em 06 jun. 2023.
- COELHO, Augusto César Albuquerque. **Web design responsivo: melhorando interfaces e a experiência do usuário na navegação web**, 2016. Disponível em: <http://www.publica-estaciofic.com.br/revistas/index.php/REVER/article/view/163/72>. Acesso em: 19 jun. 2023
- Cunill Grau, N., 2005. **La Intersectorialidad en el Gobierno y Gestión de la Política Social**. In: X Congreso Internacional del CLAD. Santiago.
- CUSIN, Cesar Augusto. **Inclusão digital via acessibilidade web**, 2018. Disponível em: <http://revista.ibict.br/liinc/article/view/3189>. Acesso em: 21 jun. 2023.
- DINIZ, Debora; MUNHOZ, Ana Terra Mejia. **Cópia e Pastiche: plágio na comunicação científica**. *Argumentum*. Vitória (ES), ano 3, n.3, v. 1, p.11-28, jan./jun. 2011.
- Ostrom, E. **Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action**. Cambridge University Press. (1990).

FEIJO, Valéria Casaroto; GONÇALVES, Berenice Santos; GOMEZ, Luiz Salomão Ribas. **Heurística para Avaliação de Usabilidade em Interfaces de Aplicativos Smartphones: Utilidade, Produtividade e Imersão.** Disponível em:

<https://www.ufrgs.br/det/index.php/det/article/download/141/85>.

Acesso em 18 de jun. de 2023.

FILGUEIRAS, Fernando; ALMEIDA, Virgílio. **Governance for the digital world: neither more State nor More Market.** Springer Nature. London: Palgrave, 2020. Disponível em: DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-55248-0>. Acesso em abr 2024.

FONTENELLE, André. **Metodologia Científica: como definir os tipos de pesquisas do seu TCC?** 2015-2018. Disponível em: http://www.andrefontenelle.com.br/tipos-de-pesquisa/#Metodologia_TCC_tipos_de_pesquisa_caracteristicas_e_modos_de_utilizacao. Acesso em: 28 jun. 2023.

FUCUSHIMA, Ana Ayumi; MARQUES, Ana Paula Ambrósio Zanelato; PARRÃO, Juliene Aglio O. **Artigo Científico: Revisão da literatura sobre a usabilidade e acessibilidade em ambiente WEB.** Toledo Prudente - Centro Universitário. 2020. Disponível em: <http://intertemas.toledoprudente.edu.br/index.php/ETIC/article/view/8604>. Acesso 19 jun. 2023

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**, 6. ed. Rio de Janeiro: GrupoGEN, 2017. Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/150/o/Anexo_C1_como_elaborar_projeto_de_pesquisa_-_antonio_carlos_gil.pdf. Acesso em 28 de ago. 2023.

GOMIDE, Alexandre de Ávila ; PIRES, Roberto Rocha Coelho. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas.** IPEA, Brasília, 2014.

GOV.BR. **Serviço e Informações do Brasil.** Disponível em: <https://www.gov.br>. Acesso em 28 mar. 2023.

KROKOSZ, M. **Autoria e plágio: um guia para estudantes, professores, pesquisadores e editores.** São Paulo: Editora Atlas, 2012, p. 39-58.

LAVILLE, C. DIONNE, J. **A Construção do Saber – Manual de metodologia de pesquisa em ciências humanas**. Artmed; UFMG. 2007. (Capítulos 4 a 8 – pp. 84-233).

LEAL, E. J. M. (2002). **Um desafio para o pesquisador: a formulação do problema de pesquisa**. Contrapontos, v. 2, n.5, p. 237-250, 2002.

Lotta, G., & Favareto, A.. (2016). **Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil**. *Revista De Sociologia E Política*, 24(57), 49–65. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/6PNRfxxr9CBqBMBHK58b6Hx/?lang=pt>. Acesso em 07 mar. 2024

Macedo, A. dos S., & Ferreira, M. A. M.. (2020). **Arranjo institucional e a capacidade estatal de implementação do Projeto Mais Médicos Brasil (PMMB)**. *Revista De Sociologia E Política*, 28(76), e008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/hsyCHXqZJGGVgWVjg4TLtZy/>. Acesso em 07 mar. 2024.

MARCIANO, João Luiz Pereira. **Segurança da Informação - uma abordagem social**. Departamento de Ciência da Informação e Documentação da Universidade de Brasília. 2006. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/1943/1/Jo%c3%a3o%20Luiz%20Pereira%20Marciano.pdf>. Acesso em 19 jun. 2023.

MAREGA, Luana Saleme. **Usabilidade em interfaces Web**, 2016. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiCi_DLztn_AhWbqJUCHUCtDQsQFnoECBIQAQ&url=https%3A%2F%2Fpesquisafatec.com.br%2Fojs%2Findex.php%2Fefatec%2Farticle%2Fdownload%2F117%2F113&usg=AOvVaw2CFFCBwERA6bLIVoRXElmH&opi=89978449. Acesso em: 18 abr. 2023.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual da gestão pública contemporânea**, 4 ed. São Paulo: atlas, 2012.

MARTINS, Humberto Falcão, MARINI, Caio. **Um guia de governança para resultados na administração pública**. Brasília. Publix Editora, 2010.

MARTINS, Humberto Falcão & MARINI, Caio. 2014. **Governança pública contemporânea – uma tentativa de dissecação conceitual**. Revista do TCU, edição n° 130. Disponível em:

<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/issue/view/8/8>. Acesso em 16 ago. 2023.

MAZIERO, C. A. **Sistemas Operacionais: Conceitos e Mecanismos**. p. 356, 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes, **Direito Administrativo Brasileiro**, São Paulo, Ed. Medeiros, 2003. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/277147/o-servico-publico-nao-pode-ser-estaque>. Acesso em 28 mai. 2023.

MENDES, Laura Schertel. **Privacidade, proteção de danos e defesa do consumidor: linhas gerais de um novo direito fundamental**. – São Paulo: Saraiva, 2014

MENDONÇA, Ana Waley. **Metodologia para estudo de caso**. Palhoça : UnisulVirtual, 2014. Disponível em <https://repositorio.animaeducacao.com.br/bitstream/ANIMA/21932/1/fulltext.pdf>. Acesso em 30 de ago. 2023.

MINAYO, M. C. S. (Org.) **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

NETO, Olibário José Machado. **Usabilidade da interface de dispositivos móveis: heurísticas e diretrizes para o design**. Instituto de Ciências Matemáticas e de Computação, Universidade de São Paulo, 2013.

NIELSEN, Jacob. (1994). Heuristic evaluation. In Nielsen, J. and Mack, R. L., editors, **Usability Inspection Methods**, pages 25–62. John Wiley & Sons, New York, NY, USA. Disponível em: <http://dl.acm.org/citation.cfm?id=189200.189209>. Acesso em 10 mar. 2023.

PEDRO, Alexandre Raphael Pereira. **GESTÃO DE RISCOS NAS LICITAÇÕES DO CINDACTA I: UM ESTUDO DE CASO**. IDP 2022. Mestrado Profissional em Administração Pública - Dissertação. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/4171/1/DISSERTACAO_ALEXANDRE%20RAPHAEL%20PEREIRA%20PEDRO_MESTRADO%20OEM%20ADMINISTRA%c3%87%c3%83O.pdf. Acesso em 20 de jul. 2023

PEGORINI, JÉSSICA IARA. **Autenticidade, integridade e anonimidade no sistema de votação eletrônica do Brasil**. Universidade Tecnológica

Federal do Paraná/PR 2019. Disponível em: http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/10770/1/DV_COENS_2019_2_7.pdf. Acesso em 07 jun. 2023.

SENRA, Kefren Silva. **A DEFINIÇÃO DO OBJETO E A APLICAÇÃO DA DILIGÊNCIA NAS AQUISIÇÕES DE AUTOPEÇAS: UM ESTUDO DE CASO DO COMANDO LOGÍSTICO DO EXÉRCITO BRASILEIRO**. IDP 2022. Mestrado Profissional em Administração Pública - Dissertação. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/4189/1/DISSERTACAO_%20%20KEFREN%20SILVA%20SENRA_%20MESTRADO_2022.pdf. Acesso em 23 de Jul. 2023.

SIDNEY, M. **Policy Formulation: Design and Tools**. P.79-87. In: Fischer, F., Miller, G.J. and Sidney, M.S., Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods. Boca Raton, CRC Press, 2007.

TREDF. **Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal**. Disponível em: <https://www.tre-df.jus.br>. Acesso em 28 mar. 2023.

TSE. **Tribunal Superior Eleitoral**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br>. Acesso em 28 mar. 2023.

TSE. **Tribunal Superior Eleitoral**. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/biometria/>. Acesso em 05 jun. 2023.

TSE. **Tribunal Superior Eleitoral**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/biometria/biometria>. Acesso em 05 jun. 2023.

USP. **Universidade de São Paulo**. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/55/55134/tde-07012014-110754/publico/dissertacaoOlibario.pdf>. Acesso em 07 jun. 2023.

WEILL, P.; ROSS, J. W. **Governança de Tecnologia da Informação**. São Paulo: M. Books do Brasil Editora Ltda, 2006.

YIN, R. K. **Estudo de caso: Planejamento e métodos**. 3a ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.



APÊNDICES

APÊNDICES

APÊNDICES

ANEXO I - ENTREVISTAS - PERGUNTAS ABERTAS AOS ATORES (MODELO)

Instituição	() TSE () TREF () MRE
Cargo	
Nome	
Contextualização	<p>A maturidade institucional é um conceito fundamental que se encaixa na governança negocial de uma organização pública federal, especialmente no contexto de arranjos institucionais verticais. Ela se refere ao nível de desenvolvimento que uma instituição alcançou em relação à sua capacidade de gerir processos, tomar decisões de forma autônoma, implementar políticas eficazes, e responder de forma adaptativa aos desafios internos e externos. Na prática, a maturidade institucional influencia diretamente a eficácia com que as variáveis de governança negocial são implementadas. Vamos citar algumas Variáveis Independentes (VI) que serão tratadas e analisadas nesse contexto do trabalho e gostaríamos de saber:</p>

Pergunta 1	<p>VI.1. Autonomia Organizacional: Refere-se ao grau em que a organização possui liberdade para tomar decisões sem interferência externa. Isso inclui a capacidade de definir suas próprias políticas, procedimentos e prioridades de acordo com sua missão e objetivos estratégicos. Em um arranjo vertical, essa autonomia precisa ser balanceada com o alinhamento às diretrizes governamentais mais amplas (CNJ e TSE).</p>	
	Eleições com urnas eletrônicas	Considerações por ano eleitoral
	2006 - () baixa () média () alta	
	2010 - () baixa () média () alta	
	2014 - () baixa () média () alta	
	2018 - () baixa () média () alta	
	2022 - () baixa () média () alta	
	<ul style="list-style-type: none"> • Observações Gerais: • Pontos Positivos: 	

<ul style="list-style-type: none"> • Pontos Negativos:

Pergunta 2	VI.2. Alinhamento Estratégico: A capacidade da organização de alinhar suas operações e objetivos estratégicos com as prioridades e políticas do Poder Judiciário (TSE e CNJ) e Governo Federal, mantendo sua independência operacional.	
	Eleições com urnas eletrônicas	Considerações por ano eleitoral
	2006 - () baixa () média () alta	
	2010 - () baixa () média () alta	
	2014 - () baixa () média () alta	
	2018 - () baixa () média () alta	
	2022 - () baixa () média () alta	
	<ul style="list-style-type: none"> • Observações Gerais: • Pontos Positivos: • Pontos Negativos: 	

Pergunta 3	VI.3. Mecanismos de Accountability: A maturidade institucional fortalece os mecanismos de responsabilização, pois organizações maduras tendem a ter sistemas de governança mais robustos, com processos transparentes de monitoramento e avaliação. O TREDF possui o portal de transparência com painéis para consulta pelo público externo de todas as aquisições, planejamentos e atividades. Isso permite uma prestação de contas mais eficaz tanto internamente quanto para o público e órgãos de supervisão (CNJ, TSE e TCU).	
	Eleições com urnas eletrônicas	Considerações por ano eleitoral
	2006 - () baixa () média () alta	
	2010 - () baixa () média () alta	
	2014 - () baixa () média () alta	
	2018 - () baixa () média () alta	

2022 - () baixa () média () alta	
<ul style="list-style-type: none"> • Observações Gerais: • Pontos Positivos: • Pontos Negativos: 	

Pergunta 4	<p>VI.4. Gestão de Riscos e Compliance: Instituições com alta maturidade são mais capazes de desenvolver e implementar sistemas de gestão de riscos e compliance de forma efetiva. Elas têm estruturas para identificar, avaliar e mitigar riscos de forma proativa, bem como para garantir a aderência aos regulamentos e leis.</p>	
	Eleições com urnas eletrônicas	Considerações por ano eleitoral
	2006 - () baixa () média () alta	
	2010 - () baixa () média () alta	
	2014 - () baixa () média () alta	
	2018 - () baixa () média () alta	
	2022 - () baixa () média () alta	
	<ul style="list-style-type: none"> • Observações Gerais: • Pontos Positivos: • Pontos Negativos: 	

Pergunta 5	<p>VI.5. Engajamento de Stakeholders: A maturidade institucional facilita a criação de canais para o engajamento construtivo de stakeholders, pois organizações maduras reconhecem a importância de construir relações de confiança e colaboração com partes interessadas internas e externas.</p>	
	Eleições com urnas eletrônicas	Considerações por ano eleitoral
	2006 - () baixa () média () alta	
	2010 - () baixa () média () alta	
	2014 - () baixa () média () alta	

2018 - () baixa () média () alta	
2022 - () baixa () média () alta	
<ul style="list-style-type: none"> • Observações Gerais: • Pontos Positivos: • Pontos Negativos: 	

Pergunta 6	<p>VI.6. Flexibilidade e Inovação: Instituições maduras têm a capacidade de se adaptar a mudanças e incorporar inovações que promovam a eficiência e eficácia organizacional. Elas conseguem balancear a necessidade de inovação com a manutenção do alinhamento estratégico e a aderência aos princípios de governança.</p>	
	Eleições com urnas eletrônicas	Considerações por ano eleitoral
	2006 - () baixa () média () alta	
	2010 - () baixa () média () alta	
	2014 - () baixa () média () alta	
	2018 - () baixa () média () alta	
	2022 - () baixa () média () alta	
	<ul style="list-style-type: none"> • Observações Gerais: • Pontos Positivos: • Pontos Negativos: 	

Pergunta 7	<p>VI.7. Capacidade de Implementação: A maturidade institucional também se reflete na capacidade de uma organização de implementar efetivamente suas políticas e programas. Organizações maduras têm sistemas, processos e competências que facilitam a execução de suas estratégias e objetivos.</p>	
	Eleições com urnas eletrônicas	Considerações por ano eleitoral
	2006 - () baixa () média () alta	
	2010 - () baixa () média () alta	

2014 - () baixa () média () alta	
2018 - () baixa () média () alta	
2022 - () baixa () média () alta	
<ul style="list-style-type: none"> • Observações Gerais: • Pontos Positivos: • Pontos Negativos: 	

ANEXO II - PLANILHA DE PONTUAÇÃO APÓS ENTREVISTAS - VARIÁVEIS INDEPENDENTES

ÓRGÃO	ATOR	VARIÁVEIS INDEPENDENTES (VI) - AVALIAÇÃO DE MATURIDADE DA GOVERNANÇA ELEITORAL POR ANO ELEITORAL																																		
		VL1 Autonomia Organizacional				VL2 Alinhamento Estratégico				VL3 Mecanismos de Accountability				VL4 Gestão de Riscos e Compliance				VL5 Engajamento de Stakeholders				VL6 Flexibilidade e Inovação				VL7 Capacidade de Implementação										
		Anos Eleitorais				Anos Eleitorais				Anos Eleitorais				Anos Eleitorais				Anos Eleitorais				Anos Eleitorais														
		2006	2010	2014	2018	2022	2006	2010	2014	2018	2022	2006	2010	2014	2018	2022	2006	2010	2014	2018	2022	2006	2010	2014	2018	2022	2006	2010	2014	2018	2022	2006	2010	2014	2018	2022
MRE	1. Entrevistado 01	1	5	5	5	5	1	5	5	5	5	1	5	5	5	5	1	5	5	5	5	1	5	5	5	5	1	5	5	5	5	1	5	5	5	5
TREF	2. Entrevistado 02	1	1	1	1	1	1	3	5	5	5	1	1	1	3	3	1	1	1	1	1	1	3	3	3	3	1	1	1	1	3	1	1	1	1	1
	3. Entrevistado 03	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	1	1	1	1	3	1	1	1	3	3	1	1	1	1	3	1	1	1	1	3
	4. Entrevistado 04	1	1	1	1	3	1	1	1	1	5	1	1	1	1	3	1	1	1	1	3	1	1	1	1	5	1	1	1	1	3	1	1	1	1	5
	5. Entrevistado 05	1	1	1	1	1	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	1	1	1	1	1	5	5	5	5	5
	6. Entrevistado 06	1	1	3	3	5	1	3	5	5	5	1	3	3	5	5	1	3	3	5	5	1	3	5	5	5	1	3	5	5	5	1	3	3	5	5
	7. Entrevistado 07	1	1	1	1	1	1	3	3	5	5	1	1	3	3	3	1	1	1	3	3	3	3	3	3	3	1	3	3	3	3	1	1	3	3	3
	8. Entrevistado 08	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	1	1	1	1	1
	9. Entrevistado 09	1	1	5	5	5	1	1	3	5	5	1	1	3	3	3	1	1	3	5	5	1	1	3	5	5	1	1	3	5	5	1	1	3	5	5
	10. Entrevistado 10	1	1	1	1	3	1	3	5	5	5	1	1	1	3	3	1	1	1	1	1	1	1	1	3	3	1	1	1	1	3	1	1	1	1	3
	11. Entrevistado 11	1	1	3	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	3	5	1	1	1	3	3	1	1	3	3	3	1	1	3	3	3	1	1	3	3	3
	TSE	12. Entrevistado 12	1	5	5	5	5	1	5	5	5	5	1	5	5	5	5	1	1	1	1	1	1	5	5	5	5	1	1	1	1	1	1	5	5	5
13. Entrevistado 13		1	3	3	3	3	3	3	5	5	5	1	1	3	3	3	1	3	3	3	3	1	3	3	3	3	1	3	3	5	5	3	5	5	5	5
14. Entrevistado 14		5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	3	3	5	5	5	3	3	3	5	5	5	5	5	5	5	3	3	3	5	5	3	3	3	5	5
15. Entrevistado 15	1	3	3	3	3	1	5	5	5	5	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	3	3	3	1	3	3	3	3	1	5	5	5	5	
Soma dos Valores das Variáveis Independentes		19	31	39	37	43	25	45	55	59	65	21	31	41	47	53	19	27	29	39	47	23	39	45	51	55	17	29	35	41	51	23	39	45	53	59

ANÁLISE DAS VARIÁVEIS INDEPENDENTES (VI)

Maturidade da Governança Eleição por Variável Independente e por ano
(Memória de Cálculo - Média das Variáveis = Somas dos valores das VL1/7, VL2/7, VL3/7, VL4/7, VL5/7, VL6/7 e VL7/7)

2006	21,0
2010	34,4
2014	41,3
2018	46,7
2022	53,3

Faixa de avaliação: Baixa 0 a 25
Média 26 a 50
Alta 51 a 75

Peso maturidade: Baixa 1
Média 3
Alta 5
Não participou do processo = N/A 1

ANÁLISE DAS VARIÁVEIS DEPENDENTES (VD) X VARIÁVEIS INDEPENDENTES (VI)

Análise comparativa das Variáveis Dependentes (VD) em relação as Variáveis Independentes (VI)
(Memória de Cálculo - Média das Variáveis do bloco com os anos do bloco / número de anos)

VD	Bloco 1		Bloco 2	Bloco 3
	Baixa (2006-2010)	Média (2014-2018)	Alta (2022)	
VL1	25	38	43	
VL2	35	57	65	
VL3	26	44	53	
VL4	23	34	47	
VL5	31	48	55	
VL6	23	38	51	
VL7	31	49	59	

Faixa de avaliação: Baixa 0 a 25
Média 26 a 50
Alta 51 a 75



idp

Bo
pro
cit
ref
Noss
são e

idp

A ESCOLHA QUE
TRANSFORMA
O SEU CONHECIMENTO