

GUINÉ-BISSAU: A GOVERNANÇA ELEITORAL GARANTIU A INCERTEZA SUBSTANTIVA NAS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS DE 2019?

JOSÉ MOREIRA¹; PAULO ANÓS TÉ²;
ALVARO AUGUSTO DE BORBA BARRETO³

¹Universidade Federal de Pelotas 1 – josesilvamoreira19@gmail.com

²Universidade Federal de Pelotas – pauloanoste0@gmail.com

³Universidade Federal de Pelotas – albarretsul@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo analisa a capacidade do modelo da governança eleitoral na Guiné-Bissau em garantir a incerteza substantiva e a idoneidade das eleições democráticas, pressuposto fundamental de qualquer sistema democrático (Dahl, 1997; Przeworski, 1988). Assim, a partir as análises críticas do funcionamento dos Órgãos da Gestão Eleitoral (OGE), dos pressupostos e regras que regem os processos eleitorais e o comportamento dos atores políticos (partidos e candidatos), o texto problematiza até que ponto os organismos eleitorais garantiram a incertezas substantivas das eleições e como resultados eleitorais permanecem verdadeiramente imprevisíveis e livres de manipulação política.

A Declaração Universal da Democracia (1997) fixa que os elementos necessários para o exercício de um governo democrático são a realização de eleições livres a intervalos regulares, sendo necessária que uma sociedade democrática deve ser sempre alimentada pela educação e o princípio da liberdade de opinião e expressão. Essas asseverações já haviam sido exploradas por Dahl no seu livro “Polyarchy: participation and opposition” (2002). Para o autor, numa sociedade democrático, devem ser observados alguns dos seguintes requisitos: igualdade política, oportunidades iguais de votar entre os cidadãos e que os seus votos sejam iguais, devendo, portanto, as eleições serem organizadas de forma livre, justa e idônea. Para tanto, é necessária a existências das instituições que possam fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência (Dahl, 2002) e outras variáveis que garantam a credibilidade das eleições democracias (Mozaffar; Schedler, 2002; Oliveira, 2009; Torres; Diaz, 2015).

Apesar deste ser um pressuposto normativo desejável nos sistemas democráticos, as eleições têm suscitado questionamentos a processos de governança eleitoral e suas estruturas. Nesse ponto, em meado dos anos de 2000, Mozaffar e Schedler (2002), propõem pensar nos mecanismos, formas e condições que tornam possíveis a realização das eleições livres, justas e idôneas, sendo, portanto, neste aspecto importante analisar a governança eleitoral, assunto que permaneceu amplamente ignorado nos estudos do campo da Ciência Política e da Política Comparada, e nos estudos sobre a democratização.

Conforme os autores, a Governança Eleitoral (GE) refere-se a “um grande número de atividades que cria e mantém o vasto arcabouço institucional no qual se realizam o voto e a competição política” (Mozaffar; Schedler, 2002, p. 7). Ela opera em três níveis diferentes, mas complementares: elaboração de regras (*rule making*), aplicação de regras (*rule application*) e adjudicação de regras (*rule adjudication*). Em suma, ao operar nesses níveis, deve garantir a “verdade eleitoral” para garantir o sucesso do processo eleitoral. E, portanto, são instituições centrais

no coração da democracia liberal, ao lado dos poderes legislativo, que promulga e autoriza as regras eleitorais, e judiciário, que julga disputas eleitorais e analisa a constitucionalidade das leis (Torres; Diaz, 2015).

Porém, conforme Mozaffar e Schedler (2002, p. 6), “a governança eleitoral eficaz por si só não garante boas eleições [...] Mas boas eleições são impossíveis sem uma governança eleitoral eficaz”. Daí que, segundo os autores, pode-se afirmar que se a tarefa central da governança eleitoral é institucionalizar a incerteza substantivas das eleições e garantir a certeza institucionalizada do processo, o fracasso em fazê-lo pode-se originar em qualquer um desses níveis da governança que também inclui todo ciclo eleitoral, podendo comprometer a transparência do processo. Todavia, para Barreto (2015), os pressupostos da sua fundamentação são “neutros” e apenas apresentam os mecanismos que possibilitam a realização do processo eleitoral, seja ele democrático ou não.

Na sua visão normativa, a GE visa à realização de eleições livres e justas (*free & fair*), transparentes, contribuindo para a credibilidade e aceitação dos resultados eleitorais. Além disso, a governança eleitoral deve garantir a verdade da eleição (Guiné-Bissau, 2013) ou verdade eleitoral (Oliveira, 2009; Torres; Diaz, 2015), veracidade do escrutínio ou autenticidade eleitoral, ou autenticidade do voto e da apuração (Nobre, 2020; Salgado, 2010), boa eleição (Freidenberg, 2017) e integridade eleitoral (Norris, 2014).

A partir da perspectiva de Przeworski (1988), uma boa governança eleitoral possibilita a institucionalização da incerteza substantiva, sendo, portanto, uma medida confiável da imparcialidade das instituições eleitorais. “Se os vencedores e perdedores são conhecidos de antemão, as instituições parecem tendenciosas”, por isso, o paradoxo é que a incerteza substantiva exige certeza processual das regras, que, de fato, define a tarefa central da governança eleitoral: “organizar a incerteza eleitoral, fornecendo certeza institucional” (Mozaffar; Schedler, 2002, p. 11). O fato implica garantir a existência de regras claras, as quais são aplicadas com isenção, imparcialidade e transparência, e, que, por isso, subsidiam a livre disputa, e sustentam a credibilidade do processo eleitoral (Barreto, 2015).

2. METODOLOGIA

Para a realização do estudo, adotamos uma abordagem qualitativa com base na análise documental e na revisão bibliográfica assente num carácter exploratório-analítico, procurando compreender em que medida o modelo de governança eleitoral vigente na Guiné-Bissau garantiu a incerteza substantiva das eleições democráticas, entendida como a imprevisibilidade legítima dos resultados eleitorais num regime democrático. Para tal, nas fontes bibliográficas, foram consultadas as referências sobre governança eleitoral e a democratização (Przeworski, 1988; Dahl, 2002; Mozafar; Schedler, 2002; Marchetti (2008; Torres; Diaz, 2015; Barreto, 2015). Já os documentos analisados incluem: leis eleitorais, relatórios da Comissão Nacional de Eleições (CNE), decisões judiciais do Supremo Tribunal de Justiça, relatórios de observação eleitoral da West Africa Network for Peacebuilding (WANEP) (Rede da África Ocidental para a Consolidação da Paz da Guiné-Bissau (WANEP-GB), bem como alguns discursos dos atores políticos recolhidos em meios de comunicação. Assim sendo, a análise cinge-se em três elementos importantes: (i) organismos eleitorais, especialmente, a CNE e o Supremo Tribunal de Justiça (STJ); (ii) o quadro normativo e jurídico do processo eleitoral no país; e (iii) comportamento dos atores políticos (partidos políticos e candidatos) no contexto das eleições presidenciais de 2019.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

No processo eleitoral democrático, as eleições assentam na premissa de que os resultados das eleições devem ser incertos, ou seja, não conhecer o vencedor antes dos resultados, mesmo quando as regras são certas sobre o processo. Daí que a incerteza substantiva, conceito discutido por Przeworski (1988), representa uma garantia de que as regras do jogo serão cumpridas durante todo processo eleitoral. No entanto, a incerteza substantiva não se trata do status já alcançado, pois depende da existência de instituições legais robustas capazes de evitar eleições fraudulentas, sendo, portanto, na sua estrutura e organização das eleições transparentes e imparciais para garantir a verdade da eleição (Guiné-Bissau, 2013; Oliveira, 2009; Torres; Diaz, 2015), veracidade do escrutínio ou autenticidade eleitoral, ou autenticidade do voto e da apuração (Nobre, 2020; Salgado, 2010), boa eleição (Freidenberg, 2017) e integridade eleitoral (Norris, 2013, 2019).

Nas eleições presidenciais de 2019 na Guiné-Bissau, o processo eleitoral foi marcado por instabilidades políticas crônicas, desconfiança nos organismos eleitorais e alegações recorrentes de fraude e manipulação dos resultados. Nesse sentido, os resultados indicam que, a forma como as eleições foram gerenciadas, a Governança Eleitoral (GE) encontrou desafios devido às suas fragilidades estruturais e operacionais, fato que, de alguma forma, afetou a garantia da incerteza substantiva nas eleições presidenciais de 2019. Ademais, a falta da autonomia e da segurança dos juízes em analisar e julgar o contencioso eleitoral, de fato, agravou as percepções da parcialidade, reforçando as narrativas da interferência política de forma (in)direta na decisão final do STJ sobre o contencioso eleitoral. Nesse sentido, o “jogo” de poder e de autonomia entre a CNE e o STJ, órgãos responsáveis pela gestão eleitoral, organização e validação do processo eleitoral, revelaram-se insuficiente e limitados pelas decisões contraditórias, mas também pelas pressões políticas, sendo que alguns juízes estavam sob ameaça do poder instalado - que obrigou alguns dos juízes a saírem do país por falta de segurança -, colocaram em causa a confiança nas decisões que foram tomadas ao decorrer do processo.

Na base disso, salientamos que, embora as leis eleitorais do país definem, de alguma forma, os pressupostos normativos das eleições, as certezas processuais são limitadas, pois foi perceptível uma série de interpretações divergentes das leis eleitorais por parte do STJ e CNE. O fato aumentou cada vez mais a percepção da parcialidade por parte dos órgãos da gestão eleitoral. Além disso, foi observada uma interferência direta e indireta dos atores políticos e dos militares - pois estes últimos chegaram a ocupar as instalações do STJ e rádios do país durante o contencioso eleitoral, impossibilitando os juízes de se reunirem na plenária - nos organismos eleitorais. Portanto, essas ações têm contribuído para aumentar a percepção das limitações do GE em garantir as incertezas substantivas, sugerindo que a GE bissau-guineense não assegurou plenamente a “certeza processual” que, segundo Mozaffar e Schedler (2002), é condição necessária para garantir a “incerteza substantiva”, isto é, a imprevisibilidade do resultado eleitoral em função da vontade popular, e não de manipulação dos resultados.

4. CONCLUSÕES

Com base em documentos e as referências bibliográficas, argumentamos que, embora com série de desafios a superar, a Governança Eleitoral (GE) bissau-

guineense apresenta sinais de fragilidade, devido às interferências políticas e opacidade institucionais robusta capaz de garantir a incerteza substantiva do processo eleitoral. Portanto, aponta-se, neste sentido, urge reformas institucionais que fortaleçam as instituições eleitorais, sobretudo, a sua independência e a transparência para garantir a integridade do processo eleitoral.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARRETO, Alvaro Augusto de Borba. A Justiça Eleitoral brasileira: modelo de governança eleitoral. **Paraná Eleitoral**, v. 4, n. 2, p.189-216, 2015.
- CNE (COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES) [Guiné-Bissau]. **Resultados das eleições presidenciais**. Guiné-Bissau, 2020. Disponível em: <http://www.cne.gw/> . Acesso em: 27 set. 2024.
- DAHL, Robert Alan. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Edusp, 1997.
- FREIDENBERG, Flavia. ¿ Qué es una buena elección?: el uso de los informes de las misiones de observación electoral para evaluar los procesos electorales latinoamericanos (2013-2016). **Dados**, v. 60, n, 4, p. 1095-1142, 2017.
- MARCHETTI, Vitor. Governança eleitoral: o modelo brasileiro de justiça eleitoral. **Dados**, v. 51, n. 4, p. 865-893, 2008.
- MOZAFFAR, Shaheen; SCHEDLER, Andreas. The comparative study of electoral governance: Introduction. **International Political Science Review**, v. 23, n. 1, p. 5-27, 2002.
- MOZAFFAR, Shaheen. Patterns of electoral governance in Africa's emerging democracies. **International Political Science Review**, v. 23, n. 1, p. 85-101, 2002.
- Nações Unidas. Assembleia Geral. **Declaração universal da democracia: resolução A/62/7 da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas**. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, [1997], 2012.
- NOBRE, Francisco Marcello Alves. **Fake news e Integridade Eleitoral: o papel do Poder Judiciário brasileiro no controle da new media (estudo com base nas eleições presidenciais de 2018)**. 82f. 2020. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade de Lisboa, Lisboa, 2020.
- NORRIS, Pippa. **Why electoral integrity matters**. New York, Cambridge University Press, 2014.
- OLIVEIRA, Marcelo Roseno de. **O sistema jurisdicional de controle das eleições: virtudes e vícios do modelo constitucional brasileiro de apuração da verdade eleitoral**. 2009, 118f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) - Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2009.
- PRZEWORSKI, Adam. Democracy as a contingent outcome of conflicts. In: Elster and R. Slagstad (eds). **Constitutionalism and Democracy** (pp. 59–80). Cambridge: Cambridge University Press, 1988.
- SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral**. 2010. 345f. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010.
- TORRES, Luis Eduardo Medina; DÍAZ, Edwin Cuitláhuac Ramírez. Electoral governance: More than just electoral administration. **Revista de Direito Mexicano**, v. 8, p.33–46, 2015.