



Universidade Federal
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciências Políticas

AILTON GOMES

**Partido Único, Formação do Estado Nacional e Transição Política na
Guiné-Bissau (1973-2023)**

SALVADOR – BA

2024

AILTON GOMES

**Partido Único, Formação do Estado Nacional e Transição Política na
Guiné-Bissau (1973-2023)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Ciência Política (PPGCP) da
Universidade Federal da Bahia (UFBA) como
requisito parcial à obtenção do título de mestre em
Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Valdemar F. de Araújo Filho

SALVADOR – BA

2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) Universidade
Federal da Bahia (UFBA)
Sistema Universitário de Bibliotecas (SIBI) Biblioteca
Universitária Isaias Alves (BUIA/FFCH)

G633 Gomes, Ailton
“Partido único, formação do Estado Nacional e transição política na Guiné-Bissau
(1973-2023)” / Ailton Gomes, 2024.
237 f.

Orientador: Prof. Dr. Valdemar Ferreira de Araújo Filho
Dissertação (mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade
Federal da Bahia, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Salvador, 2024.

1. Ciência política. 2. Partidos políticos. 3. Estado Nacional. 4. Autoritarismo.
5. Democracia. 6. Guiné-Bissau. I. Araújo Filho, Valdemar Ferreira de. II. Universidade Federal
da Bahia. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

CDD: 320

AILTON GOMES

**“Partido Único, Formação do Estado Nacional e Transição Política na
Guiné-Bissau (1973-2023)”**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em Ciência Política, aprovada em três de dezembro de dois mil e vinte e quatro pela Comissão formada pelos professores:



Prof. Dr Arnaldo Provasi Lanzara (UFF)

Doutor em Ciência Política pelo IESP-UERJ



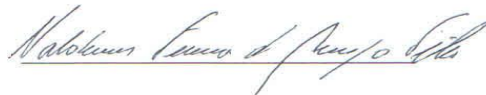
Prof. Dr. Alvin Oliveira Sanches Filho (UFBA)

Doutor em Ciência Política pela USP



Prof. Dr. Paulo Fabio Dantas Neto (UFBA)

Doutor em Ciência Política pelo IUPERJ-UCAM



Prof. Dr. Valdemar Ferreira de Araújo Filho

(UFBA-Orientador)

Doutor em Ciência Política pelo IUPERJ-UCAM

DEDICATÓRIA

Dedico esta dissertação a Deus e aos meus ancestrais por me conceder força e sabedoria durante esta jornada acadêmica.

À minha família, especialmente aos meus pais, Rui Gomes, Nené Vaz e Aua Pereira que sempre acreditaram em mim e me deram apoio incondicional, tanto nos momentos difíceis como nos momentos de sucesso. A vocês minhas queridas irmãs Miriana Gomes, Inaida Gomes, Mariza Gomes, Sani Gomes, Indira Gomes, Vanuza Gomes, Sinira Gomes, Sunilza Gomes e o meu querido irmão Gildo Gomes que sempre me incentivaram a ir mais longe e não desistir dos meus sonhos, sou eternamente grato. De igual modo, dedico este trabalho ao meu querido sobrinho Francisco Mendes.

Dedico este trabalho aos meus queridos tios, Amílcar Mendes, Martinho Mendes e Augusto Gomes (Fodé) pela motivação ao longo deste percurso. Também, aos meus queridos primos, Lívio Barbosa Vaz e Magnusson Mendes, que sempre acreditaram em mim.

Esta dissertação será dedicada de maneira especial à minha noiva Sufi Uissa Correia. Quero que saiba que este trabalho é tanto meu quanto seu, pois sem você ao meu lado nada disso seria possível. Obrigado por cada palavra de incentivo, cada abraço e por acreditar em mim mesmo quando eu duvidei.

AGRADECIMENTOS

Ao longo do tempo percebi que me tornei a pessoa que sou hoje porque existem pessoas que estão sempre ao meu lado. Tornei-me um ser graças a cada pessoa da minha comunidade, porque eu era apenas uma árvore sem raízes, mas as pessoas ao meu redor tornaram-se raízes para me apoiar em todas as circunstâncias.

Gostaria de salientar que, a realização desta dissertação só foi possível graças ao apoio e incentivo de muitas pessoas que merecem a minha sincera gratidão.

Primeiramente, agradeço a Deus e aos meus ancestrais por me darem força e sabedoria para superar os desafios ao longo dessa jornada.

Gostaria de expressar minha profunda gratidão ao meu orientador Prof. Dr. Valdemar F. de Araújo Filho, pela sua orientação incansável, paciência e valiosas contribuições ao longo deste processo. Sua expertise e apoio foram essenciais para o desenvolvimento desta dissertação e para o meu crescimento acadêmico. De igual modo, agradecer a minha orientadora na graduação, Prof.^a Dr.^a Clarisse Goulart Paradis, que foi essencial para a minha entrada no mestrado.

Aos meus colegas pesquisadores e amigos que estiveram ao meu lado, compartilhando ideias, dando apoio emocional e celebrando comigo as pequenas vitórias. Sem a convivência e a ajuda de vocês, este caminho teria sido muito mais difícil.

Aos meus pais, Rui Gomes, Nené Vaz e Aua Pereira, pela educação, apoio incondicional e pelos valores que sempre me passaram. A paciência e o carinho de vocês me deram a base sólida para conquistar mais este degrau.

Expresso minha gratidão a todos os professores e funcionários do Programa Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal da Bahia (UFBA-PPGCP) por todo o conhecimento compartilhado e suporte durante os anos de estudo. De igual modo, agradeço os funcionários do Centro de Estudos e Pesquisa em Humanidades (CRH), nomeadamente Dona Nice e Luciana pelo café que serviu de combustível em todos dias de estudo.

Por fim, agradeço à CAPES, a instituição responsável pela minha permanência no programa de pós-graduação da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Dizer que o apoio financeiro recebido desta instituição faz a diferença, porque serviu de incentivo para a realização deste trabalho. A todos que, de uma forma ou de outra, contribuíram para a realização deste trabalho, deixo aqui o meu muito obrigado.

RESUMO

A pesquisa tem como objeto de investigação as mudanças ocorridas no sistema político da Guiné-Bissau a partir dos anos de 1990, período em que o país transitou de um sistema de partido único vigente desde a independência, em 1973, sob o domínio do Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC), para um sistema formalmente democrático e multipartidário. A Guiné-Bissau passou por mudanças políticas significativas nos últimos 50 anos e nos anos recentes tem vivenciado sucessivas crises políticas e processos de rupturas institucionais, que têm afetado o poder relativo de partidos, lideranças e instituições políticas. No âmbito desse objeto mais amplo de pesquisa, o nosso foco específico de investigação é a trajetória política e eleitoral do PAIGC a partir de 1994, ano de realização das primeiras eleições sob um quadro multipartidário. Essa escolha se justifica em função do papel histórico exercido pelo PAIGC no processo de independência e na criação do Estado nacional, além da influência que o partido exerceu na modelagem do sistema político antes e depois do multipartidarismo democrático. Sob esse enquadramento de pesquisa, o objetivo central do trabalho é avaliar em que medida o PAIGC continuou sendo um partido com forte protagonismo político e eleitoral após a abertura democrática e a instauração do multipartidarismo. O trabalho possui uma estrutura formal e um recorte empírico e analítico que lhe situa como uma pesquisa histórica de natureza política e institucional. Sob esse formato, foram mobilizados elementos institucionais, factuais e políticos que possibilitassem compreender a interdependência entre a trajetória do PAIGC e a dinâmica de um sistema político em estado de constantes crises políticas e de permanentes mudanças de governos. Nesse contexto, procuramos também avaliar como o processo de transição para uma democracia multipartidária, deflagrado a partir de 1994, afetou a dinâmica do sistema político, a organização ministerial do Estado e o poder relativo do principal partido da Guiné-Bissau.

Palavras-Chave: Partido Único; Estado-Nação, Autoritarismo e Democracia; Guiné-Bissau.

ABSTRACT

The general objective of this dissertation is to identify the forms of institutional cleavages and political interactions in force between the African Party for the Independence of Guinea-Bissau and Cape Verde (PAIGC) and the national State in formation, in the period from independence (1974) to the last elections held in 2023. With this, the work intends to identify the possible connections existing between the PAIGC's actions in the initial phase of the independence process and the political-organizational forms assumed by the national State and the successive changes that occurred in the functioning of the political system, characterized by successive falls of governments and military coups, some of these ruptures encouraged by the PAIGC itself already in a democratic context. Throughout this period, there were political conflicts within the state apparatus, authoritarian political ruptures, military coups, personalist struggles and violent internal events within the single, dominant party between 1974 and 1994. In this context, we seek to identify how the process of transition to a multiparty democracy, which began in 1994, affected the political system, the organization of the State in formation and the modus operandi of successive governments after this period. With these objectives, we examine the initial political trajectory of Guinea-Bissau as a Nation-State and as an expression of the political monopoly of the PAIGC as a single party. The aim is to understand how the construction of the National State under the initial control of a single party shaped the political trajectory of a newly independent nation. The study presents a qualitative approach and a historical analytical framework, mobilizing an empirical basis of an institutional nature. In this format, institutional, factual and political elements were mobilized to understand the interdependence between the PAIGC's trajectory and the dynamics of a political system in a state of constant political crises and permanent changes of governments. In this context, we also sought to assess how the process of transition to a multiparty democracy, which began in 1994, affected the dynamics of the political system, the ministerial organization of the State and the relative power of the main party in Guinea-Bissau.

Keywords: Single Party; Nation-State, Authoritarianism and Democracy; Guinea-Bissau.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
AFP – Aliança Força Patriótica
ANP – Assembleia Nacional Popular
APR – Aliança para República
APU-PDGB – Assembleia do Povo Unido - Partido Democrático da Guiné Bissau
BM – Banco Mundial
BNG – Governador do Banco Nacional
CEDEAO – Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental
CEI – Casa dos Estudantes do Império
CEL – Comité Executivo da Luta
CNA – Congresso Nacional Africano
CNE – Comissão Nacional de Eleições
CD – Centro Democrático
COLIDE-GB – Convergência Nacional para a Liberdade e o Desenvolvimento
DDR – Desarmamento, Desmobilização e Reintegração
EU – União Eleitoral
FMI – Fundo Monetário Internacional
FCG/SD – Fórum Cívico Guineense/Social Democracia
FDS – Frente Democrático Social
FRELIMO – Frente de Libertação de Moçambique
FLING – Frente da Libertação da Guiné
FREPASNA – Frente Patriótica de Salvação Nacional
GN – Guarda-Nacional
GP – Guarda-Presidencial
MADEM-G15 – Movimento para a Alternância Democrática
MDG – Movimento Democrático Guineense
MLSTP – Movimento de Libertação de São Tomé e Príncipe
MPLA – Movimento Popular de Libertação de Angola
MP – Movimento Patriótico
MSD – Movimento Social Democrático
MFDC – Movimento das Forças Democráticas de Casamanca
ONU – Organização das Nações Unidas
PADEC – Partido Unido Social Democrático

PAIGC – Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde
PALDG – Partido para Liberdade e Desenvolvimento da Guiné-Bissau
PALOP – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PAPES – Partido Africano para Paz e Estabilidade Social
PCD – Partido da Convergência Democrática
PIDE – Polícia Internacional e de Defesa do Estado Português
PRID – Partido Republicano para Independência e Desenvolvimento
PDG – Partido Democrático da Guiné
PJ – Polícia Judiciária
PLGB – Partido Luz da Guiné-Bissau
PPD – Partido Popular Democrático
PRS – Partido de Renovação Social
PMP – Partido Manifesto do Povo
PND – Partido da Nova Democracia
PUN – Partido da Unidade Nacional
PNP – Partido Nossa Pátria
PT – Partido Trabalhador
PTG – Partido dos Trabalhadores Guineenses
PSD – Partido Social Democrata
PUSD – Partido Unido Social-democrata
UDEMU – União Democrática das Mulheres da Guiné
RGB/MB – Movimento Resistência da Guiné-Bissau-Movimento Bafatá
UM – União para a Mudança
UPG – União Patriótica Guineense
URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
JAAC – Juventude Africana Amílcar Cabral e Pioneiros
RENAJ – Rede Nacional das Associações Juvenis

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1- Resultados das eleições presidenciais de 1999/2000-----	79
Figura 1: Organograma do PAIGC-----	115
Gráfico 2 - dados sobre os resultados eleitorais das eleições legislativas do ano de 1994- -----	142
Gráfico 3 - dados de resultados das eleições legislativas de ano 2019-----	214
Gráfico 4 - total de cadeiras por cada Partido nas eleições legislativa de ano 2019----	215
Gráfico 5 - dados dos resultados eleitorais de 2023 em forma de percentagem-----	217
Gráfico 6 - número das cadeiras para cada partido nas legislativas de 2023-----	218

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Lista dos mandatos dos presidentes eleitos nas eleições guineenses desde a abertura democrática, incluindo os instituídos por golpes militares, presidentes interinos e presidentes de transição-----	72
Tabela 2 - Dados eleitorais relativos ao segundo turno das eleições presidenciais na Guiné-Bissau-----	81
Tabela 3 - Lista de chefes de governo, seus períodos de governabilidade e suas instituições partidárias-----	82
Tabela 4 - Síntese do quadro governante da Guiné-Bissau de 1994 a 2023, com os nomes e a temporalidade dos mandatos presidenciais e mandatos dos primeiros-ministros-----	88
Tabela 5 - Estrutura Ministerial do Primeiro Governo Após a Independência, Sob Luís Cabral- 1974-----	133
Tabela 6 - Estrutura Ministerial do Governo Autoritário de João Bernardo Vieira Nino em 1980, após o golpe militar-----	136
Tabela 7 - Estrutura Ministerial do Primeiro Governo Democrático do PAIGC sob Manuel Saturnino da Costa – 1994-----	144
Tabela 8 - Estrutura Ministerial do governo da coligação PRS-RGB/MB - 2000-2001-----	151
Tabela 9 - Estrutura Ministerial do Governo do PAIGC: 2004-2005-----	156
Tabela 10 - Estrutura Ministerial do Quarto Governo Democrático, liderado pelo PAIGC: 2009-2012-----	164
Tabela 11 - Estrutura Ministerial do Governo do PAIGC: 2014-2015-----	169
Tabela 12 - Estrutura Ministerial do Sexto Governo Democrático da Guiné-Bissau, liderado pelo PAIGC: 2019-2020-----	173
Tabela 13 - Estrutura Ministerial do Governo da Coligação Plataforma Pai-Terra Ranka-Aliança Inclusiva 2023-----	178
Tabela 14 - Nomes e perfil ocupacional dos membros que integraram o governo de João Bernardo Vieira Nino após o golpe militar em 1980-----	194
Tabela 15 - Lista de nomes de presidentes que derrubaram governos do PAIGC, que anteriormente faziam parte do próprio partido-----	223
Tabela 16 - Lista de nomes de dirigentes que anteriormente integravam o PAIGC seguidos dos seus atuais partidos e funções-----	224

Tabela 17 - Desempenho eleitoral do PAIGC no segundo turno das eleições presidenciais----- 227

Tabela 18 - Desempenho eleitoral do PAIGC nas eleições legislativas----- 228

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	17
1.1. Um Percurso Metodológico	23
Cap. 1 AS LUTAS DE LIBERTAÇÃO NA ÁFRICA E O PROCESSO DE INDEPENDÊNCIA DA GUINÉ-BISSAU	26
1.1. Desafios Históricos na resistência ao Colonialismo: um olhar sobre África ocidental	27
1.2. Os conflitos na África Ocidental e o caso da Guiné-Bissau	32
Cap.2 UMA INTERPRETAÇÃO SOBRE AS RELAÇÕES ENTRE SISTEMA POLÍTICO, ESTADO E GOVERNO SOB PARTIDO ÚNICO	45
2.1. Uma Introdução aos Tipos de Sistemas Políticos	45
2.2. Sistemas Políticos, Construções do Estado e Deslocamento do poder	50
2.3. As Transformações do Sistema Político da Guiné-Bissau Frente ao Contexto Internacional	57
2.4. A Natureza do Autoritarismo na Guiné-Bissau sob o PAIGC	62
Cap. 3 ORGANIZAÇÃO E DINÂMICA DO SISTEMA POLÍTICO DA GUINÉ-BISSAU APÓS A TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA	67
3.1. O desenho Institucional do Sistema Político	67
3.2. Os Processos Eleitorais e a Reconfiguração Política na Guiné-Bissau	78
3.3. A Natureza dos Problemas do Sistema Político da Guiné-Bissau	100
3.4. Estrutura e Organização do PAIGC	106
3.5. O Perfil do Sistema Político e os Limites do PAIGC Sob o Multipartidarismo	118
Cap.4 ESTRUTURA E MODELO MINISTERIAL DOS GOVERNOS DA GUINÉ-BISSAU: 1974-2023	126
4.1. O Projeto de Independência e a Unidade Binacional: a estrutura organizacional do Estado no período 1974-1980	128

4.2. Perfil da Organização Ministerial do Governo Liderado por Luís Cabral 1974 – 1980	132
4.3. Perfil e Estrutura da Organização Ministerial do Governo do Presidente João Bernardo Vieira Nino: 1980-1993	136
4.4. Perfil Ministerial dos Governos Democráticos da Guiné-Bissau: 1994-2023.	140
4.4.1. Perfil Ministerial do Primeiro Governo Democrático do PAIGC: 1994-1998	143
4.4.2. Perfil Ministerial do Segundo Governo Democrático Sob a Coligação PRS- RGB/MB 2000-2001	149
4.4.3. Perfil Ministerial do Terceiro Governo Democrático da Guiné-Bissau, Liderado Pelo PAIGC: 2004-2005	155
4.4.4. Perfil Ministerial do Quarto Governo Democrático, Liderado Pelo PAIGC: 2009-2012	163
4.4.5. Perfil Ministerial do Quinto Governo Democrático da Guiné-Bissau, Sob a Liderança do PAIGC: 2014-2015	168
4.4.6. Perfil do Sexto Governo Democrático sob a Liderança do PAIGC: 2019-2020	172
4.4.7. Perfil Ministerial do Sétimo Governo Democrático, Sob a Liderança da Plataforma Aliança Inclusiva Pai -Terra Ranka: 2023 – 2024	178
4.5. O PAIGC e as Mudanças no Perfil Ministerial do Estado	183
Cap. 5 A TRAJETÓRIA DO PAIGC E O CONTEXTO DAS TRANSFORMAÇÕES POLÍTICAS DA GUINÉ-BISSAU	186
5.1. O Percurso Político Inicial: a relação do PAIGC com o Estado após a independência: 1973-1980	188
5.2. O Processo de Erosão Institucional do Regime Autoritário e as Mudanças Ocorridas no PAIGC a Partir dos Anos 1980	191
5.3. O Partido-Estado e os Primeiros Conflitos Internos	193
5.4. O PAIGC Frente às Pressões do Sistema Financeiro Internacional	198
5.5. O PAIGC e os Desafios da Transição Política - 1980-1994	203
5.6. O Perfil do PAIGC e as Mudanças Políticas	204

5.7. A Influência Política do PAIGC no Contexto do Multipartidarismo- (1994-2023)	209
5.8. A Transição Política e os Conflitos Internos do PAIGC	220
5.9. Considerações Sobre as Limitações do PAIGC no Contexto do Multipartidarismo	230
Cap 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	234
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	238

APRESENTAÇÃO

A presente pesquisa tem como objeto de investigação as mudanças políticas ocorridas no sistema político da Guiné-Bissau a partir dos anos de 1990, quando o país transitou de um sistema de partido único sob o domínio do Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC), inaugurado em 1974, para um sistema formalmente democrático e multipartidário em 1994. As motivações primárias da escolha desse tema se vinculam à minha experiência de vida como cidadão guineense, país que passou por mudanças políticas significativas nos últimos 50 anos e que nos anos recentes tem vivenciado sucessivas crises políticas e processos de rupturas institucionais.

No âmbito desse objeto mais amplo de pesquisa, o nosso foco específico de investigação foi a trajetória política e eleitoral do PAIGC a partir de 1994, ano de realização das primeiras eleições sob um quadro multipartidário. Essa escolha se justifica em função do papel histórico exercido pelo PAIGC no processo de independência, na criação do Estado nacional e na conformação do sistema político antes e depois do multipartidarismo. O objetivo específico do trabalho foi o de avaliar em que medida o PAIGC continuou sendo um partido com forte protagonismo político e eleitoral após a abertura democrática e a instauração do multipartidarismo. De forma correlata a esse objetivo central, o estudo se propôs a investigar as características políticas do processo de mudança ocorrido no sistema político da Guiné-Bissau após a transição ocorrida nos anos 90. A identificação desse processo incluiu a caracterização geral da dinâmica do sistema político sob o multipartidarismo, a natureza do processo eleitoral e o problema da estabilidade política após a transição democrática.

Salientamos que este trabalho possui uma estrutura formal e um recorte analítico que lhe situa como uma pesquisa histórica de natureza política e institucional. Sob esse formato, ele procurou mobilizar elementos institucionais, factuais e políticos que possibilitaram compreender as vinculações e a interdependência entre a trajetória do PAIGC e a dinâmica de um sistema político em constante estado de crise. Nesse contexto, procuramos identificar como o processo de transição para uma democracia multipartidária, deflagrado a partir de 1994, afetou o sistema político, a organização ministerial do Estado em formação e o poder relativo do principal partido da Guiné-Bissau. Os elementos empíricos utilizados na estruturação da trajetória descrita envolveram elementos da Constituição da Guiné-Bissau, a identificação do perfil das regras que orientam o funcionamento do sistema político, a descrição dos principais

eventos políticos ocorridos no país, o relato das iniciativas assumidas pelos principais atores políticos, além da identificação das mudanças administrativas ocorridas na estrutura ministerial do Estado.

Em decorrência dos problemas de pobreza, subdesenvolvimento econômico e ausência de recursos financeiros, a Guiné-Bissau se apresenta como um país dos mais instáveis do mundo, quadro este que provoca sérios impactos nas condições de vida da população e se situa como um forte obstáculo para a consolidação da democracia. De fato, dos presidentes eleitos diretamente pelo voto popular, apenas um concluiu o mandato e nenhum primeiro-ministro chegou ao final do mandato, em meio a um processo político que a partir dos anos 90 foi permeado por golpes e rupturas institucionais.

Esse quadro de instabilidade recebe incentivos de um sistema semipresidencialista que concentra excessivos poderes políticos nas mãos dos Presidentes da República e contempla regras que estimulam o aventureirismo político e o golpismo, num desenho institucional onde os presidentes podem vetar sucessivamente os nomes indicados pela Assembleia e nomear nomes de sua confiança pessoal, mesmo que estes não detenham mandato parlamentar. A maioria esmagadora dos primeiros-ministros foram efetivamente escolhidos pelos presidentes, e parte destes assumiu o poder por meio de procedimentos não constitucionais.

Com esse grau de instabilidade política, um dos objetivos subjacentes do trabalho é o de fornecer interpretações plausíveis sobre os principais fatores da permanente crise política e institucional que caracteriza o sistema político da Guiné-Bissau após a adoção do multipartidarismo. No âmbito dessa questão, o papel exercido pelo Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC) se situa como um condicionante crucial no funcionamento e nas transformações ocorridas no sistema político nas últimas décadas. Em se tratando de um partido de libertação nacional que foi fundamental na construção do Estado nacional, e que se consolidou como um estado-partido nas duas primeiras décadas após a independência do país, uma das questões centrais da pesquisa foi a de compreender como as mudanças políticas ocorridas a partir dos anos 90 afetaram a força política do PAIGC, reduzindo a capacidade do partido de ancorar o processo político frente às tendências fragmentadoras que se instauraram no sistema político após os anos 90.

Na perspectiva desse trabalho, também partimos do pressuposto de que para um partido situado como o principal responsável pelo processo de libertação nacional e pela

construção do Estado no pós-independência, apenas dissensos internos seriam insuficientes para erodir o seu papel político original, vigente durante a instauração do Estado-nação da Guiné-Bissau. Na nossa perspectiva, supomos que a instauração do multipartidarismo retirou do partido recursos de poder que mantinham o partido politicamente forte e internamente coeso. Obviamente que essa perda de recursos de poder também resulta dos conflitos que surgiram entre projetos políticos alternativos no interior do Estado após a abertura política.

Por isso, salientamos no trabalho que o processo de construção do sistema político foi uma via de mão dupla. Tanto o aparato estatal e a organização do sistema político originais foram construções do PAIGC, como este também passou a sofrer as pressões derivadas das mudanças ocorridas com a abertura democrática e a instauração do multipartidarismo. Com isso, novas clivagens políticas surgiram entre o Estado e o PAIGC no período de transição política, padrões de interação política que resultaram na erosão do poder político do antigo partido-estado, mesmo que continuasse a ser o partido de maior força eleitoral após a democratização.

Também ressaltamos que não desconhecemos outros fatores importantes que incidiram sobre as mudanças políticas e redefiniram os lugares dos atores políticos. Fatores como a cultura política, o perfil socioeconômico da população, o grau de fragmentação étnica dos guineenses, as tradicionais relações de poder que existiam no país e o surgimento de novas classes ou grupos sociais com a abertura econômica, são problemas que envolvem questões contextuais relevantes para o enquadramento empírico e a compreensão analítica do nosso objeto. Mas por uma questão de tempo, viabilidade empírica, limitação de recursos e mesmo por limitações analíticas, optamos por situar o nosso principal foco de pesquisa na organização e trajetória política e eleitoral do PAIGC. De forma paralela a essa questão central, também descrevemos as mudanças ocorridas no aparato estatal e no sistema político da Guiné-Bissau a partir da transição política ocorrida nos anos de 1990, avaliando alguns possíveis impactos provocados por essas mudanças nas formas de atuação do PAIGC.

Nesse sentido, no transcorrer do trabalho procuramos articular duas chaves analíticas. Em uma delas, situamos o PAIGC como uma organização que foi sendo estrangida pelas mudanças ocorridas no sistema político, tendo o seu poder erodido pelas circunstâncias da competição política e possuindo poucos recursos políticos para resistir às mudanças do sistema. Na outra ponta, situamos o PAIGC como o principal sujeito político, instituidor inaugural do novo Estado e das novas instituições políticas

sob a democracia, além de se posicionar como o principal partido eleitoral do país. Trata-se de uma organização política nacional dotada de ramificações na sociedade, e que detinha o monopólio da representação política até a transição para a democracia.

Portador desse duplo lugar no processo político guineense, no transcorrer do trabalho emergem duas temporalidades na sua trajetória: o tempo inaugural do Estado nacional e do sistema político unipartidário, centralizado no PAIGC; e o tempo da transição política para o multipartidarismo e períodos posteriores, quando o sistema político, aberto à entrada de múltiplos atores e interesses conflitantes, passa a funcionar de forma mais descentralizada e os recursos de poder do partido não são mais suficientes para manter a sua coesão interna e garantir o controle do aparato estatal. Nessa transição entre dois períodos distintos, percebemos que o PAIGC, apesar de ter deflagrado o processo de abertura democrática como partido único, posteriormente perdeu o controle do processo político e viu seus quadros se evadirem para outras agremiações partidárias, que contribuíram posteriormente para as sucessivas quedas de seus governos. Em que medida esse era um desfecho previsível na percepção de seus dirigentes, trata-se de uma questão que continuou em aberto ao final do texto, embora nossa tendência seja a de acreditar que a trajetória autoritária do partido tenha obscurecido o julgamento das suas lideranças acerca da natureza erosiva do multipartidarismo sobre a capacidade de controle do partido.

A estrutura do texto está dividida em cinco capítulos. No Capítulo I, de caráter contextual, o nosso objetivo foi o de descrever a trajetória histórica dos processos de libertação de alguns países da África Ocidental e da Guiné-Bissau em particular. Mostramos como a luta armada e o reforço das identidades nacionais foram os componentes gerais básicos mobilizados pelos diversos grupos nacionalistas, apesar das diferenças culturais, étnicas e religiosas existentes entre os países de uma mesma região ou de regiões diferentes. Alguns dos grupos organizados originalmente reivindicavam questões mais pontuais, relativas às condições de vida e às liberdades civis básicas, mas com o transcorrer do tempo todos os grupos passaram a ser unificados por componentes culturais nacionalistas. O capítulo foi construído a partir de conexões analíticas e descritivas possibilitadas por uma base bibliográfica histórica e factual, e de fato ele assumiu mais uma natureza descritiva sobre as tendências gerais presentes no período. Mas salientamos que na medida em que as fontes bibliográficas permitiram, elaboramos algumas deduções analíticas pontuais sobre as condições sociais e políticas que informaram o processo de independência em curso na Guiné-Bissau.

O Capítulo II possui uma natureza “teórica”, no sentido mais tradicional do termo, e não teve o objetivo de defender uma tese específica acerca das características do sistema político da Guiné-Bissau. Nele procuramos discutir as noções de sistema político e de comunidade política, com o objetivo de mostrarmos nos capítulos posteriores como o sistema político da Guiné-Bissau carece de algumas âncoras que poderiam estabilizar o sistema, como uma comunidade política coesa, a existência de um mínimo de consenso em torno das regras políticas vigentes e a vigência de um certo espírito republicano entre a comunidade política, visto que os partidos políticos estão mais preocupados em bloquear adversários políticos do que em construir uma comunidade política capaz de promover um projeto político comum. Com esses problemas, também discutimos os problemas relativos aos processos de ajustes mútuos no âmbito do aparato estatal, indicado ao leitor que em situações onde ocorrem sucessivas e abruptas mudanças de governo e de grupos político no poder, essa instabilidade pode afetar significativamente a eficiência governamental e a estabilidade política do governo, erodindo a sua legitimidade política. Como será visto nos capítulos posteriores, parte das justificativas retóricas das facções golpistas se orientam para a suposta incapacidade dos governos derrubados em resolverem os problemas do país.

Os três capítulos subsequentes integram a parte substantivamente empírica da dissertação. No Capítulo III descrevemos as regras do sistema político da Guiné-Bissau, o funcionamento do sistema de governo, o tipo de semipresidencialismo vigente no país, as regras do processo eleitoral, a sucessão de presidentes eleitos e primeiros-ministros indicados, o tempo de mandato de cada um dos mandatários e descrevemos eventos que culminaram na abreviação e queda dos mandatos de presidentes e governos em curso. Trata-se do capítulo empiricamente mais significativo da pesquisa, e com ele tivemos o objetivo de fornecer um painel mais abrangente da organização e funcionamento do sistema político da Guiné-Bissau. O sentido subjacente do capítulo foi o de mostrar como o modelo institucional em curso estimulou a sucessão de fatos e eventos políticos que contribuíram para desestabilizar o sistema político do país. No capítulo foi inserida uma tabela síntese confrontando a temporalidade dos mandatos dos presidentes com os mandatos dos chefes de governo indicados pela Assembleia, incluindo nomes e partidos pelos quais foram eleitos. Além dos dados relativos à estrutura e funcionamento do sistema político, o capítulo também contempla os resultados eleitorais das eleições majoritárias e legislativas entre 1994 e 2023, dados que propiciaram uma visão mais geral acerca da trajetória eleitoral do PAIGC e de seus principais adversários. Por fim, o

capítulo também contempla uma descrição das formas organizacionais do PAIGC, com o objetivo de fornecer informações sobre o modelo organizacional do partido e o seu perfil político.

O Capítulo IV contempla o perfil ministerial de cada governo formado a partir das eleições legislativas na Guiné-Bissau. Mas como a média dos mandatos dos primeiros-ministros se situou em cerca de um ano, os quadros contemplados nas tabelas mostram a formação original do perfil ministerial após a indicação dos chefes de governo eleitos pela Assembleia, visto que se mudanças administrativas ocorreram, foram residuais e sutis. A descrição do perfil ministerial teve o objetivo de indicar como o Estado guineense apresenta uma alta instabilidade político-administrativa, com o perfil ministerial assumindo um formato específico a cada mudança de governo. Mas além disso, a descrição do perfil ministerial de cada governo eleito também teve o objetivo de mostrar o conjunto dos ministérios como uma expressão política de cada partido ou coalizão no poder. Particularmente, mostramos como o PAIGC, mesmo não obtendo a maioria absoluta dos votos em eleições legislativas, em várias oportunidades formou governo unipartidários, contemplando ministérios formados apenas por membros do próprio partido. Com isso, tentamos mostrar como o PAIGC não abdicou de sua vocação de partido dominante, mesmo sob as condições de competição multipartidária democrática. O capítulo também traz dados sobre as eleições legislativas, mostrando como o PAIGC, com exceção de uma única eleição, foi o partido mais votado em todas as eleições legislativas.

No Capítulo V foi realizada uma síntese analítica a partir das bases empíricas e factuais contempladas nos capítulos anteriores. Foram resgatados e sintetizados dados eleitorais já contemplados nos dois capítulos anteriores e inseridas algumas tabelas sínteses sobre as vitórias e derrotas do PAIGC nos dois tipos de eleições, as majoritárias e as legislativas. Além disso, o capítulo procurou realizar uma descrição mais abrangente sobre o funcionamento do sistema político e a trajetória do PAIGC no período. Neste capítulo foram resgatados e sintetizados alguns dados e eventos presentes nos capítulos anteriores. Procedemos dessa forma porque a sucessão de eleições e as sucessivas crises políticas tornam o quadro político-eleitoral e partidário de difícil compreensão para o leitor. Além disso, alguns eventos descritos explicam em muito as sucessivas dissoluções de governo e o desempenho relativo do PAIGC nesse conturbado quadro político. Enfim, o capítulo teve o objetivo de realizar um quadro explicativo e analítico mais completo e aprofundado que o contemplado nos dois capítulos anteriores. O capítulo também

contempla a descrição de fatos e as motivações de importantes lideranças políticas que saíram do partido e criaram outros partidos políticos competidores do PAIGC. Trata-se de um capítulo síntese, mas que aprofunda a compreensão sobre o processo descrito nos capítulos anteriores.

Salientamos que nos três capítulos empíricos citados (Capítulos III, IV e V), nos sentimos obrigados a repetir, sob a forma de sínteses descritivas ou sob o formato de tabelas, dados eleitorais, períodos de mandatos de presidentes e primeiros-ministros, nomes dos presidentes e chefes de governo derrubados e mesmo alguns eventos específicos que marcaram as crises políticas mais profundas. Recorremos a esse artifício porque a sucessão de eventos políticos e eleitorais e a sucessão dos mandatos não apresentam uma temporalidade padronizada. Há muita disparidade entre os mandatos de presidentes e os dos chefes de governo, por exemplo. Também os golpes de Estado conturbaram o calendário político. Assim, a reposição sintética de alguns dados políticos e eleitorais se fez necessária. Do contrário, seria quase impossível para o leitor se situar no transcorrer dos fatos no período analisado.

Por fim, apesar das conclusões parciais do trabalho terem sido contempladas ao final de cada capítulo, decidimos inserir uma pequena parte como “Considerações Finais”, porque julgamos que algumas tendências gerais mereciam uma atenção adicional. Nesta parte foram realizadas algumas ilações mais livres sobre o processo descrito, sem o compromisso de estar amarrado apenas à base empírica contemplada nas partes anteriores.

Um Percurso Metodológico

Metodologicamente, este estudo se apresenta como uma abordagem qualitativa e de natureza histórica e institucional em perspectiva comparada. Como enfatiza a literatura, a pesquisa qualitativa preocupa-se com os fenômenos processuais da realidade social que não são e não podem ser quantificados (GERHARDT e SILVEIRA, 2009). Em outras palavras, a abordagem qualitativa pode ser entendida como uma forma de obtenção de dados que não se baseia em dados estatísticos, mas sim em dados qualitativos.

O trabalho assumiu um perfil de análise histórica, buscando evidências na análise documental do PAIGC, instituições eleitorais, imprensa nacional e evidências documentais da organização estatal assumida em cada governo. A compreensão acerca

dos processos que cercaram essas instituições foi realizada a partir de aspectos de política comparada, no sentido histórico e institucional.

No exemplo da Guiné-Bissau, procuramos perceber as conexões políticas entre a evolução do PAIGC e de sua organização interna e as mudanças ocorridas no sistema político, inclusive alguns dos eventos dramáticos ocorridos no período. Do ponto de vista das continuidades e rupturas, procuramos identificar os eventos específicos que moldaram o sistema político, como crises políticas e lutas entre lideranças política e militares, atores cruciais do sistema político guineense. Também procuramos compreender, a partir dos documentos sobre a formação dos governos, as clivagens institucionais existentes entre o PAIGC e o perfil ministerial do aparato estatal.

Como auxílio empírico, utilizamos informações obtidas em teses, livros, dissertações, artigos científicos e em repositórios digitais universitários. De posse do conjunto de elementos empíricos, procuramos articular os fatos e eventos ocorridos no sistema político com uma avaliação mais geral da dinâmica política e social, o que possibilitou que os fatos e eventos críticos ocorridos pudessem ser compreendidos a partir de “comparações contextualizadas e narrativas históricas para a realização de inferências causais” (BORGES, 2007, P.47).

Portanto, o ponto de partida para compreender o desempenho eleitoral do Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC) após a transição política na Guiné-Bissau, será uma análise histórica de recorte institucional, comparando as mudanças ocorridas no aparato estatal e no sistema político da Guiné-Bissau a partir da transição política ocorrida nos anos de 1990.

Optamos por esse objeto por considerá-lo relevante tanto para a ciência política quanto para a compreensão do processo político da Guiné-Bissau, país carente de interpretações políticas de sua história. No cenário geopolítico do século XX, os partidos políticos aliados à União Soviética desempenharam um papel importante no processo de libertação nacional e na formação inicial do Estado e do sistema político dos países africanos recém-independentes. Com todos os erros que apontamos no texto, o Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC) desempenhou um papel fundamental na defesa da liberdade, da justiça e dos direitos humanos, direitos negados aos guineenses e caboverdianos durante a luta de resistência contra os invasores portugueses na década de 60.

Contudo, entendemos que o PAIGC é uma formação partidária que viveu e ainda continua a viver transformações difíceis de serem plenamente compreendidas. Como

observamos, desde sua criação como partido único ele tem enfrentado conflitos internos e interétnicos e tem sido uma das principais vítimas de suas próprias lutas personalistas internas. Aspectos estes que de alguma forma contribuíram para as subsequentes crises políticas e que geraram significativas consequências para o sistema político do país. Assim, questões como a organização interna e a dinâmica política do PAIGC, o desempenho eleitoral do partido após as mudanças do sistema político, as formas de clivagens entre o Estado e o PAIGC, além dos conflitos que ocorreram após as mudanças ocorridas no sistema político, se situam como elementos cruciais para compreendermos o processo político da Guiné-Bissau, o que justificam a escolha do nosso objeto.

Ao optarmos por este estudo, julgamos que estamos contribuindo para as gerações vindouras de guineenses compreenderem seu país de uma forma um pouco mais ampla, inclusive uma compreensão sobre a dinâmica dos partidos na África, algo pouco explorado até hoje. O que vem sendo discutido sobre política na Guiné-Bissau é muito incipiente, assim como há poucos estudos sobre os desafios e as características da nova fase política para os partidos da África. O estudo sobre a transição democrática em África pode aportar um ganho teórico sobre os desafios da democracia em contextos marcados por processos coloniais e em sociedades multiétnicas e com fortes desigualdades sociais. Nesse sentido, esta pesquisa é relevante e oportuna para a ciência política dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), como Angola, Moçambique e São Tomé e Príncipe.

Cap. 1 - As Lutas de Libertação na África e o Processo de Independência da Guiné-Bissau

Este capítulo busca analisar a dinâmica geral das lutas de libertação nacional ocorridas em alguns países africanos, de modo a construir uma perspectiva comparada sobre como foi o processo inicial de formação do Estado nacional na Guiné-Bissau após o processo de dominação colonial. Trazemos alguns exemplos históricos de regiões da África, onde os Estados nacionais emergiram da dominação colonial por meio de partidos de libertação nacional, e de modo particular a Guiné-Bissau. Tratamos desses países a partir de diferentes relatos históricos sobre o tema, que tiveram como foco os tipos de domínio colonial no contexto de conflitos que marcaram os anos da dominação e os seus reflexos nas administrações atuais. Além disso, também procuramos trazer para o centro de debate as iniciativas e formas de resistências dos povos autóctones, além do papel dos partidos políticos e/ou grupos de libertação nacional na formação dos Estados nacionais que surgiram após domínio do colonialismo, com foco principalmente no caso guineense.

Na verdade, a formação do moderno Estado-nação teve o seu início na Europa, tendo como base um tipo de identidade territorial e nacional muito diferente daquilo que os países colonizados da América Latina e África experimentaram. Corroborando esta observação, Oloruntimehin (2010, p. 657) afirma que:

Na Europa, o nacionalismo representou, para as comunidades que aceitavam a realidade de identidades culturais e de um passado histórico comuns, a aspiração a uma existência soberana dentro de organizações políticas (Estados) próprias. A luta tinha como objetivo garantir a coincidência entre a nação cultural e a organização de sua vida política como Estado. Conforme demonstram os exemplos grego, italiano e alemão, o resultado definitivo dos movimentos nacionalistas foi a criação de Estados Nacionais. Na África, as aspirações dos Estados e dos grupos que, até a eclosão da Primeira Guerra Mundial, combateram contra as potências imperialistas europeias e se esforçaram para impedir o estabelecimento do sistema colonial, eram essencialmente as mesmas que animavam os movimentos nacionalistas europeus. No entanto, um dos efeitos da guerra foi consolidar as posições das potências imperialistas frente aos defensores da independência e da soberania africanas.

De igual modo, Benedict (1989), simboliza que a origem de surgimento da nação na Europa é marcada por dois fatores: religião e reinos dinásticos. Assim, as formas

políticas desses dois fenômenos e a busca de autonomia das nações, despertaram sentimentos que embasaram as iniciativas em torno da formação dos estados nacionais. Distintamente, nos países africanos, asiáticos e latino-americanos, a origem de surgimento das nações foram as lutas contra a dominação europeia. O autor ainda salienta que, quando se fala de nações devemos buscar entender que o “nacionalismo não é o despertar das nações para a autoconsciência: ele inventa nações onde elas não existem” (BENEDICT, 1989, p. 32). Sendo assim, é possível afirmarmos que a ideia de nacionalismos parte de um contexto da luta pela liberdade. Em outras palavras, pode-se afirmar que a questão da dominação induz à formação de uma nova identidade. Neste sentido, “a garantia e o emblema dessa liberdade é o Estado soberano” (BENEDICT, 1989, p. 34).

Portanto, partindo do que afirmamos, nos interessa saber de que modo os padrões do colonialismo forjam essas novas identidades e novas formas políticas e organizacionais nos países em que os Estados nacionais emergiram da dominação colonial em busca da liberdade e da soberania. Nesse contexto mais geral, é importante ressaltar alguns processos importantes para as lutas de libertação na África, como o papel dos partidos de libertação nacional no processo de independência nacional, particularmente o papel do PAIGC na independência nacional da Guiné-Bissau e na formação do Estado nacional.

1.1. Desafios históricos na resistência ao colonialismo: um olhar sobre África ocidental

Na África Ocidental, as iniciativas de resistência contra os invasores europeus aconteceram nos finais do século XIX e início do século XX. O processo da construção das nações e das identidades nacionais nas diferentes regiões da África Ocidental ocorreu concomitantemente às invasões europeias ocorridas na segunda metade do século XIX e início do século XX. As invasões despertaram sentimentos nacionalistas entre povos tradicionais, e a resistência tinha o objetivo de defender e salvaguardar a independência e o estilo tradicional de vida. Mas em algumas situações de restrições de alternativas políticas, a solução para tal salvaguarda passava ou pelo confronto ou pelas alianças e acordos de submissão aos invasores (GUEYE & BOAHEN, 2010).

Salientamos aqui que entre as nações colonialistas europeias existiam distintos padrões de intervenção e conquista. Um exemplo foram os atuais territórios do Senegal,

Níger, Chade, Golfo da Guiné, Costa do Marfim e áreas adjacentes, que foram áreas invadidas pelos franceses. Lembrando que o processo da invasão francesa nos territórios mencionados não foi pacífico, e sim um processo envolto em muita violência, pois os franceses optaram exclusivamente por uma estratégia militar para a submissão desses povos, com observadores do período lamentando que eles “tenham escolhido quase exclusivamente a conquista militar, em vez de concluir tratados de protetorado, como fizeram os britânicos” (GUEYE & BOAHEN, 2010, p. 130).

Em 1864, a invasão francesa sobre o Senegal teve a sua reação nas regiões de Cayor, conhecido como Reino do Senegal, quando o Lat-Dior deflagrou uma luta contra os franceses em 1881 (GUEYE & BOAHEN, 2010). Para fazer frente aos franceses e seus projetos, Lat-Dior fez uma aliança com outros dirigentes de outras regiões no Senegal, como foi o caso de Ely, emir de Trarza, Abdul Bokar Kan, de Futa Toro e Albury Ndiaye, de Jolof, com o objetivo de expulsar os invasores franceses. Importa salientar que o que estava em questão na luta entre Lat-Dior e os administradores franceses era o projeto de construção de uma estrada ligando Dakar a Saint-Louis, obra rejeitada pelo líder senegalês (GUEYE & BOAHEN, 2010). Mas, apesar de ter mobilizado homens e ter feito diversas alianças para combater os franceses, Lat-Dior não conseguiu realizar o seu sonho de manter Cayor independente. Em outubro de 1886 ele foi morto e os franceses dominaram o restante do Reino do Senegal.

Apesar de não conseguir validar a sua ideia, é inegável que Lat-Dior e outros foram inspiradores para a nova geração que veio a conduzir o Senegal para a sua total independência, em agosto de 1960, caso de Léopold Sédar Senghor, um dos principais expoentes do movimento Negritude e fundador do Partido do Reagrupamento Africano no Senegal, pró-independência, assim como Cheikh Anta Diop e Abdoulaye Ly . Os dois foram intelectuais e ativistas senegaleses que contribuíram não só na luta pela a independência do Senegal, mas também na luta de boa parte dos outros países do continente africano por meio das suas obras e ações que valorizavam a cultura e as histórias africanas, contestavam o racismo e o colonialismo europeus e defenderam a unidade e a soberania dos países africanos.

É importante destacar que as organizações e formas de resistências na África Ocidental francesa não foram muito diferentes das ocorridas no Norte e Nordeste de África. Na África ocidental, os processos ocorrem ora por meio de confronto militar, ora por estratégias de aliança entre invasores e grupos nacionais. O império de Tukolor, um império que se estendia pelos territórios do Mali, Senegal, Guiné, Costa do Marfim e

Burkina Faso, eram governados por imperador Ahmadu Tall, que decidiu defender a independência e soberania do seu território por via do confronto militar, mas também por meio de estratégias de negociações com os invasores, como aconteceu nas outras regiões já abordadas acima (GUEYE & BOAHEN,2010). Contudo, Ahmadu não conseguiu ter sucesso na sua iniciativa, pois além dos conflitos com os franceses, ele teve que enfrentar as oposições políticas dos próprios grupos nacionalistas, e os franceses acabaram por lhe derrotar em meados de 1891.

Por sua vez, Samori Touré, outro líder da região do Império Mandinga na década de 1880, atual Guiné-Conacri, resistiu aos franceses na África ocidental, em defesa da independência e soberania das suas terras e, ao contrário de Ahmadu, adotou uma estratégia de confronto (GUEYE & BOAHEN,2010). Contudo, apesar do Império Mandinga, liderado por Samori Touré, ter criado um poderoso exército com equipamentos equivalentes aos dos exércitos europeus na década de 1880, não conseguiu expulsar os invasores franceses nem pela via do confronto e nem pela via de alianças.

Após um longo e violento confronto entre os homens de Samori Touré e os franceses, no ano 1884, Touré decidiu estabelecer alianças e relações estratégicas com o governo britânico, cedendo-lhe suas terras para protegê-los dos invasores franceses. Segundo os escritos de Gueye e Boahen (2010), isso expressou uma estratégia de Touré, que procurou fazer essa aliança como forma de deter os franceses nas suas fronteiras, mas se configurou como estratégia fracassada. Após não ter sucesso com os britânicos, Touré voltou a assinar pacto com os franceses nos anos de 1886 e 1887, mas sem nenhum sucesso, fato que induziu Touré a enfrentar novamente os franceses por via de confrontos no ano 1892. Neste mesmo ano, os invasores, sob orientações do Coronel Humbert, invadiram a parte central do império e mais tarde vieram a conquistá-lo e capturar o líder Samori Touré, em 28 de setembro de 1898.

Nesse sentido, é certo afirmar que Touré, para defender a independência e a soberania do seu reino, assumiu simultaneamente estratégias de confrontos e negociações até a data da sua captura. Touré morreu em 1900, no Gabão, país para o qual foi deportado, sem ver com os seus olhos a independência que tanto almejava para o seu reino (GUEYE e BOAHEN, 2010). Samori Touré não conseguiu a independência para o seu povo em decorrência das desigualdades de recursos logísticos e de armamentos frente aos invasores, mas é fato que deixou um legado nacionalista importante que viria a inspirar as gerações vindouras, e estas mais tarde conduziram a luta de independência do seu reino, atual Guiné-Conacri. É uma das figuras importantes nesse processo que

resultou no abandono definitivo dos invasores franceses da atual Guiné-Conacri foi Ahmed Sékou Touré, representante do Partido Democrático da Guiné (PDG). O país tornou-se independente no de 02 de outubro de 1958.

Diante da sucessão de exemplos históricos relatados nas páginas anteriores, é possível afirmar que os relatos sobre as lutas de resistência na África Ocidental francesa, que acima nos referimos, se situa apenas como mais um dos exemplos históricos sobre as formas de surgimento dos estados nacionais que emergiram no contexto da dominação colonial, formas diversificadas como os grupos de libertação nacional estruturaram e lutaram pelos objetivos de soberania e independência nacional.

Na África Ocidental Inglesa o processo da invasão e as reações ocorreram um pouco diferente do que aconteceu na África Ocidental Francesa. Se de um lado, os franceses optaram pelo uso da força para ocupar os territórios, de outro, os ingleses recorreram a processo de “negociação pacífica, concluindo tratados de proteção com os Estados africanos, por exemplo, no norte de Serra Leoa e da Costa do Ouro (atual Gana), bem como em diversos pontos do país Iorubá” (GUEYE e BOAHEN, 2010, p. 147). Mas é importante ressaltar que esse padrão de negociação pacífica não aconteceu em todos os territórios africanos que eles invadiram. Alguns, “como no país Ashanti, no território dos Ijebu, na Iorubalândia, no delta do Níger e, particularmente, no norte da Nigéria, empregaram sobretudo a força” (GUEYE & BOAHEN, 2010, p. 147).

Vamos destacar aqui apenas os territórios na qual os britânicos optaram pelo uso da força para invadir os territórios. Em 1760, os britânicos, na tentativa de invadir a Costa do Ouro, enfrentaram a resistência dos Ashanti e, em 1824, os dois se enfrentaram militarmente, na qual as forças britânicas e seus aliados foram derrotados. Mas a celebração dessa derrota durou até o ano de 1874.

Para rechaçar os Ashanti, o governo britânico lançou por sua vez uma das campanhas mais bem organizadas da época, sob o comando de um dos mais célebres oficiais ingleses do seu tempo, o general Garnet Wolseley. Equipados com as armas mais modernas, seus soldados conseguiram fazer recuar o exército dos Ashanti para a outra margem do rio Pra, ocupar e saquear Kumasi em fevereiro de 1874, após uma derradeira tentativa de resistência desesperada do exército Ashanti em Amofo, perto de Bekwai (ver fig. 6.1)40. A derrota decisiva dos Ashanti pelos britânicos, em 1874, haveria de ter graves consequências para eles, condicionando em grande medida as suas reações entre 1880 e 1920 (GUEYE & BOAHEN, 2010, p. 148).

Aqui é importante descrever as consequências que os autores mencionaram para entender os desdobramentos dos conflitos que ocorreram naquela região africana. Tais consequências envolveram a desintegração do império Ashanti, que teve de aceitar a

independência de todos os Estados vassallos localizados ao sul do Pra; e a separação dos Estados vassallos do Norte, que condicionou conflitos entre Kumasi e Dwaben, duas Cidades do atual território chamado Gana e resultou de fato em uma guerra civil e na destruição do asantehene que era o rei do império Ashanti. É importante destacar o seguinte: de que tais conflitos são motivados pela disputa de territórios e de poder entre os chefes locais conhecidos como “abirempon” (chefes locais do império Ashanti) que são responsáveis por administrações das províncias e as cidades do império (GUEYE e BOAHEN, 2010).

Já no Sul da Nigéria, sobretudo nos territórios do povo Iorubá, invadido pelos missionários e autoridades britânicas, a estratégia da invasão associou diplomacia e intervenção militar. Sendo assim, “as reações dos nigerianos, por consequência, vão da luta aberta às alianças e submissão temporárias” (GUEYE e BOAHEN, 2010, p. 151). Por exemplo, o Estado de Ijebu foi o único do Reino Ioruba que tinha resistido contra a ocupação dos missionários e as autoridades britânicos nas suas terras e, em consequência, no ano 1892, os britânicos enfrentaram os Ijebu por via da luta armada na qual derrotaram os Ijebu (GUEYE & BOAHEN, 2010). Este fato levou todo o Reino de Iorubá a ceder os seus direitos aos invasores e optaram pela estratégia de submissão.

Se para os Ioruba a melhor estratégia de defender as suas independências e soberania era a submissão ao outro, “[...] não sucedeu o mesmo com os chefes do reino de Benin e com certos chefes dos Estados do delta do Níger” (GUEYE e BOAHEN, 2010, p. 151). A estratégia adotada no Benin foi o confronto militar no ano de 1897, entre os exércitos de Benin e os invasores britânicos, confronto que culminou na derrota dos beninenses no mesmo ano. Também alguns chefes do delta do Níger resistiram aos invasores também se utilizando de instrumentos de comércio, insistindo na taxaço de mercadorias britânica como forma de regulamentar o comércio nas suas terras, caso de Jajá O’Povo, que de certa forma “Obrigou os mercadores desta nacionalidade a pagar impostos e ordenou a paralisação total do comércio no rio, até que determinada firma britânica cumprisse o pagamento” (GUEYE e BOAHEN, 2010, p. 152). É o caso também de Nana, o governador do reino de Itsekiri que desafiou as autoridades britânicas. O reino de Itsekiri era um estado africano que existia entre os séculos XV e XIX na região conhecida hoje como delta do rio Níger, na atual Nigéria.

Salientamos aqui que apesar da diversidade de lutas e formas de resistência na segunda metade do século XIX, tanto os reinos do Norte e Nordeste da África tiveram que se submeter aos colonizadores até os processos de libertação nacional ocorridos nos

anos 50 e 60 do século XX. Contudo, essas lutas desempenharam papel fundamental para as gerações futuras, pois despertaram o sentimento nacionalista que serviu de guia para criação dos movimentos de libertação nacional e partidos políticos que vieram conduzir os seus povos para a independência e a posterior formação dos Estados nacionais. É importante salientar que, o que procuramos fazer aqui é a conexão analítica e descritiva da trajetória histórica dos processos de libertação de alguns países africanos, indicando que luta armada e o reforço das identidades nacionais foram os componentes gerais básicos mobilizados pelos grupos nacionalistas, apesar das diferenças culturais, étnicas e religiosas existentes entre países de uma mesma região e de regiões diferentes. Procuramos descrever os aspectos em comum nos processos de independência das colônias africanas entre o final do século XIX e o século XX. Tentamos mostrar que, mesmo entre países com culturas e crenças religiosas distintas, o processo de independência envolveu o recurso à luta armada, deflagrada em geral pelo partido nacional de libertação ou por uma coalizão de forças nacionalistas que se uniram em torno da expulsão do invasor europeu.

Salientamos que os exemplos das formas de luta acima mencionados nos países de norte, nordeste da África e África oriental, sobretudo no Egito, serviram como modelos para as demais regiões africanas, influenciando outros países na África Ocidental, como foi o exemplo da Guiné-Bissau.

1.2. Os Conflitos na África Ocidental e o Caso da Guiné-Bissau

As ideias de conscientização do povo na Guiné-Bissau estavam presentes nos pensamentos do Amílcar Cabral entre os anos de 1950 e 1960, como forma de convencer o povo guineense e cabo-verdiano de que eram capazes de enfrentar os invasores pela via de luta armada e conquistar a sua independência e construir um novo Estado, fundamentado nos princípios da justiça, do trabalho e da igualdade de oportunidade para todos os filhos da Guiné e Cabo-Verde (CABRAL, 1974).

Estudos apontam que a organização da estrutura dos revolucionários guineenses era uma ação de mobilização e conscientização do povo, fato que não era uma tarefa fácil por parte de Amílcar Cabral e os seus camaradas, pois o mundo rural era difícil de ser convencido de sua proposta, que tinha o objetivo de lutar pela libertação nacional. Posto isso, o processo de mobilização de Cabral e os seus companheiros “[...] baseou-se numa linguagem simples, direta e acessível às populações” (GOMES, 2010, p.40) que partia

das seguintes indagações: “porque lutamos nós, quem és tu, quem é o teu pai, já pagaste os teus impostos, o teu pai já pagou os seus impostos, o que é que viste desses impostos, quem é que já esteve preso” (GOMES, 2010, p.40).

Estas palavras ajudaram o movimento a convencer os habitantes das zonas rurais a aderirem à luta, ocorrendo um forte empenho por parte dos jovens militantes do Partido nas comunidades dedicando-se a ensinar as populações locais a maneira de se livrar do “sistema colonial Português”, que estava a dificultar as vidas das populações locais. Com este trabalho dos jovens o Partido ganhou a confiança dos habitantes locais e iniciou a sua luta armada no dia “23 de janeiro de 1963”, na “Tite” sul da Guiné-Bissau, com pequenos grupos de guerrilhas, entre eles guineense e cabo-verdianos (GOMES,2010, SEMEDO, 2016).

Portanto, as iniciativas de resistência contra os invasores britânicos inspiraram outras revoluções na África, sobretudo no caso da Guiné-Bissau com a ideia de conscientização do povo para pegar em armas e acreditar que era possível lutar pela independência nacional e pela soberania política.

Salientamos aqui que os processos de resistências que ocorrem no norte da África francesa, nordeste da África inglesa e África Ocidental francesa também ocorreram na África Ocidental portuguesa, região onde fica situada o nosso objeto de pesquisa, e também ali as iniciativas e resistências como havíamos dito anteriormente não são diferentes das experiências abordadas acima. Se não era por via do confronto militar, era pela via da submissão negociada ou pela via das alianças. O território da África Ocidental portuguesa, que vamos analisar nas próximas páginas, é a atual Guiné-Bissau, única colônia portuguesa no período, além de Cabo-Verde, que fica situada geograficamente na África ocidental.

As lutas de resistência dos guineenses começaram com a luta dos povos nativos contra a campanha de pacificação que a Administração portuguesa na atual Guiné-Bissau criou para os nativos de diversos grupos sociais daquele território. O principal motivo da campanha era de certa forma obrigar os nativos, pela via das armas, a aceitar pagar os impostos de palhotas¹ a que se recusaram, além da invasão das suas terras (NAMONE, 2013).

¹ Impostos de palhotas refere-se a uma prática na qual os nativos eram obrigados a pagar por meio de trabalho forçado. Geralmente é um imposto que era pago em dinheiro, mas em caso de a pessoa não ter o dinheiro, acabava prestando serviço às companhias até atingir o montante de imposto a ser pago.

É importante destacar alguns grupos sociais e reinos que resistiram contra tal campanha e que mais tarde inspiraram o partido e o principal grupo da libertação nacional (PAIGC) contra o sistema da administração colonial português. Primeiro destacamos a resistência do rei do grupo social Beafada, Infale Sonco, no território conhecido hoje como região de Oio, geograficamente situada no atual norte da Guiné-Bissau. Segundo Namone, Sonco era aliado dos colonizadores nos tempos primordiais da invasão, mas resistiu a obrigar seu povo a pagar o imposto, o que gerou o confronto com os seus antigos aliados portugueses.

Com seu exemplo, despertou as ideias da resistência popular na luta pela liberdade e a soberania do seu território, como já havia acontecido nas demais regiões da África já citadas anteriormente. Conforme relatado “[...] a resistência era lutar para manter a soberania territorial, Sonco logo conseguiu facilmente mobilizar outros chefes locais próximos a ele, que se uniram na luta para impedir a invasão dos portugueses” (NAMONE, 2013, p. 63). Entre eles, destacamos os Beafadas do Sul da Guiné-Bissau em Quinara, que reagiram à invasão entre os anos de 1908 e 1909; a reação dos Manjacos que habitam também no norte da Guiné, na região de Cacheu; os Balantas na região de Oio e Sul do País; a reação dos Bijagó, nas zonas insulares nos anos 1900, e por último a aliança dos grupos sociais Papéis, da periferia da atual capital Bissau, os Felupes de Susana e Varelas na região de Cacheu, Oicas de Oio e Fulas de Gabu, dentre outros (NAMONE, 2013).

Depois de um longo período de confronto e resistência ao pagamento do referido imposto, os Mandigas e Fulas acabaram por aceitar as ordens dos invasores portugueses em pagar os impostos, como aconteceu no Estado de Iorubá, na Nigéria, onde boa parte dos grupos sociais que ali habitam optaram pela estratégia de submissão, com exceção do Estado de Ijebu (GUEYE e BOAHEN, 2010). Mas os restantes grupos sociais permaneceram resistentes e se negaram a pagar os impostos durante algum tempo. Mas em 1936, o então governador da Guiné Portuguesa, João Teixeira Pinto, finalmente conseguiu derrotar todos os grupos sociais que recusaram os impostos. A principal causa da derrota foi a supremacia quantitativa e militar dos portugueses, e os nativos ficaram sem condições de resistência aos ataques dos invasores, pois nem de espingardas dispunham (NAMONE, 2013). Contudo, este autor afirma que,

[...]apesar dos nativos ter sido derrotados, essa derrota não representava submissão total, pois com o estabelecimento do domínio colonial no interior do território a luta dos subjugados assumiu a forma de resistência passiva, não só contra a exploração e a opressão brutal,

mas também contra o imperialismo cultural português (NAMONE, 2013, p. 64).

Essa resistência, como frisa o autor, foi fundamental para o partido de libertação nacional ser capaz de responder aos desafios do processo de mudança social e política que ocorreu a partir dos anos 50 e 60 do século XX. Segundo Lopes (2020), o líder de luta para a libertação africana, Amílcar Cabral, olhava para o povo guineense e percebia que era preciso mudar e dar uma educação baseada na cultura da Guiné Bissau, de modo a fazê-los distanciar-se do “pensamento europeu”. É a partir deste e dos demais fatores que mencionamos acima, que o processo da luta de libertação, ou seja, luta pelas independências da Guiné-Bissau se consolidou. Porém, a luta “[...]desencadeada pelo Partido Africano para Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC), entre 1963 e 1974, se consolidou graças a uma longa tradição de resistência dos povos de Guiné à dominação colonial portuguesa (NAMONE, 2013, p. 64).

As estratégias usadas pelos nacionalistas guineenses para defender a sua independência foi o confronto militar, como aconteceu no reino de Benin, no Estado de Ijebu, na Nigéria, no Egito, no Senegal, e na Guiné-Conacri e dentre outros. A Guiné-Bissau, assim como toda a África portuguesa no geral - os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesas (PALOP), isto é, Angola, Guiné-Bissau, Moçambique Cabo-Verde e São Tomé e Príncipe – sofreram uma violência emocional, física, política e social, em decorrência da violência da dominação colonial, que rompeu com os modos de organização social, política e econômica dos povos autóctones, mas que despertou fortes sentimentos de pertencimento e identidade nacional que conduziram à posterior independência desses países.

Uma das primeiras violências foi a destruição do sistema político tradicional dos povos autóctones, com a chegada dos portugueses no continente, de modo particular na costa de Guiné, atual Guiné-Bissau, nos anos de 1446, quando o navegador Nuno Tristão pisou os seus pés naquele território africano. A segunda foi o impedimento de formação de instituições políticas próprias na década de 60, pela proibição da administração colonial portuguesa que não permitia a formação das outras forças políticas de oposição. E a terceira e última foi a imposição, feita pela comunidade internacional, para que o país abandonasse o sistema socialista de partido único adotado em 1973 após a guerra de libertação nacional. Por essa imposição, ocorrida durante as décadas de 80 e 90, o país foi induzido a abandonar o antigo modelo político de partido único e a adotar o sistema democrático multipartidário, em troca de ajuda financeira internacional.

Em decorrência da ocupação violenta e opressiva dos portugueses, que impediam qualquer forma de exercício de organização política e cultural, a luta contra o imperialismo cultural português em um contexto de impedimento de formação de organizações políticas próprias, suscitou o sentimento de patriotismo e de identidade nacional e, conseqüentemente, o surgimento do movimento nacionalista em defesa da liberdade política. É neste contexto de política opressiva dos governantes portugueses, que surgiram os movimentos revolucionários nos países colonizados por Portugal. Em Angola, destacamos o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), fundado em 1956; em Moçambique destacamos a Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO), fundado em 1962; em São Tomé e Príncipe destaca-se o Movimento de Libertação de São Tomé e Príncipe – Partido Social Democrata (MLSTP-PSD), fundado em 1960, e em Guiné-Bissau e Cabo-Verde destacamos o Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC), fundado em 1956. Não vamos adentrar em detalhes sobre como esse processo ocorreu nos países que referimos acima, visto que nosso foco vai ser a Guiné-Bissau.

Segundo Smedo (2009), no início o PAIGC era apenas um movimento revolucionário, com objetivos de lutar pela independência da Guiné e Cabo-Verde, expulsar os colonizadores e pôr fim a um período de longa exploração do povo guineense e cabo-verdiano. Fato que foi concretizado finalmente em 1973, quando os militares nacionalistas do PAIGC conseguiram expulsar os invasores portugueses em um confronto militar que durou 11 anos.

É importante destacar a forma pela qual surgiram e foram conduzidas as iniciativas e resistências pela independência guineense, isto é, entender quais as organizações inspiradoras, a formação do partido de libertação com sua estruturação política e organizacional, os condicionantes étnicos, culturais e geográficos da formação do partido de libertação nacional e os tipos de grupos organizados no processo de transição do estado colonial para a formação do estado nacional. Devemos lembrar que as mudanças sociais e políticas que ocorreram nos finais do século XVIII e início do século XIX, envolvendo a industrialização e o fortalecimento dos estados nacionais na Europa, também provocaram vários desdobramentos políticos no continente africano nos séculos XX. Por exemplo, as iniciativas e resistências pela independência nacional nos países colonizados; a consolidação do processo de formação de estados nacionais; e os processos de transição do antigo modelo de estado colonial para formação do estado nacional nos países africanos, e de modo particular Guiné-Bissau.

Portanto, partindo do que acabamos de descrever é possível observar que, as iniciativas e resistências dos reis dos territórios guineenses por volta da primeira década do século XX, inspiraram uma nova geração para lutar pela independência e soberania dos seus territórios. Alguns fatores externos também influenciaram a resistência de guineenses e caboverdianos. Corroborando essa observação, Namone (2013), salienta fatores externos que influenciaram as iniciativas e resistências guineense para revolução,

“[...]a mudança do panorama sociopolítico mundial decorrente das duas grandes Guerras Mundiais e contexto político-ideológico motivado pela Guerra Fria, como também algumas organizações de caráter político e cultural, entre elas: Partido Comunista Português (PCP), Casa dos Estudantes do Império (CEI), entre várias outras” (NAMONE, 2013, P. 51).

A Casa dos Estudantes do Império, como frisa o autor, foi fundamental para a independência dos países do PALOP, de modo particular da Guiné-Bissau, pois as nações africanas do PALOP nas décadas de 50 a 60 começaram a ser construídas a partir das iniciativas dos estudantes africanos residentes em Lisboa, por meio da construção de um “nacionalismo africano”, principalmente o grupo que se “encontrava na Casa de Estudantes de Angola – que viria a ser mais tarde Casa de Estudantes do Império (CEI)” (MONTEIRO, 2013, P. 38). É questionável falar da independência da Guiné-Bissau e Cabo-Verde sem destacar a figura de Amílcar Cabral, não no sentido de pensar ele como o salvador da pátria, mas como quem liderou e influenciou outras personalidades na África portuguesa a aderir ao projeto da libertação das terras africanas invadidas pelos portugueses.

No seu estudo intitulado “Os fazedores de utopias, uma biografia de Amílcar Cabral”, António Tomás argumenta que Cabral se empenhou mais que qualquer outro para mudar a antiga ordem social e construir um futuro melhor para os africanos sob a colonização. O mesmo autor ainda salienta que foi este fato que o motivou a criação do PAIGC e iniciou a guerra na Guiné contra os invasores, servindo de exemplo e referência de luta e liderança marcante para outros líderes dos países independentistas dos PALOPs, como foi o caso de Agostinho Neto, angolano formado em Lisboa e Coimbra; Eduardo Chivambo Mondlane, moçambicano formado nos Estados Unidos, e Manuel Pinto da Costa são-tomense formado na Alemanha (NAMONE, 2013).

Por várias maneiras, estes estudantes juntaram forças, inteligência, resistência e formaram uma única frente, com o objetivo orientado pela independência, mesmo diante de grandes dificuldades, pois em Portugal sob o salazarismo tinham que organizar reuniões de forma secreta. Segundo estudos de Silva (2006, p. 9), “O mais importante

resultado desta Reunião foi, pois, o lançamento do designado Movimento Anticolonialista para a Libertação das Colónias Portuguesas, que ficou mais conhecido por Movimento Anticolonialista (MAC)”. O mesmo autor ainda salienta que a fundação deste movimento teve em Viriato da Cruz um grande impulsionador nos momentos iniciais, quando o mesmo estava em Lisboa de passagem para Paris, e lá Cruz residiu na casa do engenheiro Amílcar Cabral (SILVA, 2006).

Entende-se que a Casa de Estudantes de Angola – que viria a ser mais tarde Casa de Estudantes do Império (CEI) é especialmente relevante e oportuno para os países africanos dos PALOP, particularmente para a independência da Guiné-Bissau e Cabo-Verde, pois foi a partir das reuniões secretas feitas nesta Casa que nasceram os ideais de resistência e o próprio movimento revolucionário, com suas estruturas política e organizacional, inclusive influenciando os rumos posteriores da Guiné-Bissau na fase de formação do Estado nacional independente e do sistema político na década de 70.

Com efeito, fica evidente que as reivindicações de uma classe determinam e “aspira a realização de um conjunto de ideologia” (SILVA, 2006). Foi neste sentido que surgiram os movimentos revolucionários dos PALOP para a libertação nacional e a construção dos Estados nacionais, de modo particular na Guiné e Cabo-Verde. Um dos principais objetivos da criação do PAIGC e de suas estruturas políticas e organizacionais foi o de minimizar os conflitos e as contradições políticas que haviam entre os povos daquela região, requisito fundamental para pôr fim a um longo período de exploração colonial portuguesa sobre guineenses e caboverdianos (SILVA, 2006).

Para a pesquisadora guineense Patrícia Godinho Gomes (2010), a criação do movimento revolucionário que mais tarde viria a se tornar um partido político, inicialmente tinha o objetivo de responder aos problemas sócio-políticos e econômicos que incidiam sobre guineenses e cabo-verdianos, mas sem um plano de independência acabado. O movimento foi fundado em Bissau no dia 19 de setembro do ano de 1956, por guineenses e cabo-verdianos considerados assimilados, mas que não se sentiam felizes com a situação do “sistema colonial” e entendiam que era necessário “[...] lutar contra a situação de subdesenvolvimento que existia na Guiné Portuguesa”, (GOMES, 2010, p. 35). É importante salientar que a sua fundação como movimento, liderado por Amílcar Cabral, ocorreu de forma clandestina, devido à repressão portuguesa, que não permitia a formação de forças políticas de oposição (SEMEDO, 2009).

Como destacamos anteriormente, Cabral se empenhou em prol das mudanças, acreditou numa nova ordem social e fundou o movimento revolucionário de libertação em 1956. Aristides Pereira, uma das principais testemunhas desse período, afirma que,

O P.A.I.G.C., fosse apenas um movimento de libertação por não existir a rigidez de princípios, a ideia era a de transformá-lo num verdadeiro partido político. A ideia da criação do P.A.I.G.C. traduzia as aspirações das massas populares, na perspectiva de uma nova era, de uma era em que prevalecessem valores como a justiça e o direito de dispor do próprio destino. Transformar essas aspirações em realidade, através da consciencialização das massas sociais face ao sistema colonial português, implicaria antes de mais, resolver as contradições internas, e sucessivamente uni-las contra o domínio estrangeiro, tarefa que sem dúvida seria a mais difícil. A perspicácia política e a capacidade de visão de futuro de Amílcar Cabral favoreceram a aplicação do princípio da unidade Guiné e Cabo Verde, que constituiu desde o primeiro momento da vida do Partido, o seu pilar mestre (grifos do autor, GOMES, 2010, p.36).

Por não existir a rigidez dos princípios apontada por Gomes, fenômeno inclusive estudado por Duverger, ao indicar que o nascimento dos partidos políticos pode ocorrer a partir da arena parlamentar e por meio de comitês políticos eleitorais, observamos que o PAIGC se enquadra no “comitê”, pois surgiu num período em que não existia parlamento no espaço colonial, com as forças armadas se situando como a “única estrutura burocrática portuguesa” (SEMEDO, 2009).

Nos seus momentos iniciais, o PAIGC assumiu uma estratégia de mobilização das camadas urbanas para enfrentar a administração colonial portuguesa pela via da negociação. Mas essa ambígua estratégia não foi muito bem-sucedida. De um lado, houve “uma certa adesão” das camadas trabalhadoras dos centros “urbanos”, nomeadamente “artífices e marinheiros” que estavam sob exploração dos portugueses (GOMES, 2010). Mas do outro foi um desastre, pois a manifestação organizada pelo movimento para exigir uma melhor condição de trabalho dos funcionários do Porto de Pindjiquiti, em agosto de 1959, se transformou em um massacre. Para alguns pesquisadores, como é o caso de Gomes, esse massacre significou uma grande derrota para os nacionalistas.

O “massacre” do Pidjiguiti, de 3 de agosto de 1959, manifestação que se traduziu na primeira grande derrota de carácter político para o P.A.I.G.C. clandestino, em que as forças policiais portuguesas responderam com violência a uma manifestação dos trabalhadores do cais do Pidjiguiti contra as condições de trabalho, levou a uma mudança radical da estratégia de luta (GOMES, 2010, P. 40).

Com essa derrota, os nacionalistas guineenses optaram por outra estratégia, uma vez que as negociações pacíficas resultaram num pesadelo, como aconteceu em outras regiões do continente. Os revolucionários decidiram mobilizar as “massas camponesas e

o reforço das organizações políticas nos meios urbanos” (ABADIA, 2016, p.120), uma vez que a estratégia de negociação falhou. A nova estratégia, como aconteceu em outros países africanos, como o caso do Sudão e Somália e, sobretudo, o caso do Egito, foi a de confronto militar. Amílcar Cabral e seus companheiros decidiram organizar as suas estruturas nas zonas rurais, a fim de iniciar uma luta armada igual fez o líder do Partido Nacionalista egípcio Mustapha Kamil em 1906.

A organização desta estrutura envolvia uma ação de mobilização dos moradores das zonas rurais, uma mobilização de muita dificuldade para os nacionalistas liderados por Amílcar Cabral. O mundo rural era difícil de aderir à proposta de luta armada. Para convencer esses moradores, os nacionalistas incluindo Cabral tiveram que adotar a estratégia de conscientização para mobilizar os camponeses e habitantes das zonas rurais a aderirem à luta. Também houve um forte empenho por parte dos jovens militantes do movimento nas comunidades, dedicando-se em ensinar às populações locais a maneira de se livrar do “sistema colonial Português” e de sua prática de dificultar as vidas das populações locais. Posto isto, o partido e/ou grupo da libertação nacional ganhou a confiança dos habitantes locais e iniciou a sua luta armada, no dia 23 de janeiro de 1963, no Quartel de Tite, sul da Guiné-Bissau, com pequenos grupos de guerrilhas entre eles, guineense e cabo-verdianos (GOMES,2010, SEMEDO, 2009).

Mal começou a luta, o movimento que mais tarde se tornou um Partido, começou a enfrentar problemas que poderiam inviabilizar o projeto de libertação, fato que obrigou Cabral a convocar o primeiro congresso do Partido nas matas de “Bôe”, conhecido como congresso de “Cassacá”, em 1964, com o intuito de reestruturar o Partido para melhorar os problemas que estavam surgindo.

Neste congresso, foram tomadas as decisões de criar dois planos de ações e suas respectivas estruturas, o “plano de ação política e o plano de ação militar” (CABRAL, 1997 apud SEMEDO, 2009, P. 20).

No plano político,

1. Reorganização do partido tanto na base como no nível dos órgãos dirigentes
2. Reforço do trabalho político junto às massas populares com fim de elevar sempre o nível de consciências políticas dos populares.
3. Liquidação das manobras dos inimigos tendentes a dividir e desmobilizar o povo

No plano militar,

1. Reorganização da luta armada, através da reestruturação e redistribuição das forças armadas e pela criação de comandos inter-regionais sob a orientação do conselho de guerra.
2. Criação das Forças Armadas Revolucionárias do Povo.
3. Extensão e multiplicação das frentes da luta.
4. Intensificar a frequência dos ataques contra quartéis e posições portuguesas
5. Formação de quadros militares especiais e quadros destinados à luta armada nas ilhas de Cabo-Verde (CABRAL, 1997 APUD SEMEDO, 2009, P. 20).

Com a definição desses dois planos e de suas estruturas, o movimento avançou no que tange à formação política “com características e bases democráticas”. Para a estudiosa Gomes (2010), essa foi uma inédita vitória para o Partido, porém, houve uma direta participação das “massas populares” nos encontros dos diferentes “órgãos” do movimento. Contudo, os problemas que fragilizaram o Partido ainda continuam presentes, fato que obrigou os seus dirigentes a marcar uma reunião de “12 a 15 de abril de 1970” com o intuito de reforçar as ideias do congresso de “Cassacá”. Foram criados mais quatro (4) “órgãos” para ajudar na ação política e militar. Os novos órgãos recém-criados foram o “Conselho Superior da Luta, Comitê Executivo da Luta, Comitês Nacionais das Regiões Libertadas e Forças Armadas Locais” (SEMEDO, 2009, p.21). Em 1973, num “relatório” escrito por Amílcar Cabral, no que diz respeito à “situação de luta”, foram “destacadas duas ações do movimento”.

O primeiro considerado como o grande progresso político-militar foi a visita em abril de 1972 da Missão Especial das Nações Unidas às regiões sob controle do PAIGC, denominada das zonas libertadas. Essa visita resultou depois na legitimação do PAIGC durante a Assembleia Geral da ONU na sessão XXVII que autorizou seus organismos especializados a cooperarem com o PAIGC para o aperfeiçoamento das condições de vida material e cultural das populações nas zonas libertadas onde estava implantada uma vida administrativa gerenciada pelo movimento. O segundo foi a criação da Assembleia Nacional Popular, (ANP), da Guiné. Ou seja, a realização da primeira constituição que teve a participação de 120 representantes eleitos pelo povo. (SEMEDO 2009, p. 22).

Com isso, percebe-se que os progressos acima citados estavam atrelados à consolidação do poder do Partido junto às massas e sua “legitimação no plano internacional como o único representante que deveria negociar a independência”, já indicando nesse período a opção posteriormente adotada de formação de um governo nacional, no pós-independência, baseado em um partido único (SEMEDO 2009, p. 22). Posto isto, é possível afirmar que as iniciativas e resistências desencadeadas pelo partido

do PAIGC na Guiné-Bissau, conseguiram encontrar um caminho singular para a independência nacional, posto que conseguiram derrotar os invasores pelo confronto militar, diferente de outros países africanos, que foram cooptados ou submetidos ao domínio colonial devido à supremacia militar das forças colonialistas e ao apoio das nações europeias.

Obviamente que dois fatores externos tiveram peso na vitória do povo da Guiné. Um foi a influência das Organização das Nações Unidas (ONU), que assumiu exigências relativas à autodeterminação dos povos que ainda se encontravam sob dominação colonial, como referido por Gomes. Mas também o “bloco socialista” jogou um papel relevante na conquista da independência dos países africanos de língua portuguesa, de modo particular na Guiné-Bissau. E por fim, a conferência de Bandung², realizada na Indonésia no ano 1955 (NAMONE, 2013). É importante salientar que a conferência de Bandung, teve um impacto positivo no processo da conquista da independência guineense e construção do seu estado, pois serviu também da inspiração para o Amílcar Cabral o fundador do Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC). É uma conferência que reuniu cerca de 28 líderes de diferentes países, por exemplo, países asiáticos e africanos com o objetivo de buscar uma cooperação econômica e cultural afro-asiático a fim de se posicionarem contra a dominação colonial.

Após conseguir tornar o território independente em 1973, fato que mais tarde, em 1974, o governo Português reconheceu oficialmente, finalmente foi formado o primeiro Estado nacional guineense e cabo-verdiano, liderado por Luís Cabral. Nesta primeira formação do Estado, o sistema político do país era socialista de partido único. O país só veio a perder essa identidade do sistema político 19 anos depois, quando o modelo socialista, nas décadas de 80 a 90, começou a vivenciar uma crise conjuntural e estrutural,

² A conferência de Bandung foi uma reunião histórica que ocorreu de 18 a 24 de abril de 1955, na cidade de Bandung, na Indonésia. A conferência reuniu representantes de 29 países recém-independentes da África e da Ásia, e teve como objetivo promover a cooperação, o diálogo e a solidariedade entre as nações recém-libertadas do jugo colonial. A década de 1950 foi marcada pelo processo de descolonização, com várias nações asiáticas e africanas conquistando a independência do domínio colonial. A conferência teve como objetivo principal discutir questões relacionadas à promoção da paz, à segurança regional e à cooperação econômica entre as nações recém-independentes. Nesta conferência participaram representantes de 29 países, incluindo líderes proeminentes como Jawaharlal Nehru da Índia, Gamal Abdel Nasser do Egito, Sukarno da Indonésia, e Zhou Enlai da China, entre outros. A conferência afirmou a neutralidade dos participantes em relação à Guerra Fria, buscando manter uma posição independente e evitar alinhamentos automáticos com os blocos liderados pelos Estados Unidos ou pela União Soviética. A conferência contribuiu para o surgimento do Movimento Não Alinhado, um grupo de nações que buscava manter uma posição neutra na Guerra Fria e promover a cooperação internacional independente das superpotências.

caminhando para a adesão ao modelo de sistema político semipresidencialista no ano 1994.

Posto isto, é possível observar que a perda da sua primeira identidade está atrelada às mudanças políticas do mundo durante os anos 90, com abertura ao capitalismo de mercado. Com efeito, tais mudanças fizeram surgir disputas no interior do sistema "burocrático-autoritário", suscitando divisões no interior do PAIGC e no sistema político de partido único. A primeira cisão no Partido aconteceu de fato ainda na década de 80, em razão da desigualdade de representação nos órgãos superiores do Partido entre guineenses e cabo-verdianos, pois no entendimento dos guineenses, eram os cabo-verdianos que ocupavam os altos cargos tanto no partido como no governo e no Estado (JAUARA, 2005).

A segunda cisão aconteceu em 2016, a partir de um ressentimento compartilhado por um grupo de 15 dos seus deputados, que foram expulsos pela direção organizacional do Partido, e mais tarde, fundaram uma nova formação partidária denominada Movimento para a Alternância Democrática (Madem-G15). A expulsão dos 15 deputados está vinculada à não adesão destes na votação do Programa do Partido no parlamento, no ano de 2016. É importante salientar que a primeira cisão, que culminou com o abandono dos cabo-verdianos na década de 80, não é igual à cisão de 2016. O primeiro aconteceu pelo abandono de deputados cabo-verdianos do partido único, e a segunda cisão aconteceu pela expulsão radical de alguns dos divergentes.

Na nossa perspectiva, os fatores das divergências internas no PAIGC, de modo particular a cisão que deu origem ao MADEM-G15 em 2016 e suas consequências sobre o processo de construção do Estado nacional, se vinculam aos condicionantes, políticos, econômicos e institucionais das relações internacionais sob os princípios do capitalismo liberal vigente durante os anos 90. Estes foram adotados pela Guiné-Bissau sob pressão das organizações integrantes do sistema financeiro internacional, como o Banco Mundial e o FMI, com o conseqüente abandono da velha política de partido único de viés socialista, substituindo-o por um modelo formal de democracia liberal, mas sem que este tivesse enraizamento na tradição histórica e nas condições socioeconômicas e políticas vigentes no país.

Nesse sentido, o cerne dos conflitos no interior do partido foi reflexo desses condicionantes, que abriu portas para disputas étnicas e políticas no interior do Partido. Sem a rigidez de um sólido sistema de partido único, que já vinha em crise na Guiné, essas clivagens sociais influenciaram na formação, consolidação e divisão do partido

governamental, pois estabeleceram bases de interesses comuns e de conflitos duradouros. No caso do MADEM-G15, ele surgiu a partir de um ressentimento coletivo compartilhado por um grupo de 15 deputados expulsos do próprio PAIGC no ano de 2016.

Conforme apontamos na Apresentação e no que descrevemos até aqui neste primeiro capítulo, podemos admitir a hipótese de que o tipo de transição que ocorreu na Guiné-Bissau, inadequada e permeada por eventos disruptivos do sistema político, é o que vem criando obstáculo para a instauração de um multipartidarismo genuíno, estável e democrático. Até o presente momento, o sistema político representativo não vem expressando a diversidade das preferências políticas eleitorais e dos grupos sociais guineenses, e sim incrementando as desigualdades sociais vigentes.

Cap.2 - Uma Interpretação Sobre as Relações Entre Sistema Político, Estado e Governo Sob Partido Único

2.1. Uma Introdução aos Tipos de Sistemas Políticos

Este capítulo visa ancorar a discussão sobre a dinâmica e a formação do sistema político e do Estado da Guiné-Bissau durante o seu processo de independência. O principal objetivo é esclarecer alguns conceitos básicos sobre sistemas políticos e algumas das suas principais funções sob condições de formação de Estado nacional, mas dando prioridade ao modo como um sistema político se constitui sob condições de formação de um Estado nacional e de um partido de libertação nacional.

Ao longo das diferentes etapas históricas a prática da política tem sido condicionada e compreendida sob diferentes contextos institucionais e tipos de sistemas políticos distintos. Um sistema político são formas articuladas de organização interna e de vínculos externos entre as instituições e os grupos políticos, a forma como essas instituições podem relacionar-se entre si, como elas processam os problemas sociais a fim de transformá-las em políticas públicas, assim como a relação entre subsistema políticos e outros subsistemas não políticos. Enfim, um sistema político pode ser entendido como um conjunto das instituições formais e legais de um Estado ou governo, mas que também envolve práticas informais existente entre os atores e agentes do sistema.

Nas suas análises sobre política comparada, Almond e Powell Jr (1972) observam que um sistema político é um conjunto de organizações governamentais, legislativas, cortes de justiça, órgãos administrativos, bem como estruturas políticas e sociais que integram as franjas do sistema em cada conjuntura política. Adicionalmente, Lindblom (1980) observa que,

Um sistema político consiste, em essência, num sistema de regras que especificam os diferentes papéis a serem desempenhados, o de Presidente da República, Deputado, ou cidadão comum, por exemplo, indicam quem pode exercer cada função, de modo as pessoas devem ser escolhidas para os diferentes papéis, bem como o que é permitido e proibido a cada ator (LINDBLUM, 1980, P. 41)

Corroborando esta observação, Almond & Powell Jr (1972) sublinham que o sistema político, como o próprio nome indica, é constituído por um conjunto de papéis com um grau de interação mútua entre os seus membros. A interrelação entre "cidadãos, súditos, eleitores, legisladores, juizes" e dentre outros atores, constituem o sistema

político como interações estruturadas e padronizadas entre instituições e grupos sociais. E como é um conjunto de interações, também é marcado por fronteiras mutáveis: “as fronteiras dos sistemas políticos podem sofrer variações relativamente grandes. Em época de guerra, podem tornar-se bastante extensas” (ALMOND & POWELL JR, 1972, P. 19). Além disso, “quando as condições normais são retomadas, as fronteiras do sistema político se contraem” (ALMOND & POWELL JR, 1972, P. 19).

Posto isto, é possível observar que as fronteiras são, em traços gerais, um problema que de certa forma merece uma atenção especial para os teóricos dos sistemas. Os mesmos dividem “os processos da interação em três fases: input, conversão, output”. No campo político, quando falamos destas categorias, estamos essencialmente a falar também de questões que envolvem processos representativos e institucionais em interação. David Easton considera as duas categorias - “inputs” e “outputs” - como uma das principais características dos sistemas políticos.

“Presumivelmente, se relacionamos sistemas políticos para um estudo especial, assim o fazemos porque acreditamos que eles têm consequências caracteristicamente importantes para a sociedade, a saber as decisões autoritárias. Chamarei essas consequências de outputs. Se julgássemos que os sistemas políticos não tivessem importantes outputs para a sociedade, provavelmente não estaríamos interessados neles. A não ser que um sistema esteja se aproximando de um estado de entropia e podemos admitir que isso não é verdade para a maioria dos sistemas políticos, ele deveria ter inputs contínuos para manter seu funcionamento. Sem inputs o sistema não pode funcionar; sem outputs não podemos identificar o trabalho feito pelo sistema. (EASTON, 1957, P. 24).

É importante sempre levarmos em consideração um aspecto fundamental quando analisarmos o sistema político, que são as atividades observáveis que compõem o mesmo, pois “[...]o comportamento de cada sistema é, até certo ponto, imposto a ele pelo tipo de sistema que ele é, ou seja, sua própria estrutura e necessidade internas” (EASTON, 1957, P. 24).

Como bem notado pela literatura, todas as formas de organização política do mundo são formadas pelas diferentes características de sistemas, a saber: supranacionais, nacionais e subnacionais. Trata-se de identificar como se constituem diferentes formas de sistemas políticos que o mundo conheceu até então. Os sistemas políticos ³supranacionais podem ser considerados como sistemas de relações entre diferentes tipos de estados e nações, com o objetivo de manter interações entre estados e criar entidades supranacionais

³ Ver no seguinte link: http://www.estudantedefilosofia.com.br/conceitos/sistemaspoliticos.phs_p

de outros tipos. Nesta questão da escala transnacional, uma forma histórica de sistema político foram os impérios autoritários coloniais. Trata-se de um sistema de estados submetidos a um governo centralizado na metrópole, cujas características envolvem a centralização do poder e a supressão da representação e da participação por parte dos estados subjugados ao núcleo de um império. Este foi o exemplo da Guiné-Bissau na época colonial, submetida à força da administração colonial portuguesa, que não permitia a criação de instituições políticas de oposição (COUTINHO; 2017; GOMES, 2010; SEMEDO, 2009).

Ao lado dos impérios, as relações internacionais também podem se estruturar sob a forma de ligas de estados ou unidades menores independentes, que são sistemas fundados sob princípios colaborativos entre estados, cidades ou regiões distintas, com o objetivo de unir forças contra um inimigo comum ou simplesmente estabelecerem alguma forma de colaboração mútua. Destaca-se a liga Hanseática, do século XIII, e posteriormente a liga das nações, que se criou após a primeira guerra mundial, de onde emergiu as Nações Unidas, ou mesmo a Liga Árabe, no século XX.

Com o desenvolvimento dos Estados modernos estes assumiram diversas formas de estruturação interna. Alguns assumem a forma unitária e outros a de confederação ou de uma federação. A confederação é um sistema político baseado nas “associações voluntárias de estados independentes”, cujo propósito próprio permanecem intactos. Historicamente este tipo de sistema foi o “primeiro passo para a formação de estados a partir de unidades menores, como sucedeu com a Confederação dos Cantões Suíços (Helvética) e a Confederação dos Estados Unidos”⁴. De outro lado, uma federação envolve um sistema “[...] com a órbita de ação dos Estados definida pela constituição da União” como ente político central (LIMONGI, 1989, P. 5). A União Europeia e a União Africana podem ser considerados casos aproximados de Confederações, enquanto os EUA no período recente e o Brasil são federações, e se constituem como sistemas políticos nacionais divididos em unidades menores.

Os sistemas políticos subnacionais são sistemas em que os estados independentes são constituídos, assim como um sistema unitário federal. Levando em consideração essa literatura, o nosso objeto de pesquisa com a questão guineense se enquadra em um tipo de sistema unitário, semelhante a países como Portugal, França, Países Baixos, Reino Unido, Senegal, Gâmbia e Nigéria, dentre outros, onde o governo central concentra a

⁴ Para mais informações acesse o link: www.estudantedefilosofia.com.br/conceitos/sistemaspoliticos.php

maior parte das funções políticas e administrativas e províncias ou distritos subnacionais exercem funções administrativas residuais. No que tange a determinadas comunidades tribais localizadas no interior de estados africanos recentes, o efetivo exercício do poder se baseia muito em pessoas que exercem autoridade social e as leis são expressas por meio da tradição oral.

Já a organização política estatal é um tipo de estrutura jurídica, administrativa e política que está submetida a tipos distintos de regime em curso e que apresentam diferentes formas de seleção das elites dirigentes, distintos padrões de relações com a sociedade, assim como distintas formas de sucessão política. Estas podem ocorrer pela via hereditária, constitucional eleitoral, ou pela via da força, seja decorrente de um golpe de Estado, revolução ou luta de libertação nacional frente a um Estado colonizador externo. Este é o exemplo da Guiné-Bissau nos seus primeiros anos de formação do Estado, depois da luta de libertação que foi concluída em 1973, quando se instaurou um regime centralizado e autoritário e as demandas da sociedade civil eram ignoradas.

A sucessão constitucional é um modelo característico das democracias modernas. Mas em Estados recentes ou que possuem tradição autoritária e/ou militarista, como são exemplos os países da África e da América Latina, o aparato estatal é uma estrutura frágil e com baixa resiliência, constantemente absorvido por processos políticos e poderes fácticos e contornado por uma sociedade civil frágil e marcada por profundas desigualdades. Nesses casos, as mudanças políticas podem ocorrer frequentemente por rupturas institucionais sem razões políticas claras ou por golpes de estado apoiados por setores militares, como é o exemplo da Guiné-Bissau, um país recentemente independente, mas que passou por períodos sucessivos de golpes militares e dissoluções recorrentes de governos, como veremos adiante nos próximos três capítulos. Trata-se de um país com uma longa e errática transição institucional depois da extinção da administração colonial portuguesa, em 1973, e também após os efeitos imprevistos do abandono do sistema do partido único vigente até o início dos anos 90.

Esse processo de diferenciação no interior de um sistema político e entre sistemas historicamente distintos, se encontra bem detalhado em Almond & Powell Jr (1972). Esses autores classificam os sistemas políticos de acordo com as etapas históricas e a complexidade de cada um deles: desde as cidades-estados secularizadas, com um tipo infraestrutura política pouco diferenciada, a exemplo de Atenas, passando pelos impérios burocráticos centralizados, até os sistemas modernos mobilizados, com alta diferenciação e secularização, incluindo aí os sistemas democráticos que têm como característica uma

cultura participante. São sistemas políticos politicamente descentralizados e socialmente diferenciados, que possuem uma elevada independência entre seus subsistemas internos e não sobrecarregam o sistema político central, como é o caso da Inglaterra, com elevada independência sistêmica e alta estabilidade política.

O caso da França entre os países centrais e de forma mais marcante o caso do México, são exemplos de sistemas com limitada independência dos subsistemas internos e, portanto, mais instáveis às pressões sociais, assim como os casos mais extremados da Guiné-Bissau e países da América Latina, em função de suas características sociais e políticas. Por isso, Deutsch aponta que “os sistemas políticos também podem, evidentemente, ser prisioneiros do seu passado, assim como do ambiente que os rodeia” (DEUTSCH, 1983, p. 180).

No exemplo específico dos sistemas autoritários e totalitários, há um alto controle de seus subsistemas pelo Estado e uma cultura de submissão à autoridade política, como foi o exemplo da União Soviética, e nos exemplos dos sistemas autoritários conservadores da Espanha franquista e de Portugal salazarista, e mesmo das ditaduras modernizantes da América Latina nos anos 60 e 70. Os sistemas modernos pré-mobilizados, com diferenciação e secularização limitadas, e alguns casos de sistemas autoritários, caracterizam muitos países do continente africano (ALMOND & POWELL JR. 1972).

Os sistemas políticos modernos são mobilizados e possuem infraestrutura política mais diferenciada, com uma cultura política participante nos regimes democráticos ou mobilizada pelo líder nos regimes fascistas. Trata-se dos sistemas políticos mobilizados e suas subclasses, que são os sistemas políticos democráticos e os subsistemas autoritários mobilizados. Segundo Almond & Powell Jr (1972), o sistema moderno mobilizado funda-se por um alto grau de diferenciação e ao mesmo tempo por uma cultura política secularizada. Com efeito, eles afirmam que,

“Em geral, a secularização é encontrada em sociedades que iniciaram o processo de transição para estágios modernos: aquelas em que orientações e laços tradicionais começaram a desaparecer e grande número de indivíduos adquiriu condições para novos padrões da vida e de pensamento. Tais sociedades são capazes de atingir um nível muito alto de produtividade econômica e, conseqüentemente, há maior probabilidade de que os recursos materiais estejam prontamente à disposição do sistema político” (ALMOND & POWELL JR, 1972, P. 163).

Esses processos de mudanças têm implicações para a definição das fronteiras de um sistema político em situações de transição de regimes políticos, como foi o exemplo da Guiné- Bissau. Contudo, estruturas políticas consolidadas podem se impor aos

processos de mudanças, visto que uma “reforma institucional nem sempre altera padrões fundamentais da política” (PUTNAM, 1996, p. 33). Assim, mudam a comunidade política e o raio de influência do sistema político sobre a sociedade, mas os padrões de relações entre o Estado e a sociedade podem persistir.

2.2. Sistemas Políticos, Construção do Estado e Deslocamentos de Poder

O processo de institucionalização não ocorreu como muitos esperavam na Guiné-Bissau, principalmente se pensamos que a compreensão de um sistema político não se resume apenas às organizações governamentais, mas engloba toda forma da interação social em seus aspectos políticos, organizacionais e em seus sistemas de autoridade estatal e social. Após a conquista da independência, na primeira tentativa de construção de estado nação não houve a transformação em termos de liberdade, oportunidade e mais direitos para sociedade civil, por exemplo, liberdade política, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora, principalmente a liberdade política, pois “[...]o próprio modelo político implantado no pós independência – a ditadura – criou um critério seletivo para indicar quem deveria assumir cargos no governo” (SEMEDO, 2009, P. 4).

Pensar num sistema político visa necessariamente refletir na estrutura e cultura política daquele povo. Com efeito, (ALMOND & POWELL JR, 1972, p. 20),

Ao estudar um sistema político, portanto, precisamos conhecer suas inclinações básicas, ou tendências, assim como seu desempenho real durante um determinado período de tempo. Referimo-nos a essa inclinação, ou a essa dimensão psicológica do sistema político, como a cultura política.

Com isso, é notório que um sistema político não pode ser entendido apenas por suas fronteiras, também é fundamental conhecer suas inclinações e tendências, além do processo de diferenciação dos papéis, sobretudo nos processos de mudança. Na verdade, não é uma tarefa fácil identificar as tendências de um sistema, embora seja um desafio importante, pois ao “aprender mais sobre a estrutura e a cultura de um sistema político, cresce nossa capacidade de caracterizar suas propriedades, ou peculiaridades, e de prever e explicar o seu desempenho” (ALMOND & POWELL JR, 1972, p. 21).

Em suma, um sistema político é um conjunto de interação mútua de papéis, estruturas, subsistemas e de “inclinações psicológicas subjacentes que afetam essas interações”. O seu modo de funcionamento se encontra conectado a três (3) níveis

diferentes: as capacidades de funcionamento; os processos de conversão e as funções de manutenção e adaptação do sistema. (ALMOND & POWELL JR, 1972).

As capacidades de funcionamento é o primeiro nível do sistema, que tem a ver com a forma de examinar a maneira pelo qual atua um sistema político em seu ambiente. Uma das características de um sistema político é que ele não existe num vácuo, mas "está sempre imerso numa estrutura ou ambiente específicos. A maneira pela qual um sistema funciona será, em parte, função da sua reação a todo o ambiente biológico, físico e social (EASTON, 1957, p. 25). Por exemplo, quando olhamos para o funcionamento dos sistemas totalitários e autoritários, percebemos que são sistemas que não atendem às demandas oriundas da sociedade civil, e acima de tudo "[...]procuram retirar, ou extrair, o máximo de recursos de suas populações" (ALMOND & POWELL JR, 1972, p.25).

Obviamente que na nossa perspectiva o sistema democrático é a melhor alternativa política, mas em determinados contextos importa também observar suas limitações. Robert Michels, no seu estudo sobre a sociologia dos partidos políticos, levantou uma questão: será que este modelo de organização política denominado de democracia, é realmente viável? Como ele afirma com espírito cético, os intelectuais criam um imaginário no qual acham que "sabem com a ajuda de digressões, de perífrases e de sutilezas terminológicas, fazer da questão mais simples e mais natural do mundo um mistério sagrado cujas chaves só eles possuem" (MICHELS, 1982, P.54). Porém, como afirma Tuck (2014), isso é apenas a projeção de nossas expectativas sobre o mundo exterior, e não torna o modelo democrático mais estável.

Importa salientar que o desenvolvimento dos sistemas políticos é provocado por eventos oriundos do ambiente internacional, bem como do ambiente doméstico ou das elites políticas. No caso guineense podemos observar com efeito que todas as mudanças políticas recentes ocorreram por pressões do ambiente internacional, que criou as condições para o surgimento de novos espaços políticos (CARDOSO, 2004, P. 2).

Na sua análise sobre esta questão, Almond & Powell afirma que a ameaça internacional para o sistema político, quando esta permanece por um período longo, pode provocar "atitudes militaristas, adquirindo habilidades e valores associados ao estado de guerra." (ALMOND & POWELL JR, 1972, P. 28).

Eventos internos também podem provocar mudanças num sistema político em uma sociedade, quando há expansão das indústrias e comércios, quando há uma existência de uma classe média que de uma forma ou outra demanda ser escutada na "elaboração e execução da política administrativa". De outro lado, as elites políticas são

desafios para o sistema político na medida que estes procuram "aumentar os recursos que lhes são disponíveis com o propósito de construir imponentes edifícios ou monumentos, ou para criar uma força militar capaz de conquistar sistemas políticos vizinhos" (ALMOND POWELL JR, 1972, P. 28).

No contexto guineense, como bem notado por Semedo (2009, p.5) “[...]um dos pontos de partida para a compreensão da relação de poder na Guiné-Bissau, além da sua complexa estrutura étnico-social, é o contexto da formação da elite nacional”. Apesar do inegável papel desempenhado pelas elites na conquista da independência guineense, não seria menos verdade afirmar que as mesmas não foram capazes de garantir direitos a todos os cidadãos, oportunidades de acesso à educação, saúde e demais necessidades para população guineense, que era o propósito original da luta de libertação nacional. Isso demonstra que, “[...] a ação do Estado guineense após a independência tem resultado mais no privilegiamento da elite emergente do que em garantir os pressupostos pelos quais havia lutado” (SEMEDO, 2009, P. 6).

Portanto, um sistema político está fortemente marcado por problemas e desafios que conduzem ao seu desenvolvimento político, tendo em conta a “pressão sobre a cultura e a estrutura vigente”. Para Almond & Powell Jr (1972), o remédio para tais desafios envolve pensar nos seguintes problemas: primeiro, a construção de Estado; segundo construção da nação; terceiro, os mecanismos de participação e os tipos de respostas às pressões de grupos da sociedade; e por último o problema de distribuição dos recursos, ou bem-estar da população.

Quanto ao problema da formação de Estado, observam que isso envolve o desenvolvimento de novos papéis, estruturas e subsistemas que compõem um país. O seu processo, de modo geral,

“[...] ocorre quando a elite política cria novas estruturas e organizações destinadas a “penetrar” a sociedade a fim de regular o comportamento em seu seio e extrair um volume maior de recursos. A construção de um Estado é comumente associada a aumentos significativos das capacidades reguladora e extrativa do sistema político. É também associada ao desenvolvimento de uma burocracia centralizada e eficiente, relacionada ao aumento das capacidades, e com o incremento de atitudes de obediência e submissão na população, associadas à emergência dessa burocracia” (ALMOND & POWELL JR, 1972, P. 29).

Portanto, a formação de um Estado também envolve formas, procedimentos e fins que garantam o bem-estar de todas as camadas sociais de um território, embora este processo ocorra de forma diferente a depender do contexto. No caso da Guiné-Bissau, a construção de Estado é marcada por rupturas contínuas. Ao longo da sua história a

literatura aponta que três momentos marcaram a sua fundação: a ruptura do colonialismo; a construção do estado nacional após a luta e a expulsão dos colonizadores pelas novas elites políticas guineenses (sistema moderno mobilizado); e por último a implementação do estado democrático, mas com procedimentos autoritários (CARDOSO, 1995).

Antes que os portugueses chegassem no território que hoje é conhecido como Guiné-Bissau “[...]os povos autóctones encontravam-se organizados em grupos étnicos, possuindo cada um o seu “chão”, e uma organização social e política própria e uma economia de subsistência que lhe garantia uma relativa autonomia material” (CARDOSO, 1995, p. 2). Neste tipo de sistema de organização política, é possível observar que em sociedades como essas há pouca chance de se observar uma clara “estratificação e hierarquização política”, ao mesmo tempo em que existe um nível baixo de centralidade do poder político quando comparado com outros sistemas políticos, por exemplo, os “sistemas modernos mobilizados”. No exemplo dos grupos sociais que habitavam a região que hoje é a Guiné-Bissau, eles se “relacionaram com outros povos e grupos étnicos, cuja organização econômica, social e política apresentavam características diferentes. A mais importante desta organização política foi o império mandinga do Gabú, que tinha se estabelecido como um centro tributário do império do Mali em 1250. O império tinha uma elite política própria, os Niantos” (CARDOSO, 2004, p. 2). Mas em virtude da chegada dos portugueses, essa forma de organização política foi por água abaixo, dando espaço para a nova forma de construção política e formação do Estado.

Já a construção da nação envolve aspectos culturais e simbólicos de um determinado território, no qual “[...]as pessoas transferem sua devoção e lealdade das pequenas tribos e vilas para o sistema político central muito mais amplo” (ALMOND & POWELL JR, 1972, P. 29). Em outras palavras, trata-se de processo pelo qual diferentes povos que compõem um determinado território abrem mão das suas primeiras identidades políticas e sociais em prol de uma identidade comum, como o caso da Guiné-Bissau, que antes da chegada dos portugueses, cerca de 33 etnias abriram mão das suas identidades singulares em prol de uma unidade cultural, política e simbólica mais ampla. Caso semelhante também aconteceu na Inglaterra, quando “o sentimento de separação étnica começou a se enfraquecer e a ser substituído por sentimento de cultura nacional” (ALMOND & POWELL JR, 1972, P. 195).

De modo geral, a história da construção das nações na África passou por processos singulares a partir da presença dos colonizadores e suas formas específicas de ocupação.

Foi quando os impérios europeus se expandiram para a África depois da II guerra mundial, e as respostas dos africanos foi a união nacional para combater essas invasões. Nesse contexto, durante o final da década de 50 e o final dos anos 60, os guineenses desenvolveram um projeto nacionalista com o objetivo de encerrar o domínio colonial (FILHO, 2016).

Vale lembrar que, esses conflitos contra o colonialismo nos países africanos, de modo particular a Guiné-Bissau, não era de modo algum pacífico, foi um processo com muita violência e no qual homens e mulheres foram escravizados pelos colonizadores. Para Monteiro (2013, p. 31) “a resposta dada a essa invasão em diversos países africanos foi o desencadeamento da resistência cultural e política contra essa ocupação”. Partindo deste pressuposto, “O pensamento de Amílcar Cabral e de outros nacionalistas africanos, inspirados nas reflexões das tradições ocidentais, concebem a nação como comunidade de destino partilhada através da unidade política” (MONTEIRO, 2013, P.31).

O terceiro desafio, que é o problema da participação num sistema político, envolvem demandas e reivindicações por parte de diferentes grupos da sociedade doméstica. São as respostas a essas demandas que os sistemas políticos transformam em políticas públicas. Como afirmam Almond e Powell, “as demandas por participação podem também desafiar um sistema político a desenvolver certa competição política e atitudes associadas à mesma entre grupos da sociedade” (ALMOND & POWELL JR, 1972, P. 29). Mas como bem notado pelos autores, nem sempre um sistema político consegue processar os problemas sociais e políticos de forma satisfatória, como é o caso de Guiné-Bissau, já que quase nenhuma demanda social significativa após a independência foi atendida.

O último problema refere-se ao processo de distribuição de recursos. A distribuição dos recursos “ocorre quando há um rápido aumento no volume e intensidade das demandas para que o sistema político controle ou afete a distribuição dos recursos ou valores (por exemplo, oportunidades) entre diferentes elementos da população” (ALMOND & POWELL JR, 1972, P. 29).

Ressalta-se que os problemas de desenvolvimento de sistema acima referido, têm as suas resoluções “relacionada aos padrões transformadoras das capacidades do sistema político, ou seja, o crescimento ou declínio das capacidades reguladora, extrativa, distributiva, simbólica e responsiva” (ALMOND & POWELL JR, 1972, P. 29). As respostas a estes problemas obrigaram os sistemas políticos modernos a ampliarem suas burocracias, que muitas vezes passam a desempenhar um papel dirigente, como são

exemplos as estruturas burocráticas dos partidos políticos. A criação de burocracias profissionais e a profissionalização dos partidos políticos podem contribuir para o desenvolvimento. Schwartzman (1970) interessou-se em saber de que modo a burocracia pode servir como um instrumento para reduzir ou aumentar o pluralismo e as liberdades individuais. Uma das hipóteses do autor indica que a maneira de organizar a autoridade e as pautas de comportamento pelos sistemas burocráticos nas democracias, contribuem para o desenvolvimento do Estado, na medida em que permite o surgimento de uma sociedade plenamente pluralista e igualitária, pois a burocracia em si permite a regulamentação do sistema político e sistema partidário de uma maneira racional legal (SCHWARTZMAN, 1970). A burocracia visa garantir a eficiência, a transparência e a *accountability* das instituições públicas e privadas, bem como o cumprimento das leis e das normas em contextos democráticos (ALMOND & POWELL JR, 1972).

Nesse trabalho também nos interessa considerarmos o sistema político e o sistema partidário como estruturas burocráticas. Para Schwartzman (1970), existem quatro tipos de burocracias vigentes em sistemas políticos modernos: burocracia de mobilização, burocracia tipo sala, burocracia de status e burocracia racional legal. Já na tipologia de Almond & Powell Jr (1980), eles classificam as burocracias e suas relações com as agências políticas em cinco padrões diferentes: burocracias representativas, burocracias partidárias estatais, burocracias dominadas por militares, burocracias dominadas pelo governo e, por último, burocracias dirigentes. A tipologia de Almond & Powell se adequa melhor ao presente trabalho. É importante salientar que apenas vamos abordar as burocracias representativas e as burocracias partidárias estatais.

As burocracias representativas integram sistemas baseados no processo de competição eleitoral em torno da posse do governo e da representação política de um país, tais como as burocracias políticas estatais vinculadas aos partidos políticos.

“As funções dessas burocracias são condicionadas pelas operações do sistema partidário. Quando o sistema partidário é incapaz de produzir uma liderança estável e unificada, a burocracia pode alcançar uma importância especial. No caso da IV República da França (1946-1958), a fraqueza das uniões dos partidos e a instabilidade dos gabinetes deram especial importância ao desempenho da burocracia na decisão de normas em diferentes áreas políticas. A fragilidade do sistema partidário, além de mais possibilitou que poderosos grupos de interesses colonizaram a burocracia e a utilizassem para seus propósitos (ALMOND & POWELL JR, 1972, P. 97).

Por outro lado, os autores caracterizam as burocracias partidárias estatais “como resultado dos regimes totalitários e de outros sistemas políticos unipartidários, como é o

exemplo da Guiné-Bissau até 1994. Esses tipos de sistema políticos são caracterizados pela introdução de uma burocracia política na burocracia governamental, funcionalmente diferenciada (ALMONDO e POWELL, 1972; p. 97). No caso da Guiné-Bissau, mesmo com a abertura democrática nas décadas de 80, na qual surgiram mais partidos nas primeiras eleições, no ano de 1994, o Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC) continuou a dominar o sistema político (SEMEDO, 2021). Processo semelhante ocorreu na Itália, em que o partido do congresso italiano dominou o poder desde que o país se tornou independente (ALMOND & POWELL JR, 1972).

Portanto, o perfil de um sistema político depende muito das suas burocracias, do lugar ocupado por elas e de que forma elas exercem influência sobre as elites políticas e controlam o processo decisório. No presente caso, o objetivo é compreender as influências mútuas entre as mudanças ocorridas no sistema político e no processo de formação do Estado na Guiné-Bissau e as transformações do Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC).

Consideramos que o tipo de transição política que ocorreu na Guiné-Bissau, envolvendo formas disruptivas desde a sua trajetória como colônia portuguesa até os dias atuais, é o que vem criando obstáculo para a instauração de um multipartidarismo genuíno e um sólido e democrático sistema representativo. Com efeito, a tão mal entendida transição se refletiu nos diversos problemas que o país vem enfrentando nos dias atuais. É notório que as formas de exercício do poder no sistema político e no Estado, afetaram a original unidade partidária de natureza autoritária que nasceu sob o manto da guerra de libertação nacional, sem que gerasse uma democracia estável e genuína e nem um sistema partidário que fosse o sucedâneo democrático do sistema de partido único cristalizado no PAIGC. E também é inquestionável que a dinâmica partidária interna do PAIGC afeta todo o funcionamento sistema político da Guiné-Bissau, por ser o maior e o primeiro partido político do país, e por manter uma grande influência sobre o sistema político, tendo em vista que dominou por muito tempo o aparato estatal e mesmo após a instauração do multipartidarismo continuou sendo o partido mais votado no país. Assim, o original controle político centralizado do Estado por parte das forças congregadas em torno do PAIGC, indica que a dinâmica partidária e seus conflitos influenciam a dinâmica de todo o sistema político. Trata-se de um típico fenômeno em que as instituições, ainda frágeis e em processo de formação e consolidação, se situam à mercê da capacidade de modelagem política e institucional de atores políticos relevantes.

2.3. As Transformações do Sistema Político da Guiné-Bissau Frente ao Contexto Internacional

No contexto guineense, o processo da transição do sistema tradicional para um sistema democrático moderno não se coaduna com a ideia da secularização definida por Almond e Power Jr. E apesar de estudos de Pinto terem mostrado que a transição que ocorreu na Guiné é de baixo para cima, o processo da transição na Guiné-Bissau ocorreu por exigências da comunidade internacional. Os condicionantes, políticos, econômicos e institucionais das relações internacionais sob os princípios do capitalismo vigente durante os anos 90, foram os responsáveis pela mudança política guineense, uma mudança que não foi sensível às condições sociais e políticas vigentes anteriormente no país. Com base nisso, é possível notar que o processo da transição política guineense se encontra inserido num modelo da transformação do regime através de controle da liberalização pelo antigo regime autoritário, com a substituição do regime autoritário por um regime democrático formal controlado pelas antigas elites políticas. Autores como Geraldo L, Muck e Carol Skalnik Leff (1997), argumentam que, quando se fala da transição se faz necessário refletir sobre até que ponto o processo de transição de um regime para outro afeta desenvolvimentos políticos posteriores. Sob várias circunstâncias, novos regimes fracassam devido aos resíduos políticos e institucionais do antigo regime, como foi o caso da Guiné-Bissau. Para estes autores, quando se fala da transição, é preciso entender "a identidade dos agentes de mudança e as estratégias pelas quais esses atores influenciam uma transição" (MUNCK & LEFF, 1997 p. 73). Isso significa dizer que,

“[...]o modo de transição, em termos da identidade dos atores que conduzem o processo da transição e as estratégias que empregam, determina o regime político resultantes e das políticas pós-transição ao afetar o padrão de competição entre as elites, as regras institucionais criadas durante o período da transição, e a disposição dos atores-chave a aceitar ou rejeitar as novas regras do jogo” (MUNCK & LEFF, 1997 p. 70)

Os autores argumentam que através dos mecanismos causais mencionados, o modo de transição influencia a consolidação do regime democrático posteriormente estabelecido pelo antigo regime político. No caso da Guiné-Bissau, a mudança para um regime pluripartidário democrático ocorreu em função de fatores externos, com a redução da cooperação internacional e do apoio econômico da URSS para os países africanos, gerando problemas de escassez de insumos para a agricultura e a indústria guineense, bastante dependentes do maquinário e peças fornecidas pelo bloco soviético. Assim, a

derrocada da URSS e a queda do muro de Berlim, em 1989, deixaram a Guiné-Bissau órfã de seus principais parceiros de cooperação.

Por outro lado, o fim da Guerra-Fria e da disputa bipolar entre o mundo socialista e capitalista, as pressões da sociedade civil guineense por mais direitos, liberdade individual e política, bem como as pressões dos doadores externos e das instituições de Bretton Woods para a adoção de políticas de ajustamento estrutural e abertura ao mercado, desaguaram na adoção de um sistema multipartidário que em nada se ajustava ao antigo padrão político vigente após o processo de independência, sob o modelo de partido único. Tudo em troca da ajuda econômico-financeira do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (BM), que aceleraram as mudanças no sistema político da Guiné-Bissau e na sociedade guineense: “em 1990-1991, a combinação da suavidade do estado e da poderosa pressão política externa obrigaram os dirigentes da Guiné-Bissau a lançar uma reestruturação das relações estado-sociedade, dando os primeiros passos em direção ao pluralismo político de estilo ocidental” (FORREST, 1993, P. 58)

Após as mudanças políticas acontecidas na década de 1990, com o abandono do sistema socialista de partido único e a transição para o sistema multipartidário acompanhado de capitalismo liberal, o antigo sistema político socialista perdeu sua identidade e gerou mudanças que incidiram inclusive sobre o sistema tradicional de organização social existente mesmo antes da independência. Processos semelhantes ocorreram nos demais países independentistas africanos colonizados por Portugal, como por exemplo, Moçambique, Angola, e São Tomé e Príncipe.

Segundo as teorias das mudanças incrementais, que são vinculadas às mudanças “das instituições informais, especialmente a cultura” é de fundamental importância “considerar novos equilíbrios informais na análise que as mudanças institucionais geram, de maneira gradual, nas regras formais” (REZENDE, 2012, P.43). Com efeito, ele salienta que, “as instituições informais, ao serem concebidas como evoluções graduais de arranjos institucionais pré-existentes, tendem a demandar continuamente novas instituições formais” (REZENDE, 2012, P.43). Sob essa tendência, cabe resolver problemas de transição que resultam em fragmentação social e em futuros problemas de governabilidade:

“No seu entendimento, a sociedade africana organizou-se de maneira diferente nas zonas rurais em relação aos aglomerados urbanos, representando duas formas de poder sob uma única autoridade hegemônica. Dessa forma, o poder urbano carregava consigo as

aspirações da sociedade civil e dos direitos dos cidadãos, enquanto que o poder rural carregava consigo a linguagem da comunidade e da cultura (BIJAGÓ, 2017, P. 228).

No caso da Guiné-Bissau, o processo de transição de partido único para multipartidário no pós-independência tornou-se complexo e problemático, com os primeiros anos após a independência permeados por "sucessivos golpes de estado, assassinatos, prisões arbitrárias que o país vem sofrendo desde o período da descolonização, tendo em conta os fatores étnicos e a disputa do poder pelas mesmas partes"⁵.

Tudo isso rompeu não apenas com os sonhos político gerados pelo processo de luta de libertação nacional, mas rompeu também com determinados padrões políticos e culturais que vinham se cristalizando de longa data. Pois para além da sua experiência histórica de formação com o colonizador português, em traços gerais "a formação da Guiné é, acima de tudo, a história de feitorias sonolentas que o fim do tráfico negreiro marginaliza, mas que, apesar de tudo, são pontes de um colonialismo pobre e sem fôlego por aquelas latitudes (PÉLISSIER, 1989 p. 25).

Por tudo isso, o processo de transição política ocorrido na década de 90 se tornou incerto e complexo, sob a influência de atores internacionais que aproveitaram as crises econômicas africanas nas últimas década para imporem modelos político e econômicos prontos, sem considerarem as especificidades locais. Concordamos com a observação de Teixeira, quando este afirma que,

"[...]a crise africana passou a ser (e vem sendo) enfrentada pelos condicionalismos que operam na regulamentação econômica defendida pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial (BM) voltados para retração do Estado nos gastos públicos com políticas sociais, desconsiderando, assim, os contextos sociopolíticos dos diferentes países e suas regiões. É, portanto, com um caráter universalista que a democracia se impôs, em África, para a formação de uma cultura política dessa nova ordem neoliberal que prometia o fim de regimes autoritários" (TEIXEIRA, 2015, P. 202).

Mas era pouco provável que os resíduos do sistema autoritário pudessem ser removidos pela simples imposição formalista de organizações políticas estranhas à trajetória de atores e instituições que transformaram a Guiné-Bissau em Estado independente. Na verdade, os sucessivos eventos de ruptura política revelam que o autoritarismo como prática política generalizada, se revestiu de uma roupagem democrática, sob o sistema multipartidário democrático.

⁵ Para mais a informação: <https://www.didinho.org/Arquivo/FORMACAODOESTADOGUINEENSE.htm>

Ressaltamos aqui que o processo de transição na Guiné-Bissau não envolveu uma negociação entre o governo e uma oposição democrática, o que possibilitaria outros desdobramentos políticos e institucionais futuros sob o novo modelo de sistema político. O que ocorreu foi uma transformação do regime por meio do controle da liberalização pelo antigo regime autoritário, a partir das pressões de atores internacionais. Estes não apresentaram nenhum modelo substantivo de reforma política, além da exigência básica de abertura democrática com multipartidarismo, o que pressupunha uma transição linear e politicamente simples, sem impactos substantivos na ordem política interna. Esse profundo descompasso entre a realidade original das ex-colônias e as proposições dos organismos internacionais foi lembrado por Bijagó (2017):

“[...]as próprias concepções de Estado Nacional são extraídas das experiências europeias, marcadas por uma maior integração cultural e étnica de suas populações, e universalizadas para o contexto africano, sem, contudo, levar em consideração as particularidades desse contexto (BIJAGÓ, 2017, P. 227).

As raízes da mudança para um modelo democrático multipartidário tiveram o seu marco histórico original de surgimento, no dia 17 de outubro de 1985, quando “Paulo Correia, primeiro Vice-Presidente e Ministro da Justiça, e Viriato Pã, então Procurador Geral da República, foram acusados de tentativa de golpe de Estado, com o objetivo de derrubar o governo de Vieira” (BIJAGÓ, 2017, P. 231). Foi ali que a comunidade internacional impôs ao país a condição de democratização como contrapartida de financiamentos, mas sem considerar a realidade cultural e política do país, com alto grau de interdependência entre grupos sociais e instituições políticas, o que torna estas uma dimensão altamente permeável às pressões de grupos sociais específicos.

Apesar da democracia se apresentar como um modelo eficaz de resolução de conflitos com potencial de violência social e política, em determinados contextos políticos ela tem dificuldades de se consolidar, pois “não teria respaldo empírico, uma vez que após a independência, só funcionou para uma pequena elite política dominante, enquanto que grande parte da população sofria em virtude da miséria econômica e dos desastres das guerras civis” (BIJAGÓ, 2017, P. 229). Com esses problemas endógenos, convém apelar para Easton (1957, p. 26), para quem “o comportamento de cada sistema político é, até certo ponto, imposto a ele pelo tipo de sistema que ele é, ou seja, por sua própria estrutura e necessidades internas”. No caso guineense, a ideia de democracia nos moldes europeus não encontra respaldo empírico, tendo em conta as estruturas de poder

concentrado e os comportamentos autoritários que o sistema político contempla em sua forma de organização. Trata-se, de fato, de um sistema formal e constitucionalmente democrático, porém, substantivamente autoritário.

Posto o contexto da transição, convém salientar que as regras contempladas na constituição da república guineense estavam ali formalmente, mas não possuíam efetividade. No seu ARTIGO 1º afirma que: “a Guiné-Bissau é uma República soberana, democrática, laica e unitária”. E o ARTIGO 3º afirma que a República da Guiné-Bissau é um Estado de democracia constitucionalmente instituída, fundado na unidade nacional e na efetiva participação popular no desempenho, controle e direção das atividades públicas, e orientada para a construção de uma sociedade livre e justa. Em contraste com estes dois artigos, as perseguições e prisões arbítrios marcaram o sistema político guineense. Como salienta Lindblom,

“As regras inscritas na constituição de um país podem não ser aquelas que regulam efetivamente o funcionamento do governo. Pode estar ali apenas pro forma, como na União Soviética; ou podem ser transformadas pela prática e a interpretação jurídica, como nos Estados Unidos. Mesmo quando efetivas, normas constitucionais constituem uma pequena parcela das centenas de milhares de regras implicadas no funcionamento de um governo. Muitas regras políticas não tem base legal: algumas são morais (deve-se dizer sempre a verdade), outras são convenientes (um congressista deve respeitar seus colegas mais antigos)” (LINDBLOM, 1980, P. 41).

Com efeito, ele argumenta que nestes tipos de ambiente político, “Há pessoas que pensam que as regras não tem importância - acreditam que inevitavelmente alguns grupos tendem a exercer mais poder do que outros” (LINDBLOM, 1980, P. 41).

Nesse contexto, é importante salientar que no quadro de instabilidade institucional e de frequentes e abruptas mudanças de governo que caracteriza a Guiné-Bissau, um dos maiores problemas no funcionamento do aparato administrativo do país e que não contribuem para reforçar a legitimidade dos governos em curso, são os processos de ajustes mútuos e de análise parcial no processo decisório governamental. Como afirma Lindblom (1980), no processo de formulação de políticas, os ajustes mútuos ocorrem entre grupos de burocratas, políticos, grupos de pressão e empresários que integram ou permeiam o aparato estatal, ocupam arenas estratégicas e controlam o processo decisório, definindo o curso das políticas. Trata-se de processos políticos de interação, mesmo que fundamentados em bases e informações técnicas e estatísticas, mas que de fato servem para fornecer uma roupagem racional a interações e argumentos que são tipicamente políticos. Nesse ambiente, conteúdos técnicos e bases informacionais, estatísticas e

documentais são construídos e mobilizado em torno do que o autor denomina de análise parcial, argumentos de fundo político com uma roupagem aparentemente técnica. Ao fim, saem do processo decisório estatal os produtos que resultam dessas complexas e múltiplas formas de interação política. No exemplo da Guiné-Bissau, em que a cada ano de mudança de governo o perfil ministerial e administrativo muda completamente, a existência dessas interações entre interesses conflitantes contribui significativamente para desestabilizar os governos em curso. Como veremos nos capítulos subsequentes, a média de duração dos governos na Guiné-Bissau após a transição democrática é de cerca de um ano.

2.4. A Natureza do Autoritarismo na Guiné-Bissau sob o PAIGC

Como já frisamos anteriormente, dentro dos sistemas políticos modernos mobilizados existem os sistemas políticos autoritários, e grande parte dos países africanos, de modo particular a Guiné-Bissau, não fugiu dessa realidade. Nesses sistemas, há certo tipo de independência formal, mas limitada, dentro de um contexto de pluralismo limitado interno ao regime, com algum tipo de competição vigente entre as elites que sustentam o regime, competição típica de sistemas autoritários ou totalitários de partido único (ALMOND & POWELL JR, 1972).

É importante frisar que existem quatro diferentes tipos de autoritarismo e totalitarismo dentre os sistemas modernos mobilizados, a depender das características estruturais e culturais de cada um segundo a literatura, a saber: sistema totalitário radical, como são exemplos a China e a Rússia; sistema totalitário conservador, como a Alemanha nazista; sistema autoritário conservador estabilizador, casos de Espanha e Portugal; e por último, autoritário modernizante, caso do regime militar brasileiro instaurado em 1964 (ALMOND & POWELL JR, 1972).

Lindblom, na sua análise sobre o processo da decisão política, compreende que mais que qualquer coisa, “as regras democráticas e as normas dos sistemas constitucionais liberais que precederam o estabelecimento da democracia proibem as formas mais duras de disputas entre autoridades e os aspirantes a cargos eletivos” (LINDBLOM, 1980, P. 51). Mas, no caso guineense, isso parece ser o oposto. Dentre os quatro tipos de subsistemas modernos mobilizados, como os subsistemas autoritários e totalitários, o sistema político da Guiné-Bissau pós-colonialismo se enquadraria no tipo autoritário da União Soviética, em que “há muitos conflitos entre grupos nos sistemas político e social

e há lutas internas no partido pelos postos principais do aparelho partidário” (ALMOND & POWELL JR, 1972, P. 173). Além disso, “[...] a burocracia, o exército e os diversos ramos da administração civil e econômica entram em disputa uns com os outros, enquanto agrupamentos profissionais como os dos artistas, escritores e cientistas travam conflitos com a burocracia e a elite” (ALMOND & POWELL JR, 1972, P. 173). Com efeito, os autores insistem em dizer que seria um erro olhar este sistema e lhe atribuir algum grau razoável de pluralismo competitivo aberto, pois trata-se mais de um sistema permeado por facções vinculadas ao sistema estatal de poder.

O recente estudo de Cardoso (1995) mostra que logo após a transição, os representantes do PAIGC não aceitavam submeter os seus interesses: “apesar do reconhecimento formal do multipartidarismo, o partido não aceita de ânimo leve a ideia do pluralismo. No seio do próprio partido, continuava a haver uma luta entre o velho e o novo” (CARDOSO 1995, P. 267).

Um dos grandes dilemas neste cenário, em 1991, quando o país forçosamente aderiu ao multipartidarismo, foi o risco de a Assembleia Nacional Popular (ANP) deslegitimar o PAIGC como a única força política do país no seu artigo IV, ao aprovar a “lei-quadro dos Partidos”. Contudo, a Assembleia não aprovou leis que limitariam o domínio do PAIGC sobre outros partidos no processo de competição político-partidária⁶. Do ponto de vista político, “criou-se assim um vazio institucional que muito contribuiu para atrasar o processo de transição e agudizar as tensões” (CARDOSO, 1995, P. 268).
Afinal,

“o comportamento de um sistema autodirigido não pode ser inteiramente previsto a partir do seu meio ambiente ou do seu passado. A autodeterminação consiste em combinar os efeitos do passado de um sistema com os do seu presente, e as influências do meio em que se enquadra com os da sua própria estrutura e processos internos” (DEUTSCH, 1983, p. 180).

⁶ A “lei-quadro dos partidos” é uma categoria utilizada para referir as leis instituídas na constituição da República da Guiné-Bissau no seu artigo 4º para regulamentar o funcionamento dos partidos políticos. O artigo define as seguintes regras: na República da Guiné-Bissau é livre a constituição de partidos políticos nos termos da Constituição e da lei; Os partidos políticos concorrem para a organização e expressão da vontade popular e do pluralismo político; Os partidos devem respeitar a independência e unidade nacional, a integridade territorial e a democracia pluralista, devendo na sua organização e funcionamento obedecer às regras democráticas; É proibida a formação de partidos de âmbito regional ou local, de partidos que fomentem o racismo ou tribalismo e de partidos que se proponham empregar meios violentos na prossecução dos seus fins; A denominação do partido não poderá identificar-se com qualquer parcela do território nacional, nem evocar nome de pessoa, igreja, religião, confissão ou doutrina religiosa; Os dirigentes máximos dos partidos devem ser cidadãos guineenses originários.

Na sua ótica, Monteiro (2020) reforça a ideia do Cardoso ao afirmar que a transição do regime autoritário na Guiné é marcada por “disputas internas do Partido Africano para Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC), feita em um contexto interno e externo desfavorável a nível social e econômico” (MONTEIRO, 2020, P. 15). Este contexto desfavorável tornou o processo de transição e consolidação democrática como um problema permanente, impulsionando sucessivas rupturas dos governos em curso.

As ambiguidades da transição resultaram em vários conflitos no país. Segundo Monteiro (2020), a transição resultou nos golpes militares e impactos nas “leis e sistema eleitoral injusto para partidos pequenos e colégios eleitorais com potencialidade de eleger representantes desproporcionalmente” (MONTEIRO, 2020, P. 16). Contudo, a teoria da democracia na África afirma a existência da democracia no continente, tendo como base a existência de processos eleitorais corriqueiros. A partir dessa discordância, somos levados a concordar com Monteiro de que eleições periódicas por si só não justifica a existência de uma democracia, que também deve estar ancorada em requisitos político-administrativos e constitucionais. Na Guiné-Bissau ocorrem eleições periódicas, mas nenhum primeiro-ministro cumpriu integralmente o mandato de governo e apenas um presidente eleito conseguiu chegar ao final do mandato, como será visto nos três capítulos subsequentes.

Se na concepção dos teóricos da democracia em África o processo de transição e consolidação democrática é uma etapa suficiente para garantir a estabilidade eleitoral por permitir um pluralismo político através das eleições periódicas, estudiosos como Teixeira (2015) também criticam essa concepção ao afirmar que,

“[...]a teoria democrática pluralista não enxergou que o processo democrático é interminável, não linear, complexo, cheio de tensões e interrupções, não se esgotando na representação eleitoral por meio de eleições periódicas dos representantes. Isso porque a democracia representativa, restrita às "regras do jogo", não é um fim em si mesma” (TEIXEIRA, 2015, P. 205).

Para o autor, o processo da transição na Guiné-Bissau é um fenômeno político inacabado. A Assembleia nacional popular aprovou a “lei-quadro dos Partidos”, mas as intervenções militares nos processos políticos e os próprios conflitos políticos entre os partidos tornaram os princípios democráticos frágeis.

As revoluções políticas podem alterar as estruturas do Estado, mas nem sempre alteram as estruturas sociais, pois “o que é peculiar das revoluções sociais é o fato de as mudanças fundamentais verificadas na estrutura política e na estrutura social ocorrerem

conjuntamente e se reforçarem mutuamente” (SKOCPOL, 1985, P. 15), fato que não aconteceu no caso guineense, caracterizado mais como uma inflexão política em direção a um sistema formalmente democrático do que uma genuína revolução social permeada por valores democráticos.

Os processos acima mencionados, levaram um recente estudo de Monteiro (2020) a concluir que, refletir sobre o processo da transição na Guiné-Bissau é exatamente “[...]mergulhar nos “fracassos” da sociedade guineense desde 1994 até os dias atuais” (MONTEIRO, 2020, P. 48). Ele ainda argumenta que os fracassos tentam ser minimizados pela realização de eleições, mas estas são questionáveis, tendo em conta as inúmeras irregularidades que apresentam ao longo do tempo, “[...]a começar por descumprimento de calendário eleitoral, que, segundo a lei eleitoral, estabelece a realização das eleições entre outubro e dezembro” (MONTEIRO, 2020, P. 48). Intervenções militares, falta de recursos e de materiais para a realização das eleições e a discordância entre “a elite política e o calendário, que foi várias vezes descumprido”. Este foi o marco do processo na Guiné-Bissau.

Consideramos que parte dos problemas tiveram origem a partir do sistema autoritário implementado no pós-independência, que envolveu tanto o cultivo de uma cultura política autoritária quanto a consolidação de um sistema centralizado de partido único. Sob essas condições, para Teixeira (2015, P. 203) o que caracterizava a transição era “a intolerância política entre os principais atores (que) sabota qualquer tentativa de transição democrática e serve apenas para manter o mesmo princípio antidemocrático herdado do anterior regime, razão pela qual a democracia terá pouca chance de sucesso”. Com efeito, é notório que o sistema político guineense herdou elementos do padrão da cultura política da União Soviética, dentre eles a mistura de centralismo e pluralismo limitado burocrático, vigente apenas no âmbito do aparato estatal e do partido dominante.

O'Donnell (1979) classificou os sistemas cujas características são semelhantes ao guineense, como “burocrático-autoritário”. Mas nos nossos termos, consideramos como um sistema autoritário sob uma roupagem eleitoral democrática, ou seja, uma democracia eleitoral e instável, mas permeada por práticas autoritárias. Nos termos do autor, as características do Estado BA são as seguintes:

- (a) costumam aparecer depois e em importante medida como consequência de uma forte ativação política de setor popular sobretudo, o urbano; o que contrasta com o alto grau de inércia política e desorganização popular que corresponde ao autoritarismo “tradicional” e com os processos de indução controlada “desde cima”, da ativação política por parte do populismo; (b) as posições superiores de governo

costumam ser ocupadas por pessoas que têm acesso a elas após brilhantes carreiras em organizações complexas e altamente burocratizadas- Forças Armadas, o próprio estado, grandes empresas privadas; (c) são sistema de exclusão política no sentido em que apontam para fechar os canais de acesso ao Estado por parte do setor popular e seus aliados, assim como para desativá-la politicamente, e não só mediante repressão como também por meio de funcionamento de controle verticais (“corporativos”) por parte do Estado sobre sindicatos; (d) são sistemas de exclusão econômica no sentido em que reduzem e adiam para um futuro impreciso as aspirações de participação econômica do setor popular ; (e) são sistemas despolitizado, no sentido em que pretendem reduzir questões sociais e políticas públicas a problemas "técnicos" a serem elucidados mediante interações entre as cúpulas das grandes organizações acima referidos; (f) corresponde uma etapa de importantes transformações nos mecanismos de acumulação nas suas sociedades, as quais por sua vez são parte de um processo de aprofundamento de um capitalismo, periférico e dependente, mas também já dotado de uma externa industrialização (O'DONNEL, 1979, P. 30)

Essas considerações de O'Donnel acerca do autoritarismo e as observações de Almond e Powell Jr (1980) sobre o problema da autoridade, nos possibilita pensar a criação do estado pós-colonial guineense na sua primeira fase como um modelo político-partidário referenciado no Estado vigente na União Soviética, modelo este que não abre espaço para arranjos democráticos e que é fundamentado na força repressiva (SEMEDO, 2009). E quando falamos de sistema político não podemos apenas nos limitar em pensar que o mesmo se limita apenas às organizações governamentais e partidárias, pois ele inclui também formas da interação social (ALMOND & POWELL JR, 1972), o que aponta para o grau de enraizamento do autoritarismo no âmbito da sociedade guineense herdado do sistema de partido único.

No próximo capítulo descreveremos as regras do sistema político após as reformas dos anos 90 e o modelo político-organizacional do PAIGC, tentando mostrar como a amplitude territorial e social do partido e sua hierarquização organizacional foram estruturadas para exercerem funções de controle político sobre a sociedade e sobre seus próprios organismos internos.

Cap. 3 - Organização e Dinâmica do Sistema Político da Guiné-Bissau Após a Transição Democrática.

3.1. O Desenho Institucional do Sistema Político

O processo político na Guiné-Bissau é marcado por instabilidades, conflitos e intervenções militares desde a sua independência de Portugal, em 1974. A Constituição da República de 1984, após o movimento “reajustador” de 1980, sob a liderança de João Bernardo Nino Vieira, eliminou o princípio da unidade binacional com Cabo Verde e consagrou o regime monopartidário de inspiração marxista, controlado pelo PAIGC. Essa orientação só veio a ser modificada depois das reformas constitucionais de 1991 e 1993, que introduziram o sistema multipartidarismo e liberdades políticas típicas de um sistema democrático.

Com a abertura democrática, em 1994, o país adotou o sistema semipresidencialista de governo, no qual o presidente da República é eleito por sufrágio universal em dois turnos para um período de cinco anos, como consta na alínea 1 do artigo 63º da Constituição da República. Por este mesmo artigo, só pode ser eleito presidente da República o candidato que tiver a maioria absoluta dos votos válidos. Em caso de não obtenção de maioria absoluta, haverá segundo turno dentro de um prazo de 21 dias, no qual se apresentam apenas os dois candidatos mais votados, de acordo com a alínea 2 do artigo 64º. De acordo a Constituição da República no seu artigo 68º, compete ao Presidente da República: d) Convocar extraordinariamente a Assembleia Nacional Popular sempre que razões imperiosas de interesse público o justifiquem; f) Fixar a data das eleições do Presidente da República, dos deputados à Assembleia Nacional Popular e dos titulares dos órgãos de poder local, nos termos da lei; g) Nomear e exonerar o Primeiro-Ministro, tendo em conta os resultados eleitorais e ouvidas as forças políticas representadas na Assembleia Nacional Popular; i) Nomear e exonerar os restantes membros do Governo, sob proposta do Primeiro-Ministro, e dar-lhes posse; m) Presidir o Conselho de Ministros, quando entender. Além disso, o artigo 69º do mesmo documento confere ao Presidente da República as seguintes competências: a) Dissolver a Assembleia Nacional Popular, em caso de grave crise política, ouvidos o Presidente da Assembleia Nacional Popular e os partidos políticos nela representados e observados os limites impostos pela Constituição; b) Demitir o Governo, nos termos do nº 2 do artigo 104º da Constituição; c) Promulgar ou exercer o direito de veto no prazo de 30 dias contados da

recepção de qualquer diploma da Assembleia Nacional Popular ou do Governo para promulgação. Essas são apenas algumas prerrogativas do Presidente da República, e como pode ser percebido, elas são bastante amplas e caracterizam uma situação de forte tutela sobre a dinâmica dos governos que emergem das eleições legislativas.

O cargo de primeiro-ministro como chefe de governo por um período de quatro anos, resulta de eleições realizadas entre os deputados no âmbito da Assembleia. O partido ou coalizão vencedora indica o primeiro-ministro, mas a formalização da nomeação e da exoneração compete ao Presidente da República, com base na indicação feita pela coalizão ou partido vencedor das eleições legislativas, conforme a alínea 1 do artigo 98 da atual Constituição da República.

Além da prerrogativa da nomeação formal, o Presidente da República pode recusar a indicação do nome indicado pela maioria dos deputados, caso julgue que o mesmo não garantirá a estabilidade de governo. Pelas regras do sistema, caso isso ocorra, o presidente da república deve devolver a indicação para o partido ou coalizão vencedora e aguardar um novo indicado. Formalmente, esse procedimento de recusa e devolução pode acontecer até três vezes sucessivas. Mas caso persista essa indefinição, o presidente detém a prerrogativa de nomear e empossar qualquer cidadão guineense da sua confiança pessoal como primeiro-ministro, mesmo que não possua vínculos partidários. Nesse sentido, é evidente que os presidentes têm interesse em criar situações de permanente impasse, e salvo no período inicial da democracia, o que os presidentes têm feito de forma recorrente é dissolver governos e logo indicar nomes de sua escolha pessoal, sem seguir à risca a regra de três indicações pelos partidos vencedores das eleições legislativas.

Como é perceptível, as prerrogativas e os poderes constitucionais do Presidente da República são principalmente políticos, sendo reservados os poderes administrativos para os Chefes de Governo. Como visto nas prerrogativas dos presidentes citadas logo acima, o presidente pode dissolver a Assembleia Nacional Popular em caso de grave crise política e também pode demitir o Governo, o que lhe atribui um enorme poder em contextos de crises políticas, fabricadas ou não. Resta aos governos emanados das eleições legislativas e indicados pela Assembleia, os assuntos administrativos de natureza doméstica e a administração e execução dos tratados internacionais.

Nos casos apenas da dissolução do governo, que é o que vem ocorrendo com frequência no país em um tempo médio de um ano, os presidentes não são obrigados a anteciparem as eleições legislativas. Normalmente o que vem ocorrendo é que os presidentes aguardam o calendário eleitoral originalmente previsto para a realização de

novas eleições, enquanto controlam de fato o governo indicado por ele. E como será visto no decorrer deste capítulo e do seguinte, nos casos de crises agudas ou golpes de Estado, foram dissolvidos tanto a Assembleia quanto o governo, períodos em que a solução mais comum foi a de nomeação de um presidente de transição, indicado a partir de consensos políticos estabelecidos entre as elites políticas e empresariais do país. O primeiro-ministro de transição também é indicado da mesma forma que o presidente da transição, a partir de consenso político entre as elites do país.

Nesses casos de dupla dissolução - do governo e da assembleia -, de acordo com a Constituição da República da Guiné-Bissau, as eleições devem se realizar no prazo de 90 dias, mas em diversas crises políticas essa regra foi ignorada. Por exemplo, em maio de 2022 o Presidente Umaro Sissoco Embaló dissolveu o parlamento e anunciou as eleições apenas para 4 de junho de 2023, após mais de um ano. O mesmo aconteceu novamente no mesmo ano de 2023, quando o Presidente Embaló dissolveu novamente o governo e o parlamento eleito em 4 de dezembro de 2023, e marcou as eleições para novembro de 2024, quase um ano depois.

Quanto às prerrogativas formais do Primeiro-Ministro, segundo a Constituição da República da Guiné-Bissau, no seu artigo 97º e alínea 2, “O Primeiro-Ministro é o Chefe do Governo, competindo-lhe dirigir e coordenar a ação deste e assegurar a execução das leis”. Na alínea 3, do mesmo artigo 97º da Constituição da República, especifica-se que “compete ainda ao Primeiro-Ministro, sem prejuízo de outras atribuições que lhe forem conferidas pela Constituição e pela lei, **informar** o Presidente da República acerca dos assuntos respeitantes à condução da política interna e externa do País”. Ou seja, de fato há uma relação de tutela política do presidente sobre o primeiro-ministro, mesmo que seja o gabinete quem governe o país.

Tendo em vista as consequências dessas regras para o funcionamento do sistema político, é importante observar que o sistema contempla um excessivo poder nas mãos dos presidentes num contexto de fortes dissensos entre os grupos políticos. As atribuições constitucionais imputam prerrogativas administrativas e decisórias internas ao primeiro-ministro como chefe de governo, com um mandato máximo de quatro anos após cada eleição legislativa. Contudo, é evidente que no contexto instável da Guiné-Bissau, o presidente da república detém mais poderes políticos que o primeiro-ministro e, na trajetória da democracia guineense, os presidentes têm condicionado efetivamente a temporalidade do mandato dos primeiros-ministros, o que resulta em um sistema que funciona efetivamente como um presidencialismo altamente centralizado. Como será

possível perceber nas páginas seguintes deste capítulo e dos seguintes, nenhum dos governos indicados pelos partidos vencedores das eleições legislativas conseguiu concluir o mandato, configurando um quadro de sucessivas quedas de governos que foram dissolvidos pelos presidentes, alguns deles derrubados por presidentes do mesmo partido do primeiro-ministro.

Constitucionalmente, o governo formado pelo primeiro-ministro e seu gabinete, é quem governa o país internamente. As alíneas 1 e 2 do artigo 96 da Constituição, define que “O Governo é o órgão executivo e administrativo supremo da República da Guiné-Bissau”, ao mesmo tempo em que define que: “O Governo conduz a política geral do País de acordo com o seu Programa, aprovado pela Assembleia Nacional Popular”. De acordo com o artigo 100º da Constituição da República, cabe ao Primeiro-Ministro as seguintes competências: a) Dirigir a Administração Pública, coordenando e controlando a atividade dos Ministérios e dos demais Organismos Centrais da Administração e os do Poder Local; b) Organizar e dirigir a execução das atividades políticas, econômicas, culturais, científicas, sociais, de defesa e segurança, de acordo com o seu Programa; c) Preparar o Plano de Desenvolvimento Nacional e o Orçamento Geral do Estado; d) Legislar por decretos-leis e decretos sobre matérias respeitantes à sua organização e funcionamento e sobre matérias não reservadas à Assembleia Nacional Popular; e) Aprovar propostas de lei e submetê-las à Assembleia Nacional Popular; f) Negociar e concluir acordos e convenções internacionais; g) Nomear e propor a nomeação dos cargos civis e militares; h) O que mais lhe for cometido por lei.

Ou seja, constitucionalmente, as prerrogativas do governo emanado da Assembleia e nomeado pelo presidente são bastante amplas. O problema é que na origem da indicação do governo, a figura do presidente da República pode aceitar ou não o nome indicado pela Assembleia, o que tem resultado de forma recorrente em primeiros-ministros indicados por presidentes, e não pela Assembleia. Seja por recusa do presidente da indicação do nome preferido pela Assembleia, seja pela dissolução unilateral do governo pelo presidente, que acaba por indicar nomes de sua preferência.

A contraposição entre as prerrogativas do Presidente da República e do Primeiro-Ministro indica que o sistema político é portador de uma séria ambivalência. O presidente não possui praticamente nenhum poder administrativo, mas possui poderes políticos suficientes para condicionar a nomeação e a vigência do governo e o comportamento de um primeiro-ministro. Ou seja, o sistema produz incentivos para que os presidentes, exilados formalmente da política cotidiana, procurem intervir na cena política doméstica,

enquanto os primeiros-ministros não possuem praticamente nenhuma prerrogativa política fundacional, salvo montar os gabinetes. Mas estes, como veremos nos próximos capítulos, só sobrevivem às ações dos presidentes em média um ano.

No que tange a eleição legislativa, de onde emergirá as bancadas vitoriosas que irão definir a escolha do primeiro-ministro, o país adotou o modelo unicameral com um mandato de quatro anos para o Primeiro-Ministro e os deputados, que são eleitos em um sistema de representação proporcional com lista fechada. O país está dividido em 27 distritos eleitorais proporcionais, onde são eleitos os 102 deputados para a Assembleia Nacional Popular. Vale lembrar que dos 102 deputados, dois são representantes da diáspora na Europa e na África. Já nas eleições presidenciais, o sistema vigente é o de voto direto por maioria absoluta de dois turnos, no qual o presidente é eleito para um mandato de cinco anos, conforme prevê a constituição da república no seu artigo 66.

Deve ser salientado que essa diferença na temporalidade dos mandatos, em um contexto onde os presidentes centralizam grande parte do poder político e atuam derrubando os sucessivos governos que emergiram do parlamento, reforça ainda mais os poderes políticos dos presidentes, visto que estes normalmente estão no exercício da Presidência da República por ocasião das eleições legislativas. Isso possibilita uma significativa base política de poder para os presidentes influenciarem as eleições legislativas.

É importante notar que um processo político caracterizado por disputas personalistas entre diferentes atores políticos, pela influência histórica absorvente exercida pelo Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC), pela fragilidade das instituições democráticas, e por um quadro de corrupção, pobreza e tráfico de drogas, tem se situado como um obstáculo à ideia de um genuíno pluralismo político e democrático. Nesse contexto, o que efetivamente vem ocorrendo desde os anos 90 são sucessivas rupturas institucionais e golpes de Estado, algumas dessas rupturas promovidas por lideranças do próprio PAIGC ou por antigos membros do partido, momentos em que este foi a principal vítima institucional.

Desde 1994 – ano em que ocorreram as primeiras eleições multipartidárias - até os dias de hoje, o país já teve 12 presidentes, sendo 5 eleitos pelo sufrágio universal e 7 como interinos. Ou seja, teve praticamente o dobro dos presidentes esperados para o período democrático inaugurado em 1994, com uma média de 2,5 anos por mandato.

Presidentes interinos são cargos ocupados temporariamente por um cidadão influente ou integrado a alguma força política vitoriosa, que exerce o cargo na ausência

do presidente da república. E existem diferentes motivos para a nomeação de um presidente interino. No caso da Guiné-Bissau, o artigo 71, na sua alínea I, afirma que em caso da ausência do presidente, tanto em viagens para o estrangeiro quanto nos casos de impedimento temporário do presidente da República, o Presidente da Assembleia Nacional Popular passa a substituí-lo interinamente. E em caso de morte ou impedimento definitivo do presidente, também o Presidente da Assembleia Nacional Popular passa a ocupar o cargo até a posse de novo presidente da república, eleito no quadro constitucional da alínea 2 do artigo 71 dentro de um prazo de 60 dias. Assim, em caso de morte ou incapacidade permanente do presidente, os eleitores deveriam ser convocados antecipadamente para eleger um novo Presidente da República no prazo de 60 dias a contar da data do impedimento ou morte do Presidente da República.

É importante salientar que dos cinco presidentes eleitos diretamente - com a exceção do atual presidente, Umaro Sissoco Embaló, que tomou posse como presidente no dia 1º de janeiro de 2020 e está com o mandato em curso -, apenas um conseguiu terminar o seu mandato conforme prevê a constituição, que foi José Mário Vaz, eleito em 23 de junho de 2014 pelo PAIGC, terminando o seu mandato no dia 23 de junho de 2019.

Para fornecermos uma visão mais ampla sobre os presidentes eleitos e o período de seus respectivos mandatos, assim como os dos presidentes interinos e de transição, mapeamos os dados disponíveis no site da *African Election Data Base* de 1994 a 2020 sobre os mandatos dos presidentes da Guiné- Bissau.

Tabela 1: Lista dos mandatos dos presidentes eleitos nas eleições guineenses desde a abertura democrática, incluindo os instituídos por golpes militares, presidentes interinos e presidentes de transição.

Nº	Ano e Duração de Mandatos	Nomes dos Presidentes	Forma de Investidura
01	De 29 de setembro de 1994 a 7 de maio de 1999	João Bernardo Vieira Nino	Eleito pelo PAIGC e derrubado por golpe militar
02	De 07 de maio 1999 a 14 de maio de 1999	Ansumane Mané	Golpe Militar

03	De 14 de maio de 1999 a 17 de fevereiro de 2000	Malam Bacai Sanhá	Interino
04	De 17 de fevereiro de 2000 a 14 de setembro de 2003	Kumba Ialá	Eleito pelo Partido de Renovação Social (PRS)
05	De 14 de setembro de 2003 a 28 de setembro de 2003	General Veríssimo Correia Seabra	Golpe Militar
06	De 28 de setembro de 2003 a 01 de outubro de 2005	Henrique Pereira Rosa	Presidente de transição
07	De 01 de outubro de 2005 a 2 de março de 2009	João Bernardo Vieira Nino	Eleito como candidato independente, mas assassinado antes do término do mandato
08	De 02 de março de 2009 a 08 de setembro de 2009	Raimundo Pereira	Interino, integrante do PAIGC
09	De 08 de setembro de 2009 a 09 de janeiro de 2012	Malam Bacai Sanhá	Eleito pelo PAIGC, mas faleceu antes de terminar o mandato
10	De 09 de janeiro de 2012 a 12 de abril de 2012	Raimundo Pereira	Interino, integrante do PAIGC
11	De 12 de abril de 2012 a 11 de maio de 2012	António Indjai	Golpe militar

12	De 11 de maio de 2012 a 22 de junho de 2014	Manuel Serifo Nhamadjo	Presidente de transição
13	De 23 de junho de 2014 a 31 de dezembro de 2019	José Mário Vaz	Eleito pelo PAIGC, único a concluir o mandato.
14	01 De janeiro de 2020 Ainda com o mandato em exercício	Umaro Sissoco Embaló	Candidato apoiado pelo MADEM-G15

Fonte: African Election Database. Tabela elaborada pelo autor, 2023. Disponível em: <http://africanelections.tripod.com/gw.html>. Acesso em: 21 de ago. 2023.

Nesta tabela é perceptível que o processo político guineense está marcado por um processo de rupturas contínuas desde que o país aderiu ao multipartidarismo. Apenas José Mário Vaz conseguiu completar o seu mandato.

A categoria de presidente de transição indica que um cidadão assumiu a Presidência da República por um período limitado, geralmente após um golpe de Estado, renúncia, morte ou destituição do presidente anterior. Nessas situações, geralmente o presidente é nomeado por meio de acordo político envolvendo líderes partidários, militares, empresários e até mesmo representantes de organismos internacionais. Como são frutos de rupturas político-institucionais mais profundas, normalmente os presidentes de transição exercem mandatos por mais tempo que os presidentes interinos.

Em síntese, a categoria presidente da transição refere-se a um líder temporariamente chamado para ocupar o cargo da presidência durante o processo da transição, que varia temporalmente a depender da natureza da ruptura ou da conjuntura política do momento, categoria que não é regulamentado de forma fixa e definida pela constituição, pois trata-se de um mandatário que é fruto de acordos político entre as elites do país. Nesses casos, inclusive pode ser designado um líder que não possua vínculos partidários, visto que o presidente da transição é nomeado quando há crise política que põe em causa o funcionamento das instituições, como são exemplos os golpes militares, conforme os dados da tabela acima apontam. Assim, o objetivo político da nomeação de um líder de transição no contexto guineense, é o de restabelecer a ordem constitucional e garantir os princípios democráticos, com a realização de futuras eleições e garantir que o processo da transição democrática seja viabilizado.

A outra categoria específica que aparece na tabela é a de presidente interino. Trata-se de um cargo designado a um líder político quando o presidente em exercício está temporariamente ausente, ou em caso de impedimento temporário, morte ou ainda de impedimento definitivo. É importante lembrar que também a designação de uma pessoa para ocupar esse cargo não é um processo previsto de forma clara na constituição do país. No contexto da Guiné-Bissau, como podemos observar na tabela, quase todas as ocupações deste cargo provêm do impedimento definitivo provocadas por conflitos políticos e golpes militares. A figura legítima constitucionalmente para ocupar o cargo nessas situações seria o Presidente da Assembleia Nacional Popular (ANP), regra estabelecida na constituição da república no seu artigo 71º: “Em caso de ausência para o estrangeiro ou impedimento temporário, o Presidente da República será substituído interinamente pelo Presidente da Assembleia Nacional Popular”. Ou ainda, “Em caso de morte ou impedimento definitivo do Presidente da República, assumirá as funções o Presidente da Assembleia Nacional Popular ou, no impedimento deste, o seu substituto até tomada de posse do novo Presidente eleito”. Mas ao fim e ao cabo, as fronteiras entre presidentes de traição e interinos não são tão nítidas, visto que alguns presidentes interinos ocuparam o cargo por um período de tempo maior, como são os exemplos de Malam Bacai Sanhá entre maio de 1999 e fevereiro de 2000, e o de Raimundo Pereira, entre março e setembro de 2009.

É de notar também na tabela que, com exceção de três eleições, o PAIGC foi o partido que mais ganhou eleições presidenciais realizadas ao longo do período democrático, tendência que se manifesta de modo mais marcante nas eleições legislativas, como será visto em capítulo subsequente. No total foram seis eleições presidenciais realizadas, quando o PAIGC perdeu três e venceu três. Mas mesmo nos casos em que o partido perdeu eleições presidenciais, ele conseguiu vencer a maior parte das eleições legislativas, como será visto à frente e no capítulo subsequente. No que se refere às eleições presidenciais, o PAIGC venceu as eleições gerais de 29 de setembro do ano de 1994, tendo João Bernardo Vieira Nino como candidato vencedor; as eleições gerais de 08 de setembro do ano de 2009, com Malam Bacai Sanhá como candidato vencedor, e as eleições gerais de 23 de junho de ano 2014, tendo José Mário Vaz como candidato vencedor.

As três eleições presidenciais em que o PAIGC perdeu desde a abertura democrática em 1994, foram as seguintes: eleições gerais vencidas em 17 de fevereiro de 2000 por Kumba Ialá, do Partido de Renovação Social (PRS); eleições presidenciais

vencidas por João Bernardo Vieira Nino, ex-PAIGC, mas agora como candidato independente, realizadas em outubro de 2005; por fim, as eleições presidenciais de dezembro de 2019, vencida por Umaro Sissoco Embaló, candidato independente apoiado pelo MADEM-G15, partido formado por ex-deputados do PAIGC.

Importa salientar que o sistema eleitoral guineense permite candidaturas independentes no pleito presidencial, onde qualquer cidadão ou cidadã guineense, igual ou maior de 35 anos de idade, pode se candidatar de forma independente, conforme explicita o artigo 63º da constituição da República. Podemos constatar isso nas eleições de outubro de 2005, vencidas por João Bernardo Vieira Nino, e na eleição de dezembro de 2019, vencida por Umaro Sissoco Embaló. Contudo, essa regra, que estimula o personalismo no sistema político e incentiva a manutenção de chefes com estilo populista atuando no sistema político, não vale para o pleito eleitoral legislativo, onde a competição ocorre entre partidos e não entre personalidades.

Regra geral, o sistema político da Guiné-Bissau se ancora em lideranças políticas pessoais e em facções lideradas por elas, e a constante presença dos militares na política é uma das principais causas da instabilidade política e das sucessivas rupturas dos governos em curso. A tabela anterior mostra que desde a sua independência, em 1973, a presença militar no cenário político é bem significativa. Neste período foram registrados três golpes militares. O primeiro aconteceu em maio de 1999, quando Ansumane Mané, Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas guineenses, derrubou o Presidente João Bernardo Vieira Nino, justamente um líder de perfil autoritário e originário dos quadros originais do PAIGC, quando este ainda o único partido no país. Justamente por deter essa base autoritária, parte dela incrustada nas próprias Forças Armadas, o golpe referido culminou em uma guerra civil que durou quase 11 meses, pois o governo liderado por Vieira Nino resistiu às ações militares guineense lideradas por Mané. De acordo com os dados da nossa pesquisa, o governo vítima do golpe militar teve apoio da França, Senegal e Guiné-Conacri. E do outro lado, os militares da Guiné-Bissau tiveram apoio dos Estados Unidos e do Movimento das Forças Democráticas de Casamanca (MFDC), movimento este que desde 1947 enfrenta uma luta contra o governo senegalês pela independência da região de Casamanca, ao Sul do Senegal. Recordamos que na disputa acima mencionada, a junta militar guineense sob a liderança de Mané, acabou por derrotar as forças mobilizadas pelo então Presidente da República, Vieira Nino, em 1999.

O segundo golpe teve lugar no dia 14 de setembro de 2003, liderado por outro chefe de Estado-Maior, Veríssimo Correia Seabra, que derrubou o então presidente

Kumba Ialá, alegando que o governo do então presidente não foi capaz de sanar os problemas relativos à estagnação da economia e à instabilidade política, instabilidade que o golpe só reforçava. Mas o motivo imediato do golpe foi mais mesquinho, derivados de problemas de pagamento dos salários dos militares. É importante salientar que após o golpe, Seabra ocupou o cargo de Presidente da República por apenas 14 dias, até 20 de setembro, sendo substituído por Henrique Pereira Rosa, que exerceu o mandato de 28 de setembro de 2003 e 01 de outubro de 2005 como presidente de transição, através de acordo político entre os partidos políticos. Em outubro de 2005 toma posse o recém-eleito presidente pelo voto direto, João Bernardo Vieira Nino, ex-PAIGC que venceu as eleições presidenciais de 2005 como candidato independente.

O terceiro e último golpe aconteceu quando António Indjai - um militar de alta patente e com uma longa trajetória no exército da Guiné-Bissau - Mamadu Ture N'kuruma - Vice-Chefe do Estado- Maior das Forças Armadas - e Fernando Vaz, político vinculado às forças armadas, lideraram o golpe que depôs o presidente interino Raimundo Pereira, em 12 de abril de 2012, quando o país se preparava para a segunda volta das eleições presidenciais lideradas por Raimundo Pereira, com António Indjai assumindo o poder por pouco tempo, como ilustrado na tabela. Ainda ocorreu uma tentativa de golpe militar fracassado em 2011, que colocou o primeiro-ministro Carlos Gomes Júnior sob prisão domiciliar, quando também detiveram o Chefe do Exército guineense, Zamora Induta.

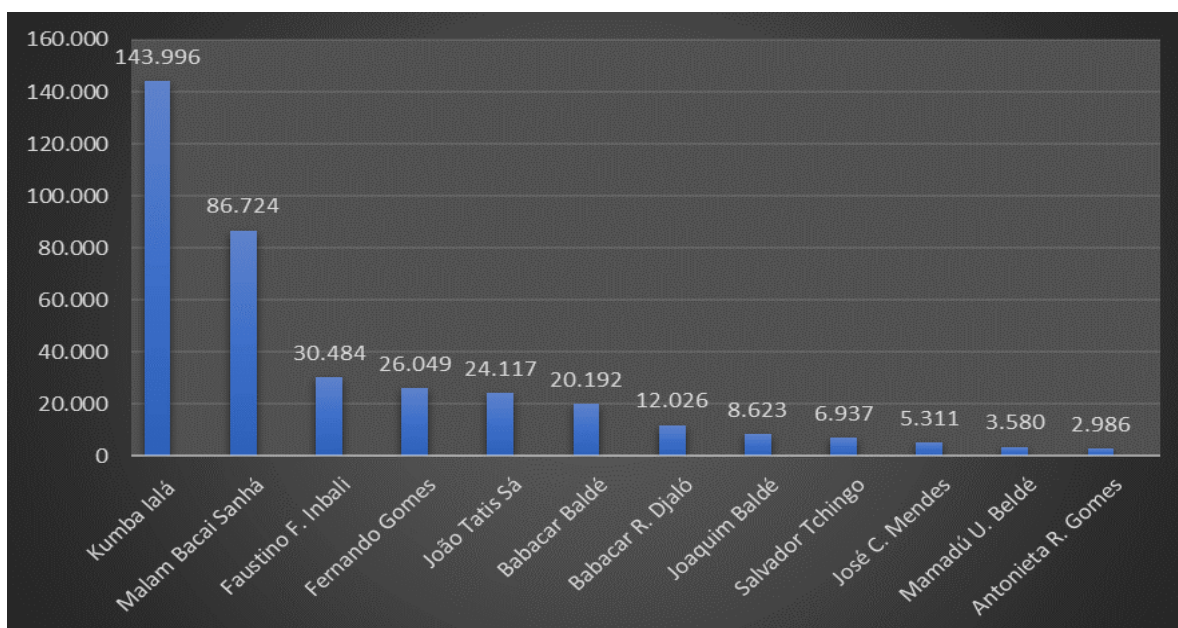
A constante presença dos militares no cenário político guineense indica que problemas cruciais das relações civis-militares durante a transição democrática não foram resolvidos, como ocorre em muitas democracias emergentes em países subdesenvolvidos. Corroborando essa observação, os estudos de David Pion-Berlin & Danijela Dudley no trabalho intitulado “*Civil-Military Relations: what is the State of the Field*”, revela que quando se trata da transição de um regime autoritário para um regime democrático, há que se contar com dois aspectos desafiadores que os estados em transição podem enfrentar no que se refere a interferência militar na administração pública: primeiro, a necessidade de neutralizar o potencial de interferência das forças armadas no processo de democratização; segundo, a importância de uma reforma cuidadosa das relações civis-militares (POIN-BERLIN & DUDLEY, 2020). De fato, na Guiné- Bissau nenhum dos dois problemas foram enfrentados de forma firme e eficaz, pois o processo político da transição democrática não colocou as forças armadas sob controle das autoridades civis democraticamente eleitas.

A presença militar no cenário político muitas vezes é o resultado de um déficit institucional e político, onde as estruturas governamentais se mostram débeis para lidar com as tensões políticas e sociais. A fraqueza das instituições democráticas e dos marcos legais podem criar um vácuo de poder que as forças militares muitas vezes buscam preencher, como foi o caso da Guiné-Bissau. Diante deste cenário da política guineense, as observações gerais do Zoltan Barany sobre a construção de militares democráticos são pertinentes, sobretudo quando se observa que a mudança de regime deve ser apresentada como uma razão fundamental para a construção de novos exércitos. O autor observa que regimes autoritários militares, como observado na Coreia do Sul e no Chile, eram, por definição, sustentados por forças armadas antidemocráticas que necessitavam ser reformadas para se alinharem com a emergente ordem política democrática (BARANY, 2012). Essa observação pode ser reaplicada no contexto guineense, cujo regime é formalmente democrático, mas substantivamente autoritário, com uma força armada antidemocrática, herança do processo de luta de libertação nacional, com as forças armadas sendo formadas a partir dessa experiência de confronto bélico e assumindo posteriormente uma lógica de combater adversários políticos como inimigos da pátria.

3.2. Os Processos Eleitorais e a Reconfiguração Política na Guiné-Bissau

No que diz respeito à abertura do processo eleitoral sob um regime democrático e competitivo, é possível observar no gráfico abaixo que o Partido da Renovação Social (PRS), após a abertura democrática em 1994, destaca-se como um dos principais partidos concorrentes frente ao PAIGC na política guineense. Foi fundado em 1992 por Kumba Ialá, que se tornou o Presidente da República da Guiné-Bissau nas eleições gerais realizadas no ano de 1999. O partido se apresenta como um partido democrático de centro. Para melhor conhecer o desempenho eleitoral do PRS nas eleições do ano 1999, que foi a única eleição presidencial vencida pelo partido apesar de seu desempenho sempre significativo e de ser o principal concorrente do PAIGC, vejamos abaixo a ilustração do gráfico.

Gráfico 1: Resultados do primeiro turno das eleições presidenciais de 1999/2000.



Fonte: Comissão Nacional das Eleições da Guiné-Bissau. O gráfico elaborado pelo autor, 2023.

O gráfico demonstra os números de votos para cada candidato nas eleições gerais do final do ano de 1999. Os principais vencedores do primeiro turno, geralmente apoiados por forças partidárias ou grupos políticos organizados, foram os seguintes: Kumba Ialá, o candidato vencedor (PRS) do primeiro turno, recebeu 143.996 votos, o que corresponde 38,81%, indicando um forte apoio popular; Malam Baicai Sanhá, apoiado pelo PAIGC, recebeu um total de 86.724 votos, o que totaliza 23,37%, representando uma quantidade significativa de votos; Faustino F. Inbali, do Partido Manifesto do Povo (PMP) recebeu 30.484 votos, o que equivale a 8,22% dos votos; Fernando Gomes, candidato independente, obteve 26.049 votos, equivalente a 7,02% dos votos; João Tatis Sá, candidato independente, obteve 24.117 votos, equivalente a 6,50% dos votos, e Babacar Baldé 20.192 votos, equivalente a 5,44% dos votos. Os demais candidatos obtiveram uma votação muito pulverizada, a saber: Babacar R. Djaló com 12.026 votos, ou 3,24%; Joaquim Baldé, com 8.623 votos, que corresponde a 2,32%; Salvador Tchingo, com 6.937 votos, equivalente a 1,87%; José C. Mendes 5.311 votos, o que equivale 1,43%; Mamadú U. Baldé 3.580 votos, ou 0,96%; e Antonieta R. Gomes com 2.986 votos, que corresponde a 0,80%. É notório neste gráfico que Kumba Ialá, do PRS, liderou com uma quantidade substantiva de votos, indicando um forte apoio popular e talvez um cansaço conjuntural do eleitorado frente ao PAIGC como partido dominante após os problemas ocorridos no governo de Vieira Nino.

No segundo turno, realizado no início do ano de 2000, a vitória coube a Kumba Ialá, do PRS, eleito presidente com a expressiva votação de 72% frente ao candidato do PAIGC, Malam Bacai Sanhá, que ficou com 28% dos votos. Assim, a crise deflagrada pelo golpe militar de 1998 e os descaminhos do governo do PAIGC na figura do Presidente da República Vieira Nino, cobrou seu preço nesta forte inflexão política por meio do processo eleitoral.

Para facilitar uma compreensão mais contextual do leitor, tendo em vista que o quadro político da Guiné-Bissau é muito instável e disruptivo, observamos que foram realizadas seis eleições presidenciais desde a abertura democrática, em 1994. Por isso, é importante descrevermos os dados eleitorais relativos aos dois principais adversários em cada eleição realizada. Nas primeiras eleições presidenciais realizadas em 1994, João Bernardo Vieira Nino, o candidato apoiado pelo PAIGC, venceu as eleições no segundo turno com 52% dos votos e em segundo lugar está o candidato apoiado pelo PRS, Kumba Ialá, com 48% dos votos. Nas eleições presidenciais de 2000, volta o candidato apoiado pelo PRS, Kumba Ialá, que venceu a segunda volta com significativos 72% dos votos, ficando Malam Bacai Sanhá, candidato apoiado pelo PAIGC, com apenas 28% dos votos. Nas presidenciais de 2005, o agora candidato independente, João Bernardo Vieira Nino, venceu a segunda volta com 52,35% dos votos, ficando Malam Bacai Sanhá, candidato apoiado pelo PAIGC, com 47,65% dos votos. Nas eleições realizadas em 2009, o candidato apoiado pelo PAIGC, Malam Bacai Sanhá, acabou por vencer as eleições na segunda volta com 63,31% dos votos, e em segundo lugar ficou o candidato apoiado pelo PRS, Kumba Ialá, com 36,69% dos votos. Na quinta eleição presidencial, realizada em 2014, José Mário Vaz, o candidato apoiado pelo PAIGC, ganhou as eleições na segunda volta com 61,92% dos votos, e em segundo lugar ficou Nuno Gomes Nabiam, o candidato apoiado pelo APU-PDGB com 38,08% dos votos. E finalmente, nas últimas eleições presidenciais, realizadas em 2019, o candidato apoiado pelo MADEM-G15, Umaro Sissoco Embaló, ganhou as eleições na segunda volta, com 53,55% dos votos, e Domingos Simões Pereira, candidato apoiado pelo PAIGC, ficou em segundo lugar com 47,45% dos votos. A síntese destas informações pode ser observada na tabela abaixo.

Tabela 2: Dados eleitorais relativos ao segundo turno das eleições presidenciais na Guiné-Bissau

Ano	Nomes dos Candidatos Vencedores	Partidos dos Candidatos Vencedores	Nomes dos Candidatos Vencidos	Partido dos Candidatos Vencidos
1994	João Bernardo Vieira Nino	PAIGC, com 52%	Kumba Ialá	PRS, com 48%
2000	Kumaba Ialá	PRS, com 72%	Malam Sanhá Bacai	PAIGC, com 28%
2005	João Bernardo Vieira Nino	Candidato Independente, 52,35%	Malam Sanhá Bacai	PAIGC, com 47,65%
2009	Malam Sanhá Bacai	PAIGC, com 63,31%	Kumba Ialá	PRS, com 36,69%
2014	José Mário Vaz	PAIGC, com 61,92%	Nuno Nabiam Gomes	APU-PDGB, com 38,08%
2019	Umaro Sissoco Embaló	MADEM-G15, com 53,55%	Domingos Simões Pereira	PAIGC, com 47,45%

Fonte: CNE. Tabela adaptada pelo autor, 2023.

É notório na tabela que das seis eleições presidenciais realizadas, os candidatos apoiados pelo PAIGC são os únicos que participaram na segunda volta em todas as seis, vencendo três delas e ficando em segundo lugar em três. Ao lado do PAIGC, o PRS se consolidou como uma segunda força política em metade das eleições presidenciais, se ausentando como o principal partido nas eleições de 2005, 2014 e 2019. Os candidatos apoiados pelo PRS participaram três vezes do segundo turno, vencendo a eleição presidencial de 2000 com 72% dos votos. Esse desempenho mostra que caso o sistema eleitoral e partidário fosse um pouco mais restritivo, o sistema político da Guiné-Bissau poderia se estabilizar em torno de três ou quatro partidos, incluindo o MADEM-15 a partir de 2019, dado o peso eleitoral do PAIGC e a constante presença do PRS no cenário político do país.

Além dos presidentes, o país já teve 29 primeiros-ministros nos 30 anos decorrentes desde a democratização, em 1994. Ou seja, apesar de disporem de um mandato de quatro anos, a média temporal dos governos foi de cerca de 12 meses de mandato. Portanto, bem mais governos que presidentes, tendo em vista não só a diferença do tempo de mandato entre primeiro-ministro e presidente – cinco anos para presidente e quatro para primeiro-ministro –, mas principalmente devido às sucessivas quedas de gabinetes formados a partir das eleições legislativas, a maior parte deles derrubados pelos presidentes. Iremos mostrar isso a partir dos dados disponíveis na tabela 2, que sintetiza o quadro de governos a partir de 1994. Importa salientar que o primeiro-ministro é investido formalmente pelo presidente, mas é indicado pelo(s) partido(s) vencedor(es) nas eleições legislativas ao chegarem à Assembleia Nacional.

Tabela 3: Lista de chefes de governo, períodos de governo e suas instituições partidárias.

Nº	Nome de Chefes de governo	Ano de governabilidade	Origem da Indicação	Partido do Primeiro-Ministro
01	Carlos Correia	De 27 de dezembro a 1991 a 26 de outubro de 1994	Nomeado pelo Presidente da República	PAIGC
02	Manuel Saturnino da Costa	De 26 de outubro de 1994 a 06 de junho de 1997	Empossado constitucionalmente	PAIGC
03	Carlos Correia	De 06 de junho de 1997 a 03 de dezembro de 1998.	Nomeado pelo Presidente da República	PAIGC
04	Francisco Fadul	De 03 de dezembro de 1998 a 28 de novembro de 1999	Nomeado pelo Presidente da República	PUSD
05	Caetano N'tchama	De 28 de novembro de 1999 a 19 de março de 2001	Empossado constitucionalmente	PRS

06	Faustino Fuduto Imbali	De 21 de março de 2001 a 09 de dezembro de 2001	Nomeado pelo Presidente da República	PRS
07	Alamara Nhassé	De 09 de dezembro de 2001 a 17 de novembro de 2002	Nomeado pelo Presidente da República	PRS
08	Mário Pires	De 17 de novembro de 2002 a 14 de setembro de 2003	Nomeado pelo Presidente da República	PRS
09	Artur Sanhá	De 28 de setembro de 2003 a 10 de maio de 2004	Nomeado pelo Presidente da República	PRS
10	Carlos Gomes Júnior	De 10 de maio de 2004 a 02 de novembro de 2005	Empossado constitucionalmente	PAIGC
11	Aristides Gomes	De 2 de novembro de 2005 a 13 de abril de 2007	Nomeado pelo Presidente da República	PRID
12	Martinho N'dafa Kabi	De 13 de abril de 2007 a 05 de agosto de 2008	Nomeado pelo Presidente da República	PAIGC
13	Carlos Correia	De 05 de agosto de 2008 a 02 de janeiro de 2009	Nomeado pelo Presidente da República	PAIGC
14	Carlos Gomes Júnior	De 02 de janeiro de 2009 a 10 de fevereiro de 2012	Empossado constitucionalmente	PAIGC
15	Adiato Djaló Nandigna	De 10 de fevereiro de 2012 a 12 de abril de 2012	Interino do PAIGC	PAIGC
16	Rui Duarte de Barros	De 16 de maio de 2012 a 12 de abril de 2014	Governo sob presidente de transição	PAIGC

17	Domingos Simões Pereira	De 03 de julho de 2014 a 20 de agosto de 2015	Empossado constitucionalmente	PAIGC
18	Baciro Djá	De 09 de setembro de 2015 a 17 de setembro de 2015	Nomeado pelo Presidente da República	FREPASNA
19	Carlos Correia	De 17 de setembro de 2015 a 12 de maio de 2016	Nomeado pelo Presidente da República	PAIGC
20	Baciro Djá	De 26 de maio de 2016 a 15 de novembro de 2016	Nomeado pelo Presidente da República	FREPASNA
21	Umaro Sissoco Embaló	De 8 novembro de 2016 a 16 de janeiro de 2018	Nomeado pelo Presidente da República	MADEM-G15
22	Artur Silva	De 30 de janeiro de 2018 a 16 de abril de 2018	Nomeado pelo Presidente da República	PAIGC
23	Aristides Gomes	De 16 de abril de 2018 a 29 de outubro de 2019	Nomeado pelo Presidente da República	PAIGC
24	Faustino Fututo Imbali	De 29 de outubro de 2019 a 8 de novembro de 2019	Nomeado pelo Presidente da República	PRS
25	Aristides Gomes	De 08 de novembro de 2019 a 29 de fevereiro de 2020	Empossado constitucionalmente	PAIGC
26	Nuno Gomes Nabiam	De 29 de fevereiro de 2020 a 07 de agosto de 2023	Nomeado pelo Presidente da República	APU-PDBG

27	Geraldo Martins	De 13 de agosto de 2023 a 04 de dezembro de 2023	Empossado constitucionalmente	PAIGC
28	Geraldo Martins	De 12 dezembro de 2023 a 20 de dezembro de 2023	Nomeado pelo Presidente da República	PAIGC
29	Rui Duarte de Barros	Mandato em curso	Nomeado pelo Presidente da República	PAIGC

Fonte: Decretos Presidenciais. Elaboração da tabela feita pelo autor, 2023.

Conforme mostram os dados, dos 29 primeiros-ministros que se situaram como chefes de governo, apenas sete foram constitucionalmente empossados, eleitos pelos partidos e/ou coalizões vencedoras nas sete eleições legislativas que ocorreram: em 1994, 2000, 2004, 2008, 2014, 2019 e 2023. Dessas, cinco foram vencidas pelo PAIGC, uma pela Plataforma Aliança Inclusiva Pai-Terra Ranka – mas integrada pelo PAIGC como principal partido - e uma foi vencida pela coligação PRS-RGB/MB. É importante ressaltar que, mesmo dentre os cinco primeiros-ministros empossados constitucionalmente após eleições legislativas, nenhum deles conseguiu terminar o seu mandato. Mas além das razões mais estruturais e os vinculados à cultura política do país – tais como corrupção, nepotismo, personalismo, forte presença dos militares na política, ausência de uma cultura política democrática e frágeis instituições democráticas -, as estratégias de manutenção de domínio político por parte de grupos políticos e partidos também se situam como uma das causas dessa instabilidade. Inclusive alguns presidentes eleitos pelo PAIGC também dissolveram governos de seu próprio partido.

É importante destacar nesta segunda tabela a categoria “nomeação de governo”. No caso guineense, isso acontece quando o Presidente da República destituir um governo formado democraticamente pelo parlamento (Assembleia Nacional Popular), ou dissolve o próprio parlamento em caso de grave crise política que coloca em causa o funcionamento das instituições do Estado, de acordo com a Constituição⁷. Contudo, antes

⁷ Essa prerrogativa do Presidente da República pode ser confirmada na constituição da República no artigo 69º que afirma que o presidente da República pode: a) Dissolver a Assembleia Nacional Popular, em caso de grave crise política, ouvidos o Presidente da Assembleia Nacional Popular e os partidos políticos neles

que essa regra seja interpretada como uma expressão de segurança institucional no sistema político da Guiné-Bissau, é importante salientar que dos 29 primeiros-ministros, 22 deles foram nomeados pelos presidentes como escolha pessoal dos mesmos, e um foi de governo de transição. Salientando que mesmo entre os governos nomeados pelos Presidentes, ocorreram sucessivos conflitos políticos, com mandatos interrompidos e sucessivas exonerações e novas nomeações, conforme consta na tabela 2. Neste sentido, as eleições periódicas para primeiro-ministro pelo parlamento, que deveriam ocorrer não só a cada quadriênio, mas também para selecionar novos chefes de governo a partir de eleições legislativas após a queda de governos, se situam como exceções e raramente acontecem antes do calendário oficialmente estabelecido para condições de normalidade democrática. De fato, a tabela mostra que na maior parte dos governos, estes não duram mais que um ano, sendo 12 meses a temporalidade média de cada governo.

Já a categoria “governo de transição”, como já explicado antes, se refere a um momento específico no qual se instituiu uma administração temporária que foi estabelecida para liderar o país durante uma fase de transição política conflituosa. Trata-se de um mecanismo político quase informal e não constitucionalizado, mas que integra as regras não escritas do sistema político para a integração e convivência de atores políticos em períodos excepcionais.

As duas tabelas anteriores, que contemplam presidentes e primeiros-ministros, demonstram que o processo político na Guiné-Bissau é marcado por alta instabilidade, sucessivos conflitos políticos e intervenções militares desde a abertura democrática. A última grave e longa crise do país teve início entre os anos de 2015 e 2016 e se arrastou até 2019, quando o então Presidente da República, José Mário Vaz, ainda no PAIGC em 2015, derrubou o governo liderado pelo seu próprio partido, o PAIGC, em 2015. A esse episódio se seguiram sucessivamente nomeações e exonerações, até às vésperas das eleições presidenciais de 2019, em que Umaro Sissoco Embaló, apoiado pelo MADEM-15, foi eleito, gerando muitas contestações e dúvidas nas eleições daquele ano por parte dos militantes e dirigentes do PAIGC, pois não confiavam nos resultados do processo eleitoral. Fato que culminou na recusa do resultado eleitoral do pleito de 2019 por parte

representados e observados os limites impostos pela Constituição; e no mesmo artigo, alínea b), Demitir o Governo, nos termos do n° 2 do artigo 104° da Constituição.

do candidato do PAIGC à Presidência da República, Domingos Simões Pereira, derrotado por Umaro Sissoco Embaló (MADEM-15) no segundo turno.

Novamente, assim como no período 2105-2019, essa desconfiança deflagrou um novo ciclo de crise, cristalizada em sucessivas exonerações e nomeações de chefes de governos pelo então presidente eleito Umaro Sissoco Embaló até às vésperas da última eleição legislativa, que ocorreu em junho do ano de 2023. Com isso, houve apoio da comunidade internacional e organizações regionais às quais a Guiné-Bissau faz parte como membro em busca de paz.

É importante salientar que, apesar dos esforços da comunidade internacional e das organizações regionais - como a União Africana e a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) - para apoiar o processo de paz e reconciliação na Guiné-Bissau, o país ainda enfrenta grandes desafios políticos para garantir estabilidade política, segurança, desenvolvimento e o respeito aos direitos humanos. De resto, um dilema de países cuja formação do Estado e o sistema político emergem da dominação colonial e adotaram o sistema de partido único na origem. Nesse quadro, a transição de burocracias partidárias autoritárias para modelos de democracia liberal continua sendo vista em quase todos os países como a solução para a efetivação de liberdades fundamentais. No entanto, nem todos os países que passaram por esse tipo de transição conseguiram consolidar suas democracias e instituições democráticas. Alguns enfrentaram retrocessos, crises ou mesmo o colapso do sistema político, enquanto outros permaneceram estagnados ou aprofundaram práticas autoritárias e tornaram as rupturas institucionais em mecanismo político funcional corriqueiro para o sistema, como é o exemplo da Guiné-Bissau.

No exemplo da Guiné-Bissau, onde os partidos políticos integraram a transição democrática, o país passou a vivenciar um quadro de pluralismo partidário, mas limitado pelas sucessivas rupturas institucionais. A democracia ainda não conseguiu se consolidar na Guiné-Bissau e os partidos políticos fracassaram em garantir estabilidade democrática.

A tabela abaixo sintetiza o quadro político da Guiné-Bissau desde as primeiras eleições em 1994 até o ano de 2023, cruzando nomes e temporalidades dos mandatos presidenciais e dos primeiros-ministros, o que nos possibilita visualizar as clivagens políticas existentes entre os dois tipos de mandatos e os problemas existentes na estabilidade política do país. Reconhecemos que o formato desta tabela ficou excessivamente extenso e poderia se situar como um anexo. Mas como a visualização das clivagens políticas e temporais entre os mandatos dos presidentes e dos chefes de governo

são cruciais para a compreensão da natureza caótica do processo político, julgamos que a tabela deveria ser mantida no próprio corpo do texto.

Tabela 4: Síntese do quadro governante da Guiné-Bissau de 1994 a 2023, com os nomes e a temporalidade dos mandatos presidenciais e mandatos dos primeiros-ministros.

Presidentes da República	Partido	Origem da Indicação e o ano	Primeiros-Ministros	Partido	Origem da Indicação e Ano da Posse	Ano e Forma de Dissolução do Governo
João Bernardo Vieira Nino	PAIGC	Empossado em 1994	Manuel Saturnino da Costa	PAIGC	Empossado em 1994	1997, Saturnino da Costa (PAIGC), demitido por Vieira Nino (PAIGC)
João Bernardo Vieira Nino	PAIGC	Empossado em 1994	Carlos Correia	PAIGC	Nomeado por João Bernardo Vieira Nino em 1997	1998, Correia (PAIGC) destituído por Vieira Nino (PAIGC)
João Bernardo Vieira Nino	PAIGC	Empossado em 1994	Francisco Fadul	PUSD	Governo de transição nomeado por Vieira Nino em 1998	2000, Fadul (PUSD) transição governamental
Kumba Ialá	PRS	Empossado em 2000	Caetano N'Tchama	PRS	Empossado em 2000	2001, N'Tchama (PRS) derrubado por Kumba Ialá (PRS)
Kumba Ialá	PRS	Empossado em 2000	Faustino Imbali	PRS	Nomeado por Kumba Ialá em 2001	2001, Imbali (PRS) demitido por Kumba Ialá (PRS)
Kumba Ialá	PRS	Empossado em 2000	Alamara Nhassé	PRS	Nomeado por Kumba Ialá em 2001	2002, Nhassé (PRS) destituído por Kumba Ialá (PRS)

Kumba Ialá	PRS	Empossado em 2000	Mário Pires	PRS	Nomeado por Kumba Ialá em 2002	2003, Pires (PRS) dissolvido por Kumba Ialá (PRS)
Kumba Ialá	PRS	Empossado em 2000	Artur Sanhá	PRS	Nomeado por Kumba Ialá em 2003	2004, transição do governo
Henrique Pereira Rosa	Sem Partido	Nomeado em 2004	Carlos Gomes Júnior	PAIGC	Empossado em 2004	2005, Gomes Júnior (PAIGC) destituído por Vieira Nino (sem partido)
João Bernardo Vieira Nino	Sem Partido	Empossado em 2005	Aristides Gomes	PRID	Nomeado por João Bernardo Vieira Nino em 2005	2007, Gomes (PRID) demitido por Vieira Nino (sem partido)
João Bernardo Vieira Nino	Sem Partido	Empossado em 2005	Martinho Ndafo Kabi	PAIGC	Nomeado por João Bernardo Vieira Nino em 2007	2008, Kabi (PAIGC) derrubado por Vieira Nino (sem partido)
João Bernardo Vieira Nino	Sem Partido	Empossado em 2005	Carlos Correia	PAIGC	Nomeado por João Bernardo Vieira Nino em 2008	2009, Correia (PAIGC) dissolvido por Vieira Nino (sem partido)
João Bernardo Vieira Nino	Sem Partido	Empossado em 2005	Carlos Gomes Júnior	PAIGC	Empossado em 2009	2012, Gomes Júnior destituído pelo golpe militar
Serifo Nhamadjo	PAIGC	Nomeado Presidente da Transição em 2012	Rui Duarte de Barros	PAIGC	Nomeado Primeiro-Ministro de Transição em 2012	2014, De Barros (PAIGC) transição governamental

José Mário Vaz	PAIGC	Empossado em 2014	Domingos Simões Pereira	PAIGC	Empossado em 2014	2015, Pereira (PAIGC) derrubado por Mário Vaz (PAIGC)
José Mário Vaz	PAIGC	Empossado em 2014	Baciro Djá	PAIGC	Nomeado por José Mário Vaz em 2015	2015, Djá (PAIGC) dissolvido por Mário Vaz (PAIGC)
José Mário Vaz	PAIGC	Empossado em 2014	Carlos Correia	PAIGC	Nomeado por José Mário Vaz em 2015	2016, Correia (PAIGC) destituído por Mário Vaz (PAIGC)
José Mário Vaz	PAIGC	Empossado em 2014	Baciro Djá	PAIGC	Nomeado por José Mário Vaz em 2016	2016, Djá (PAIGC) dissolvido por Mário Vaz (PAIGC)
José Mário Vaz	PAIGC	Empossado em 2014	Umaro Sissoco Embaló	MADE M-G15	Nomeado por José Mário Vaz em 2016	2018, Embaló (MADEM-G15) derrubado por Mário Vaz (PAIGC)
José Mário Vaz	PAIGC	Empossado em 2014	Artur Silva	PAIGC	Nomeado pelo Presidente da República em 2018	2018, Silva (PAIGC) destituído por Mário Vaz (PAIGC)
José Mário Vaz	PAIGC	Empossado em 2014	Aristides Gomes	PAIGC	Nomeado por José Mário Vaz em 2018	2019, Gomes (PAIGC) dissolvido por Mário Vaz (PAIGC)
José Mário Vaz	PAIGC	Empossado em 2014	Faustino Fudut Imbali	PRS	Nomeado por José Mário Vaz em 2019	2019, Imbali (PRS) derrubado por Mário Vaz (PAIGC)

José Mário Vaz	PAIGC	Empossado em 2014	Aristides Gomes	PAIGC	Empossado em 2019	2020, Gomes (PAIGC) destituído por Umaro Sissoco Embaló
Umaro Sissoco Embaló	MADE M-G15	Empossado em 2020	Nuno Gomes Nabiam	APU-PDGB	Nomeado por Umaro Sissoco Embaló em 2020	2023, transição governamental
Umaro Sissoco Embaló	MADE M-G15	Empossado em 2020	Geraldo Martins	PAIGC	Empossado em 2023	2023, Martins (PAIGC) dissolvido por Embaló (MADEM-G15)
Umaro Sissoco Embaló	MADE M-G15	Empossado em 2020	Geraldo Martins	PAIGC	Nomeado por Umaro Sissoco Embaló em 2023	2023, Martins (PAIGC), derrubado por Embaló (MADEM-G15)
Umaro Sissoco Embaló	MADE M-G15	Empossado em 2020	Rui Duarte de Barros	PAIGC	Nomeado por Umaro Sissoco Embaló em 2023	Mandato ainda em curso

Fonte: Adaptação do Autor, 2024.

A tabela acima mostra as clivagens entre os mandatos de presidentes e primeiros-ministros, indicando claramente os problemas de estabilidade política existentes no país desde o ano da democratização em 1994. Nela, é possível perceber que João Bernardo Vieira Nino, do PAIGC, foi empossado como Presidente da República em 1994 após as eleições gerais, presidenciais e legislativas, enquanto Manuel Saturnino da Costa do PAIGC também foi empossado como Primeiro-Ministro no mesmo ano, após as eleições acima mencionadas. Como o país tem um sistema político formalmente semipresidencialista, mas na verdade funciona como um sistema presidencialista autoritário e centrado na figura do presidente da república, o governo do PAIGC oficialmente empossado, liderado por Manuel Saturnino da Costa, foi deposto pelo próprio Presidente da República, João Bernardo Vieira Nino, que também era membro do PAIGC. As razões oficiais para a destituição do governo liderado por Costa em 1997, incluem os genéricos elementos retóricos que iriam se consolidar como o cardápio

discursivo padrão nas justificativas dos diversos presidentes que derrubavam os sucessivos governos do país: corrupção, má gestão econômica, má gestão dos conflitos políticos, etc.

Nesse exemplo específico, um dos principais motivos que levaram à destituição do governo foi o conflito entre o Presidente da República Vieira Nino e Ansumane Mané, Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas em 1997. O fato é que o presidente Vieira Nino acusou Ansumane Mané de tráfico de armas para facções estrangeiras, nomeadamente para o Movimento das Forças de Casamansa (MFDC) e o demitiu, fato que provocou uma revolta militar no país naquele ano, além do crescente nível de crise econômica. Este fato aumentou o nível de tensão entre o Primeiro-Ministro Saturnino da Costa e João Bernardo Vieira Nino, convencido de que Costa não foi capaz de controlar a crise econômica e o descontentamento no exército.

Após a demissão de Manuel Saturnino da Costa em 1997, João Bernardo Vieira Nino seguiu com a nomeação de Carlos Correia, também do PAIGC, mas este durou apenas um ano, pois foi demitido por Vieira Nino pela sua suposta incapacidade de resolver os problemas políticos, militares e as questões económicas. Esta onda de nomeações e demissões não conseguiu evitar a crise política, econômica e militar que começou em 1997, principalmente a crise entre os militares e o presidente da república. Pelo contrário, a revolta militar se intensificou e resultou na guerra civil de 7 de junho de 1998, que derrubou o Presidente Vieira Nino.

Ressalta-se que o governo liderado por Francisco Fadul, do Partido Unido Social Democrata (PUSD), em 1998, foi nomeado pelo Presidente Bernardo Vieira Nino em plena guerra civil. A sua nomeação pretendia facilitar a resolução da crise política e militar, mas sem sucesso. A guerra civil continuou até 1999, quando finalmente o Presidente Vieira Nino caiu e no ano seguinte ocorreram as eleições presidenciais e legislativas do ano de 2000, nas quais o candidato do PRS, Kumba Ialá, venceu as eleições presidenciais com 72% dos votos no segundo turno. O PRS também venceu as eleições legislativas, com 38,37% dos votos, formando com o RGB/MB, que obteve 29,9% dos votos, o novo governo. Ressaltando que os sucessivos conflitos violentos envolvendo a presidência de Vieira Nino, então PAIGC, debilitaram as possibilidades de o partido vencer as eleições gerais realizadas no ano de 2000.

Com isso, no mesmo ano das eleições o Presidente Kumba Iala, do PRS, empossou Caetano N'Tchama como primeiro-ministro do PRS. Mas N'Tchama e o governo que liderou não duraria além de um ano, destituído pelo Presidente Kumba Ialá

em 2001. As razões principais que levaram Kumba Ialá a demitir o governo liderado por N'Tchama são complexas e incluem as alegações de sempre no cardápio retórico da política do país: corrupção, má gestão do governo, crescentes conflitos internos no partido pelo poder e perda de confiança política de Ialá em relação ao primeiro-ministro N'Tchama. A alegada má gestão do governo incluía problemas econômicos e greves nas instituições administrativas do país. Com a destituição do governo, em 2001, Ialá nomeou Faustino Fudut Imbali como primeiro-ministro do PRS, na esperança de resolver os problemas deixados pelo governo anterior. Contudo, este também foi demitido no mesmo ano em que foi nomeado.

O mesmo aconteceu com o governo de Alamara Nhassé, também do PRS, nomeado por Ialá em 2001 e demitido em 2002, conforme ilustrado na tabela. Na tentativa ainda de resolver os problemas acima referidos, Kumba Ialá, após demitir Nhassé em 2002, nomeou Mário Pires, também do PRS, como primeiro-ministro. Sem sucesso, demitiu Mário Pires e o governo que liderava em 2003. Na sequência, Kumba Ialá nomeou Artur Sanhá do PRS ainda em 2003, mas o golpe militar liderado pelo General Veríssimo Correia Seabra, Chefe Estado Maior das Forças Armadas, derrubou o Presidente da República Kumba Ialá no mesmo ano de 2003, encerrando a série das sucessivas nomeações e demissões de chefes de governo durante o mandato presidencial de Ialá, de 2000 a 2003.

Recorda-se que com a queda do Presidente Kumba Ialá, em 2003, Henrique Pereira Rosa foi nomeado presidente de transição graças a um acordo entre militares, partidos políticos, empresários e líderes da sociedade civil, que resultou na sua permanência no poder até as eleições legislativas de 2004, vencida pelo PAIGC, e as eleições presidenciais de 2005, onde foi eleito João Bernardo Vieira Nino como candidato independente.

É importante lembrar que, mesmo após a queda do presidente Kumba Ialá em 2003, o primeiro-ministro que havia sido nomeado por ele, Artur Sanhá, permaneceu no cargo graças a um acordo político entre os responsáveis pelo golpe, os partidos políticos e a sociedade civil, permanecendo até depois das eleições legislativas de 2004, quando fez a transição de governo para o PAIGC, vencedor das eleições legislativas.

Conforme referimos, as eleições legislativas de 2004 foram vencidas pelo PAIGC e o partido escolheu Carlos Gomes Júnior como primeiro-ministro, aprovado pela Assembleia Nacional Popular (ANP) nesse mesmo ano. Gomes Júnior foi empossado por Henrique Pereira Rosa, então Presidente de Transição, em 2004. Mas um ano após a sua

posse, ou seja, em 2005, João Bernardo Vieira Nino como novo presidente eleito em 2005 derrubou o seu governo. A razão oficial para a queda do governo do PAIGC sob a liderança de Carlos Gomes Júnior, derivou de um conflito político existente entre o Presidente João Bernardo Vieira Nino - que regressou ao poder após anos de exílio em Portugal - e Gomes Júnior como primeiro-ministro. O fato é que nas eleições presidenciais de 2005 Gomes Júnior apoiou o candidato Malam Bacai Sanhá, do PAIGC, tornando-se adversário de Vieira Nino. Com a vitória de João Bernardo Vieira Nino naquele mesmo ano de 2005, o recém-eleito presidente não considerava Gomes Júnior um aliado confiável, o que aumentou ainda mais a tensão política entre os dois até a queda do governo naquele mesmo ano.

Com a destituição do Governo liderado por Gomes Júnior, conforme mostra a tabela, Vieira Nino nomeou Aristides Gomes, do PRID, como primeiro-ministro em 2005, mas também foi demitido do governo dois anos depois, em 2007. O governo de Aristides Gomes foi derrubado por falta de apoio parlamentar ao governo, pelo que os partidos da oposição apresentaram uma moção de censura contra o governo. A isto somam-se os argumentos de sempre: acusações de má gestão da administração pública e corrupção. No mesmo ano, em 2007, o Presidente Vieira Nino nomeou Martinho N'danfa Kabi, do PAIGC, para tentar resolver os problemas do governo anterior. Mas sem sucesso, foi demitido em 2008 e o Presidente Vieira Nino nomeou no mesmo ano Carlos Correia, também do PAIGC, numa tentativa de novamente resolver a instabilidade política e institucional crônica que assolava o país desde 2005, quando Vieira Nino derrubou o governo do PAIGC sob a liderança de Carlos Gomes Júnior.

Apesar dessas sucessivas tentativas de resolver a crise por nomeações de sucessivos governos, a crise ainda estava longe de ser resolvida, e o mesmo Vieira Nino acusou o primeiro-ministro Carlos Correia de má gestão e falta de cooperação com a Presidência da República, especialmente no setor econômico e na administração pública. O conjunto desses fatores levaram Vieira Nino a demitir o governo liderado por Carlos Correia no mesmo ano de sua nomeação, em 2008. Mas nesse evento crítico, não só demitiu o primeiro-ministro como também dissolveu o parlamento, convocando novas eleições legislativas antecipadas, nas quais o PAIGC venceu. E após a vitória eleitoral ao PAIGC no final do ano 2008, o partido escolheu novamente Carlos Gomes Júnior para assumir o cargo de primeiro-ministro, sendo empossado em 2009 pelo então Presidente João Vieira Nino.

Salienta-se aqui que o governo liderado por Gomes Júnior a partir de 2009 poderia ser o único governo a completar o mandato de quatro anos como previsto na Constituição. Contudo, depois de ter durado cerca de três anos, o único eleito pela Assembleia a durar esse tempo, ele foi interrompido em 2012 em pleno segundo turno das eleições presidenciais, por um grupo de militares liderados por General António Indjai, um militar de alta patente e com uma longa trajetória no exército da Guiné-Bissau, por Mamadu Turé N'kuruma, Vice-Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas e por Fernando Vaz, um político que tinha relação com as forças armadas,

Com este golpe, Serifo Nhamadjo, do PAIGC, foi nomeado “presidente de transição”⁸ através de um acordo entre militares e partidos políticos no mesmo ano de 2012. Na mesma ocasião, Rui Duarte de Barros, do PAIGC, também foi nomeado como “primeiro-ministro de transição”. As personalidades nomeadas tinham como missão a organização das eleições presidenciais e legislativas para restaurar a ordem constitucional. Fato que aconteceu em 2014, quando José Mário Vaz, candidato apoiado pelo PAIGC, venceu as eleições presidenciais, com o PAIGC também vencendo as eleições legislativas e indicando Domingos Simões Pereira como primeiro-ministro aprovado pela ANP.

Após a aprovação de Domingos Simões Pereira pela ANP, José Mário Vaz empossou-o como primeiro-ministro, mas o novo governo não durou muito, pois Simões Pereira foi derrubado em 2015 pelo próprio Presidente Mário Vaz, o que significa que este derrubou um governo de seu próprio partido, o PAIGC, gerando uma crise política no país por mais de três anos. Essa crise teve início ainda no final do ano eleitoral de 2014, quando surgiram tensões pessoais tornadas públicas entre o Presidente Mário Vaz e o Primeiro-Ministro Simões Pereira, gerando uma crise na relação entre ambos. Assim, começou uma série de acusações de corrupção, má gestão e acusações de falta de transparência na administração pública por parte do Presidente Mário Vaz contra o governo liderado por Simões Pereira. Por outro lado, o governo de Simões Pereira acusou o Presidente Mário Vaz de interferir nas decisões do governo, defendendo a autonomia do governo nas suas políticas e decisões. Estes e outros fatos não completamente identificados, levaram as duas grandes instituições do país ao impasse que resultou na queda do governo e do seu primeiro-ministro, Simões Pereira, em 2015. Sob esse conflito,

⁸ Presidente de transição refere-se ao indicado que assume a presidência por um período limitado, geralmente após golpe militar, renúncia, morte ou destituição do presidente anterior, que geralmente é indicado por acordo político entre líderes partidários ou por acordo internacional.

um longo período de instabilidade se instaurou no país, repetindo-se o quadro de momentos anteriores, caracterizados por sucessivas nomeações e demissões de governos por um período de quase quatro anos.

De fato, após a demissão de Domingos Simões Pereira em 2015, o Presidente Mário Vaz nomeou Baciro Djá do PAIGC no mesmo ano da destituição do governo liderado por Simões Pereira. Mas o recém-nomeado Baciro Djá foi demitido no mesmo ano pelo presidente que o nomeou. As causas para a demissão de Djá estão relacionadas com a inconstitucionalidade da sua nomeação e a falta de apoio do parlamento ao seu governo. O fato é que após a nomeação de Djá, o PAIGC, sendo o vencedor das eleições de 2014, que viu o seu governo oficialmente empossado ser demitido, contestou a decisão do então presidente José Mário Vaz, que havia indicado um nome não consensual no partido. Com isso, o Supremo Tribunal de Justiça da Guiné-Bissau acabou declarando o ato de nomeação de Baciro Djá como inconstitucional. Por outro lado, o parlamento também não apoiou o novo primeiro-ministro, conjunto de fatores que levou Mário Vaz a destituir o governo liderado por Djá no mesmo ano em que foi nomeado, em 2015.

Com a demissão do governo liderado por Baciro Djá, José Mário Vaz nomeou Carlos Correia, do PAIGC, como líder do novo governo, ainda no ano 2015, conforme mostra a tabela. Mas, como as coisas se repetiam nos instáveis ciclos políticos de curto prazo em que havia se transformado a vida política da Guiné-Bissau, o governo foi demitido logo em 2016, em função da falta de confiança política por parte do Presidente Mário Vaz, alegando este que o governo passava por uma paralisia decisória, além de ser incompetente para debelar os problemas políticos, econômicos e sociais em curso.

Após a demissão do referido governo, continuaram as buscas para solução desta prolongada crise política. No mesmo ano de 2016 o presidente Mário Vaz voltou a nomear o anteriormente demitido Baciro Djá em 2015 como primeiro-ministro, mas também logo demitido sob as mesmas alegações da primeira demissão. O presidente Mário Vaz de fato reconheceu que Baciro Djá não poderiam governar eficazmente sem o apoio do parlamento.

O esforço pela solução da crise prolongada no país levou o Presidente Mário Vaz no mesmo ano de 2016 a nomear Umaro Sissoco Embaló, do MADEM-G15, como primeiro-ministro. O objetivo da nomeação de Embaló era tentar encontrar uma solução para a instabilidade política em que o país se encontrava, mas o novo primeiro-ministro se defrontava com a falta de apoio do parlamento ao governo e a pressão da comunidade internacional regional - nomeadamente a Comunidade Económica dos Estados da África

Ocidental (CEDEAO), uma organização sub-regional que inclui Guiné-Bissau e outros atores internacionais - para respeitar o “Acordo de Conacri”⁹ e restaurar a estabilidade política. Uma combinação destes fatores levou o presidente Mário Vaz a também dissolver o governo liderado por Umaro Sissoco Embaló em 2018, nomeando Artur Silva como primeiro-ministro no mesmo ano.

Como previsível, o governo liderado por Artur Silva não durou muito, foi demitido no mesmo ano de 2018, visto que não apresentava as condições consensuais exigidas no “Acordo de Conacri”, dentre elas a aceitação por parte das principais forças políticas da Guiné-Bissau, principalmente as do próprio PAIGC. Essa ausência de consenso político levou Mário Vaz a demitir Artur Silva em 2018 e no mesmo ano nomear Aristides Gomes, também do PAIGC, como primeiro-ministro, uma vez que ele demonstrou possuir consenso entre as forças políticas para restaurar a estabilidade política, conforme acordado em Conacri em 2016.

Podemos afirmar que o governo liderado por Aristides Gomes foi um governo de consenso, pois recebeu o apoio da maior parte do PAIGC, uma das maiores forças políticas do país, conforme acordado na Guiné-Conacri no ano 2016. No entanto, Aristides Gomes e o governo que liderava não passaram de um ano, sendo destituído em 2019 por Mário Vaz. A sua destituição ocorreu em pleno processo pré-eleitoral, em função da falta de confiança do Presidente Vaz no seu governo. No ano de 2019 foram realizadas eleições presidenciais e legislativas de forma coincidente, nas quais Mário Vaz procura um segundo mandato. Mas para ele o processo eleitoral estava sendo conduzido de forma parcial, e nesse contexto de conflitos com o principal partido da Guiné-Bissau, o PAIGC, Mário Vaz decidiu derrubar Aristides Gomes e seu governo.

Após a demissão de Aristides Gomes em 2019, Mário Vaz nomeou Faustino Fudut Imbali, do PRS, como o novo primeiro-ministro. Com essa nomeação, o Presidente Vaz procurava sanar sua frustração diante de uma situação que estava fora do seu controle, pois o presidente sabia que o novo primeiro-ministro que nomeou não reunia as condições exigidas no “Acordo de Conacri” de 2016, que dentre outras regras, estabelecia um consenso entre todas as forças políticas do país, especialmente do PAIGC, como o principal requisito para a indicação de um chefe de governo.

⁹ Para informar o leitor, o acordo de Conacri foi um acordo político firmado entre os atores políticos da Guiné-Bissau, com o objetivo de nomear um primeiro-ministro de consenso entre as principais forças políticas, especialmente o PAIGC, a fim de garantir a estabilidade política do país. Este acordo foi feito na Guiné-Conacri e mediado pela Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO).

Além de ser o último vencedor das eleições legislativas realizadas em 2014, o PAIGC era também o maior partido do país. Por isso, o governo do PRS liderado por Fudut Imbali, sem apoio parlamentar, também durou pouco tempo e foi demitido no mesmo ano de 2019 pelo Presidente Mário Vaz, inclusive porque o governo do PRS não foi reconhecido pela comunidade regional, especialmente pela CEDEAO, que continuou a reconhecer Aristides Gomes como o legítimo primeiro-ministro. Assim, sob essa pressão, Gomes acabou por ser reconduzido como primeiro-ministro no mesmo ano de 2019 pelo Presidente da República Mário Vaz até o ano seguinte, quando foi destituído em 2020 pelo novo Presidente da República, Umaro Sissoco Embaló, eleito pelo MADEM-G15, formado a partir de um grupo de parlamentares dissidente do PAIGC.

Significativo que essa eleição de Umaro Sissoco Embaló tenha ocorrido um pouco depois de sua demissão como primeiro-ministro em 2018, por falta de apoio no parlamento. Isso indicava que as respectivas dinâmicas das eleições presidenciais e legislativas expressavam distintas configurações do processo político, e que havia uma dissociação entre os elementos que configuram a classe política e os que elegem presidentes em eleições majoritárias. Um era um processo mais vinculado à estrutura dos partidos políticos e suas relações de competição e alianças no âmbito do sistema partidário, enquanto a outra era mais vinculada às preferências do eleitorado e à natureza de suas relações com as lideranças políticas.

Depois de o Presidente da República Embaló ter demitido o governo do PAIGC liderado por Aristides Gomes no ano acima referido, nomeou Nuno Gomes Nabiam, do APU-PDGB no mesmo ano de 2020, com este governando até as eleições legislativa de 2023, cujo vencedor foi a coligação denominada Plataforma da Aliança Inclusiva Pai Terra-Ranka, liderada pelo PAIGC. A coligação indicou Geraldo Martins, do PAIGC, como primeiro-ministro, empossado pelo Presidente da República Umaro Sissoco Embaló, do MADEM-G15. Mas Martins logo foi destituído no mesmo ano de sua posse, em 2023.

Os principais motivos da destituição do governo estão relacionados com um conflito entre autoridades estatais envolvendo duas instituições de segurança do país: a Guarda-Presidencial (GP) e a Guarda-Nacional (GN). A GN é uma instituição controlada pelo governo e a GP está sob a supervisão do Presidente da República. Segundo a emissora internacional da Alemanha, a Deutsche Welle (DW), o conflito político de 2023 envolveu o Ministro das Finanças, Suleimane Seide, e o Secretário de Estado do Tesouro, António Monteiro, acusados de corrupção e detidos pela Polícia Judiciária (PJ). Enquanto

se aguardava a conclusão das investigações pela PJ, os agentes da GNR retiraram os dois detidos à força das instalações da PJ, sob ordens do comandante da GN, Coronel Vitor Tchongo. Por outro lado, os agentes da GP se antecipando ao desfecho dos fatos, retiraram os dois detidos das mãos dos agentes da GN, quando ocorreu um confronto armado, e devolveram-nos às instalações da PJ. Com esse fato, o Presidente Embaló considerou que estava em curso uma grave crise institucional no país e demitiu o governo da coligação Pai-Terra Ranka em 2023.

Vale destacar que após a sua demissão, o presidente Embaló reconduziu novamente Geraldo Martins como primeiro-ministro no ano de 2023, mas de fato ele não governou, pois foi destituído no mesmo ano, por motivos não explicados. Com isto, o presidente prossegue com a nomeação de Rui Duarte de Barros, do PAIGC, como novo primeiro-ministro no ano de 2023, cujo mandato ainda está em curso, conforme ilustrado na tabela.

Como visto até o presente momento, a instabilidade política da Guiné-Bissau é resultado direta dos autogolpes ocorridos no país, quando são dissolvidos simultaneamente os governos e o parlamento ou por meio de sucessivas dissoluções de governos. Do ponto de vista da concentração de poder nas mãos dos presidentes, os efeitos são os mesmos. Assim, o país viveu entre o golpe de Estado e o modelo de autogolpe por meio de dissolução de sucessivos governos. Este foi o quadro, por exemplo, vivenciado durante o mandato do Presidente José Mário Vaz, que dissolveu o governo oficial do PAIGC liderado por Domingos Simões Pereira e seguiu constantemente com nomeações e destituições por um período de 4 anos. Umaro Sissoco Embaló, do MADEM-15, seguiu a mesma lógica. Mas ressaltamos que os confrontos entre presidentes e primeiros-ministros são uma característica constante da política da Guiné-Bissau, desde as primeiras eleições de 1994.

Observando a tabela anterior, podemos verificar que em alguns casos os governos foram derrubados pelos próprios companheiros de partido. Este foi o caso do PAIGC em 1997, quando o Presidente da República, João Bernardo Vieira Nino do PAIGC, derrubou o governo eleito do PAIGC, liderado por Manuel Saturnino da Costa. O mesmo aconteceu com o PRS em 2001, quando o Presidente da República Kumba Ialá, do PRS, derrubou o governo oficial do seu partido sob a liderança de Caetano N'Tchama. Também em 2015,

José Mário Vaz, do PAIGC, derrubou o governo oficial do seu partido, liderado por Domingos Simões Pereira¹⁰.

É importante salientar que o tipo de cenário político vigente na Guiné-Bissau tipifica muitos regimes autoritários ou regimes democráticos frágeis. Após a transição para o multipartidarismo, na década de 90, o pluralismo institucional estabelecido não integrou os parâmetros de um sistema baseado em "checks and balances" (freios e contrapesos). Como defeito original do novo sistema político, deve ser sublinhado que as negociações para a transição do sistema de partido único para o sistema multipartidário de moldes ocidental – ocorridas principalmente entre instituições financeiras internacionais e líderes da guerra de libertação nacional -, não foram capazes de impedir, por desinteresse, desinformação ou falta de compromisso político, que a Presidência da República exercesse um domínio excessivo sobre as demais instituições. Isso gerou um constante ciclo de instabilidade política e enfraquecimento das instituições democráticas.

3.3. A Natureza dos Problemas do Sistema Político da Guiné-Bissau

Para entendermos o fracasso da experiência democrática e do sistema representativo na Guiné-Bissau, se faz necessário avaliarmos a organização e a dinâmica do sistema partidário do país, à luz das condições da transição política para o pluripartidarismo, mas ressaltando o papel exercido pelo PAIGC na origem do Estado e na transição democrática. Para isso, descreveremos também o modelo político-organizacional do partido como organização fundacional do Estado nacional e principal ator das mudanças ocorridas no sistema político.

Comparado com outros blocos de países coloniais da África, a transição para o regime democrático aconteceu tarde nos países africanos de língua oficial portuguesa, e de modo particular na Guiné-Bissau. Em alguns países da África, por exemplo no Egito, quando o parlamento britânico decretou a independência, em 1922, o sistema político optou pela criação de um sistema multipartidário, “o mesmo ocorrendo na Nigéria em 1923, quando foram criados vários partidos políticos para uma campanha a favor das reformas” (ALBERT ADU BOAHEN, 2010). De forma tardia e distinta, a estruturação

¹⁰ Aqui estamos nos referindo apenas aos governos oficiais dos partidos que foram derrubados pelos seus membros como presidentes, ou seja, governos oficialmente empossados após os processos eleitorais e que foram derrubados, sem considerar os sucessivos governos posteriormente nomeados e também derrubados pelos presidentes responsáveis por essas rupturas.

do sistema partidário na Guiné-Bissau ocorreu entre as décadas de 70 e 90, quando o PAIGC se tornou o único partido político em 1973, e governou como partido único até meados dos anos 90, ocasião das mudanças no sistema político e a implantação do multipartidarismo.

Fica evidente que o surgimento de novos partidos políticos na Guiné-Bissau, se deve às mudanças que tomaram os sistemas ocidentais de organização partidária como modelos a serem seguidos. Descolado das condições políticas e sociais efetivamente vigentes no país, o formalismo que orientou a organização do sistema político partidário gerou um quadro com alto grau de fragmentação partidária e onde a maioria dos partidos políticos se mostra de fato insignificante. Atualmente existem 22 partidos políticos¹¹, boa parte deles de centro-esquerda.

Um dos fatores que contribuiu para essa fragmentação é que alguns dos novos partidos políticos surgiram de pequenos grupos e facções que emergiram das elites políticas dirigentes da fase inicial do PAIGC como partido único. Origem motivada por cisões entre líderes e grupos do PAIGC, fato que trazia um forte componente personalista nos conflitos políticos, impulsionando uma fragmentação que se baseava de fato em disputas entre grupos e lideranças pelo controle do poder de Estado, sem bases políticas e sociais efetivas. Esse vício de origem não só é uma das principais causas da profunda instabilidade do sistema político após a democratização, como também é uma das raízes da natureza patrimonialista das relações estabelecidas entre as elites políticas e o Estado.

De forma geral, para além das singularidades sócio-políticas da Guiné-Bissau, existem vários fatores que podem levar um sistema partidário a se fragmentar, alguns deles presentes no sistema partidário guineense, como o sistema eleitoral proporcional, mesmo de lista fechada. Segundo estudo de Monteiro (2020), a lei eleitoral guineense e as organizações eleitorais são fatores de instabilidade política na Guiné-Bissau, pois eles contemplam inconsistências que acabam afetando a credibilidade do processo eleitoral.

¹¹ Assembleia do Povo Unido – Partido Democrático da Guiné-Bissau (APU-PDGB); Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC); Aliança para República (APR); Partido Unido Social-democrata (PUSD); Resistência da Guiné-Bissau (RGB); Movimento para a Alternância Democrática (MADEM-G15); Partido da Unidade Nacional (PUN); Partido dos Trabalhadores Guineenses (PTG); Partido Republicano da Independência para o desenvolvimento (PRID); Partido da Nova Democracia (PND); Frente Patriótica de Salvação Nacional (FREPASNA); Partido para Liberdade e Desenvolvimento da Guiné-Bissau (PALDG); Convergência Nacional para a Liberdade e o Desenvolvimento (COLIDE-GB); Partido Manifesto do Povo (PMP); Centro Democrático (CD); Partido Nossa Pátria (PNP); Partido Africano para Paz e Estabilidade Social (PAPES); Movimento Social Democrático (MSD); Partido da Renovação Social (PRS); Congresso Nacional Africano (CNA) e Partido Luz da Guiné-Bissau (PLGB).

A falta de autonomia e de independência da Comissão Nacional de Eleições (CNE) é um dos exemplos gritantes, pois o financiamento das eleições depende do governo, mas sem uma definição constitucional claramente estabelecida. Um outro problema estrutural é a desatualização de dados demográficos e a definição das circunscrições eleitorais que fundamentam eleições legislativas de forma desigual entre os vários distritos eleitorais. Mas todo o processo eleitoral é permeado de problemas: falta de transparência nos processos de recenseamento eleitoral, na contagem dos votos e na divulgação dos resultados eleitorais. Esse processo pouco transparente cria um clima de tensão e de conflitos agudos entre os poderes institucionais e entre estes e os partidos políticos, o que acaba dificultando a governabilidade e a consolidação da democracia. Não é incomum a contestação política dos resultados eleitorais, mesmo que não resulte em conflitos políticos efetivos.

Em meio a esse caos, agrega-se o fato de que as coligações eleitorais nas eleições proporcionais podem aumentar as chances para os partidos menores, mesmo não tendo número suficiente de votos. Adicionalmente, a facilidade de criação das novas formações partidárias na Guiné-Bissau é significativa, pois os mesmos dependem apenas do cumprimento de alguns requisitos simples, como o número mínimo de assinaturas, conforme a constituição e a justiça eleitoral preveem. Essa volatilidade do sistema partidário explica, em parte, a efetiva falta da identidade ideológica e programática dos partidos guineenses, que na maioria das vezes se orientam por práticas clientelistas e personalistas, quando na verdade poderiam se basear em propostas de políticas para a sociedade. O problema mais recente, verificável nos últimos anos, é a baixa fidelidade partidária dos parlamentares. Os mesmos trocam de partido sem perderem os seus mandatos, fato que se situa como um fator de instabilidade e incoerências no âmbito das bancadas parlamentares.

Essas questões institucionais e os problemas estruturais e socioeconômicos da sociedade guineense geram uma profunda crise no processo de representação política, com alta desconfiança e desinteresse por parte dos cidadãos, o que contribuiu para o aparecimento de candidatas alternativas na corrida presidencial, fora dos partidos políticos organizados, aprofundando ainda mais o processo de fragmentação política e a crise de representação.

Obviamente que o papel dos partidos em cada sistema político nacional tem gerado muitos debates não conclusivos. Muitos estudiosos reconhecem a relevância dos partidos, mas há quem atribua um papel mais reduzido em determinados contextos

nacionais, principalmente em regimes autoritários ou em Estados em processo de formação, contexto em que as burocracias estatais se antecipam ao sistema partidário e controlam o aparato estatal e os recursos de poder disponíveis para o exercício da patronagem, instaurando um amplo sistema de clientelismo institucionalizado, como foi o exemplo do Brasil na Segunda República (SOUZA, 1976; NUNES, 2003). Esse também é o exemplo da trajetória e do funcionamento do sistema partidário guineense, que talvez seja um pouco mais instável e predatório que o sistema político brasileiro, situação que força grupos sociais a buscarem alternativas de representação fora do sistema partidário. Sobre esse processo nas décadas recentes, Marcello Baquero e Maria Salette Sousa Amorim consideram que,

[...]“o surgimento de novas formas de ingerência política, à margem das instituições convencionais designadas para mediar os interesses da população, particularmente os partidos políticos, têm produzidos uma situação paradoxal, na qual os partidos não sabem mais a quem representar, os políticos não sabem a quem prestar contas e o cidadão, sentindo-se desprotegido pelo Estado, recorre a outros campos de pertencimento que oscilam entre os movimentos fundamentalistas religiosos e organizações altamente sofisticadas de intermediação de interesses” (BAQUERO e AMORIM, 2004, P. 12).

Os autores, que recorrem a Putnam (2000), observam que, com este comportamento dos partidos políticos e de seus membros políticos, surgem desconfiças sociais no que se refere aos papéis a serem exercidos pelos partidos políticos. Eles ainda argumentam que essa desconfiça de políticos e partidos foi acentuada por um conjunto de fenômenos sociais, como o individualismo, o clientelismo, a corrupção e o personalismo, dentre outros. Estes fatores desvalorizam a política e as instituições e contribuem para a grande desconfiça dos cidadãos em relação aos partidos (BAQUERO e AMORIM, 2004), um exemplo típico do que vem ocorrendo na Guiné-Bissau.

Com o surgimento do multipartidarismo na década de 90 devemos reconhecer que houve uma grande mudança do sistema partidário, mas também não é menos óbvio afirmar que o país não conseguiu se consolidar democraticamente. Nos últimos anos têm ocorrido prisões arbitrárias de opositores, agudos conflitos políticos e práticas golpistas por parte de grupos políticos associados a militares.

Do ponto de vista da teoria democrática moderna, os mecanismos de representação política têm a função não apenas viabilizar a representação dos cidadãos e

envolver o consentimento dos representados (AFALO, 2021; ALMEIDA, 2018). Eles também devem incluir mecanismos de garantias de direitos, liberdade de opinião e de organização política, partidos livres e acessíveis, igualdade na competição política, existência de garantias constitucionais contra a tirania da maioria e, no caso dos sistemas presidencialistas, pesos e contrapesos entre as instituições e a existência de separação de poderes. Mas no cenário político guineense, os poderes políticos são centralizados no âmbito dos partidos políticos mais fortes e que controlam parcelas dos poderes de Estado. Assim, o sistema político assume uma face fortemente oligárquica, autoritária e personalista, repondo politicamente formas de poder baseada em personalidades e grupos restritos, como a reconstruir formas históricas baseadas em lideranças carismáticas e em autoridade tradicionais, sejam coletivas ou individuais. Por isso, na Guiné, a “consolidação democrática tem sido um grande desafio” (PINTO, 2019, P. 17), devido principalmente à concentração de poder no Executivo capturado por facções políticas e militares e seus círculos imediatos (MONTEIRO, 2020 e PINTO, 2019).

A natureza personalista e centralizada do sistema político e os valores autoritários da comunidade política, tornaram difícil o funcionamento de partidos alternativos desde os primórdios do surgimento do PAIGC como partido-estado em 1973. As crises têm surgido no rastro de rupturas sucessivas, tanto no ordenamento interno do Estado quanto na presença militar no cenário político, como aconteceu nos anos de 1999, 2003 e 2012, assim como cisões nas instituições partidárias, como acontece no caso da cisão radical do PAIGC no MADEM-G15 em 2016. Essas fraturas impulsionam mudanças não institucionalizadas no funcionamento do sistema político, impactando a coesão governamental e a eficácia dos governos

Apesar de todos esses problemas, também reconhecemos que o sistema político democrático guineense tem aspectos positivos, como o princípio do pluralismo partidário e a busca pela intensificação da participação política. Mário Vaz, eleito em 2014 conseguiu terminar seu mandato, e há indícios que mostram que o atual Presidente Embaló, eleito em 2019 nas últimas eleições presidenciais, também pode terminar o seu mandato.

É importante salientar que um dos objetivos de um sistema político é o de regulamentar a própria competição política. O problema é que os obstáculos não resolvidos são significativos, como as disputas interétnicas, a rivalidade entre líderes políticos, as acusações de corrupção e a luta pelo controle do poder como prática histórica herdada dos tempos do PAIGC como partido único.

A criação de um novo sistema político em um país como a Guiné-Bissau, com o objetivo de regular a competição política e resolver conflitos sociais de origem estrutural, é um desafio complexo que requer consideração cuidadosa de diversos fatores. Por exemplo, inclusão e participação envolvem a representação equitativa de diferentes grupos étnicos, sociais e políticos. Um processo de elaboração de uma constituição democrática que contemple frequentes casos de consultas públicas pode ser um meio importante para garantir a inclusão, sobretudo no caso guineense, cuja sociedade é multiétnica.

Um Estado de direito com instituições fortes e independentes, empenhado em garantir a equidade, a transparência e a justiça, requisita fortalecer as instituições governamentais e judiciais, crucial para evitar o arbítrio e a violência. Desarmamento e reintegração também são questões de fundo essenciais para a estabilização política do país, pois a Guiné-Bissau viveu períodos de conflitos militares e o próprio Estado nacional nasceu de uma longa luta armada. Ou seja, recorrer às armas tornou-se uma tradição do país. Sendo assim, é fundamental implementar medidas de desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) para garantir que as forças armadas estejam subordinadas ao poder civil. Isso ajudaria a evitar a militarização da política e a promover estabilidade política.

Se no passado histórico a Guiné-Bissau viveu um período de conflitos de facções intrapartidárias antes de transitar para um sistema formalmente democrático, então faz sentido promover o diálogo entre as partes em conflitos com base em arranjos institucionais que sejam capazes de mediar conflitos e construir consensos. Programas de reconciliação e de justiça transicional podem ser implementados para abordar violações passadas dos direitos humanos e promover a reconciliação social. Por isso, inicialmente afirmamos que um dos aspectos que contribuiu e ainda está contribuindo para as contínuas rupturas no cenário político guineense é um desenho institucional que não estimula a formação de consensos, visto que de fato o sistema funciona como um ultra presidencialismo de poder concentrado, erodindo o sistema representativo e debilitando os partidos políticos. As pressões da comunidade financeira internacional aceleraram mudanças sem que as elites políticas tivessem maturidade e cultura política adequada para o processo de democratização do sistema.

O tipo de transição política democrática errática e as constantes rupturas que ocorrem desde então, vem criando obstáculo para a instauração de um multipartidarismo

genuíno, estável e democrático. O monitoramento internacional e a assistência técnica e financeira da comunidade internacional podem desempenhar um papel significativo na consolidação das instituições e na estabilidade democrática, mas não resolvem o problema. Investir em educação cívica seria um requisito de cultura política importante para capacitar os cidadãos a compreenderem seus direitos e responsabilidades, estimulando-os a participarem ativamente do novo sistema político. A estabilização política requer compromisso sustentado de todas as partes envolvidas, pois é crucial cultivar uma cultura política que valorize a resolução pacífica de disputas e a cooperação entre diferentes atores.

Portanto, a probabilidade de funcionamento bem-sucedido de um novo sistema político no caso Guiné-Bissau, deve resolver o passivo histórico gerado pelas lutas do processo de libertação nacional, estimular o surgimento de uma nova cultura política, promover uma inclusão política para além do processo eleitoral, fortalecer as instituições e desmilitarizar a política. O sucesso dessa tarefa dependerá de organizações capazes de superar esses desafios e implementar reformas, aspectos que o PAIGC como responsável pela transição não foi capaz de realizar. Sobre a natureza político-organizacional do partido e suas consequências para o sistema político, abordaremos o problema no próximo tópico.

3.4. Estrutura e Organização do PAIGC

O PAIGC nasceu em Bissau, no dia 19 de setembro de 1956, como um partido de massa e com princípios organizacionais centralizadores - conforme foi descrito no Capítulo II -, criado por Amílcar Cabral e outros companheiros com o objetivo de buscar a unidade nacional entre a Guiné e Cabo-Verde e acabar com o regime colonial. O objetivo social e político mais amplo do movimento era estender a cobertura educacional e de saúde e melhorar as condições dos trabalhadores e do povo guineense e caboverdiano (Semedo, 2009). Corroborando a essa observação, os estudos de Coutinho (2017) apontam que,

O principal objetivo a longo prazo do PAIGC era a formação de um Homem Novo e a criação de uma nova sociedade, cuja principal característica seria a «libertação da exploração do homem pelo

homem». Assim sendo, esta sociedade deve assegurar uma melhor qualidade de vida aos seus cidadãos e garantir-lhes um bem-estar físico, psíquico e social, indo assim ao encontro das profundas aspirações destes. O Homem Novo devia orientar-se em direção a alguns valores fundamentais de entre os quais, e entre outros, o amor filial, o amor pelos companheiros, o amor pela verdade, pelo trabalho intelectual e manual, pela Natureza, pela Pátria, pela Juventude Africana Amílcar Cabral e pelo partido. Era necessário eliminar hábitos enraizados de individualismo, o que se conseguiria através de novos tipos de relações sociais (COUTINHO, 2017, p. 141).

Esses horizontes políticos serviram de bússola inicial para seus integrantes quando o PAIGC não passava de um movimento revolucionário, pois só viria a ser um partido político formalizado e com adesão à ideologia marxista-leninista após a expulsão do colonizador português, em 1973. Sendo assim, entendemos que é quase impossível falar do surgimento do PAIGC e de alguns partidos independentistas dos países da língua portuguesa sem destacar a figura de Amílcar Cabral.

António Tomás, no trabalho intitulado “Os fazedores de utopias, uma biografia de Amílcar Cabral”, argumentou que Cabral se empenhou mais que qualquer um para uma mudança estrutural, acreditando numa nova ordem social e em um futuro melhor para os africanos do que aquele oferecido pelo colonizador. O autor ainda salienta que foi este fato que o motivou para a criação do PAIGC e iniciou a guerra na Guiné-Bissau contra os invasores, iniciativa que também foi espelho para os outros países independentistas dos PALOPs, nomeadamente Angola, Moçambique e São Tomé.

Semedo (2009) identifica as características do surgimento do PAIGC no perfil do comitê político pré-parlamentar, fenômeno presente na história política da Europa nos séculos XVIII e XIX, por surgir num momento em que não havia parlamento na Guiné-Bissau e nem a legitimação de outras organizações partidárias, visto que inexistentes, só operando a estrutura burocrática colonial portuguesa. Ele ainda salienta que a ideologia do PAIGC na primeira fase era apenas de construção “da sua chefia num período de guerra e de mobilização das populações para combaterem e apoiarem os que combatiam” (SEMEDO, 2021, P. 7).

Nascido como o único partido responsável pela liderança da luta de libertação, o PAIGC teve uma grande dificuldade em se adaptar e aceitar a ideia de se transformar em um partido político democrático em um contexto pluripartidário, processo que só viria a ocorrer após a “URSS ter se desfeito em 1989/1991, e a mudança para um sistema democrático ter se tornado uma exigência clara dos países europeus e dos EUA” (SEMEDO, 2021, P. 7).

Aqui, se faz importante descrever o perfil político da organização do PAIGC e seu papel na construção do Estado nacional e do sistema político guineense, mostrando como ele teve um papel crucial nesse processo a partir de uma organização centralizada e baseada em uma visão política que atribuía ao partido o papel de demiurgo da unidade nacional e da construção de um Estado livre do colonialismo.

No seu I Congresso Extraordinário, de fevereiro de 1964, o PAIGC definiu a constituição do partido e sua organização no seu estatuto, no qual configuram os princípios e as normas que deveriam orientar sua atuação (GOMES, 2010). Neste estatuto foram configurados os órgãos deliberativos e executivos do partido e suas respectivas funções. Semedo (2016) sinaliza que a criação destes órgãos foi uma resposta para situações de potenciais divergências vigentes na estrutura hierárquica do mesmo. Dentre estas, a necessidade de se construir um consenso em torno da libertação do povo guineense e caboverdiano, com a manutenção da unidade entre seus países, como foram reforçados no seu III Congresso, ocorrido no ano de 1973.

Tal estatuto só veio a ser modificado quando a adaptação à fase pós-independência se tornou uma exigência para adequar a organização partidária à realidade do Estado nacional independente, uma projeção político-organizacional inicial do próprio PAIGC. Com efeito, essa realidade norteou a criação de diferentes regras e instâncias decisórias no partido, tais como: princípios que definem quem pode ser militante, processo de admissão dos membros, deveres e direitos do militante, direitos e deveres dos candidatos, sanções, princípios da organização e funcionamento da estrutura, definição dos grupos funcionais e suas tarefas, a organização dos órgãos superiores nacionais do partido, as funções do comitê central, além da organização da Juventude Africana Amílcar Cabral (JAAC) e da União Democrática das Mulheres da Guiné-Bissau (UDEMU). Observamos que o estatuto era abrangente e envolvia uma ampla gama de atividades e organismos sob controle centralizado e hierarquizado, que se projetavam tanto para o aparato estatal quanto para a sociedade civil, características típicas de partidos únicos e centralizados e que estiveram envolvidos em processo de libertação nacional sob a influência ideológica da União Soviética.

De forma prévia destacamos o funcionamento de alguns órgãos dessas instâncias decisórias, junto com as regras e procedimentos predominantes na dinâmica interna do partido. De acordo com o Estatuto do PAIGC, o seu presidente é o “Órgão superior do partido, que coordena e assegura a sua orientação permanente”. O mesmo se “aplica às deliberações em todos os seus órgãos nacionais e tem assento em todos eles, preside o

Comitê Central e o Secretariado Nacional”. Aqui é evidente o caráter profundamente centralizado do processo decisório e das hierarquias internas do partido, assim como o lugar especial ocupado pelo presidente do partido. Enfim, uma estrutura centralizada, hierárquica e personalizada.

De acordo com a nossa pesquisa, constatamos a inadequação de algumas regras diante da prática efetiva do partido e do contexto político e cultural do entorno partidário. Por exemplo, no seu artigo 3.º, referente aos deveres do militante, na sua alínea i), está explicitado o seguinte: “Agir contra os defensores do colonialismo, do neocolonialismo e do imperialismo e combater todas as manifestações de tribalismo, de regionalismo, de racismo e de preconceitos de discriminação da mulher, contra o egoísmo, o individualismo e demais taras herdadas do passado colonial”. É óbvio que essa não era a prática observável na realidade interna do partido. Um exemplo é a pouca presença das mulheres tanto nos órgãos decisórios quanto no parlamento. Corroborando esta afirmação, Coutinho (2017) observa que, para grande parte de militantes e cidadãos que apoiam o partido, na maioria das vezes o PAIGC é considerado como uma instituição política que se preocupa com a promoção da mulher, mas na verdade existem poucas mulheres dirigentes na direção do Partido.

No mesmo artigo do estatuto, alínea “o”), está explicitado o objetivo de “Manter atenta vigilância contra o divisionismo, o facciosismo e quaisquer atos que possam prejudicar os interesses do Partido ou Estado, combatendo-os pela palavra e pela ação”. Apesar dessa pretensão de evidente natureza autoritária e centralista, desde a sua fundação como movimento até a sua transformação em partido político, a organização viveu sob conflitos internos e cisões. A primeira cisão aconteceu na década de 80, em razão da desigualdade de representação nos órgãos superiores do partido entre guineenses e caboverdianos, pois os caboverdianos ocupava altos cargos tanto no partido como no governo e no Estado, fato que não deixou a ala dos guineenses satisfeitos com a configuração do poder político estatal, desencadeando o primeiro golpe militar, ocorrido em 14 de novembro de 1980 e culminando na ruptura da ideia de um Estado binacional, como observou Jauara (2005).

A segunda cisão aconteceu em 2016, a partir de conflitos envolvendo 15 deputados e a direção do partido, com a consequente expulsão do grupo, fato que impulsionou a criação do Movimento para a Alternância Democrática (Madem-G15) pelo grupo dissidente. De forma mais imediata, a expulsão dos 15 deputados está vinculada à não aprovação de pontos do programa do partido por ocasião de votações no Parlamento.

Vale lembrar que na época o governo ainda era do PAIGC, pois foi o partido que venceu as últimas eleições legislativas em 2014.

Mas antes desses eventos críticos, já havia outros conflitos pontuais, como o caso de afastamento de alguns dos dirigentes partidários, inclusive o do segundo na hierarquia do partido, o então primeiro-ministro Vitor Saúde Maria, em 1984. Adicionalmente, disputas e clivagens étnicas ocorreram em 1986, entre os grupos étnicos Balanta e Papel, ambos mobilizando outros grupos sociais aderentes e gerando instabilidade política no país (SEMEDO, 2021). A expulsão dos 15 deputados e a incidência desses conflitos étnicos sobre a dinâmica interna do partido, indicava que a rigidez da hierarquia vertical e centralizada do partido-estado não propiciava a necessária flexibilidade política ao PAIGC como organização política que deveria organizar o Estado internamente, fornecer eficiência decisória o governo e mediar os conflitos entre os grupos sociais guineenses. E isso em um contexto de desigualdades sociais, fragmentação étnica, exclusão política de dissidentes e subdesenvolvimento econômico.

Apesar do artigo 6.º prever a expulsão de militantes que inflija a disciplina partidária, na sua alínea “e”), o artigo 4.º do mesmo capítulo, na sua alínea “b”), afirma que os membros do partido devem “participar das reuniões das estruturas a que pertencem ou para que tenha sido delegado, e aí discutir, fazer propostas e defender livremente a sua opinião, contribuindo com o seu voto para a decisão”. Assim, o episódio da expulsão dos 15 deputados desmente categoricamente qualquer tolerância com dissensos internos, pois essa expulsão violou a alínea b) do artigo 4.º do estatuto, que permite aos militantes defenderem livremente suas opiniões e expressá-las por meio de votos.

O próprio modelo de convenção partidária do PAIGC é ambíguo quanto à conciliação entre centralismo e democracia. Com efeito, o mesmo se organiza na base dos princípios do centralismo democrático e da direção coletiva, segundo os termos de seu estatuto. Desde a sua institucionalização como formação partidária até os dias atuais, o Congresso é o órgão deliberativo máximo do partido. Durante a sua história, o partido já realizou 14 Congressos, dentre os quais 9 foram ordinários e os cinco restantes extraordinários, mas todas as decisões são executadas pela direção partidária, visto que o Comitê Central é o órgão deliberativo responsável pelas decisões do PAIGC entre os períodos de cada Congresso¹².

¹² Salientamos que nossa descrição da organização e da hierarquia do PAIGC se baseia no estatuto do partido considerado como vigente e que foi sendo atualizado ao longo do tempo. Possíveis modificações não oficializadas ou mudanças organizacionais não formalizadas no Estatuto escapam ao alcance dessa

O Comitê Central é composto por membros efetivos e suplentes, eleitos pelo Congresso. Os membros do Comitê Central se reúnem ordinariamente duas vezes por ano, com a possibilidade de reuniões extraordinárias, caso houver necessidade. A marcação destas reuniões extraordinárias compete apenas ao Bureau Político, núcleo de poder integrado por apenas 1/3 dos membros do Comitê Central. É de responsabilidade do Comitê Central aplicar as deliberações do Congresso e controlar as atividades dos demais órgãos do Partido, além de averiguar a situação política nacional. Trata-se, de fato, de um modelo centralizado, nos moldes dos partidos do bloco socialista até o desmonte da URSS.

Competia ao Bureau Político, núcleo político duro do partido, na qualidade de órgão máximo de direção do partido, a responsabilidade por executar as deliberações do Congresso e do Comitê Central. Este órgão é composto por uma comissão permanente, constituída por “Presidente, Vice-Presidente, Secretário Nacional, Presidente do Grupo Parlamentar e por cinco membros eleitos pelo Bureau Político, sob proposta do presidente do partido que a dirige”. Mais uma vez, notamos aqui que tudo se encaminha para a tutela final do presidente do partido, um modelo personalizado de centralização, mas que crescentemente tendia a ser desafiado por mudanças vinculadas aos processos de ampliação da comunidade política e dos poderes fáticos, na medida em que o Estado se ampliava e a sociedade adquiria maior densidade política e social. Contexto que associava incremento da complexidade social, econômica e política com autonomização de facções políticas empoderadas pelos recursos do Estado.

Os órgãos acima mencionados são Órgãos Nacionais, mas para além deles existem os Órgãos Regionais, encarregados de fornecer capilaridade e penetração ao partido no território da Guiné- Bissau. Estes são compostos pela Conferência Regional, o Conselho Regional, a Comissão Política Regional e o Secretariado Regional. São órgãos máximos do partido em cada região e cada um desses órgãos possui uma estrutura que vamos ilustrar abaixo.

A Conferência Regional é composta a partir dos delegados eleitos nas conferências setoriais e delegados por inerência, que são os delegados que ocupam temporariamente as funções de outro delegado, caso houver a ausência do titular por alguns motivos. Os delegados que constituem a Conferência Regional por inerência são: a) Os membros do Conselho Regional; b) Os membros da Comissão Política Regional;

descrição. Inclusive porque o partido teve que ir se adaptando informalmente ao contexto de competição partidária e à perda do monopólio da representação política da sociedade guineense.

c) Os Secretários Regionais e os Coordenadores de Círculos; d) Os membros do Conselho Regional de Jurisdição e Fiscalização; e) Os primeiros responsáveis regionais da JAAC e da UDEMU. As reuniões ordinárias deste órgão acontecem anualmente uma vez, as reuniões extraordinárias são marcadas quando há necessidade e são convocadas pelo Conselho Regional ou pela Comissão Política Regional.

O Conselho Regional é o órgão deliberativo máximo entre as conferências regionais e é presidido pelo Presidente da Comissão Política Regional. As suas reuniões ordinárias aconteciam uma vez por semestre, e as reuniões extraordinárias eram realizadas pela “Comissão Política Regional, pelo seu Presidente ou a requerimento de pelo menos, 1/3 dos seus membros.”

Segundo o estatuto do partido, a Comissão Política Regional é o órgão responsável pela liderança da organização das atividades do partido numa dada região. As reuniões ordinárias do mesmo aconteciam a cada três meses, além das reuniões extraordinárias, sob a responsabilidade do presidente do órgão referido ou ainda 1/3 dos seus membros.

Por sua vez, o Secretariado Regional é o órgão executivo máximo do partido em cada região e funciona sob as orientações da comissão política regional. É da competência deste órgão, assegurar com maior eficácia o funcionamento dos demais órgãos regionais e também estabelecer a relação comunicativa entre os órgãos regionais e a sociedade civil.

Devemos observar que os órgãos regionais ampliavam o poder da organização formal do partido na sociedade guineense, dotando-o de capilaridade territorial e social. No contexto de um regime baseado no poder do partido único, era muito importante o tipo de enraizamento social do partido-estado, visto que possíveis ineficiências administrativas do governo poderiam ser sanadas pela via do controle político e pelo voluntarismo dos militantes. Essa substituição parcial da Administração pelo partido em um contexto de um Estado com deficiências logísticas, financeiras, operacionais e burocráticas, era crucial para que o partido único no poder de Estado pudesse se antecipar, controlar e solucionar problemas sociais decorrentes de uma administração estruturalmente deficiente em recursos logísticos, humanos e financeiros. Assim, era crucial que esses órgãos regionais apresentassem efetividade política e operacional, tendo em vista que era por meio deles que o Estado-Partido poderia atualizar sua legitimidade política na sociedade guineense.

A necessidade de amplitude e capilaridade social no contexto de um Estado novo e de um país em processo de unificação nacional e de construção de identidade política e cultural, induziu a que o modelo organizacional do partido assumisse diversos níveis decisórios e tentasse cobrir todo o espectro social e territorial da sociedade nacional. Assim, para além dos órgãos regionais mais amplos, também existiam os setoriais, que coordenavam territórios menores. De acordo com o Estatuto do Partido, o Órgão Setorial é composto de Conferência Setorial, que é a instância superior do partido nos Setores, formado por delegados eleitos pelas assembleias de grupo nas Seções que compõem o setor e por delegados por inerência. As reuniões deste órgão aconteciam ordinariamente uma vez por ano e de forma extraordinária quando o Presidente da Comissão Política Setorial convocava, ou ainda por 1/3 dos seus membros. Convém lembrar que a Conferência Setorial é um órgão deliberativo máximo no Setor que coordena as atividades do Partido. Nos órgãos setoriais também existe o secretariado setorial, que é um órgão executivo superior do partido no setor.

Nota-se que os órgãos da Conferência Setorial foram construídos com o objetivo de promover a democracia interna e a coesão do partido, além de buscar estabelecer a ligação entre as direções do partido e seus membros. Era uma tentativa de controlar as divergências e superar os conflitos internos que pudessem até certo ponto comprometer a unidade e a estabilidade do partido, além de articular as posições do órgão com os outros órgãos da direção e a fiscalização do partido.

Com o conjunto dessas instâncias e sua abrangência social e territorial, podemos afirmar que o PAIGC enquanto organização estava estruturado da forma mais ampla possível, e seu estatuto foi pensado para incorporar e controlar os diversos grupos e atividades sociais do país. Controle, incorporação tutelada, cooptação política, previsibilidade das intervenções e antecipação de possíveis conflitos sociais são os termos que explicam o sentido dessa organização. Além dos órgãos executivos e deliberativos, ou seja, a estrutura que acabamos de descrever, existiam os órgãos organizacionais de massa dentro do Partido, como a Juventude Africana Amílcar Cabral (JAAC). No artigo 18º do capítulo V, alínea III, é salientado que “em todos os escalões da organização, os órgãos de direção do Partido orientam, controlam e ajudam os correspondentes órgãos da JAAC no seu trabalho ideológico, organizativo e de formação dos seus membros nos princípios do PAIGC”. Este era um órgão de “vanguarda de juventude guineense do PAIGC na sua mobilização, preparação e enquadramento da massa juvenil para as tarefas de construção de nova sociedade”. O objetivo deste órgão seria o de ajudar e a “[...]nova

geração para a participação consciente e militante na construção e defesa intransigente da Unidade Nacional.”

Outro órgão político importante, também dedicado à organização de seus militantes, era a União Democrática das Mulheres (UDEMU).

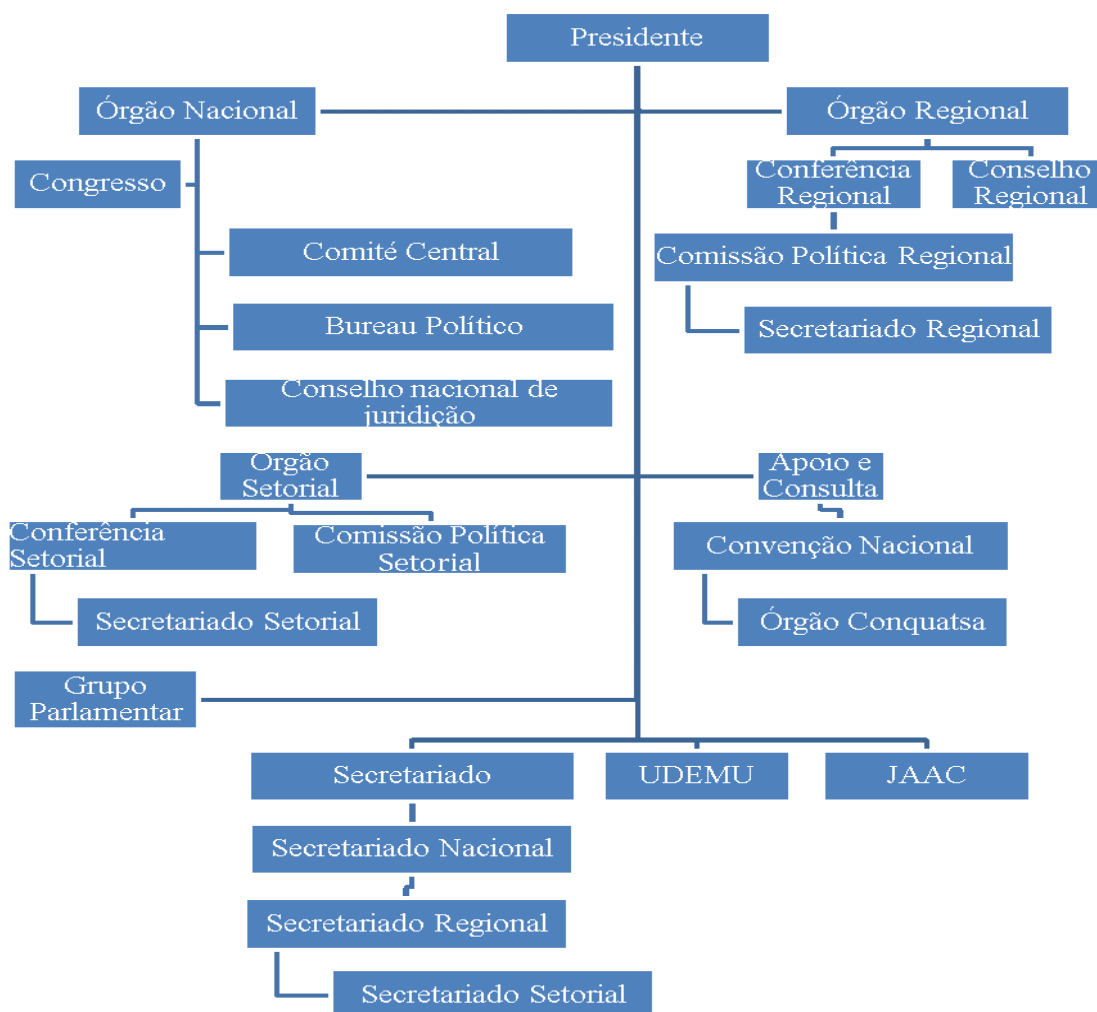
A criação da União Democrática das Mulheres da Guiné e de Cabo Verde- UDEMU em Conacri (Guiné-Conacri), em 1961, cuja finalidade foi a consciencialização e a preparação política e ideológica das mulheres, bem como o desenvolvimento de uma ação diplomática no sentido da captação de recursos materiais e financeiros para a luta armada, pode ser considerada como uma das principais estratégias de emancipação postas em prática pelo P.A.I.G.C. (GOMES, 2016, p. 128).

Conforme as observações da autora, na origem a tarefa principal desta organização era a de conscientização das mulheres, fazê-las ocupar espaços sem distinção ou discriminação de gênero na construção e reconstrução de um Estado nacional de bem-estar social em todos os seus desdobramentos, tanto sociais quanto políticos e culturais. Durante todo período de luta, as mulheres guineenses de diferentes classes sociais e de várias etnias exerceram tarefas como professoras, enfermeiras, guerrilheiras dentre outros papéis fundamentais, e se uniram para expulsar os colonizadores das suas terras.

A presença feminina na luta foi essencial para a conquista da independência, que aconteceu em 1973. A presença das mulheres nesse processo armado era voltada pelo respeito e igualdade de gênero, atendendo ao artigo 3º, alínea i), do estatuto, que visava lutar contra a discriminação da mulher. Obviamente que as unidades de organização da juventude e das mulheres, no contexto de libertação nacional e da posterior construção do Estado, espelhavam o modelo soviético de partido único e de seus requisitos de assegurar total capilaridade social.

Por meio do organograma abaixo, é possível perceber uma estrutura altamente hierarquizada, onde o presidente do partido era a instância máxima decisória e que mantinha vínculos de controle e supervisão com todas as estruturas, um órgão superior onde cada departamento específico interno e todos os demais órgãos estão sob sua administração, de forma direta ou indireta, embora eles mantivessem sua autonomia funcional no cotidiano do partido. É preciso salientar no organograma que dentro de cada órgão existiam diferentes departamentos – não contemplados no organograma por limitações gráficas -, que são coordenados por seus respectivos chefes nos organismos nacionais, setoriais ou regionais, até órgãos mais periféricos e específicos.

Figura 1: Organograma do PAIGC.



Fonte: Página oficial do PAIGC. O organograma elaborado pelo autor, 2023. Disponível em: <https://www.paigc.net>. Acesso em: 31 de ago. 2023.

No início do trabalho, consideramos que os partidos políticos têm uma importância fundamental no campo político, sobretudo no processo da democratização do sistema representativo. Mas quando olhamos para os sistemas partidários nos estados que emergiram de processos de dominação colonial, percebemos que os partidos de libertação nacional não têm apenas importância na definição do tipo de regime político, se democrático ou autoritário. Mas também na construção do Estado nacional e na definição de seu perfil político-institucional desde o seu nascimento: amplitude administrativa e operacional, mecanismos de capilaridade social, padrões de relações com os grupos sociais e com atores políticos emergentes; tipos de políticas nacionais e tipos de liberdade permitidos para forças de oposição ao regime. São partidos que detêm

funções políticas muito amplas e que condicionam os desdobramentos políticos futuros do regime em curso.

O PAIGC, como o maior e mais antigo partido político da Guiné-Bissau, teve um papel fundamental na construção do Estado da Guiné e Cabo-Verde, e contribuiu significativamente com o seu projeto de libertar o país da dominação colonial portuguesa, ao mesmo tempo que lançava as bases da construção de uma sociedade mais livre e socialmente mais justa. A forma como o PAIGC conduziu o país na independência, administrou o período de transição política e estruturou os suportes do novo Estado, contribuiu para que a Guiné- Bissau ganhasse respeito e simpatia nos planos nacionais, regional e internacional como Estado-nação a partir de 1973. Nesse sentido, apesar de se situar como um partido-estado na primeira fase da pós-independência, com todas as práticas autoritárias e centralistas que esse perfil político implica, é importante reconhecer o seu papel como dimensão estruturante do Estado da Guiné-Bissau e de sua inserção política e institucional no contexto internacional.

Com essa centralidade política no processo de independência nacional, a própria constituição da República, no seu preâmbulo, reconhece a importância do PAIGC, não apenas pela sua contribuição à independência nacional e ao processo de institucionalização do aparato estatal, mas também pela ação, feita em 14 de novembro do ano 1990, que ajustou o sistema político a um padrão multipartidário e democrático, quando o partido, resgatando as ideias originais da sua fundação e do seu líder maior, Amílcar Cabral, decidiu reorientar e corrigir os erros que de certa forma estavam a comprometer a edificação de uma sociedade unida e democrática.

Afirmamos acima que o partido passou a se orientar por princípios democráticos, porque temos que reconhecer que em termos de princípios, o partido havia se antecipado às pressões do sistema financeiro internacional ainda nos anos 70. O programa de reforma política daquele período teve o objetivo de responder às questões econômicas e políticas do país, discutido e aprovado no IV Congresso do Partido¹³, realizado ainda em 1977 e sob a influência das ideias reformistas e humanistas de Amílcar Cabral, assassinado por membros do partido em 20 de janeiro de 1973, meses antes da independência, em função

¹³ Nesse contexto, o PAIGC tentou estabelecer um processo de liberalização desde o final da década de 1970, que antevia a construção de instituições democráticas. Projeto este interrompido pelo golpe militar de 1980, liderado pelo General João Bernardo Vieira Nino, que instalou um governo autoritário por mais de uma década. Sobre as posições políticas de Amílcar Cabral, é significativo que, em 10 de dezembro de 2020, em um evento reunindo grandes historiadores organizado pela *BBC World Histories Magazine*, em Londres, Amílcar Cabral foi reconhecido como o segundo maior líder da história da humanidade

de desavenças políticas. No contexto da crise política e econômica dos anos 90, e como desdobramento desses eventos originais ocorridos ainda durante a década de 70, o II Congresso extraordinário, realizado em 1991, visou responder às demandas por liberalização e desenvolvimento da economia do país, e foi uma das contribuições para a construção do sistema democrático:

"Face aos efeitos que o processo de liberalização tem vindo a produzir na área econômica com reflexo evidentes no tecido social e tendo em consideração o abrandamento das tensões no plano internacional e a necessidade de aprofundamento da democracia, o Partido decide estabelecer a presente plataforma programática para o período de transição entre a fase de Partido único e a do multipartidarismo"¹⁴.

É importante salientar que essa plataforma propõe, dentre outras coisas, medidas para fortalecer o funcionamento das instituições democráticas, a revisão da Constituição da República e promover o diálogo político inclusivo e participativo envolvendo todos os atores importantes da sociedade civil. De fato, as mudanças nas diretrizes políticas ocorridas no PAIGC tiveram o objetivo de adaptar a atuação do partido a um contexto político em transição e que ameaçava a hegemonia do partido.

Mas deve ser reconhecido que o processo inicial de estruturação do Estado e as mudanças políticas que ocorreram a partir da independência, foram influenciadas decisivamente pelas relações simbióticas que foram se estabelecendo entre a burocracia estatal e os quadros do PAIGC durante as décadas de 70 e 80, e que adiaram o processo de democratização. A presença dominante do PAIGC no Estado, em decorrência de seu papel no processo de independência nacional e na formação do Estado, se projetou sobre a estruturação organizacional e os modos de funcionamento do aparato estatal, além de influenciar decisivamente o formato do sistema político do país.

A própria Constituição dos anos 90 foi uma expressão da visão do partido sobre o modelo político-organizacional do Estado, do sistema partidário e do processo eleitoral. Em certa medida, os equívocos cometidos na formatação político-institucional do sistema político, que contemplou uma excessiva atribuição de poderes ao Executivo e posteriormente prejudicou a própria capacidade do partido de manter o controle do

¹⁴ As informações sobre este trecho foram retiradas do documento oficial do PAIGC no seu II congresso extraordinário em 1991 na qual foi discutido o projeto da plataforma de transição. O documento pode ser consultado no seguinte endereço:

<https://www.bing.com/search?q=Ante+projecto+da+plataforma+program%C3%A1tica+de+transi%C3%A7%C3%A3o+%3B+Ante+projecto+do+programa+do+PAIGC&qs=n>

governo, expressou a convicção do PAIGC, naquela conjuntura política, de que continuaria a ser o partido dominante no sistema político do país.

Mas apesar das sucessivas dissoluções de governos formados pelo partido, alguns deles derrubados por presidentes do próprio PAIGC, este continuou a mostrar um desempenho eleitoral excepcional durante a maior parte do período pós-independência, como foi demonstrado nas tabelas anteriores.

3.5. O Perfil do Sistema Político e os Limites do PAIGC Sob o Multipartidarismo

Durante o período de partido único vigente no país até o ano de 1994, existiam dissensos internos represados no PAIGC, que posteriormente debilitaram sua capacidade de manter a coesão interna e de se adaptar ao multipartidarismo de forma coesa. O partido nasceu sob um modelo excessivamente centralizado, com pretensões de abrangência política e social que extrapolavam a capacidade político-organizacional do partido em administrar as crescentes divergências em torno de um incerto processo de construção do Estado nacional. O agravante adicional do modelo centralizado executado na Guiné-Bissau, era que o “centralismo democrático” implementado sob condições de pobreza, divisões étnicas e uma organização social baseada em tradições patriarcais hierarquizadas, potencializou ainda mais as ineficiências latentes do modelo de centralização partidária vigente nos países do bloco soviético, o que não tornava o sistema decisório do partido-estado eficiente. Pois lhe faltavam as condições de integração sistêmica vigente sob as condições da sociedade burocrática da URSS.

Como salienta Almond (1972), as sociedades burocráticas apresentam um grau razoável de coesão política e operacional sob bases autoritárias. Com esse grau de coesão e com eficientes mecanismos de centralização coercitiva, os processos de autonomização dos subsistemas estatais burocratizados não oferecem riscos substantivos ao controle do Estado pelo partido único. Situação distinta da vigente na Guiné-Bissau, onde na ausência de um sólido processo de institucionalização burocrática, grupos políticos, facções e lideranças personalistas começaram desde cedo a disputar o poder de Estado, extravasando a capacidade do partido de controlar processos políticos disruptivos dentro de suas instâncias. Nesse contexto de dissensos internos, os conflitos étnicos e grupais extrapolaram as fronteiras do sistema político e extravasavam a capacidade do partido de circunscrever os conflitos sociais por meios repressivos. Inclusive uma das causas dos conflitos e do golpe que se sucedeu mesmo antes da democratização, era essa

incapacidade de o partido estabelecer controle político sobre subsistemas estatais de poder e sobre membros poderosos do próprio governo.

Essas tendências foram agravadas pelo voluntarismo político das forças armadas e da burocracia dirigente, característica reforçada durante anos de combate e ativismo contra o colonizador português. Ou seja, estamos falando de uma tendência vigente desde esse período, em que a ação de atores e grupos poderosos tendiam a absorver as instituições. Característica inclusive que se projetou para períodos posteriores, mesmo sob o pluripartidarismo, quando as lutas entre grupos e facções extrapolavam a capacidade do sistema político de mediar os conflitos entre estes, indicando que a absorção das instituições pelo processo político passaria a ser uma das características das relações de poder na Guiné- Bissau.

Postas as origens políticas e institucionais dos problemas do PAIGC e do próprio funcionamento do sistema político da Guiné-Bissau, explicitamos a seguir alguns dos elementos que julgamos indispensáveis para a compreensão das limitações do partido no contexto democrático.

Um primeiro fator, contextual, é o próprio sistema eleitoral. Como é evidente, ele é responsável pela definição das regras que orientam a escolha dos representantes políticos e da elite política dirigente. O tipo de sistema eleitoral - majoritário, proporcional ou misto-, o número de cadeiras por circunscrição, o grau de personalização do voto, o sistema de listas – se abertas, fechadas ou flexíveis -, o método de conversão de votos em cadeiras, influenciam decisivamente os resultados eleitorais. Na Guiné- Bissau convive um sistema de lista fechada para as eleições legislativas com um sistema majoritário para presidente da república, esta última ocorrendo sobre bases personalizadas. Mas como o sistema funciona efetivamente como um ultra presidencialismo centralizado, onde os presidentes dissolvem sucessivamente os diversos governos indicados pelo parlamento sob os mais diversos motivos, a lista fechada nas proporcionais não é suficiente para atuar como anteparo à instabilidade do sistema político. Além disso, como indicamos no início deste capítulo, as exigências referentes aos procedimentos para a criação de partidos, migrações partidárias e lançamento de candidaturas, são as mais frouxas possíveis. O que contribui decisivamente para a incorporação de aventureiros e oportunistas e a formação de uma classe política instável, volátil e não comprometida com o sistema.

Um segundo fator é a configuração do sistema partidário resultante das regras eleitorais e partidárias vigentes, que tendem a influenciar as condições de governabilidade e de estabilidade política, além de definir o grau de dispersão ou centralização do sistema

político. Estruturado sobre uma configuração social e cultural onde clivagens étnicas e resquícios de lutas atávicas continuam vigentes no território, o sistema multipartidário da Guiné-Bissau absorveu e passou a expressar muitos dos conflitos já previamente existentes, antes mesmo do processo de independência. Como expressão desse quadro, o grau de oligarquização dos partidos, o facciosismo partidário e a organização de pequenos grupos no controle dos partidos, geram como resultado as recorrentes cisões na organização e nas lideranças partidárias, como foi o exemplo do MADEM-G15 dentro do PAIGC.

Essa dinâmica do sistema partidário afeta diretamente a organização e o funcionamento das burocracias estatais quando determinado partido chega ao poder, visto que as disputas internas entre facções dos partidos dirigentes incidem diretamente sobre o processo decisório governamental, que se torna fragmentado, orientado para a satisfação de grupos internos, gerando impactos na transparência do governo e na estabilidade política, com sucessivas rupturas institucionais. Na verdade, a forma de institucionalização do multipartidarismo sob regras frouxas - que mais visam recepcionar o facciosismo e o personalismo das lideranças que estabilizar o sistema partidário -, também implicou no aprofundamento da instabilidade política e no estímulo a aventuras políticas, orientadas para a captura do Estado por grupos golpistas.

Um terceiro fator, muito importante, é o sistema de governo adotado. As relações entre os poderes não estão muito bem definidas, principalmente as relações entre o Executivo e o Legislativo. Um sistema mal desenhado pode afetar o equilíbrio e a cooperação entre os poderes e a própria eficiência governamental, assim como a responsabilização do sistema político perante a sociedade. No caso guineense, um dos grandes problemas se situa no padrão de relações entre os poderes que as regras incentivam, visto que o presidente da república possui efetivamente excessivos poderes políticos, podendo dissolver governos, dissolver o parlamento, recusar os nomes dos substitutos indicados pelos deputados e nomear seus escolhidos em caso de impasse político, sem limites de vezes no procedimento. Os impasses são recorrentes e produzidos pelos presidentes, tendo em vista que interessa a estes nomear o primeiro-ministro e efetivamente controlar o governo. Nesse contexto, a consolidação democrática tem sido um grande desafio (PINTO, 2019), principalmente em decorrência da concentração de poderes no Executivo, da corrupção no âmbito estatal, da crise econômica e da influência das organizações internacionais (MONTEIRO, 2020 e PINTO, 2019).

Como bem observou Monteiro (2020), o mecanismo que gera essa instabilidade política e fragiliza a democracia é a própria Constituição, que não se coaduna com os requisitos políticos de uma democracia representativa equilibrada, ao atribuir excessivos poderes ao Executivo. E paradoxalmente, aqui observamos que os presidentes possuem excessivos poderes políticos, embora quase nenhum poder administrativo, o que gera incentivos para estes intervirem na cena política doméstica e na Administração por meio de suas prerrogativas políticas. Assim, derrubar o governo em curso se torna praticamente a única alternativa para que um presidente interfira no processo político-administrativo.

Esse fator tem contribuído para uma profunda crise política no país e tem afetado de modo particular o PAIGC, partido que tem uma base eleitoral bem distribuída e elege uma bancada forte, mas que em 2015 viu o seu governo ser dissolvido por um presidente da república do próprio partido, José Mário Vaz, fato que gerou uma grave crise política para o país e para o próprio partido até o ano de 2019. Fragilizado, a crise provocou a cisão da sua direção com os 15 deputados que formariam o MADEM-15, por estes terem votado contra o programa do partido no parlamento.

Convém lembrar que a dissolução do governo liderado pelo primeiro-ministro Domingos Simões Pereira, do PAIGC, se deve a essa grave crise política. A constituição da República de Guiné-Bissau, no seu artigo 69º na alínea b), afirma que compete ao Presidente da República, “Demitir o Governo, nos termos do nº 2 do artigo 104º da Constituição”. Portanto, foi sobre essa prerrogativa em que se baseou o Presidente da República José Mário Vaz, do próprio PAIGC, para derrubar o governo do seu partido, eleito democraticamente em 2015.

O quarto e último problema refere-se à questão das instituições participativas, os espaços e mecanismos que permitem a participação direta dos cidadãos nas decisões públicas, tais como os orçamentos participativos, os conselhos de políticas públicas, as conferências nacionais, os plebiscitos e as iniciativas populares. No caso guineense eles são escassos, sem apoio logístico e financeiro e periféricos em termos de poder político efetivo. São basicamente o Conselho das Mulheres, que é uma organização voltada à política de igualdade de gênero e à promoção da participação ativa das mulheres e jovens raparigas na política; a Rede das Associações Juvenis (RNAJ), que busca fortalecer a capacidade e a voz dos jovens; e a Associação dos Amigos da Natureza, organização que não está vinculada a qualquer instituição governamental, que trabalha por meio dos projetos comunitários e de educação ambiental. Estas instituições poderiam contribuir de forma mais efetiva para o desenvolvimento comunitário, a promoção dos direitos

humanos e a melhoria geral da governança. No entanto, elas enfrentam vários desafios, como falta de recursos, instabilidade política, fragilidade institucional e a baixa capacidade técnica na execução de políticas.

Portanto, esses são problemas vigentes no sistema político guineense que afetam tanto as alternativas políticas do PAIGC quanto dos demais partidos políticos, assim como o próprio funcionamento e estabilização do sistema político.

Um dos fatores de divergências que afetou significativamente a unidade do PAIGC, foi a forma de inserção internacional da Guiné- Bissau nos mercados internacionais, com o abandono da sua velha política de socialismo de partido único a sua adesão ao modelo da democracia liberal. Nesse sentido, os conflitos no interior do partido expressaram os vários tensionamentos políticos existentes nessa fase de abertura econômica e política. Dentre eles, a influência de novos atores no âmbito do PAIGC após a abertura econômica, as disputas étnicas e de classe no interior do PAIGC, as novas clivagens sociais e os grupos de interesse que surgiram. Esses fatos influenciaram o surgimento de novas alianças internas e fragmentaram antigas identidades partidárias, assim como fizeram emergir afinidades e interesses partidários que se expressaram no surgimento do MADEM-G15. Além disso, foram conflitos que geraram ressentimentos pessoais no interior do partido, desaguando na expulsão dos 15 deputados no ano 2016.

Mas se os fatores externos são importantes, os processos internos também afetaram muito a unidade partidária e em muito derivam dos vínculos externos que o país passou a estabelecer com a comunidade financeira internacional. Estudos apontam que os conflitos iniciais dentro do partido não nasceram apenas em decorrência dos problemas relativos à formação de um Estado binacional entre os guineenses e os caboverdianos na década de 80. Para além dessa questão, de fato muito importante, ocorriam “más práticas políticas associadas ao desvio de bens do partido em proveito próprio” (TRAJANO FILHO, 2016, p. 922). Essas são questões que se encontram na raiz do assassinato de Amílcar Cabral, fundador do PAIGC e principal líder do processo de libertação nacional, em 20 de janeiro de 1973, sete meses antes da proclamação da independência do país.

Segundo relato de Coutinho (2017), na época Cabral lutava contra o individualismo, o divisionismo, a corrupção e as traições internas no interior do partido, porque entendia que isso poderia inviabilizar o objetivo de luta, principalmente porque a permissividade com a corrupção não se coaduna com a realidade política e social do povo guineense e caboverdiano. O fato é que, se esses fatores estiveram na raiz da morte de Cabral, eles continuaram presentes na política dos dirigentes do PAIGC na pós-

independência e após a democratização. Nesse sentido, as causas originais dos dissensos internos não se situam especificamente apenas nos incentivos do desenho institucional do sistema político guineense, que estimula o personalismo e a fragmentação partidária. Também derivam dos impactos diretos e indiretos provocados pela adesão do país ao liberalismo econômico e ao repentino multipartidarismo na década de 90, processo que erodiu a coesão interna do partido e gerou disputas em torno dos novos recursos de poder com a inserção da Guiné-Bissau na economia internacional. Pelo que é possível deduzir das observações de Semedo (2009), foi neste período que surgiram acusações de assassinatos envolvendo o PAIGC e o partido passou a ser perpassado por conflitos decorrentes das novas clivagens econômicas e sociais, assim como lutas étnicas e de classe, fato que contribui para a posterior cisão que gerou o MADEM-15 em 2016.

Quanto à influência do pluripartidarismo competitivo na posição do partido, salienta-se que o surgimento dos novos partidos políticos na década de 90 não desvinculou completamente o PAIGC das massas populares. Nas primeiras eleições, realizadas em 1994, o PAIGC saiu como partido vencedor. Mas nenhum dos seus chefes de governo e nem seus presidentes conseguiram terminar os mandatos previstos pela constituição, com exceção de José Mário Vaz, o único presidente até então que concluiu seu mandato de cinco anos. Em parte, isso é decorrente do desenho do sistema político, que concentra poder nos presidentes e possibilita que a personalidade de cada um deles se projete sobre as instituições de Estado, a despeito do sistema ser formalmente híbrido. A partir da Presidência como reserva de poder político e centro estratégico do sistema político (ARAÚJO FILHO, 2020,), os presidentes condicionam as possibilidades de controle administrativo do aparato estatal por parte dos chefes de governo

O fato é que as mudanças políticas que ocorreram nos anos 90 reduziram o poder e a mobilidade política do PAIGC. As mudanças incrementaram os conflitos em torno das concepções acerca dos padrões de desenvolvimento e sobre as formas de usos dos recursos do Estado. Corroborando essa observação, Semedo (2009) afirma que “[...] essa transformação, que se pensava ser uma oportunidade para o partido se abrir internamente, não foi suficiente para eliminar as velhas contradições de lutas pelo poder e recursos a meios violentos de conquista prevaleceram” (SEMEDO, 2009, p. 92).

Portanto, considerando os desafios de um sistema político em processo de consolidação, as mudanças para o sistema multipartidário retiraram do PAIGC o seu papel de ancoragem central do sistema político guineense, pois deu abertura para “[...] conflitos de cunho étnico e conflitos ideológicos entre a ala moderna do PAIGC e a ala

de linha dura” (TEIXEIRA, 2008, p. 23). As duas alas tinham propósitos diferentes. Enquanto a ala moderna definia a reforma interna no partido, os membros da ala linha dura do Partido “[...] definiram uma política conservadora em defesa de seus interesses e privilégios herdados da luta armada” (TEIXEIRA, 2008, p. 22). Convém lembrar que, os chamados “ala moderna” são aqueles que na sua maioria são os jovens recém-formados no exterior, em Portugal, Estados Unidos, França e outros países ocidentais, que partilhavam de princípios e valores liberais democráticos. E os chamados “ala dura” são, na sua maioria, velhos combatentes guineenses, aqueles que participaram da luta de libertação nacional contra os invasores portugueses (TEIXEIRA, 2008).

Mas se considerarmos questões mais abrangentes que as divergências entre esses dois grupos, os conflitos políticos deflagrados após a instauração do multipartidarismo se devem tanto ao desenho institucional de uma república formalmente democrática quanto aos processos substantivos da democracia. O modelo institucional atual, formalmente democrático, não possui enraizamento efetivo na organização social e nem no antigo sistema de autoridade social do país. Nesse contexto, o regime inicial de partido único foi uma forma das elites políticas envolvidas no processo de libertação conterem os extravasamentos derivados de uma sociedade etnicamente diferenciada e com bastante pobreza. Os próprios regimes democráticos ocidentais apresentam incoerências e contradições derivadas do perfil de renda das sociedades e dos valores compartilhados pelas elites dirigentes, e em países de capitalismo tardio em processo de desenvolvimento, a instabilidade política também deriva da alta capilaridade das instituições à capacidade dos atores políticos de modelarem as regras do jogo democrático de acordo com interesses particularistas.

Nesse âmbito específico, os padrões de relações entre atores políticos e instituições nesses países se situam como uma variável crucial para a estabilização do sistema. Assim, no caso da Guiné-Bissau, para que o sistema político adquira estabilidade sob condições democráticas, é necessário que os atores políticos demonstrem aderência aos princípios constitucionais e aos marcos legais do Estado de direito, assim como respeitem as funções exercidas pelas instituições políticas.

Um dos grandes problemas no país é que os próprios atores políticos, em grande parte originários do PAIGC, não são orientados por uma concepção política que estimule a cooperação social e a coesão entre diferentes grupos étnicos e classes sociais em torno de um projeto nacional de desenvolvimento. Em certa medida, a cisão do PAIGC e o surgimento do MADEM-G15 no ano 2016, expressou essa incapacidade das lideranças

do PAIGC de instaurarem um projeto de nação que fosse inclusivo e que propiciasse coesão social e aderência política a esse projeto. No momento em que a competição partidária se ampliava, faltou ao partido capacidade de direção política e de agregação de interesses divergentes sob o contexto da democracia.

No próximo capítulo tentaremos detalhar o perfil ministerial resultante da formação dos diferentes governos após a instauração das eleições diretas e do multipartidarismo, sob um sistema formalmente semipresidencialista. Uma das questões centrais será mostrar, por meio da distribuição ministerial dos diversos governos após a democracia, a concepção de Estado e de exercício de governo vigente no PAIGC, e como essa concepção contribuiu para tensionar o ambiente político por ocasião da formação dos seus governos. A formação dos governos do PAIGC excluía grande parte dos partidos que eventualmente apoiavam o partido nas eleições, indicando como a vocação centralista e majoritária do partido se manteve mesmo sob a democracia.

Cap. 4 - Estrutura e Modelo Ministerial dos Governos da Guiné-Bissau: 1974-2023

Neste capítulo pretendemos analisar a evolução do perfil político-organizacional dos ministérios na Guiné-Bissau entre 1974 e 2023. Da perspectiva dos conteúdos temáticos e empíricos contemplados neste capítulo, ele pode ser considerado como um desdobramento ou mesmo como parte do Capítulo III. Mas optamos por separar os conteúdos contemplados aqui em um capítulo à parte por dois motivos. Primeiro porque ele se tornaria demasiadamente extenso caso fosse agregado ao capítulo anterior. E a segunda razão é que de fato ele contempla informações de natureza político-administrativas que possuem especificidades analíticas e detalham processos específicos contemplados no capítulo anterior.

Dentre as especificidades decorrentes das constantes mudanças no perfil dos ministérios, é importante ressaltamos as consequências políticas e administrativas para o processo decisório e os problemas que surgem em termos de eficiência governamental, principalmente os efeitos decorrentes dos processos de ajustes mútuos e de análise parcial que ocorrem sob condições de baixa institucionalização. Além disso, as constantes mudanças que ocorreram no perfil dos ministérios a cada governo e as dissoluções de todos os governos que emergiram das eleições legislativas, demonstram que na Guiné-Bissau não existe uma genuína comunidade política de natureza republicana, que seja capaz de estabilizar o sistema político em torno de um projeto de nação. Também indicam que as regras do sistema político não são efetivas referências para os processos de interação política entre as elites dirigentes.

A abordagem histórica centra-se em três períodos distintos: de 1974 a 1980, período conhecido comumente como projeto de consolidação da independência, envolvendo a reconstrução da infraestrutura do país, a construção do Estado e a manutenção da sua natureza binacional. O segundo período, de 1980 a 1990, é o período de transição, denominado de política de reajustamento do país, que envolveu ajustes frente ao quadro de mudanças internacionais, mudanças nas orientações das políticas e no realinhamento internacional do PAIGC, além do surgimento de conflitos partidários internos. Por fim, de 1990 a 2023, conhecido como período democrático, é a fase em que o país transitou do modelo de partido único vigente desde a independência de Portugal, em 1973, para um modelo formalmente democrático e multipartidário, mas que envolveu

sucessivas rupturas política na formação dos governos após as eleições legislativas em cada período.

Aqui, focaremos principalmente na descrição da estrutura ministerial dos governos guineenses ao longo do período mencionado. Trata-se de mostrar qual o perfil predominante da organização ministerial em cada período histórico, de acordo com os regimes vigentes e as sucessivas eleições legislativas, realizadas após 1990. Com esse objetivo, o capítulo se situa como uma tentativa de mostrar ao leitor como as mudanças no processo político e o surgimento de diversas forças políticas ao longo do tempo, afetaram as formas de organização ministerial antes e depois do período democrático. Para a descrição das mudanças adotamos principalmente o formato de tabelas, que contemplam a distribuição dos ministérios e dos partidos controladores dos mesmos em cada fase de governo.

Com essa forma de visualização esquemática, procuramos principalmente mostrar como o PAIGC continuou liderando a maioria das eleições legislativas na fase democrática. Contudo, com as sucessivas dissoluções de governos pelos presidentes da república, e sem que fossem convocadas imediatamente novas eleições legislativas para a formação de novos governos, essas interrupções acabaram por impedir que o partido se consolidasse como partido dominante no período democrático, situação indicada principalmente pelas eleições presidenciais, onde o partido teve um desempenho bem abaixo do demonstrado nas eleições legislativas. As sucessivas dissoluções de governos formados pelo PAIGC como governos unipartidários ou mesmo como principal força partidária de governos de coalizão, indicam também que esta prática se tornou comum na cena política da Guiné-Bissau.

Como descrevemos no capítulo anterior, a política da Guiné-Bissau é caracterizada pela instabilidade política e por sucessivos golpes de estado. Como resultado, governos de diferentes orientações políticas enfrentaram os desafios resultantes dos processos de destituição, não apenas governos associados ao Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC). Um dos exemplos foi o governo do Partido da Renovação Social (PRS), liderado por Caetano N'Tchama, destituído no ano de 2001 pelo próprio Presidente da República eleito pelo seu partido, Kumba Ialá, que continuou com sucessivas nomeações e dissoluções de governos do seu partido até o ano de 2003, quando foi derrubado por golpe militar liderado por Veríssimo Correia Seabra, então chefe Estado-Maior das Forças Armadas, movido principalmente por problemas de pagamento dos salários dos militares

Apesar dessas dissoluções se tornarem uma prática comum, que atingiu todos os partidos, o principal partido afetado foi o PAIGC, tendo em perspectiva as sucessivas vitórias que obteve nas eleições legislativas a partir de 1994. Talvez por isso, parte das forças políticas partidárias atuantes no período democrático, que saíram dos próprios quadros do PAIGC, circunstancialmente formavam alianças com o objetivo de se contrapor ao partido como principal força política da Guiné- Bissau.

Uma das possíveis explicações para a vigência de uma estratégia de tolerância por parte das forças políticas para com as dissoluções dos sucessivos governos formados pelo PAIGC, pode ter suas raízes no *modus operandi* político do partido na formação desses governos. Como as tabelas mostrarão a seguir, mesmo nos casos em que o PAIGC liderou as eleições com menos de 50% dos votos, o partido formou governos unipartidários, com seus membros assumindo a titularidade de todos os ministérios.

Mas a manutenção dessa estratégia pelo PAIGC, nascido e vocacionado para atuar como partido único a partir de sua origem, passou a se defrontar com um quadro de competição política bastante distinto da sua fase como partido de libertação nacional, mesmo considerando que parte das lideranças dos demais partidos após a instauração do pluripartidarismo tenham sua origem no próprio PAIGC, primeiro formador da elite política nacional

Nos itens abaixo mostraremos o perfil ministerial dos sucessivos governos entre 1974 e 2023, realizando uma periodização desse perfil de acordo com as fases dos regimes políticos da Guiné-Bissau.

4.1. O Projeto de Independência e a Unidade Binacional: a estrutura organizacional do Estado no período 1974-1980

O governo português, sob a liderança de António de Spínola decidiu, em 1974, após uma longa luta armada que durou mais de uma década, assinar um acordo com os representantes do Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC) pela libertação do país. Entre os signatários do acordo do lado do PAIGC, estiveram os seguintes delegados: Pedro Pires, comandante Umarú Djalo, comandante José Araújo, Otto Schacht, comandante Lúcio Soares, todos estes membros do Comité Executivo da Luta (CEL), e por último Luís Oliveira Sanca, embaixador. O grupo representante do governo português era composto por Mário Soares, Ministro dos Negócios Estrangeiros; António de Almeida Santos, Ministro da Coordenação

Interterritorial; Vicente Almeida d'Eça, capitão-de-mar-e-guerra, e Hugo Manuel Rodrigues Santos, major de infantaria.

É muito importante trazer alguns dos artigos que definem esse acordo. No seu artigo primeiro, o acordo define que¹⁵, “O reconhecimento de jure da República da Guiné-Bissau, como Estado Soberano, pelo Estado Português, terá lugar no dia dez de setembro de mil novecentos e setenta e quatro”. Em seguida, o artigo segundo especifica que¹⁶, “Com a assinatura deste Protocolo de Acordo, o cessar-fogo mutuamente observado de facto em todo o território da República da Guiné-Bissau pelas forças de terra, mar e ar das duas partes, converte-se automaticamente em cessar-fogo de jure”. Como se sabia que os órgãos administrativos eram fundamentais para o funcionamento do novo Estado, a formação administrativa do Estado da Guiné-Bissau iniciou-se logo em 1974, liderada por Luís Cabral, irmão mais novo de Amílcar Lopes Cabral, considerado pai e fundador da nação guineense e caboverdiano, indicação que também já apontava para o perfil político que o Estado assumiria ao longo do tempo, baseado em estreitos círculos de lideranças políticas que atuaram durante a guerra de libertação nacional.

A formação administrativa do Estado após a independência da Guiné-Bissau, em 1973, foi condicionada por uma série de eventos históricos e mudanças políticas, tais como a constituição de 1973, o golpe militar de 1980, o controle político por parte do PAIGC e o posterior processo de repressão, entre outros acontecimentos políticos. As estruturas estatais na Guiné-Bissau surgiram num período da guerra pós-colonial e de profunda instabilidade econômica. Após a queda do regime colonial português em 1973, e a instabilidade que se seguiu, o país enfrentou diversas crises econômicas e políticas, principalmente o período repressivo do governo de João Bernardo Vieira Nino, entre as décadas de 1980 e 1990.

É verdade que um marco na construção das estruturas administrativas do Estado guineense foi a elaboração da constituição. A primeira constituição da Guiné-Bissau foi adotada em 23 de setembro de 1973, nas regiões libertadas de Boé¹⁷, onde a Assembleia Nacional Popular (ANP) realizou a sua primeira sessão plenária um dia depois de os guineenses terem declarado a independência do país, que aconteceu no dia 24 de setembro

¹⁵ Ver em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/acordo/1974-185682>

¹⁶ Para mais informações, ver no seguinte link: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/acordo/1974-185682>

¹⁷ As regiões libertadas são áreas onde os nacionalistas guineenses, especialmente os soldados do PAIGC, retomavam o território ocupados pelos invasores portugueses, ou seja, áreas que já estavam livres dos portugueses.

de 1973, evento que também marcou a criação do primeiro órgão do futuro Estado do país, o Conselho dos Comissários de Estado.

Contudo, embora os guineenses tenham declarado o território da Guiné como Estado livre no ano de 1973, a verdadeira independência ocorreu apenas um ano depois, oficialmente reconhecida por Portugal em setembro de 1974, após a retirada física dos órgãos da administração portuguesa. Isso significa dizer que a constituição elaborada em 1973, apenas entrou em vigor em todo o território guineense em 1974, data que marcou o início da construção das estruturas administrativas do Estado conforme previsto na constituição.

No Art. 48.º da constituição foi definido que a “Assembleia Nacional Popular é o órgão supremo do poder do Estado. Ela decide sobre as questões fundamentais da política interna e externa do Estado, organiza e controla a aplicação da linha política, econômica, social, cultural e de defesa e segurança defendida pelo PAIGC¹⁸”. Por outro lado, caberia à Assembleia Nacional Popular (ANP) exercer o poder legislativo, mas sempre de acordo com as orientações estabelecidas pelo PAIGC, único partido no país e instaurador do próprio Estado. Adicionalmente, à ANP caberia “Delegar poderes legislativos ao Conselho de Estado¹⁹, ao Conselho dos Comissários de Estado e aos Conselheiros Regionais, por tempo determinados e matérias concretas e reservando-se o direito de retificar ou anular os atos praticados”²⁰. De acordo com os documentos oficiais iniciais da Assembleia Nacional Popular (ANP):

“A Constituição de 1973 consagra o sufrágio indireto, isto é, elegem-se os Conselheiros Regionais, estes elegem os Deputados, estes o Conselho de Estado, o qual elegia pela sua vez o Presidente do Conselho do Estado. O Presidente do Conselho de Estado não tinha poder de dissolver o Parlamento e lhe competia a promulgação dos Diplomas. De acordo com as regras de revisão constantes dos art.º 57º e 58º da Constituição de 1973, procedeu-se, em 1980, a uma reforma global da Constituição, culminando um processo de revisão iniciado já em 1976”.

¹⁸ É emblemático que a constituição trate das diretrizes políticas orientadoras da ação estatal como a expressão das definições emanadas do PAIGC, indicando a natureza de Estado-Partido que emergiu após a independência.

¹⁹ O órgão denominado Conselho de Estado é um espaço político em que o Presidente da República costuma consultar uma série de atos pelos quais é responsável. Segundo a Constituição de 1973 da República da Guiné-Bissau, no seu artigo 62, “o Conselho de Estado é o órgão da Assembleia Nacional Popular que, entre as sessões legislativas, assume a sua competência, executa as suas decisões e exerce as funções que lhe são atribuídas pela presente Constituição e pelas leis”.

²⁰ ver no seguinte link: <https://www.parlamento.gw/institucional/historia/historia-anp>

A constituição de 1973 continuou em vigor após 1980, incorporando a revisão feita em 1976. Mas salientamos aqui a natureza escalonada e indireta da cadeia decisória que se iniciava nos Conselheiros Regionais e desaguava na eleição do Presidente do Conselho, modelo já instaurado antes da existência política efetiva do Estado guineense e que reforçava os poderes PAIGC no processo decisório do novo Estado.

Do ponto de vista político-administrativo a Guiné-Bissau nasceu como Estado unitário, porém dividido em Províncias, Regiões, Setores, Municípios, Seções e Juntas Locais, controlado por um sistema de partido único, em que o “Presidente do Conselho de Estado é o Chefe do Estado e do Governo e o Comandante Supremo das Forças Armadas Revolucionárias do Povo. Ele representa a República da Guiné-Bissau”²¹. O Presidente do Conselho de Estado, segundo a Constituição de 1973, no seu Art. 66, é uma personalidade política cuja legitimidade depende da ANP, responsável pela sua investidura, através da reunião plenária perante o presidente da Assembleia, o vice-presidente e o terceiro vice-presidente e os deputados. Compete ao Presidente do Conselho de Estado e do governo, conforme definido no art. 67.º da constituição de 1973:

- 1) Representar o Estado e o Governo e dirigir a sua política geral;
- 2) dirigir mensagens à Assembleia Nacional Popular;
- 3) dirigir as atividades do Conselho de Estado e do Governo e presidir às suas reuniões;
- 4) nomear e exonerar os Ministros, Secretários de Estado e o Governador do Banco Nacional (B.N.G);
- 5) **nomear** e **exonerar** os Juizes do Supremo Tribunal de Justiça e o Procurador Geral da República;
- 6) nomear e exonerar os embaixadores;
- 7) conceder os títulos honoríficos e as condecorações de Estado;
- 8) empossar os membros do Governo;
- 9) empossar os Presidentes dos Comitês de Estado das Regiões;
- 10) credenciar os embaixadores estrangeiros;
- 11) promulgar decretos-leis e assinar e fazer publicar no Boletim; oficializar as resoluções do Conselho de Estado e os decretos do Conselho de Ministros;
- 12) exercer as demais funções que lhe forem atribuídas por lei.

Aqui, salientamos que pela Constituição de 1973 o Judiciário não era um poder independente, como está claro no inciso 5 do Art. 67 da Constituição.

O órgão executivo e administrativo supremo do país definido pela constituição de 1973 era o Governo da República da Guiné-Bissau, composto pelo Chefe de Estado e

²¹ Esta informação é retirada do art. 65.º da primeira constituição da República da Guiné-Bissau em 73. É importante notar que o cargo de Presidente do Conselho de Estado naquela época é o cargo equivalente ao do Presidente da República hoje.

pelos Vice-Presidente do Conselho de Estado, pelos Ministros e Secretários de Estado, além do Governador do B.N.G., conforme indicado no Art. 70.º da constituição.

São deveres do governo, segundo o Art. 72.º da constituição de 1973: a) Interpretar e aplicar, de maneira **criativa**, a linha de ação governativa estabelecida pela Assembleia Nacional Popular e pelo Conselho de Estado; b) Dirigir a administração do Estado, coordenando e controlando as atividades dos Ministérios, dos demais organismos centrais da administração e dos Comitês de Estado de região e setor; e) Organizar e dirigir a execução das atividades políticas, econômicas, culturais, científicas, sociais, de defesa e segurança inscritas no seu programa; d) Propor à Assembleia Nacional Popular que anule ou ao Conselho de Estado que suspenda as resoluções adoptadas pelos Conselhos Regionais ou pelas demais assembleias dos órgãos do poder local, quando sejam ilegais ou afetem os interesses de outras comunidades ou os interesses do país; e) Preparar o Plano de Desenvolvimento Nacional e o Orçamento Geral do Estado, e assegurar a sua execução; f) Regulamentar a sua própria organização e funcionamento; g) Aprovar projetos de lei e de decretos-lei e submetê-los à Assembleia Nacional Popular e ao Conselho de Estado; h) Negociar e concluir acordos e convenções internacionais; i) Nomear os cargos civis e militares; j) O mais que lhe for cometido pela Assembleia Nacional Popular ou pelo Conselho de Estado.

Aqui não descrevemos completamente as competências do governo, que eram bem mais amplas. Mas é evidente que dentre as funções mencionadas acima, elas conferiam a Luís Cabral como presidente do país o poder de formar os ministérios do novo Estado e do primeiro governo guineense, em 1974.

4.2. Perfil da Organização Ministerial do Governo Liderado por Luís Cabral 1974 - 1980

A primeira administração da Guiné-Bissau após a independência, formada em 1974 sob a liderança de Luís Cabral, pode ser descrita como “paigecismo”²², em que os cargos políticos eram inteiramente ocupados por pessoas que, de uma forma ou de outra, eram membros do alto escalão e/ou dirigentes do partido PAIGC. A ocupação destes cargos ministeriais por militantes e altos dirigentes do PAIGC, era uma decorrência do

²² “Paigecismo” é o termo comumente utilizado para designar a cultura política e as práticas de adesão ao sistema instaurado pelo PAIGC.

papel exercido pelo partido no processo de libertação nacional, se sobrepondo ao Estado e definindo seu modo de intervenção na fase inicial de formação das instituições políticas da Guiné-Bissau (JAUARA, 2015). Como salientado por Coutinho, “o PAIGC instituiu um sistema político que lhe permitiria realizar o seu programa e atingir os seus objetivos” (COUTINHO, 2017, P. 173). É neste contexto autoritário e centralizado de institucionalização que se inicia a formação do perfil ministerial do governo de Cabral, em 1974. Vejamos a tabela abaixo.

Tabela 5: Estrutura Ministerial do Primeiro Governo Após a Independência, Sob Luís Cabral- 1974.

Instituições Partidárias	²³Comissários
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	Presidente do Conselho dos Comissários
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	Vice-Presidente do Conselho dos Comissários
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	Comissário dos Negócios Estrangeiros
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	Comissário da Defesa
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	Comissário das Finanças
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	Comissário de Interior
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	Comissário da Justiça
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	Comissário da Educação e Cultura
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	Embaixador
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	Secretário da Agricultura e Pescas
Partido Africano para a Independência da Guiné e	Secretário da Habitação e

²³Ressalta-se que o nome Comissário era uma herança da Era Soviética e equivalente ao de Ministérios.

Cabo-Verde (PAIGC)	Urbanismo
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	Comissário da Juventude e Desporto
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	Comissário da Assistência Social
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	Comissário da Saúde
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	Comissário do Comércio
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	Comissário da Indústria
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	Governador do Banco Nacional

Fonte: Coutinho. Realização do autor, 2024.

Da tabela verifica-se que todos os cargos administrativos eram ocupados por membros do PAIGC, pois “o partido orientava as decisões na Administração Central através dos seus dirigentes, que eram nomeados para os cargos de responsabilidade mais elevada” (COUTINHO, 2017, P.74). Eram 17 pastas ministeriais criadas sob a liderança de Luís Cabral, um governo em que as nomeações seguiam principalmente critérios de lealdade ao partido e o histórico de serviços prestados ao movimento de libertação nacional. Assim, foram os membros do Comité Executivo da Luta que ocuparam os ministérios neste primeiro governo. A distribuição de cargos também tinha o objetivo de garantir a coesão política interna e ideológica tanto no âmbito do partido quanto no governo, que atuava de acordo com as orientações emanadas do partido. Os cargos mais importantes na estrutura de poder do Estado e do governo eram ocupados apenas por dirigentes do partido. Este era o exemplo dos ministérios da área política, que na época era a mais importante e englobava as funções das forças armadas e controlavam uma parcela maior de poder, principalmente os Ministérios do Interior - que era responsável pelo controle da segurança do Estado e da ordem pública - e o Ministério da Justiça e Negócios Externos, fundamentais para o controle político interno exercido pelo partido (JAUARA, (2005).

Salienta-se aqui que o governo liderado por Luís Cabral durou apenas seis anos. O governo foi derrubado pelo golpe militar autoritário do dia 14 de novembro de 1980,

liderado pelo comandante João Bernardo Vieira Nino, militar e membro do PAIGC e então primeiro-ministro na época. Também era Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, portanto, situado no topo da pirâmide partidária e do poder político estatal, de acordo com os critérios de seleção de cargos dirigentes vigentes no PAIGC. As razões da queda do governo de Luís Cabral se devem principalmente aos conflitos em torno do controle do poder político e da ocupação de cargos estatais entre os próprios membros do PAIGC (JAUARA, 2005). Enquanto os caboverdianos ocuparam 14 pastas dentre os 17 ministérios existentes, porque ocupavam posições de liderança dentro do partido, os guineenses ocuparam apenas as três restantes.

A luta em torno da desigualdade na participação dos postos de Estado expressava uma luta de natureza étnica e personalista, não derivando diretamente de questões ideológicas ou programáticas²⁴. Os Caboverdianos ocupavam os cargos mais estratégicos e mais altos na hierarquia estatal porque que também ocupavam os cargos mais importantes no partido, visto que os critérios para a seleção dos Comissários (Ministros), baseava-se na hierarquia partidária. Nesse contexto de conflitos, é importante notar que o golpe não só derrubou o governo liderado por Luís Cabral, como também pôs fim ao projeto de unidade binacional entre a Guiné-Bissau e Cabo-Verde, territórios distintos e geograficamente separados pelo oceano, mas sob a mesma administração.

É importante também salientar que as lideranças caboverdianas integrantes do PAIGC não foram formalmente expulsas do partido. Contudo, deixaram o PAIGC e o território da Guiné-Bissau, retornando para Cabo-Verde com o objetivo de administrar o país após o golpe que depôs Cabral em 1980. Esse foi o evento que interrompeu o projeto de independência com base na unidade binacional, abrindo espaço para a formação de uma nova estrutura governamental e um novo tipo de padrão de relacionamento interno no âmbito do partido, sob a liderança de Nino Vieira.

O fato é que o golpe que depôs Luís Cabral, acusado de centralizar o poder nas mãos de uma minoria dominante, não teve efeitos significativos em termos de descentralização de poder. Pelo contrário, culminou na centralização de poder em torno da figura de Vieira Nino, com o objetivo de manter a sua estrutura pessoal de poder e consolidar o controle do poder político, o que na verdade acaba por abrir a porta a

²⁴ É verdade que contradições e conflitos têm provocado confrontos internos em todas as instituições partidárias, mas os conflitos dentro do PAIGC não tinham fundamentação política ou ideológica, eram basicamente disputas internas pelo poder.

conflitos personalistas pelo poder político e conflitos étnicas entre diferentes atores políticos.

4.3. Perfil e Estrutura da Organização Ministerial do Governo do Presidente João Bernardo Vieira Nino: 1980-1993

Governando após a cisão provocada pelo golpe militar, conforme descrevemos, Vieira Nino assumiu o governo no mesmo ano do golpe e replicou os critérios utilizados por Luís Cabral na escolha dos dirigentes do governo. A estrutura governamental formada por Vieira Nino refletiu um típico sistema político de partido único, como vinha ocorrendo desde o ano da independência, em 1974, sob a liderança de Luís Cabral. Ao longo deste processo de construção de estruturas governamentais, ocorreram alterações nos nomes dos ministérios, incluindo a extinção e o surgimento de novas pastas de acordo com a estratégia de cada governo. A tabela abaixo ajuda a entender como foram compostos os ministérios do governo liderado por João Bernardo Vieira Nino em 1980.

Tabela 6: Estrutura Ministerial do Governo Autoritário de João Bernardo Vieira Nino, em 1980, após o golpe militar.

Instituições Partidárias	Comissários
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-verde (PAIGC)	(Presidente do Conselhos dos Comissários), renomeado para Presidente do Conselho da Revolução
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-verde (PAIGC)	(Vice-Presidente do Conselhos dos Comissários), renomeado para Vice-Presidente da Conselho da Revolução
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-verde (PAIGC)	(Comissário da Indústria), renomeado para Comissário dos Recursos Naturais
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-verde (PAIGC)	(Secretário da Habitação e Urbanismo), renomeado para Comissário das Obras Públicas, Construção e Urbanismo.

Instituições Partidárias	Comissários
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-verde (PAIGC)	Comissário do Interior (mantido)
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-verde (PAIGC)	Comissário dos Transportes e Turismo (mantido)
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-verde (PAIGC)	Comissário da Educação Nacional (mantido)
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-verde (PAIGC)	Comissário das Finanças (mantido)
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-verde (PAIGC)	Governador do Banco Nacional (mantido)
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-verde (PAIGC)	Comissário de Estado dos Negócios Estrangeiros (mantido)
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-verde (PAIGC)	Secretário de Estado das Pescas (novo)
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-verde (PAIGC)	Comissário das Forças Armadas e dos Combatentes pela Liberdade da Pátria (novo)
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-verde (PAIGC)	Comissário de Estado do Desenvolvimento Rural (novo)
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-verde (PAIGC)	Comissário do Plano (novo)
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-verde (PAIGC)	Embaixador (extinto)
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-verde (PAIGC)	Comissário da Saúde (extinto)
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-verde (PAIGC)	Comissário do comércio (extinto)
Partido Africano para a Independência da	Comissário de Juventude e Desporto

Instituições Partidárias	Comissários
Guiné e Cabo-verde (PAIGC)	(extinto)
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-verde (PAIGC)	Comissário da defesa (extinto)
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-verde (PAIGC)	Comissário de Justiça (extinto)
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-verde (PAIGC)	Comissário da Assistência Social (extinto)

Fonte: Coutinho. Tabela elaborada por autor em 2024.

Conforme antecipamos, o governo liderado por João Bernardo Vieira Nino após o golpe de 1980 era composto apenas por membros do PAIGC. Era uma estrutura governamental espelhada no modelo socialista de partido único na sua forma de funcionamento interno e em sua estrutura organizacional, onde todos os departamentos governamentais e áreas administrativas públicas estavam sob a responsabilidade do Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC). Os ministérios foram reduzidos de 17 para 14, três a menos que o governo liderado por Luís Cabral. Além disso, ocorreram mudanças, incluindo a extinção e o aparecimento de novos nomes de ministérios. Foram extintos um total de seis comissários (ministérios), nomeadamente o Comissário da Assistência Social, o Comissário da Justiça, o Embaixador, o Comissário da Saúde, o Comissário do Comércio, o Comissário da Defesa e o Comissário da Juventude e Desporto. Por outro lado, os nomes dos Comissários que surgiram foram: Comissário de Estado do Desenvolvimento Rural, Comissário do Plano e Secretário de Estado das Pescas, no total são três novos nomes. Foram quatro os comissários renomeados: o Presidente do Conselho dos Comissários passou para Presidente do Conselho da Revolução, o Vice-Presidente do Conselho dos Comissários foi alterado para Vice-Presidente da Conselho da Revolução, o que era Comissário da Indústria passou a ser Comissário dos Recursos Naturais e o Secretário da Habitação e Urbanismo foi substituído pelo Comissário das Obras Públicas, Construção e Urbanismo.

Se no governo de Luís Cabral os critérios para quem deveria ocupar um cargo baseava-se na posição hierárquica do pretendente dentro do partido, sob o governo de

Nino Vieira o cenário mudou. As escolhas do novo presidente passaram a ser referenciadas nas relações pessoais de sua confiança, modificando um padrão que vinha se consolidando desde a independência. Há óbvias dificuldades objetivas em identificarmos as razões dessa mudança de forma segura. Para Coutinho,

O PAIGC criou instrumentos políticos de forma a levar a cabo a dita revolução. O primeiro era o próprio estado, definidos pelo partido como instrumento a seu serviço, e cujo programa deveriam executar. Uma das formas de assegurar que isso acontecesse era a nomeação de indivíduos de confiança política para cargos de responsabilidade nos organismos de Estado. Vimos que houve um alto nível de acumulação de cargos de responsabilidade por parte de algumas pessoas. 60% dos altos dirigentes militares assumiram cargos de grande responsabilidade no partido e no Estado (COUTINHO, 2017, P. 266).

Com essa mudança, o controle político e a repressão observados durante mais de uma década no cenário político da Guiné-Bissau - de 1980 a 1993 -, era o reflexo de uma concentração de alto poder administrativo, político e militar do Estado e do governo nas mãos de um círculo estreito de dirigentes político-administrativos do país, processo que se fundamentou numa evidente militarização do aparelho de Estado. Salienta-se aqui que as mesmas arenas estatais politicamente relevantes do primeiro governo do PAIGC em 1974, sob a liderança de Luís Cabral, eram praticamente as mesmas neste segundo governo sob a liderança de Nino Vieira. As áreas políticas relevantes dentro do aparato estatal continuaram sendo as Forças Armadas, que controlavam a maior parte dos órgãos de Estado; o Comissário do Interior, responsável pelo controle da segurança do Estado e pela ordem pública interna; e o Comissário de Justiça e de Negócios Externos, fundamental para as questões jurídicas e políticas externas, mas tendo seu nome mantido apenas como Comissário de Estado dos Negócios Estrangeiros, visto que as tarefas repressivas foram assumidas pela polícia política e as forças armadas (JAUARA, (2005). Essa organização política do Estado guineense se colocou a serviço do governo militarizado e repressivo de Nino Vieira, que passou a reprimir adversários políticos e pessoas portadoras de opiniões políticas contrárias a ele.

O processo político repressivo envolveu acusações sem provas, calúnias, intrigas e prisões arbitrárias, e motivaram novas demandas por revisão da Constituição da República no período de 1984 a 1991, conhecido como projeto de reajustamento político,

ou movimento de reajustamento²⁵. Os sucessivos eventos de controle e repressão aumentaram as demandas da sociedade civil guineense por mais direitos e liberdades, bem como as exigências da comunidade internacional por reformas estruturais. Esse processo obrigou o PAIGC a partir de 1984, sob a liderança de Vieira Nino, a reorientar a sua ação para a construção de uma nova estratégia de ação, denominada de “sociedade unida, forte e democrática”, tal como está descrita no preâmbulo da nova constituição de 1991, que se desdobrou nas eleições de 1994 com o PAIGC como partido vencedor, como explicaremos a seguir.

4.4. Perfil Ministerial dos Governos Democráticos da Guiné-Bissau: 1994-2023.

A nova constituição, que começou a ser revisada em 1984 e estendeu esse processo de forma incremental até o ano de 1991, ano em que foi aprovada pela Assembleia Nacional Popular (ANP), foi de fato o documento construtivo do novo sistema político. Com ele o país deixou para trás o seu antigo modelo da organização política, um regime de pretensões socialistas de partido único, vigente desde a independência de Portugal, em 1974, transitando para um regime formalmente democrático e multipartidário. Seria verdadeiro dizer que, mesmo com esse novo modelo político, o país não chegou a dispor de uma “sociedade unida, forte e democrática”, embora tenha sido instaurado o pluralismo partidário.

É importante notar que a adoção desta constituição pela Assembleia Nacional Popular (ANP), em 1991, abriu as portas para as futuras mudanças políticas na Guiné-Bissau, em que o modelo democrático passou a ser formalmente o regulador de um sistema político competitivo. Consequentemente, três anos após a aprovação das mudanças constitucionais ocorreram as primeiras eleições gerais, em 1994. Assim, o período 1991-1994 foi o marco temporal das mudanças do cenário político e social guineense, visto que a aprovação da constituição de 1991 permitiu aos cidadãos um mínimo de direitos e liberdades políticas, como sublinha seu artigo 24º, definindo que: “Todos os cidadãos são iguais perante a lei, gozam dos mesmos direitos e estão sujeitos aos mesmos deveres, sem distinção de raça, sexo, nível social, intelectual ou cultural,

²⁵ O movimento reajustador foi o nome utilizado para designar o movimento deflagrado pelos atores do golpe de 14 de novembro de 1980 liderado por João Bernardo Vieira Nino, que destituiu o presidente Luís Cabral e os seus aliados.

crença religiosa ou convicção filosófica”. E como desdobramento mais imediato da constituição, foram promulgadas as regulamentações necessárias para a formação e funcionamento de um sistema partidário democrático:

A lei n 2/91, de 9 de maio, que regulamentou o surgimento dos partidos políticos; a lei n 4/91, de 3 de outubro, sobre a liberdade de imprensa; a lei n 6/91, de 3 de outubro, sobre a criação do conselho nacional de comunicação social; a lei n 7/91, de 3 de outubro, sobre o direito de antena e réplica política; a lei n 8/91, de 3 de outubro, sobre a liberdade sindical e a n 9/91 sobre o direito à greve e; a lei n 3/92, de 6 de abril, sobre o direito de reunião e de manifestação [...], a despartidarização das FARP e extinção de polícia política e a adoção de princípios consignados na declaração universal dos direitos do Homem²⁶

O conjunto dessa base legal permitiu o nascimento de partidos políticos e a realização de eleições livres em 1994, marco histórico na Guiné-Bissau, ano em que ocorreram as primeiras eleições multipartidárias no país. Mas essa liberdade também veio acompanhada de instabilidade política. Entre 1994 e 2023 o país teve 28 governos, incluindo governos empossados constitucionalmente após as eleições legislativas e governos que foram nomeados pelos presidentes²⁷.

No primeiro turno das eleições para presidente, em 1994, o candidato do PAIGC foi o próprio João Bernardo Vieira Nino, que obteve 46,2% dos votos, que já estava em exercício como presidente sob o regime autoritário anterior. Nestas eleições participaram oito candidatos e suas respectivas instituições partidárias. O segundo colocado, que foi para o segundo turno, Kumba Yalá (Partido de Renovação Social-PRS), obteve 21.88% dos votos, enquanto o terceiro colocado foi Domingos Fernandes Gomes (Resistência da Guiné-Bissau/Movimento Bafatá -RGB/MB) com 17.44% dos votos²⁸.

Durante estas eleições, além da vitória do seu candidato nas eleições presidenciais majoritárias sob voto direto, o PAIGC também venceu as eleições legislativas, com direito a indicar o primeiro ministro. Contudo, é importante notar que embora o partido

²⁶ Ver a constituição de 1991

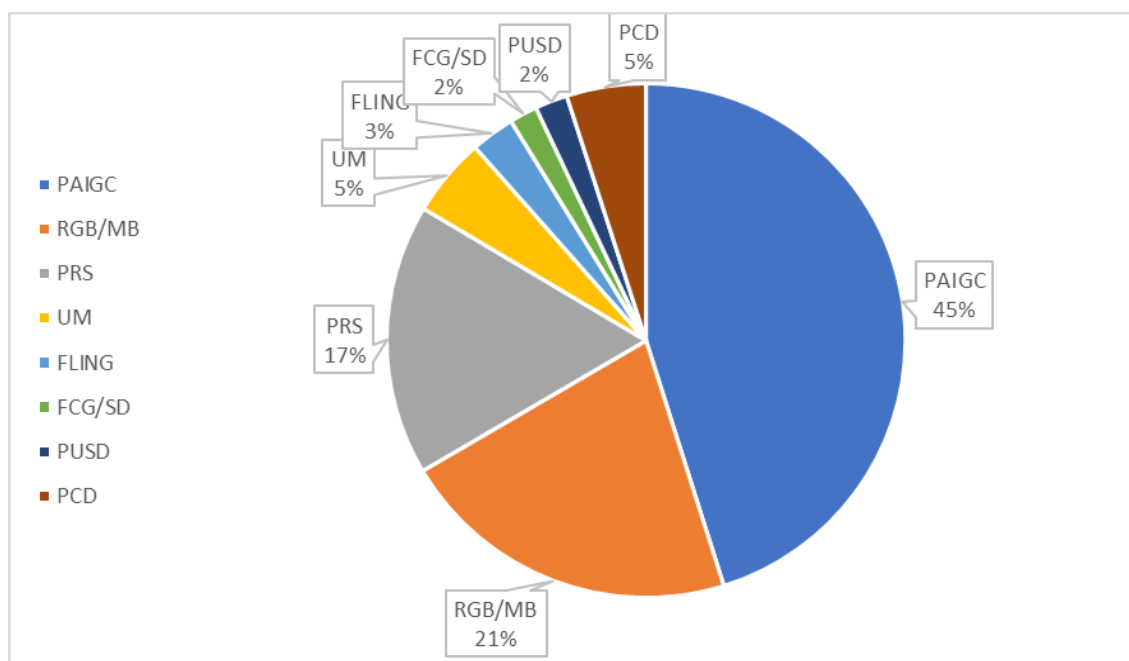
²⁷ Vale salientar que a categoria “nomeado” se refere àqueles que de certa forma ocuparam o cargo por nomeação, e não por eleição. Já a categoria “empossado” se refere a pessoas que ocupam oficialmente um cargo após um processo eleitoral formal. É quando uma autoridade eleita passa por um processo formal de posse

²⁸ Quanto aos demais candidatos, os percentuais foram os seguintes: Antonieta Rosa Gomes (Fórum Cívico Guineense/Social Democracia (FCG/SD), com 1.79% dos votos; Carlos Domingos Gomes (Partido da Convergência Democrática-PCD) com 5.07% dos votos; Victor Saúde Maria (Partido Unido Social Democracia-PUSD) com 2.07% dos votos; Aladje Bubacar Djaló (União para a Mudança-UM) com 2.76% dos votos; e François Kankola Mandy (Frente da Libertação da Guiné- FLING) com 2.80% dos votos, como pode ser visto no gráfico a seguir

tenha tido a maioria relativa, o mesmo não obteve a maioria absoluta dos votos nas legislativas.

Os detalhes dos resultados eleitorais das eleições parlamentares daquele ano podem ser vistos nos dados a seguir. O gráfico apresentado abaixo em porcentagem, ilustra o desempenho eleitoral de cada partido político nas eleições legislativas de 1994, com o PAIGC vencendo com 45%, representando 142,577 votos expressos. Em seguida vem o RGB/MB, com 67.518 votos, correspondentes a 21%, conforme o gráfico. O PRS surgiu em terceiro lugar, com 17%, com 53.825 votos. Na quarta posição estão o PCD e o UM, ambos com 5%: o UM com 15.645 votos e o PCD com 15.645 votos. Na quinta posição ficou o FLING, com 3%, correspondendo a 8.655 votos, e por último está o PUSD e o FCG/SD, ambos com 2%, o PUSD com 6.388 votos e o FCG/SD com apenas 5.509 votos. Vale lembrar que o sistema eleitoral para as eleições legislativas da Guiné-Bissau é um sistema proporcional de lista fechada, e o método utilizado para calcular os votos é o método de Hondt.

Gráfico 2: dados sobre os resultados eleitorais das eleições legislativas do ano de 1994.



Fonte: CNE. Tabela elaborada pelo autor em 2024.

Acreditamos que seria importante descrever ao leitor o perfil social e ideológico destes partidos, mas em função da ausência de informações detalhadas sobre essa questão, nos referimos aqui apenas aos três grandes partidos da época. Primeiro, temos o PAIGC,

com um perfil de esquerda, defensor do socialismo sob uma forma mais tradicional e de viés nacionalista, liderado por João Bernardo Vieira Nino. Em segundo lugar vem o RGB/MB, com um perfil socialdemocrata moderado e liderado por Domingos Fernandes Gomes. E o terceiro maior partido eleitoral na época, o PRS, também apresentava um perfil socialdemocrata de centro-esquerda, partido que continuou sendo, durante a maior parte do período democrático, a segunda força eleitoral do país.

No segundo turno das eleições presidenciais desse mesmo ano, como já era previsto, o candidato a presidente pelo PAIGC, João Bernardo Vieira Nino, saiu vitorioso com 52% dos votos, derrotando Kumba Yalá, candidato do PRS, por uma estreita margem, que obteve 48%, de acordo com os dados da Comissão Nacional das Eleições (CNE). Após as eleições legislativas, seguiu-se à formação do primeiro governo democrático do PAIGC, sob a liderança de Manuel Saturnino da Costa como primeiro-ministro indicado pelo partido.

4.4.1. Perfil Ministerial do Primeiro Governo Democrático do PAIGC: 1994-1998

Após o resultado das eleições legislativas ocorreram mudanças no cenário político. Na escolha do gabinete foram utilizados múltiplos critérios - competência técnica, experiência política, lealdade partidária, representação de diferentes grupos de interesse, etc -, embora tenha sido mantido o principal critério político: ser membro do partido. Mas apesar dessa diversidade de critérios, todos deveriam ser leais e prestar contas ao chefe do governo, o primeiro-ministro Manuel Saturnino da Costa, membro e indicado pelo PAIGC.

Na formação da estrutura ministerial, os ministérios que detinham maior fatia de poder no antigo regime continuaram ser os mais importantes: os das Forças Armadas e o da Defesa, ambos controlando fatias importantes dos postos estratégicos do aparelho de Estado, sob um governo militarizado; o Ministério do Interior, que continuou responsável pela segurança do Estado e pelas políticas relativas à ordem pública, e os ministérios da Justiça e o de Negócios Externos, fundamentais para os conflitos políticos e judiciais e a política externa (JAUARA, (2005). O perfil político-administrativo dos ministérios está explicitado na tabela abaixo.

Tabela 7: Estrutura Ministerial do Primeiro Governo Democrático do PAIGC, sob Manuel Saturnino da Costa - 1994.

Instituições Partidárias	Ministérios²⁹
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-verde (PAIGC)	(Presidente de Conselho da Revolução), renomeado para Presidente e Comandante em Chefe da FARP
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-verde (PAIGC)	(Vice-Presidente de Conselho da Revolução), renomeado para Primeiro Ministro
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-verde (PAIGC)	(Comissário da Defesa), renomeado para Ministério da Defesa
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-verde (PAIGC)	(Comissário de Estado dos Negócios Estrangeiros), renomeado para Ministério da Relação Exterior
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-verde (PAIGC)	(Comissário da Justiça), renomeado para Ministério da Justiça
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-verde (PAIGC)	(Comissário das Finanças), renomeado para Ministério da Economia e Finanças
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-verde (PAIGC)	(Comissário do Plano), renomeado para Ministério de Plano e Cooperação Internacional
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-verde (PAIGC)	(Comissário de Estado do Desenvolvimento Rural), renomeado para Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-verde (PAIGC)	(Secretário de Estado das Pescas), renomeado para Ministério das Pescas
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-verde (PAIGC)	(Comissário do Comércio), renomeado para Ministério de Comércio e Turismo
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-verde (PAIGC)	(Comissário da Saúde), renomeado para Ministério da Saúde Pública
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-verde (PAIGC)	(Comissário dos Recursos Naturais), renomeado para Ministério da Energia, Indústria e Natural

²⁹ Nota-se que quando o país aderiu ao sistema democrático, os nomes “comissários” foram substituídos pelos de “ministérios”.

Instituições Partidárias	Ministérios²⁹
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-verde (PAIGC)	(Comissário da Educação Nacional), renomeado para Ministério da Educação Nacional
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-verde (PAIGC)	(Comissário da Assistência Social), renomeado para Ministério do Equipamento Social
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-verde (PAIGC)	Ministério da Função Pública e do Trabalho (novo)
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-verde (PAIGC)	Ministério dos Recursos dos Assuntos Sociais e da promoção da Mulher (novo)
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-verde (PAIGC)	Ministério da Administração Territorial (novo)
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-verde (PAIGC)	Ministério da Comunicação Social, Assuntos Parlamentares e Porta-Voz do Governo (novo)
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-verde (PAIGC)	Governador do Banco Nacional (extinto)
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-verde (PAIGC)	Comissário do Interior (extinto)
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-verde (PAIGC)	Comissário das Forças Armadas e dos Combatentes pela Liberdade da Pátria (extinto)
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-verde (PAIGC)	Comissário das Obras Públicas, Construção e Urbanismo (extinto)
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-verde (PAIGC)	Comissário dos Transportes e Turismo (extinto)
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-verde (PAIGC)	Comissário de Juventude e Desporto (extinto)

Fonte: Mendy, PK e Lobban Jr, RA. Tabela elaborada por autor em 2024

A tabela ilustra como eram estruturados os ministérios do primeiro governo democrático do PAIGC após mais de uma década de regime autoritário. Embora o regime tenha mudado e surgido novos interesses políticos com o multipartidarismo, o PAIGC

ainda continuou com a sua antiga estratégia de formar um governo unipartidário e de ocupar todos os ministérios, mesmo tendo vencido as eleições com maioria relativa, não com maioria absoluta. Ou seja, o funcionamento do Estado e sua direção política continuou seguindo o antigo modelo político de partido único, em que o principal critério de ocupação de postos ministeriais continuou sendo o da lealdade partidária.

Como é possível observar no gráfico, o PAIGC venceu as eleições legislativas com 45% dos votos, o que não lhe permitia formar um governo unipartidário. Apesar disso, o partido decidiu formar o seu governo escolhendo apenas militantes e membros do partido, mantendo a tradição política vigente durante o período de partido único.

É necessário sublinhar que num regime democrático multipartidário sob sistemas partidários fragmentados, as chances de um partido sair do pleito eleitoral com uma maioria absoluta são relativamente reduzidas, principalmente em países subdesenvolvidos e com uma agenda política sobrecarregada de problemas sociais (INÁCIO, 2006). Quando o governo é minoritário, se faz necessário adotar estratégias de cooperação expressas por meio das coligações e coalizões com outras formações partidárias, para garantir o equilíbrio do governo e a representatividade dos diversos interesses da sociedade. A composição ministerial deve procurar representar a diversidade da sociedade por meio dos partidos políticos. Com isto não queremos dizer que um vencedor relativo das eleições não possa eventualmente formar um governo independente, como é o exemplo de alguns países nórdicos da Europa, mas na maioria dos casos, principalmente em países subdesenvolvidos e com altas desigualdades socioeconômicas, essa opção gera dificuldade para o governo executar o seu programa.

Apesar desses requisitos políticos, o comportamento do PAIGC no contexto democrático, quando deixou de ser um partido-estado, afetou o processo de estruturação interna do Estado nacional e o modelo de funcionamento do sistema político na fase democrática. A ocupação de cargos ministeriais apenas por militantes e altos dirigentes do partido, revela que o PAIGC teve dificuldades de operar sob um contexto multipartidário competitivo, comportando-se como se ainda fosse o único ator partidário e parte integrante do próprio Estado, quando absorvia este e definia suas políticas.

É importante referir que este primeiro governo democrático do PAIGC, liderado por Manuel Saturnino da Costa, teve um total de 18 ministérios, número igual ao do primeiro governo autoritário do país, formado em 1973 e liderado por Luís Cabral. Também ocorreram algumas mudanças, especialmente a extinção e a troca de nomes de alguns ministérios, neste primeiro governo do PAIGC após as primeiras eleições

legislativas, realizadas em 1994. Foram extintos um total de seis ministérios, nomeadamente o de Transportes e Turismo, Juventude e Desporto, Forças Armadas e Combatentes pela Liberdade da Pátria, Interior, Governador do Banco Nacional e o de Obras Públicas, Construção e Urbanismo. Os novos ministérios foram cinco: o Ministério da Administração Territorial, Comunicação Social, Assuntos Parlamentares e Porta-Voz do Governo, Recursos dos Assuntos Sociais e da Promoção da Mulher, o Ministério da Função Pública e do Trabalho e recriado o Ministério da Justiça.

Quanto às mudanças nos nomes das pastas, nota-se que a nomenclatura revolucionária de Presidente do Conselho da Revolução foi alterada para Presidente e Comandante em Chefe da FARP, embora essa mudança não esconda a natureza militarista do governo. O ministério do Vice-Presidente do Conselho da Revolução tornou-se o do Primeiro Ministro; o de Estado dos Negócios Estrangeiros passou a se denominar Ministério da Relação Exterior; o das Finanças passou a se denominar Economia e Finanças; o do Plano mudou para Ministério de Plano e Cooperação Internacional; o de Estado do Desenvolvimento Rural passou a ser chamado de Agricultura e Desenvolvimento Rural; o Secretário de Estado das Pescas agora era o Ministério das Pescas; o Ministério do Comércio passou para a ser o Ministério de Comércio e Turismo; o da Saúde passou a ser o Ministério da Saúde Pública; o de Recursos Naturais passou a se denominar da Energia, Indústria e Natural; o de Educação Nacional continuou sob o mesmo nome, Ministério da Educação Nacional; e antigo Comissário da Assistência Social passou a se denominar Ministério do Equipamento Social.

Lembramos que o segundo governo do PAIGC, em 1980, liderado por Nino Vieira após o golpe que derrubou seu companheiro de partido, Luís Cabral, tinha reduzido o número de pastas de 18 para 14. Isso indica que, num contexto de competição democrática e sob um sistema pluripartidário, ou houve a necessidade de distribuir mais pastas entre aliados com potencial de dissidência, ou o governo se tornou mais responsivo frente às demandas de grupos sociais organizados, ou por ambas as razões. Além dessa mudança, a transformação na nomenclatura administrativa, modificando o nome de Comissário para Ministério, indicava que o sistema político passava por um processo de mudança estrutural em relação ao modelo soviético de partido único.

Os titulares dos ministérios continuaram sendo os integrantes do PAIGC, mecanismo que tinha o objetivo de garantir a lealdade política dos membros do partido sob o contexto de competição política. Assim, as mudanças ocorridas na década de 1990, nomeadamente o abandono do sistema político de partido único e sua substituição por um

sistema formalmente democrático e multipartidário, apresentavam limites claros quando confrontadas com a natureza do processo político substantivo, como pode ser visto nas sucessivas dissoluções de governos ocorridas entre 1994 e 2023. Até o ano de 1998, o Estado continuou fechado e ocupado pelos círculos de dirigentes do PAIGC, um partido ancorado no aparato estatal que, na medida em que via ameaçado o seu monopólio sobre os recursos de poder de Estado, crescentemente se oligarquizava e atuava em torno dos interesses de seus dirigentes, demonstrando que a transição política até aquele momento não havia modificado muito o padrão de atuação do partido.

Sobre as consequências políticas e eleitorais desse comportamento para o próprio partido no médio e longo prazo, é significativo que apesar de se sair como o partido vencedor em seis das sete eleições legislativas realizadas após 1994 - tendo em vista inclusive sua logística operacional e política e sua ampla base organizacional -, o PAIGC venceu apenas metade das eleições presidenciais após a instauração da democracia: as dos anos de 1994, 2008 e 2014. No ano de 2000 o PAIGC perdeu para o candidato Kumba Iala, do PRS, e em 2005 para Vieira Nino como candidato independente. Após essas duas últimas eleições perdidas, o PAIGC venceu a de 2008 com o candidato Malam Bacai Sanhá, e a de 2014, que elegeu o Presidente José Mário Vaz por cinco anos, o único presidente a concluir seu mandato, mas que em 2019 abandonou o partido.

Essas disparidades entre o desempenho nas eleições legislativas e nas majoritárias, podem ser atribuídas ao tipo de estrutura organizacional do partido, ao contingente de militantes, aos seus objetivos políticos e à logística operacional do partido, fatores que favorecem o desempenho em eleições legislativas. O seu desempenho nas legislativas indicava que atuava como um partido organizado, coeso e que tinha sempre o objetivo de deter o poder de Estado. Por outro lado, eleições majoritárias podem carregar elementos de natureza plebiscitária. O fato é que essa diferença nos resultados dos processos eleitorais, indicava que outras forças políticas passaram a apresentar candidatos mais competitivos nas eleições majoritárias, alguns deles antigas lideranças do PAIGC. O partido já não era a única referência política em termos de liderança nacional para o eleitorado do país, e as eleições presidenciais apontavam para seus limites no contexto da competição pela liderança política e simbólica do país.

A manutenção das estratégias monopolistas do PAIGC na formação dos seus governos sob o contexto multipartidário, indica que o partido tentava manter sua posição política, mas em um quadro político que envolvia demandas sociais e políticas não resolvidas. Afinal, uma “reforma institucional nem sempre altera padrões fundamentais

da política” (PUTNAM, 1996, p. 33), como foi o exemplo do comportamento do PAIGC após a primeira eleição democrática e competitiva no país. O partido manteve o mesmo padrão de relação com o aparato estatal que tinha anteriormente, quando o ideário socialista do partido único como símbolo da unidade nacional e como expressão política da vontade do povo, justificava o monopólio das indicações para os altos postos ministeriais. De resto, uma característica dos estados africanos que adotaram o modelo soviético como parâmetro de organização da vida política, onde as nomeações eram definidas no âmbito do partido.

Apesar dessa resistência, a mudança na composição do governo viria no ano de 2000, quando a coligação integrada pelo Partido de Renovação Social (PRS) e o da Resistência da Guiné-Bissau-Movimento Bafatá (RGB/MB) venceu as eleições legislativas com uma ampla vitória eleitoral e assumiu a liderança do governo, mas formando uma composição com o PAIGC, agora minoritário na composição ministerial.

4.4.2. Perfil Ministerial do Segundo Governo Democrático Sob a Coligação PRS-RGB/MB 2000-2001

É importante explicar a razão pela qual o país teve seu segundo governo democrático apenas após um período de 6 anos, visto que as últimas eleições legislativas haviam sido realizadas no ano de 1994, estando previstas originalmente as eleições legislativas para 1998 e a presidencial para o ano seguinte, 1999. Mas após a vitória do PAIGC nas eleições gerais de 1994, três anos depois, em 7 de junho de 1998, ocorreu um grave conflito militar denominado de “guerra civil de 7 de junho” conforme explicado no capítulo III, conflito que envolveu uma disputa de poder entre o Presidente da República João Bernardo Vieira Nino e Ansumane Mané, comandante da junta militar guineense³⁰.

Recordamos que depois da guerra, com a vitória da junta militar, foram marcadas antecipadamente as eleições gerais, presidenciais e legislativas, para o ano de 2000. Assim, diante da profunda crise política, seguida de golpe militar e guerra civil, que desagregou temporariamente o PAIGC, o quadro eleitoral foi completamente revertido. O candidato apoiado pelo PRS, Kumba Ialá, venceu as eleições de segundo turno com 72% dos votos, à frente do candidato do PAIGC, Malam Bacai Sanhá, que ficou com

³⁰ De acordo com os golpistas, a razão da intervenção militar se deveu ao fato de o Presidente Vieira Nino ter demitido o General Ansumane Mané, então Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, sob acusações de tráfico de armas para o Movimento das Forças Democráticas de Casamansa (MFDC), em 1998.

28%. O PRS também foi o principal vencedor nas eleições legislativas, com 38,37% dos votos, e em segundo lugar ficou o RGB/MB com 29,29% dos votos. Após as eleições, os dois partidos formaram uma coalizão para formar o governo, tendo em vista que os dois obtiveram 65,7% dos votos, o que lhes deu a oportunidade de liderar o novo governo. As referidas eleições foram organizadas pelo governo de transição sob a liderança de Francisco Fadul, do Partido Unido Social Democrata (PUSD).

O segundo governo empossado democraticamente nasceu da coalizção política formada depois das eleições legislativas do ano de 2000, composta pelo forte Partido da Renovação Social (PRS), sob a liderança de Caetano N'Tchama como Primeiro-Ministro, e o partido da Resistência da Guiné-Bissau-Movimento Bafatá (RGB/MB). De fato, houve uma forte inversão nos resultados eleitorais em relação às eleições legislativas anteriores, realizadas em 1994, quando o PAIGC saiu amplamente vencedor com 45% dos votos e o PRS e RGB/MB tinham obtido conjuntamente cerca de 38% dos votos. Agora, nas eleições legislativas do ano de 2000, a coalizção formada pelos dois partidos, PRS e RGB/MB, obteve 65,7% dos votos e o PAIGC apenas 24.24% dos votos, embora o PAIGC tenha entrado como partido minoritário na composição do governo, agora configurado como um amplo governo de coalizção após uma violenta guerra civil.

Como afirmamos antes, as estratégias dos partidos que competiam com o PAIGC envolviam a formação de alianças eleitorais circunstanciais, que necessariamente não se reproduziam em eleições posteriores, como será visto no decorrer desse texto. Esse comportamento dos partidos políticos guineense indica que o sistema partidário era pouco consolidado, os partidos possuíam um eleitorado volátil e a diferenciação programática e ideológica era incipiente. A concentração de votos em dois blocos partidários nas eleições legislativas do ano de 2000, demonstra como as eleições eram voláteis e o processo político instável e circunstanciado.

Tabela 8: Estrutura Ministerial do governo da coligação PRS-RGB/MB -2000-2001.

Instituições Partidárias	Ministérios
Coligação PRS e RGB/MB (cargo pertencente ao PRS)	Primeiro-Ministro
Fórum Cívico Guineense-Social Democracia	Ministério da Justiça (mantido)
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	(Ministério da Defesa), renomeado para Ministério da Defesa Nacional
Coligação PRS e RGB/MB (ministério pertencente ao PRS)	(Ministério do Interior) Renomeado para Ministério da Administração Interna
Coligação PRS e RGB/MB (ministério pertencente ao PRS)	(Ministério da Relação Exterior) Renomeado para Ministério dos Negócios Estrangeiros e das Comunidades
Coligação PRS e RGB/MB (ministério pertencente ao PRS)	(Ministério de Economia e Finanças) Renomeado para Ministério das Finanças
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	(Ministério da Educação Nacional) Renomeado para Ministério da Educação Ciência e Tecnologia
Coligação PRS e RGB/MB (ministério pertencente ao PRS)	(Ministério da Saúde Pública) Renomeado para Ministério da Saúde
Coligação PRS e RGB/MB (ministério pertencente ao PRS)	(Ministério da Função Pública e Trabalho) Renomeado para Ministério da Administração Pública e Trabalho
Coligação PRS e RGB/MB (ministério pertencente ao PRS)	(Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural) Renomeado para

Instituições Partidárias	Ministérios
	Ministério da Agricultura, Floresta e Caça
Coligação PRS e RGB/MB (ministério pertencente a RGB/MB)	(Ministério da Energia, Indústria e Natural) Renomeado para Ministério dos Recursos Naturais e Ambientés
Coligação PRS e RGB/MB (ministério pertence ao PRS)	Vice - Primeiro Ministro Encarregado da Reconstrução Económica e Social (novo)
Coligação PRS e RGB/MB (ministério pertencente ao PRS)	Ministro das Infraestruturas Sociais (novo)
Coligação PRS e RGB/MB (o ministério pertencente ao RGB/MB)	Ministério de Estado da Economia e Desenvolvimento Regional (novo)
Coligação PRS e RGB/MB (ministério pertence ao PRS)	Ministério da Solidariedade Social, Reinserção dos Combatentes e Luta Contra a Pobreza (novo)
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	Ministério das Pescas (extinto)
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	Ministério de Comércio e Turismo (extinto)
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	Ministério dos Assuntos Sociais e da Promoção da Mulher (extinto)
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	Ministério da Administração Territorial (extinto)
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	Ministério da Comunicação Social, Assuntos Parlamentares e Porta-Voz do Governo (extinto)

Fonte: Boletim Oficial da República da Guiné-Bissau. Adaptação do autor em 2024

As eleições vencidas pela coligação PRS-RGB/MB no ano de 2000 se desdobraram em mudanças políticas significativas na composição dos ministérios e nos partidos titulares. O PAIGC manteve o controle de apenas dois ministérios, inclusive

porque cinco ministérios antes mantidos pelo partido foram extintos, como se pode ver na tabela acima. Os ministérios mantidos pelo PAIGC foram o da Defesa, tendo em vista o controle indireto que exercia sobre as Forças Armadas, de onde tradicionalmente emergiram parte dos quadros do ministério, e o Ministério da Educação, Ciência e Tecnologia, agora com funções ampliadas. O partido perdeu cargos e postos ministeriais estratégicos, como o comando direto das Forças Armadas e os Ministérios do Interior, da Justiça e o de Negócios Estrangeiros, conforme mostra a tabela. O governo foi composto de forma mais ampliada e representativa, embora sob o domínio da coligação vencedora nos principais ministérios. No total, foram estruturados 14 ministérios, com a coligação vencedora ocupando 12 dos ministérios. Na sua forma, tratava-se de um típico governo de coalizão parlamentar com características democráticas, um governo menos centralizado que os antecessores, embora preservando o peso político da coligação vencedora.

Além das mudanças mencionadas acima, outras mudanças também foram feitas, incluindo extinção e renomeação de alguns ministérios, além do surgimento de novos ministérios em comparação com o governo que os precedeu. O perfil das estruturas ministeriais mostra que surgiram novas preocupações setoriais, incorporando novas funções a áreas tradicionais, emergindo um modelo administrativo mais matricial em algumas políticas, como as de educação, trabalho, agricultura e ciências e tecnologia. No total, foram extintos cinco ministérios, nomeadamente os Ministérios da Pesca; Comércio e Turismo; Assuntos Sociais e da Promoção da Mulher; Administração Territorial, além do amplo Ministério da Comunicação Social, Assuntos Parlamentares e Porta-Voz do Governo. Os novos ministérios que foram criados sob o governo liderado por N'Tchama foram quatro: o do Vice Primeiro-Ministro Encarregado da Reconstrução Económica e Social; o Ministério de Estado da Economia e Desenvolvimento Regional; o Ministério da Solidariedade Social, Reinserção dos Combatentes e Luta Contra a Pobreza, e o Ministro das Infraestruturas Sociais.

Quanto às mudanças nos nomes dos ministérios, fica claro que no Ministério da Defesa houve uma sutil mudança de nome, pois ao invés de Ministério da Defesa, este passou a ser denominado de Ministério da Defesa Nacional, indicando que essa sutil mudança expressava as pretensões políticas e administrativas do PAIGC, ao assumir uma pasta que agora contemplava um conceito de defesa bem mais ampliado. Além dessa mudança, o Ministério do Interior se transformou no Ministério da Administração Interna, fornecendo outra roupagem político-administrativa a um ministério antes encarregado de

controle interno. De igual modo, o que era o Ministério da Relação Exterior passou a ser o Ministério dos Negócios Estrangeiros e das Comunidades, indicando uma pretensão de articular financiamentos externos para o fomento de atividades internas. A mudança do Ministério de Economia e Finanças para Ministério das Finanças, indica que o primado do equilíbrio financeiro ganhava espaço no governo, com as funções de desenvolvimento econômico e social sendo transferidas para outras áreas setoriais afins, como para os renomeados, Ministério dos Recursos Naturais e Ambientais; o Ministério da Agricultura, Florestas e Caça. O antigo Ministério da Função Pública e do Trabalho passou a ser denominado de Ministério da Administração Pública e do Trabalho, e o antigo Ministério da Educação Nacional passou a se chamar o Ministério da Educação, Ciência e Tecnologia, ampliando as clivagens administrativas da política tradicional de educação. Por fim, o Ministério da Saúde Pública passou a ser apenas Ministério da Saúde, assumindo uma perspectiva mais descontextualizada no tratamento da saúde pública, com foco nas atividades consideradas típicas de atendimento à saúde.

Apesar de algumas promissoras mudanças no perfil político-administrativo do novo governo, mudanças que viriam se tornar uma tradição político-administrativa no Estado da Guiné-Bissau, o que era previsto aconteceu: o governo da coligação PRS-RGB/MB, liderado pelo primeiro-ministro Caetano N'Tchama não ultrapassou dois anos de mandato. Foi dissolvido em 2001 pelo seu próprio correlegionário, o Presidente da República Kumba Ialá, que havia sido eleito pelo PRS em 2000. Os reais motivos, como sempre acontece na Guiné-Bissau, são obscuros, mas circularam em torno das questões de sempre: desavenças pessoais, conflitos partidários internos no PRS, instabilidade administrativa governamental, alegações de corrupção e de má gestão dos assuntos públicas, entre outras razões nem sempre muito claras, mas que em grande parte dos eventos emergem do universo das desavenças pessoais que permeiam o funcionamento do sistema político do país.

À demissão do Primeiro-Ministro N'Tchama (PRS) pelo Presidente Kumba Ialá (PRS) se seguiu um processo político conturbado, envolvendo sucessivas nomeações e demissões de governos num período de pouco mais de um ano, até que um novo golpe militar, ocorrido em 2003, liderado pelo general Veríssimo Correia Seabra, retirou o Presidente Kumba Ialá do poder e, em ato mais radical, também dissolveu a Assembleia Nacional Popular³¹.

³¹ Normalmente, quando os presidentes dissolvem os governos emanados da Assembleia, na maioria das vezes não dissolvem o parlamento, salvo em casos de golpes militares ou crise aguda de governo, já que os

Configurado esse quadro de acefalia de poder, por meio de acordo estabelecido entre militares, partidos e lideranças políticas, foi nomeado Henrique Pereira Rosa como Presidente da República de transição, até a realização das eleições presidenciais. Ressalta-se que Henrique Pereira era empresário e não exercia nenhum mandato parlamentar, sendo indicado a partir de um acordo político que envolveu lideranças militares e políticas, partidos e empresários. Com isso, conforme relatado no terceiro capítulo, foi formado um governo de transição com o propósito de organizar as novas eleições legislativas e restabelecer a ordem constitucional, realizadas em 2004 e vencidas pelo PAIGC, que formou um novo governo.

As eleições presidenciais só foram realizadas um ano depois, em 2005, pleito vencido por Vieira Nino como candidato independente, visto que este já havia abandonado o PAIGC. Assim, pela terceira vez ele assumia a Presidência da República, a primeira durante o período autoritário, de 1980 a 1994, e as outras duas vezes pela via eleitoral: em 1994 como candidato pelo PAIGC e no ano de 2005 como candidato independente. Mas deve ser notado que, agora como desafeto do PAIGC, partido que abandonou, e detendo prerrogativas políticas bem mais amplas que o primeiro-ministro, além de mandato mais longo, João Vieira Nino iria fazer o que já era previsto no cenário político da Guiné-Bissau democratizada: derrubar o governo do PAIGC, liderado por Carlos Gomes Júnior

4.4.3. Perfil Ministerial do Terceiro Governo Democrático da Guiné-Bissau, Liderado Pelo PAIGC: 2004-2005

Após a dissolução do governo da coalização integrada pelo Partido da Renovação Social (PRS) e pelo Resistência da Guiné-Bissau-Movimento Bafatá (RGB/MB), o PAIGC voltou a ser o partido mais votado nas eleições legislativas realizadas no ano de 2004, com 33,88% dos votos, frente aos principais partidos, nomeadamente o PRS com 26,50% dos votos; o PUSD com 17,60% dos votos; o Plataforma com 4,83% dos votos, e o UE com 4,28% dos votos. Recordar-se que essas eleições legislativas ocorreram sob a

presidentes possuem a prerrogativa constitucional de dissolver a Assembleia com a anuência da mesma. Vale lembrar que houve três presidentes derrubados por golpes militares e que também envolveu a dissolução da Assembleia: em 1999 o Presidente João Bernardo Vieira Nino, do PAIGC, foi deposto pelo exército liderado pelo Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas Ansumane Mané; em 2003 o Presidente Kumba Iala, do PRS, foi deposto por um golpe militar liderado pelo Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, Veríssimo Correia Seabra; e em 2012, António Injai, alto oficial do exército guineense, liderou um golpe que derrubou o Presidente Interino Raimundo Pereira.

Presidência do Presidente de Transição, Henrique Pereira Rosa. O governo foi liderado por Carlos Gomes Júnior, do PAIGC, e a sua composição ministerial está disponível na tabela abaixo.

Tabela 9: Estrutura Ministerial do Governo do PAIGC: 2004-2005.

Instituições Partidárias	Ministérios
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-verde (PAIGC)	Primeiro-Ministro (mantido)
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-verde (PAIGC)	Ministério da Administração Interna (mantido)
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-verde (PAIGC)	Ministério da Saúde (mantido)
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-verde (PAIGC)	Ministério das Finanças (mantido)
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-verde (PAIGC)	Ministério da Justiça (mantido)
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-verde (PAIGC)	Ministério das Pescas (Recriado, após ser extinto no governo anterior)
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-verde (PAIGC)	Ministério da Defesa Nacional (mantido)
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-verde (PAIGC)	(Ministério da Comunicação Social, Assuntos Parlamentares e Porta-Voz do Governo) Renomeado para Ministério da Presidência do Conselho de Ministros, Comunicação Social e Assuntos Parlamentares
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-verde (PAIGC)	(Ministério dos Negócios Estrangeiros e da Comunidades) Renomeado para Ministério dos Negócios Estrangeiros, Cooperação Internacional e Comunidades
Partido Africano para a Independência da	(Ministério da Administração Pública e

Instituições Partidárias	Ministérios
Guiné e Cabo-verde (PAIGC)	Trabalho) Renomeado para Ministério da Reforma Administrativa, Função Pública e Trabalho
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-verde (PAIGC)	(Ministério dos Recursos Naturais e Ambientes) Renomeado para Ministério da Energia e Recursos Naturais
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-verde (PAIGC)	(Ministério do Comércio e Turismo) Renomeado para Ministério de Comércio, Indústria e Artesanato
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-verde (PAIGC)	(Ministério da Solidariedade Social, Reinserção dos Combatentes e Luta Contra a Pobreza) Renomeado para Ministério da Solidariedade Social, Família e Luta Contra a Pobreza
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-verde (PAIGC)	(Ministério da Educação, Ciência e Tecnologia) Renomeado para Ministério da Educação Nacional
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-verde (PAIGC)	(Ministério da Agricultura, Floresta e Caça) Renomeado para o Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-verde (PAIGC)	Ministério de Combatentes da Liberdade da Pátria (Novo, antes existente com nome similar no governo ditatorial instaurado após o golpe de 1980)
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-verde (PAIGC)	Ministério da Economia (novo)
PAIGC	Transporte e Comunicação (novo)
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-verde (PAIGC)	O Ministério do Equipamento Social (extinto)
Coligação PRS-RGB/MB	Vice -Primeiro Ministro, Encarregado da Reconstrução Económica e Social (extinto)

Instituições Partidárias	Ministérios
Coligação PRS-RGB/MB	Ministro da Infraestruturas Sociais (extinto)

Fonte: Rádio Televisão Portuguesa (RTP). Adaptação do autor, 2024.

É visível que após a forte derrota do ano de 2000, o eleitorado da Guiné-Bissau optou pelo PAIGC nas eleições legislativas realizadas em 2004. E nota-se acima que novamente o PAIGC voltou a formar um governo quase unipartidário, mesmo não vencendo as eleições com uma ampla vitória eleitoral que justificasse esse amplo controle do governo. Com apenas 33,88 % dos votos, o PAIGC decidiu atualizar sua tradicional vocação de partido único. O partido ocupou quase todos os ministérios, com exceção de dois - o do Vice-Primeiro-Ministro e o de Infraestruturas Sociais, entregues à Coligação PRS-RGB/MB, que obteve cerca de 26% dos votos. Ou seja, essa se tornou a atuação padrão na formação dos governos do PAIGC, que centralizava o controle político-administrativo do Estado nas mãos dos dirigentes do partido, tentando assegurar a lealdade de seus membros. Com isso, o partido ia reforçando a natureza patrimonial dos governos formados pelo partido, contemplando seus membros com cargos no âmbito do Estado, a fonte político-administrativo dos recursos de que necessitava para manter a sua unidade em um contexto político competitivo e onde não era mais possível deter o controle permanente dos recursos do Estado.

O governo liderado por Carlos Gomes Júnior formou um governo com 18 ministérios, modificando e criando novos ministérios, assumindo uma face administrativa distinta do primeiro governo democrático do partido, liderado por Manuel Saturnino da Costa, em 1994, bem como distinto do governo da coligação PRS-RGB/MB e PAIGC, formado no ano de 2000. Foram extintos os Ministérios do Equipamento Social; o do Vice -Primeiro Ministro, Encarregado da Reconstrução Econômica e Social; e o Ministério das Infraestruturas Sociais.

Os novos ministérios que surgiram foram dois: o Ministério da Economia e o Ministério dos Transportes e Comunicações. O Ministério das Finanças e da Economia foi desagregado em duas unidades ministeriais distintas. Na nossa hipótese, essa divisão ministerial de coordenação econômica, ao manter o problema das finanças e do equilíbrio fiscal com uma arena própria, já expressava a presença de requisitos políticos vinculados aos compromissos assumidos com o sistema financeiro internacional, que induziram a

separar a gestão de políticas econômicas de desenvolvimento da gestão do equilíbrio fiscal e financeiro das contas públicas.

Para além das alterações citadas acima, os demais ministérios foram renomeados³², procedimento que indica a manutenção de funções de administração de políticas setoriais específicas, mas reordenadas para manterem novas clivagens com outras políticas e atividades afins.

Nesse processo de mudança na nomenclatura dos ministérios, é possível perceber que a opção do novo governo do PAIGC foi a de estruturar um perfil administrativo de gestão de políticas públicas mais tradicional ou mais estrito do ponto de vista das funções abarcadas por cada uma das políticas, não reforçando a tendência administrativa do governo anterior de agregar novas dimensões à políticas setoriais tradicionais e nem ampliando o escopo da gestão de cada ministério. Expressam essa tendência a manutenção dos ministérios da Saúde, Finanças, Justiça, Pescas e Defesa Nacional. Mas também é possível ver indícios dessa tendência nos ministérios renomeados. Esses foram os exemplos do Ministério dos Recursos Naturais e Ambientes, renomeado como Ministério da Energia e Recursos Naturais; do Ministério do Comércio e Turismo, renomeado para o Ministério de Comércio, Indústria e Artesanato; e do Ministério da Educação Ciência e Tecnologia, renomeado para Ministério da Educação Nacional.

Aqui é muito importante salientarmos que, num contexto político instável e com o grau de informalidade e de baixa institucionalização como os vigentes na Guiné-Bissau, recorrentes mudanças no perfil dos ministérios e de suas funções setoriais, associadas à prática de modificar, deslocar ou agregar múltiplas e díspares funções na administração das políticas setoriais originais, implica também em constantes reordenamentos políticos e administrativos no aparato estatal e em multiplicação das interações entre os atores que atuam no Estado. O que gera consequências para a manutenção da estabilidade política e a eficiência do governo.

³² Basicamente os ministérios renomeados ou recriados foram: o Ministério da Comunicação Social, Assuntos Parlamentares e Porta-Voz do Governo, renomeado para Ministério da Presidência do Conselho de Ministros, Comunicação Social e Assuntos Parlamentares; Ministério da Administração Pública e Trabalho, alterado para Ministério da Reforma Administrativa, Função Pública e do Trabalho; Ministério dos Recursos Naturais e Ambientes, renomeado como Ministério da Energia e Recursos Naturais; Ministério do Comércio e Turismo, renomeado para o Ministério de Comércio, Indústria e Artesanato; Ministério da Solidariedade Social, Reinserção dos Combatentes e Luta Contra a Pobreza, renomeado para Ministério da Solidariedade Social, Família e Luta Contra a Pobreza; e por fim, o Ministério da Educação Ciência e Tecnologia foi renomeado para Ministério da Educação Nacional.

Esse é um problema que não deve ser minimizado, em termos de sua contribuição para a configuração de um quadro permeado por sucessivas rupturas políticas e por conflitos agudos entre os grupos político-partidários atuantes no Estado guineense. Essa constante reconfiguração político-administrativa, eventualmente acompanhada de formas aleatórias e disfuncionais de agregação de novas funções na gestão de políticas setoriais, tende a sobrecarregar a capacidade de coordenação e controle por parte do núcleo do governo, além de incrementar os conflitos no interior do aparato estatal, com impactos sobre a efetividade política e territorial das ações governamentais. Estamos falando aqui do que discutimos no segundo capítulo: o problema dos inevitáveis processos de ajustes mútuos e análise parcial (LINDBLOM, 1980), que constituem o processo decisório de todos os aparatos estatais, inclusive em regimes autoritários que apresentam um mínimo de pluralismo interno no interior do Estado.

Como já discutido no Capítulo II, os processos de ajustes mútuos envolvem a compatibilização de opiniões, interesses, estratégias políticas, projetos setoriais e proposições de políticas, se cristalizando em complexo processo de negociações entre burocratas, parlamentares, lideranças políticas, empresários, poderes fácticos diversos e, nos casos de países como a Guiné-Bissau, os interesses dos militares. Ao fim, quanto menos institucionalizado o Estado e suas agências e mais permeável às pressões dos diversos grupos de interesse, mais o processo de ajustes mútuos incorporam atores políticos de diversos tipos e mais incoerente se torna o processo decisório estatal. Incoerente porque ajustes mútuos têm por base discursiva e comportamental primária a análise parcial, que são interações discursivas que ocorrem entre os decisores de políticas e ações estatais, envolvendo supostamente argumentos puramente técnicos, mas que mobilizam informações e dados parciais que são articulados de formas específicas e politicamente orientados, para revestirem de roupagem técnica e objetiva proposições que são essencialmente políticas.

Mas é evidente que, no exemplo do Estado guineense, que não dispõe de uma sólida burocracia profissional, as agências apresentam uma baixa institucionalização e a organização administrativa é facilmente modificada pelos círculos políticos dirigentes do momento, as interações tendem a assumir uma face mais explicitamente política e em torno de objetivos de poder em estado mais puro.

Nesse sentido, tendo por base uma realidade onde as proposições não necessitam ser necessariamente revestidas de argumentos técnicos ou possuírem um perfil mais

racionalista, pois retiram sua força e legitimidade política diretamente das posições de cada um dos decisores, o padrão de interação vigente entre os decisores no âmbito do Estado tende a incrementar exponencialmente os conflitos, tendo em vista que o contexto político-administrativo do Estado guineense é feudalizado e funciona sob uma dinâmica política de múltiplas soberanias em disputa.

Na Guiné-Bissau esse quadro é agravado pela ausência de uma genuína **comunidade política** (Almond, 1972), congregada em torno de instituições políticas republicanas e de um projeto político de nação consensuado entre as elites. O tipo disruptivo de competição política existente entre partidos e lideranças políticas e a sucessão de rupturas institucionais indicam que, se houve uma comunidade política na Guiné-Bissau, essa existiu durante a vigência do regime autoritário sob o partido-estado, onde este era a força gravitacional em torno da qual os atores políticos circulavam e de onde retiravam suas referências simbólicas e códigos de ação política, além de recursos econômicos e administrativos em um contexto de escassez.

De uma forma ou de outra, é razoável pensar que o partido-estado e sua simbologia política, vinculada a um processo de libertação nacional em torno do qual os atores políticos se congregavam, era o nexo efetivo que unia membros que emergiram como integrantes da elite política da Guiné-Bissau a partir do PAIGC. Com essa gênese comum, o partido-estado era um guarda-chuva político, administrativo e simbólico que conseguia reduzir grande parte das tensões latentes existentes entre seus dirigentes e grupos militantes. Contudo, perdido o amparo de um Estado sob forte crise econômica e política, e aberta as portas do pluralismo partidário como solução para conflitos pessoais e políticos, os membros dessa elite original perderam as antigas referências de ação política coletiva e orientadas para um projeto comum de país.

Como consequência geral desse quadro de desagregação política e de permanente desorganização político-administrativa, o modelo político guineense passou a transformar dissensos políticos corriqueiros em agudos conflitos políticos, não raro descambando para a violência política. Dessa forma, como o personalismo, o arbítrio, o autointeresse e o voluntarismo permeiam as relações no sistema político e o processo decisório estatal, o resultado é o incremento da ineficiência administrativa dos governos, a fragilização do centro de governo como coordenador das ações estatais e a instauração de uma lógica defensiva e de suspeita generalizada entre os atores políticos, que antecipam suas ações

de preservação de espaços de poder por meio de sucessivas rupturas político-institucionais .

Nesse sentido, para além do puro interesse de grupos e lideranças em assumirem o poder de Estado por meio de uma Presidência da República forte, também devemos considerar que parte das motivações das sucessivas dissoluções de governo e dos golpes de Estado, têm sua origem nos elementos constitutivos do processo decisório estatal. É significativo que desde a instauração das eleições diretas sob contexto multipartidário, em 1994, nenhum governo indicado pela Assembleia após as eleições legislativas de 1994 tenha concluído o seu mandato de quatro anos, e apenas um Presidente da República, Mário Vaz, eleito pelo PAIGC para o período 2014-2019, conseguiu concluir o seu mandato presidencial.

Assim, configuradas sob esse contexto estruturalmente disruptivo, as instituições políticas se tornaram formalmente democráticas, mas o processo político continuou ocorrendo sobre bases autoritárias e instáveis, com os presidentes dissolvendo os sucessivos governos em curso. Trajetória que consolidou uma visão personalista sobre a estrutura e o funcionamento do Estado e do sistema político entre as lideranças políticas, que viam o Estado como instrumento de poder e fonte de recursos políticos e financeiros submetido à vontade dos presidentes do momento.

Como dito anteriormente, um dos problemas centrais do sistema político é o seu formato institucional, que concentra excessivos poderes nas mãos dos presidentes da República. Estes, de forma recorrente, dissolvem governos que emergiram após as eleições legislativas e não convocavam novas eleições antes do período formalmente estabelecido, intervalo de tempo em que nomeiam chefes de governo de sua preferência, mesmo sem vínculos partidários, como foi o exemplo da nomeação do empresário Henrique Pereira Rosa para Presidente da República em 2003, após o golpe do general Veríssimo Seabra. Nesse episódio a instabilidade política seguiu seu curso e provocou também a queda do governo do PAIGC em 2005, liderado por Carlos Gomes Júnior, derrubado pelo então Presidente João Bernardo Vieira Nino, ex-PAIGC, que havia sido eleito de forma independente. A esta dissolução inicial, se seguiram sucessivas nomeações e demissões de governos até à data de realização de novas eleições legislativas no final do ano de 2008, quando o PAIGC voltou novamente a vencer e formou um novo governo em 2009.

Para ilustrar como a dinâmica do sistema político da Guiné-Bissau funciona por razões não estritamente políticas, a queda desse terceiro governo democrático derivou de um conflito político entre o Primeiro-Ministro Carlos Gomes Júnior e o Presidente da República João Bernardo Vieira Nino, que regressou ao poder com as eleições presidenciais de 2005, após anos de exílio em Portugal. Gomes Júnior havia apoiado o candidato Malam Bacai Sanhá nas eleições presidenciais de 2005, adversário de Vieira Nino. Mas com a vitória de Vieira Nino para presidente, este último não considerava Gomes Júnior um aliado confiável, o que aumentou ainda mais a tensão política entre os dois até a queda do governo naquele mesmo ano. Note-se aqui que não houve razões administrativas ou institucionais legítimas, pois se tratou simplesmente de uma perspectiva pessoal de Vieira Nino.

4.4.4. Perfil Ministerial do Quarto Governo Democrático, Liderado Pelo PAIGC: 2009-2012

Como já está evidente para o leitor nesse momento, a instabilidade política é o que tem caracterizado o sistema político da Guiné-Bissau desde a transição do país para um sistema democrático em 1994. Na raiz institucional dessa instabilidade, está uma inadequação entre as regras de um semipresidencialismo que concentra excessivos poderes nas mãos de presidentes autoritários e personalistas, eleitos pelo voto direto em contextos plebiscitários, e um governo que emerge da Assembleia após a realização de eleições legislativas. Eleições que em certa medida expressam alianças e interesses da classe política do país, integrada por círculos mais amplos que os membros que gravitavam em torno dos presidentes da República.

Como é perceptível, esse sistema requisitaria uma cultura democrática e a vigência de um sistema genuinamente democrático e institucionalizado, que não ficasse à mercê do voluntarismo autoritário dos presidentes eleitos pelo sistema majoritário. Trata-se de um sistema político que possui regras disfuncionais frente às características do processo político substantivo herdado do imediato pós-independência, período que transcorreu sob a liderança política de um partido único de perfil autoritário e centralizado, formado no contexto da guerra de libertação nacional, mas também diretamente responsável pela construção do Estado nacional.

Com essa herança, o sistema de governo vigente na Guiné-Bissau deveria contemplar regras que reduzissem as possibilidades de sucessivas dissoluções de governos pelos presidentes, que são eleitos pela maioria do eleitorado em um sistema que contempla segundo turno, o que estimula a configuração de eleições plebiscitárias e produz instabilidade política após a posse do presidente. Assim, julgamos que o desenho institucional do sistema político é um dos principais fatores para a vigência dessa instabilidade, visto que incentiva comportamentos voluntaristas e irresponsáveis por parte dos presidentes, em um contexto social e político orientado por valores autoritários e por práticas voluntaristas. Essa dissociação entre regras formais democráticas e um sistema político que funciona efetivamente de forma centralizada e baseado em práticas voluntaristas e autoritárias, se apresenta como o fator imediato para a sucessão recorrente de governos que não completaram seus mandatos a partir de 1994.

Mais uma vez lembramos que após as sucessivas nomeações e destituições realizadas pelo Presidente Vieira Nino, no final de 2008 e início de 2009 realizaram-se as eleições legislativas, durante as quais o PAIGC voltou a vencer as eleições com 49,52% dos votos; em segundo lugar, o PRS obteve 25,21% dos votos; em terceiro o PRID, com 7,48% dos votos; na quarta posição ficou o PT, partido que depois dessas eleições desapareceu do cenário político por um bom tempo, com 2,74% dos votos; em quinto lugar está o PND com 2,34% dos votos; em sexto lugar, os partidos PUSD, PSD, PADEC, AFP, CD e PPD com 1% dos votos. Sendo o vencedor das eleições, o PAIGC voltou a nomear o mesmo primeiro-ministro que liderava o governo dissolvido anteriormente pelo Presidente Nino Vieira, Carlos Gomes Júnior, que formou um novo governo em janeiro de 2009³³. Lembrando que as eleições legislativas foram realizadas sob o final da presidência de João Bernardo Vieira Nino, eleito presidente como candidato independente em 2005, com 52,35% dos votos, frente ao segundo colocado, Malam Bacai Sanhá, do PAIGC, que obteve 47,65% dos votos.

Tabela 10: Estrutura Ministerial do Quarto Governo Democrático, liderado pelo PAIGC: 2009-2012.

Instituições Partidárias	Ministérios
Partido Africano para a Independência da	Primeiro-Ministro (mantido)

³³ O governo de Carlos Gomes tomou posse em 7 de janeiro de 2009, e em 2 de março do mesmo ano o Presidente Vieira Nino foi assassinado, antes da conclusão do seu mandato.

Instituições Partidárias	Ministérios
Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	Ministério dos Negócios Estrangeiros, Cooperação das Comunidades (mantido)
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	Ministério do Interior (mantido)
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	Ministério da Defesa Nacional (mantido)
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	Ministério da Justiça (mantido)
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	Ministério das Finanças (mantido)
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	Ministério das Pescas (mantido)
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	Ministério dos Combatentes da Liberdade da Pátria (mantido)
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural (mantido)
Partido Africano para a Independência da	Ministério da Saúde Pública

Instituições Partidárias	Ministérios
Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	(mantido)
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	Ministério da Energia e dos Recursos Naturais (mantido)
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	(Ministério da Presidência do Conselho de Ministros, Comunicação Social e Assuntos Parlamentares) Renomeado para Ministério da Presidência do Conselhos dos Ministros
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	(Ministério da Educação Nacional) Renomeado para Ministério da Educação Nacional, Cultura e da Ciência
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	(Ministério da Economia) Renomeado para Ministério da Economia, do Plano e Integração Regional
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	(Ministério dos Transportes e Comunicação) Renomeado para Ministério da Infraestruturas, Transportes e Comunicação
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	(Ministério do Comércio, Indústria e Artesanato) Renomeado para Ministério do Comércio e Indústria
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	(Ministério da Solidariedade Social, Família e Luta Contra a Pobreza) Renomeado para Ministério da Mulher, Família e Coesão Social e Luta Contra a Pobreza

Instituições Partidárias	Ministérios
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	Ministério da Juventude e Desportos (novo)
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	Ministério da Administrativa Territorial (novo)
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	Ministério da Reforma Administrativa, Função Pública e Trabalho (extinto)

Fonte: Boletim Oficial da República da Guiné-Bissau. Tabela elaborada por autor em 2024.

O novo governo do PAIGC, liderado por Carlos Gomes Júnior, atualizou o padrão de formação de governo unipartidário que tipificou o *modus operandi* do partido até o ano de 2019. O governo formou 18 ministérios, com mudanças nos nomes e nas funções de alguns, enquanto outros foram mantidos ou extintos. Mas não se nota um padrão claro em termos de agregação ou redução de funções ministeriais. Por exemplo, enquanto os ministérios da economia, da educação e da luta contra a pobreza ampliaram a sua nomenclatura, os nomes dos ministérios da presidência do conselho de ministros e o da indústria e comércio indicavam que as funções tinham sido enxutas³⁴.

A formação de um governo unipartidário se consolidou de fato como o padrão do PAIGC, concentrando a titularidade dos ministérios nas mãos de membros do partido. Salientando que este governo poderia ser o único a concluir seu mandato de quatro anos, pois durou três anos. Mas como houve um desentendimento entre Gomes Júnior e os militares, que o acusaram de tentar enfraquecer o poder militar em benefício do governo

³⁴ O Ministério da Presidência do Conselho de Ministros, Comunicação Social e Assuntos Parlamentares, por exemplo, mudou sua nomenclatura e funções, passando a ser denominado de Ministério da Presidência do Conselho de Ministros; o Ministério da Economia passou a designar-se da Economia, do Plano e Integração Regional; o da Educação Nacional passou a se chamar Educação Nacional, Cultura e da Ciência; o de Solidariedade Social, Família e Luta contra a Pobreza, passou a ser o Ministério da Mulher, Família e Coesão Social e Luta Contra a Pobreza; e por último, o Ministério do Comércio, Indústria e Artesanato passou a se denominar Ministério do Comércio e Indústria apenas. Os novos ministérios que surgiram neste governo foram apenas dois: o Ministério da Administrativa Territorial e o Ministério das Infraestruturas e dos Transportes e Comunicação. Por outro lado, apenas um ministério foi extinto, nomeadamente o Ministério da Reforma Administrativa, Função Pública e Trabalho.

civil que liderava, veio o golpe militar de 12 de abril de 2012, liderado por António Indjai, que colocou fim a essa excepcional possibilidade.

O golpe ocorreu durante um período eleitoral agitado, uma vez que Gomes Júnior deixou temporariamente o cargo de primeiro-ministro para concorrer à Presidência da República, da qual saiu como vitorioso no primeiro turno, e com grande possibilidade de ser o vencedor no segundo turno. Essa possibilidade deflagrou o golpe militar antes da realização do segundo turno, com o processo eleitoral sendo cancelado. Vale lembrar que o referido golpe não só interrompeu o processo eleitoral presidencial em 2012, como também depôs o presidente interino, Raimundo Pereira, que havia assumido o cargo após a morte do antigo Presidente Malam Bacai Sanhá, em 2009. Também foi derrubada a Primeira-Ministra Interina, Adiato Djaló Nandigna, que ocupou este cargo depois de Gomes Júnior ter deixado o cargo temporariamente para concorrer às eleições presidenciais, conforme explicado acima.

Após um acordo envolvendo militares, partidos, políticos e empresários, no mesmo ano de 2012 foram nomeados Manuel Serifo Nhamadjo como Presidente de Transição e Rui Duarte de Barros como Primeiro-Ministro de Transição. O governo de transição foi formado com o propósito de organizar as novas eleições e restaurar a ordem constitucional, o que aconteceu apenas quase dois anos após a queda do governo vigente anteriormente, pois novas eleições legislativas só aconteceram entre o final de 2013 e início de 2014. E novamente o Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde venceu as eleições legislativas com 55,88% dos votos e formou um novo governo em 2014, liderado por Domingos Simões Pereira, ao mesmo tempo em que Mario Vaz assumia a Presidência da República, eleito pelo PAIGC nas eleições presidenciais daquele ano, com 61,9% dos votos.

4.4.5. Perfil Ministerial do Quinto Governo Democrático da Guiné-Bissau, Sob a Liderança do PAIGC: 2014-2015

O Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC) foi o vencedor das eleições legislativas no ano de 2014, gerando um novo governo que durou apenas um ano. Na verdade, o partido venceu todas as eleições legislativas realizadas no país, exceto as eleições gerais vencidas pelo PRS, realizadas em 2000, a única que de fato perdeu até o ano de 2023. Assim, o modelo político-organizacional do Estado sob o regime democrático também foi fortemente influenciado pela atuação governamental do

PAIGC, que atuava no aparato estatal desde a independência. A vitória do PAIGC nas eleições de 2014 mostra como o maior e mais antigo partido da Guiné-Bissau continuou a dominar a competição eleitoral partidária, lhe possibilitando continuar modelando as estruturas ministeriais do Estado guineense³⁵.

O governo desta legislatura foi liderado por Domingos Simões Pereira, que formou um governo aberto à participação de outros partidos, como o PRS, o PUSD, e o UM. Essa coalizão deveu-se aos resultados eleitorais, visto que a distribuição relativa dos votos não garantiu maioria ao PAIGC. Após as eleições de 2014, os resultados eleitorais foram os seguintes: o PAIGC, como partido mais votado, obteve 47,9% dos votos; o PRS, que passou a integrar a coalizão, se situou com 30,8% dos votos, os dois partidos totalizando 78,7% dos votos; o PND ficou com 4,87% dos votos; o PCD com 3,37%; o PRID com 3,06% dos votos; o UPG com 1,86% dos votos; o UM com 1,84% dos votos; o RGB com 1,62% dos votos, e o PUSD com 0,69% dos votos, indicando que partidos que obtiveram fortes votações em eleições anteriores praticamente submergiram. Salientando que estas eleições legislativas ocorreram sob a presidência do Presidente de Transição Manuel Serifo Nhamadjo.

Tabela 11: Estrutura Ministerial do Governo do PAIGC: 2014-2015.

Instituições Partidárias	Ministérios
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	Primeiro-Ministro (mantido)
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	Ministério da Administração Interna (mantido)
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	Ministério dos Negócios Estrangeiros, Cooperação Internacional e das Comunidades (mantido)
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	Ministério da Defesa Nacional (mantido)

³⁵ Mais uma vez o governo durou apenas um ano, o que mostra o fracasso do sistema multipartidário democrático da Guiné-Bissau. Todos os governos eleitos democraticamente foram vítimas de destituição, prática que se tornou comum na cena política guineense.

Instituições Partidárias	Ministérios
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural (mantido)
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	Ministério da Saúde Pública (mantido)
Partido Unido Social Democrata (PUSD)	Ministério da Justiça (mantido)
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	(Ministério da Presidência do Conselhos dos Ministros), renomeado para Ministério da Presidência do Conselho de Ministros e Assuntos Parlamentares
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	(Ministério da Energia e dos Recursos Naturais), renomeado para Ministério dos Recursos Naturais
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	(Ministério da Economia, do Plano e Integração Regional) renomeado para Ministério da Economia e Finanças
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	(Ministério da Educação Nacional, Cultura e da Ciência) renomeado para Ministério da Educação Nacional
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	(Ministério da Mulher, Família e Coesão Social e Luta Contra a Pobreza), renomeado para Ministério da Mulher, Família e Coesão Social
Partido da Renovação Social (PRS)	(Ministério da Energia e dos Recursos Naturais), renomeado para Ministério da Energia e Indústria
Partido da Renovação Social (PRS)	(Ministério do Comércio e Indústria), renomeado para Ministério do Comércio e Artesanato
Partido da Renovação Social (PRS)	Ministério da Função Pública e Reforma Administrativa (novo)
Partido Africano para a Independência da	Ministério das Obras Públicas, construção

Instituições Partidárias	Ministérios
Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	Construções e Urbanismo (novo)
União Para a Mudança (UM)	Ministério da Comunicação Social (novo)
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	Ministério das Pescas (extinto)
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	Ministério da Juventude e Desporto (extinto)
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	Ministério de Combatentes da Liberdade da Pátria (extinto)
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	Ministério da Administrativa Territorial (extinto)
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	Ministério das Infraestruturas, Transporte e Comunicação (extinto)

Fonte: Deutsche Welle. Adaptação do autor em 2024.

O quinto governo do PAIGC, liderado por Domingos Simões Pereira em 2014, foi integrado por 16 ministérios. Integravam a coalizão o Partido da Renovação Social (PRS) ocupando três ministérios (o Ministério da Energia e Indústria; o Ministério da Função Pública e Reforma Administrativa e o Ministério do Comércio e Artesanato); o Partido Unido Social Democrata (PUSD), surpreendentemente ocupando o Ministério da Justiça e, finalmente, a União para a Mudança ocupou o Ministério da Comunicação Social. O PAIGC, partido vencedor das eleições legislativas, além de ter mais ministérios, ocupava também áreas sensíveis para a política interna do governo, tais como o Ministério do Interior, o Ministério da Administração Interna, o Ministério da Defesa Nacional e o Ministério dos Negócios Estrangeiros, Cooperação Internacional e das Comunidades Regra geral, a mudança no perfil dos ministérios seguiu a dinâmica das mudanças anteriores: extinção e reposição de nomes já utilizados em governos anteriores, numa lógica administrativa circular, que talvez expresse tanto a necessidade de recompor relações no âmbito do PAIGC e com demais partidos após cada eleição, quanto pela necessidade de responder à gestão de problemas vivenciados por grupos sociais

específicos³⁶. Mas salientando que o percentual de cadeiras do PRS não corresponde à proporcionalidade de sua votação, visto que obtendo 30% dos votos, mas ficou apenas com três ministérios em 16.

Mas é fato que o governo de Domingos Simões Pereira foi menos centralizado que os governos anteriores do PAIGC, visto que tentou integrar outros partidos ao governo, que representavam interesses sociais mais diversificados que as tradicionais lideranças do PAIGC.

Contudo, embora este governo apresentasse uma composição ministerial menos centralizada no PAIGC que os anteriores, para não romper com a tradição, teve uma existência muito curta, sendo dissolvido em 2015 pelo Presidente da República, José Mário Vaz, eleito pelo próprio PAIGC. As causas da queda do governo são complexas e incluem as razões políticas e pessoais de sempre, mobilizadas pelo presidente da ocasião. O presidente em exercício alegou que o Primeiro-Ministro, Domingos Simões Pereira, estava envolvido em corrupção, embora sem provas objetivas tornadas públicas ou judicializadas.

4.4.6. Perfil do Sexto Governo Democrático sob a Liderança do PAIGC: 2019-2020

Com a queda do governo anterior, dissolvido pelo Presidente Mário Vaz, ocorreram sucessivas nomeações e demissões e, após mais de três anos, isto é, em 2019, foram convocadas novas eleições legislativas, período após o qual o Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde voltou novamente a vencer as eleições e manteve a mesma composição ministerial do governo anterior. A distribuição dos votos pelos principais partidos foi a seguinte: o PAIGC ficou com 47% dos votos, seguido pelo

³⁶ Quanto aos nomes, houve diversas alterações de nomes nos ministérios em relação ao governo que o precedeu, incluindo a extinção e surgimento de novos nomes ministeriais. Por exemplo, o que era o Ministério da Presidência do Conselho dos Ministros foi substituído pelo Ministério da Presidência do Conselho de Ministros e Assuntos Parlamentares, voltando às funções de articulação parlamentar antes vigentes; o Ministério de Energia e dos Recursos Naturais passa a chamar-se apenas Ministério dos Recursos Naturais, o da Economia, do Plano e Integração Regional passou a ser Economia e Finanças; o da Educação Nacional, Cultura e da Ciência passou a se denominar Ministério da Educação Nacional; e o que se chama Ministério da Mulher, Família e Coesão Social e Luta Contra a Pobreza foi transformado em Ministério da Mulher, Família e Coesão Social. Os ministérios extintos foram cinco: Pescas; Juventude e Desporto; Combatentes da Liberdade da Pátria; Administrativa Territorial e o Ministério das Infraestruturas, Transporte e Comunicação. Quanto aos novos, foram apenas três: Obras Públicas, Construções e Urbanismo; Comunicação Social, e o Ministério da Função Pública e Reforma Administrativa, retornando este a uma nomenclatura anterior.

partido dissidente do PAIGC, o MADEM-G15, com 27% dos votos; o PRS se situou com 21% dos votos; o APU-PDGB com 5 % dos votos; UM e PND, ambos com 1% dos votos.

Convém lembrar que em 2019 o próprio Presidente Mário Vaz saiu do PAIGC e concorreu de forma independente nas eleições presidenciais daquele ano, antes de ingressar no MADEM-G15 nos anos seguintes.

O fato é que o PAIGC continuou a dominar a cena eleitoral das eleições legislativas, mesmo com a dissolução dos seus sucessivos governos após 1998. É surpreendente que o partido, mesmo com o constante impedimento de exercício de seus governos, continuasse a ganhar todas as eleições legislativas, fosse por maioria absoluta ou por maioria simples. Sob esse quadro de constante adesão do eleitorado ao partido, não podemos descartar a hipótese de que essas sucessivas dissoluções tenham estimulado um certo tipo de solidariedade eleitoral ao partido, tendo em vista a notória rejeição que grande parte da população da maioria dos países desenvolvidos costuma demonstrar diante dos partidos políticos. Vale lembrar que as eleições legislativas acima referidas foram realizadas sob a presidência de José Mário Vaz, eleito presidente em 2014 pelo PAIGC com 61,92% dos votos, contra o segundo colocado, Nuno Gomes Nabiam do APU-PDGB, com 38,08% dos votos.

Após a vitória nas eleições legislativas de 2019, o PAIGC indicou Aristides Gomes como Primeiro-Ministro, nomeado como primeiro-ministro pelo então Presidente José Mário Vaz no mesmo ano.

Tabela 12: Estrutura Ministerial do Sexto Governo Democrático da Guiné-Bissau, liderado pelo PAIGC: 2019-2020.

Instituições Partidárias	Ministérios
Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	Primeiro-Ministro (mantido)
Assembleia do Povo Unido-Partido Democrático da Guiné-Bissau (APU-PDGB)	Ministério da Presidência do Conselho de Ministros e Assuntos Parlamentares (mantido)

Instituições Partidárias	Ministérios
Partido Africana para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	Ministério da Economia e Finanças (mantido)
Partido Africana para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	Ministério da Saúde Pública (mantido)
Partido Africana para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	(Ministério dos Negócios Estrangeiros, Cooperação Internacional e Comunidades). Renomeado para Ministério dos Negócios Estrangeiros e Comunidades
Partido Africana para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	(Ministério da Defesa Nacional), renomeado para Ministério da Defesa e Combatentes da Liberdade da Pátria
Assembleia do Povo Unido - Partido Democrático da Guiné-Bissau (APU-PDGB)	(Ministério da Administração Interna) Renomeado para Ministério do Interior
Partido da Nova Democracia (PND)	(Ministério do Comércio e Artesanato) Renomeado para Ministério do Comércio e Indústria
Partido Africana para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	(Ministério da Educação Nacional) Renomeado para Ministério da Educação Nacional e Ensino Superior

Instituições Partidárias	Ministérios
Assembleia do Povo Unido-Partido Democrático da Guiné-Bissau (APU-PDGB)	(Ministério da Função Pública e reforma Administrativa). Renomeado para Ministério da Administração Pública e Modernização do Estado
Movimento Patriótico (MP)	(Ministério da Justiça) Renomeado para Ministério da Justiça e dos Direitos Humanos
Partido Africana para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	(Ministério da Mulher, Família e Coesão Social) Renomeado para Ministério da Mulher, Família e Proteção Social
Partido da Unidade Nacional (PUN)	(Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural) Renomeado para Ministério da Agricultura e Florestas
Partido Africana para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	(Ministério da Energia e Indústria) Renomeado para Ministério dos Recursos Naturais e Energia
Partido Africana para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	Ministério das Infraestruturas, Habitação e Desenvolvimento Humano (novo)
Partido Africana para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	Ministério da Administração Territorial e Gestão Eleitoral (novo)
Partido Africana para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	Ministério das Pescas (novo)
Partido Africana para a Independência da	Ministério das Obras Públicas, construção

Instituições Partidárias	Ministérios
Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	Construções e Urbanismo (extinto)
Partido Africana para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC)	Ministério da Comunicação Social (extinto)

Fonte: Deutsche Welle (DW). Adaptação do autor 2024.

O novo governo do PAIGC foi composto por 16 ministérios e manteve a natureza partidária relativamente aberta vigente no seu governo anterior, mesmo com a maioria dos ministérios sendo ocupado pelo partido, que não abria mão de dominar o cenário ministerial do governo. No mínimo, pode-se argumentar que o PAIGC produziu o seu segundo governo limitado, mas não um governo totalmente representativo dos resultados das urnas. Dentre os 16 ministérios, o PAIGC ocupava 10, com os restantes das pastas sendo ocupadas da seguinte forma: Assembleia do Povo Unido-Partido Democrático da Guiné-Bissau (APU-PDGB) ocupando três ministérios, nomeadamente o Ministério da Presidência do Conselho de Ministros e dos Assuntos Parlamentares; o Ministério do Interior, e o Ministério da Administração Pública e da Modernização do Estado. O Partido da Nova Democracia ocupou o Ministério do Comércio e Indústria; o Movimento Patriótico (MP) ocupou o Ministério da Justiça e dos Direitos Humanos. Por fim, o Partido da Unidade Nacional (PUN) ocupou o Ministério da Agricultura e Florestas.

Ressaltamos que o PAIGC optou por formar um governo de maioria mínima, mesmo sob o quadro de risco político permanente vigente no país, tendo em vista que seus aliados na coalizão obtiveram muito poucos votos: o APU-PDGB com 5 % dos votos, e o UM e o PND, ambos com 1% dos votos, sendo que o PUN nem pontuou 1% dos votos. Nesse sentido, o PAIGC, com 47% dos votos, se recusou a formar coligação com o segundo partido mais votado, o MADEM-G15, que obteve 27% dos votos. Também não incorporou o PRS, um aliado em eleições legislativas anteriores e terceiro mais votado, com 21% dos votos, o que poderia lhe garantir uma maioria parlamentar confortável na formação do governo. Parte da explicação se encontra nas rivalidades políticas que mantinha com o partido dissidente, o segundo colocado MADEM-15, embora permaneça obscura a sua recusa em incorporar o PRS, partido que havia integrado governos do PAIGC em períodos anteriores.

Um elemento importante a registrar na tabela acima é a perda de um dos ministérios considerados essenciais para a coordenação da vida política cotidiana do PAIGC, o Ministério do Interior, que sempre foi ocupado pelo partido em governos anteriores. A abdicação deste ministério deve-se provavelmente às exigências de sua coligação pós-eleitoral, visto que a formação de um governo de maioria mínima forçou o partido a entregar o ministério à coligação Assembleia do Povo Unido-Partido Democrático da Guiné-Bissau (APU-PDGB).

Em relação às mudanças nos nomes dos ministérios neste governo em comparação ao anterior, o padrão se repetiu, como em todos os outros governos anteriores³⁷. Como as mudanças nos nomes foram muitas, atingindo inclusive as pastas ocupadas pelos demais partidos da coalizão, é plausível pensar que as mudanças também tinham o objetivo de resolver problemas internos no âmbito do PAIGC, visto que nessa data o partido já tinha passado pela experiência de perder pelo menos 15 parlamentares – os fundadores do MADEM-15 – e duas de suas lideranças que haviam sido presidentes da república: Mário Vaz e Nino Vieira.

Mantendo a tradição política que emergiu a partir da instauração do semipresidencialismo, o novo governo não durou mais que poucos meses, uma vez que foi empossado em 08 de novembro de 2019 e dissolvido em 29 de fevereiro de 2020 pelo então Presidente da República, Umaro Sissoco Embaló, que havia sido eleito pelo MADEM-G15 no segundo turno das eleições presidenciais, em 29 de dezembro de 2019, depois de derrotar o candidato do PAIGC Domingos Simões Pereira com 53,55% dos votos, contra 46,45% dos votos do candidato do PAIGC. Com a dissolução deste novo

³⁷ O Ministério dos Negócios Estrangeiros, Cooperação Internacional e Comunidades passou a ser o Ministério dos Negócios Estrangeiros e Comunidades; o de Defesa Nacional, passou a ser de Defesa e Combatentes da Liberdade da Pátria; o da Administração Interna foi alterada para Ministério do Interior; o Ministério do Comércio e Artesanato passou a ser o Ministério do Comércio e Indústria; o Ministério da Educação Nacional foi alterado para Ministério da Educação Nacional e Ensino Superior; o antigo Ministério da Mulher, Família e Coesão Social foi alterada para Ministério da Mulher, Família e Proteção Social. o da Agricultura e Desenvolvimento Rural passou a ser da Agricultura e Florestas; o Ministério da Energia e Indústria foi transformado em Recursos Naturais e Energia; o da Função Pública e Reforma Administrativa foi alterado para Ministério da Administração Pública e Modernização do Estado, e o Ministério da Justiça passou a ser o Ministério da Justiça e dos Direitos Humanos. Os extintos foram apenas dois; o Ministério das Obras Públicas, Construção Construções e Urbanismo, e o Ministério da Comunicação Social. Por outro lado, os nomes dos novos ministérios que surgiram foram três: Ministério das Infraestruturas, Habitação e Desenvolvimento Humano, o Ministério da Administração Territorial e Gestão Eleitoral, e o Ministério das Pescas.

governo, dois anos depois foram realizadas as eleições legislativas de 2023, e a Coligação PAIGC-Plataforma Aliança Inclusiva Pai-Terra Ranka venceu e formou o seu governo.

4.4.7. Perfil Ministerial do Sétimo Governo Democrático, Sob a Liderança da Plataforma Aliança Inclusiva Pai -Terra Ranka: 2023 - 2024

A Plataforma de Aliança Pai-Terra Ranka foi uma coligação política e eleitoral, formada antes das eleições legislativas de 2023 pelo PAIGC como líder, o União para a Mudança (UM), o Partido da Convergência Democrática (PCD), o Movimento Democrático Guineense (MDG) e o Partido Social-Democrata (PSD). É importante notar que depois dessa coligação pré-eleitoral, houve uma fase de ampliar a coalizão política, formada pela incorporação do PRS e o PTG para formar um novo governo de coalizão. Após a composição desta última, unindo a já formada coligação eleitoral Pai-Terra Ranka com o PRS e o PTG, foi indicado Geraldo Martins, do PAIGC, como primeiro-ministro, que por sua vez definiu a formação ministerial do governo. Os partidos da Plataforma Aliança Inclusiva Pai-Terra Ranka venceram com 53% dos votos; em segunda posição ficou o MADEM-G15 com 28% dos votos; em terceiro o PRS com 12% dos votos, e em quarta posição ficou o PTG, que ressurgiu em 2023 e obteve 6% dos votos. Lembrando que essas eleições ocorreram sob a presidência de Umaro Sissoco Embaló, eleito presidente em 2019 pelo MADEM-G15 com 53,55% dos votos, frente ao segundo colocado Domingos Simões Pereira, do PAIGC, com 47,45% dos votos.

Tabela 13: Estrutura Ministerial do Governo da Coligação Plataforma Pai-Terra Ranka-Aliança Inclusiva 2023

Instituições Políticas	Ministérios
Plataforma de Aliança Pai-Terra Ranka-PAIGC	Primeiro-Ministro
Partido da Renovação Social (PRS)	Ministério da Presidência do Conselho de Ministros e Assuntos Parlamentares (Mantido)

Instituições Políticas	Ministérios
Plataforma de Aliança Pai-Terra Ranka-PAIGC	Ministério dos Negócios Estrangeiros, Cooperação Internacional e Comunidades (Mantido)
Plataforma de Aliança Pai-Terra Ranka-PAIGC	Ministério do Interior (Mantido)
Plataforma de Aliança Pai-Terra Ranka-PAIGC	Ministério da Economia e Finanças (Mantido)
Plataforma de Aliança Pai-Terra Ranka-PAIGC	Ministério da Justiça e dos Direitos Humanos (Mantido)
Partido da Renovação Social (PRS)	Ministério da Saúde Pública (Mantido)
Plataforma de Aliança Pai-Terra Ranka-PAIGC	Ministério da Ação Social, Família e Promoção da Mulher (Mantido)
Partido dos Trabalhadores Guineense (PTG)	Ministério da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural (Mantido)
Partido da Renovação Social (PRS)	(Ministério da Defesa e Combatentes da Liberdade da Pátria) Renomeado para Ministério da Defesa Nacional
Plataforma de Aliança Pai-Terra Ranka-PAIGC	(Ministério da Administração Territorial e Gestão Eleitoral) Renomeado para Ministério da Administração Territorial e Desenvolvimento Local
Plataforma Aliança Pai-Terra Ranka-PAIGC	(Ministério da Administração Pública e Modernização do Estado) Renomeado para Ministério da Administração Pública, Trabalho e Modernização do Estado
Plataforma de Aliança Pai-Terra Ranka-PAIGC	(Ministério da Educação Nacional, Ensino Superior) Renomeado para Ministério da Educação Nacional, Ensino Superior e Investigação Científica

Instituições Políticas	Ministérios
Plataforma de Aliança Pai-Terra Ranka-PAIGC	(Ministério das Pescas) Renomeado para Ministério das Pescas e Economia Marítima
Partido da Renovação Social (PRS)	(Ministério dos Recursos Naturais e Energia) Renomeado para Ministério dos Naturais
Partido União para a Mudança (UM))	(Ministério do Comércio e Indústria) Renomeado para Ministério do Comércio
Plataforma de Aliança Pai-Terra Ranka-PAIGC	Ministério da Cultura, Juventude e Desportos (novo)
Plataforma de Aliança Pai-Terra Ranka-PAIGC	Ministério das Obras Públicas, Habitação e Urbanismo (novo)
Plataforma de Aliança Pai-Terra Ranka-PAIGC	Ministério dos Transportes e Comunicações (novo)
Plataforma de Aliança Pai-Terra Ranka-PAIGC	Ministério das Infraestruturas, Habitação e Desenvolvimento Humano (extinto)

Fonte: Deutsche Welle (DW). Adaptação do autor 2024.

Verificando o número de ministérios criados para a aliança ampliada, nota-se que a coligação vencedora da eleição, sobretudo o PAIGC, o principal e o maior partido da coligação original Pai-Terra Ranka, liderada por ele, além de ocupar mais ministérios, foi quem deteve o controle dos ministérios considerados estratégicos entre os quatro mencionados, exceto o Ministério da Defesa Nacional, que foi ocupado pelo PRS, um partido que desde a primeira década deste século vinha se consolidando como um partido de força eleitoral constante. Entre os 19 ministérios criados, os partidos da coligação Pai-Terra Ranka, principalmente por meio do PAIGC - com exceção de um único ministério,

ocupado pelo UM -, ocuparam 14 ministérios, e os restantes cinco ministérios foram divididos entre o PRS, que ocupou quatro, e o PTG³⁸ que detinha apenas um ministério.

O padrão de mudanças seguiu a trajetória político-administrativa anterior, visto que alguns ministérios foram modificados e outros extintos, além da reposição de antigas siglas³⁹. Mas no âmbito dos modificados, como sempre velhos nomes foram repostos, num movimento pendular de circulação repetitiva de idas e vindas, que só pode ser explicado caso os mesmos grupos políticos tenham ocupado os sucessivos governos dissolvidos.

Ao fim de todo o período analisado, 1994-2023, convém salientar que os ministérios politicamente importantes desde a independência, em 1974, continuaram exercendo papéis importantes. Ministérios como os do Conselho de Ministros, da Justiça, Interior, Defesa e Negócios Estrangeiros, continuam detendo o controle de funções importantes no âmbito do Estado, tais como o processo de coordenação de governo, o exercício do controle político do território, a segurança do Estado e as relações internacionais. E na medida em que a competição eleitoral no período multipartidário democrático foi avançando, foram surgindo novos ministérios sociais ou foram sendo ampliadas as funções dos já existentes, atribuindo-lhes novos nomes.

As mudanças foram mais significativas nos critérios de seleção dos Ministros em alguns governos de coalizão. No segundo governo democrático da Guiné-Bissau, por exemplo, liderado pela coligação do Partido da Renovação Social (PRS) e Resistência da Guiné-Bissau - Movimento Bafatá (RGB) em 2000, foram modificados os critérios da escolha de Ministros. A escolha foi feita dentro dos quadros da coligação dos dois partidos, mas incluindo o PAIGC, que manteve o controle do Ministério da Defesa Nacional, por este tratar dos militares originários do processo de luta pela independência e por de fato representarem um risco político para a estabilidade democrática. Embora a

³⁸ O PTG, é um dos exemplos do problema da volatilidade do sistema eleitoral da Guiné-Bissau mencionado no terceiro capítulo. Os partidos surgem, desaparecem e voltam novamente.

³⁹ Notas na tabela que o Ministério denominado Ministério da Defesa e Combatentes da Liberdade da Pátria passou simplesmente a ser Ministério da Defesa Nacional; o da Administração Territorial e Gestão Eleitoral foi alterado para Ministério da Administração Territorial e Desenvolvimento Local; o Ministério da Administração Pública e Modernização do Estado passa a ser Ministério da Administração Pública, Trabalho e Modernização do Estado; o da Educação Nacional e Ensino Superior passa a ser Ministério da Educação Nacional, Ensino Superior e Investigação Científica, e o Ministério do Comércio e Indústria passou a se denominar Ministério do Comércio. Quanto aos novos, surgiram três, nomeadamente o Ministério da Cultura, Juventude e Desportos, o Ministério das Obras Públicas, Habitação e Urbanismo, e o Ministério dos Transportes e Comunicações. Por outro lado, os extintos foi apenas um, neste caso o Ministério das Infraestruturas, Habitação e Desenvolvimento Humano

aliança política partidária pós-eleitoral do ano 2000 tenha obtido 65,7% dos votos, o que possibilitaria formar um governo unitário, ela incluiu o PAIGC, muito em função da importância política de seus quadros e dirigentes políticos.

Lembrando que nos três primeiros governos democráticos do PAIGC - o governo de 1994, liderado por Manuel Saturnino Costa; o governo de 2004, liderado por Carlos Gomes Júnior; e o governo de 2009, também liderado por Carlos Gomes Júnior - as nomeações obedeceram sobretudo a critérios de lealdade partidária e ao histórico de serviços prestados ao movimento de libertação nacional. Assim, nos governos que saíram das três primeiras legislaturas vencidas pelo PAIGC, todos os ministros provinham do PAIGC.

Destacamos que além do governo de coligação PRS e RGB/MB, formado em 2000, os restantes governos democráticos do PAIGC, nomeadamente os governos formados nos anos de 2014, 2019 e de 2023, conforme apresentados nas tabelas, foram governos de coalizão, um pouco menos centralizados nas mãos do PAIGC que as três primeiras legislaturas, mesmo que o partido tenha ficado como partido dominante dentro da coalizão. Nesses casos inclusive ocorreram alterações na distribuição de pastas-chave entre os diferentes interesses partidários, como aconteceu no governo de coligação PRS-RGB/BM em 2000, e em 2014, em que o Ministério da Justiça foi ocupado pelo Partido Unido Social Democrata (PUSD). Da mesma forma, no governo formado em 2019 liderado pelo PAIGC, o Ministério do Interior foi também um importante ministério ocupado pela Assembleia do Povo Unido - Partido Democrático da Guiné-Bissau (APU-PDGB). Além disso, o Ministério da Justiça e Direitos Humanos foi ocupado pelo Movimento Patriótico (MP). E por fim, o governo do PAIGC em 2023 cedeu o Ministério da Defesa Nacional ao PRS.

Além de algumas mudanças de natureza mais permanentes, grande parte delas eram circulares, no sentido de que eram padrões qualitativos e quantitativos que se dissipavam para voltar depois. Esse foi o caso da quantidade de pastas, que mais comumente oscilou entre um mínimo de 16 e um máximo de 19 em cada governo, de acordo o grau de conflitos internos e externos ao PAIGC, ou mesmo se era um governo de coalizão ou não. Também as sucessivas mudanças na nomenclatura dos ministérios era um procedimento político constante a cada mudança de governo. E como já dito antes, na nossa interpretação esse quadro instabilidade político-administrativa incrementavam as consequências dos inevitáveis processos de ajustes mútuos, tendo em vista que, sob condições não institucionalizadas, eles tendem a gerar conflitos políticos, distorções no

processo de formulação e implementação de políticas e baixa eficiência administrativa geral.

4.5. O PAIGC e as Mudanças no Perfil Ministerial do Estado

As mudanças que ocorreram na formação dos governos democráticos e no perfil da organização ministerial dos mesmos, foram acompanhadas pela perda de centralidade política relativa do PAIGC, mas também pelo fim de seu papel de principal organização de orientação política sobre os rumos do país, tendo em vista que a inserção do país no sistema internacional também modificou as perspectivas sobre o desenvolvimento econômico. Assim, no contexto do pluripartidarismo, o partido já não era mais o único no tabuleiro político, embora tenha saído vitorioso na maioria esmagadora das eleições, com seus governos sempre sendo dissolvidos por lideranças políticas que, na maior parte, eram ex-membros do partido.

Convém ressaltar que o tipo de semipresidencialismo vigente no país se situa como um fator decisivo para o quadro de desestabilização política que caracteriza a dinâmica do sistema político da Guiné- Bissau. O conjunto de regras do sistema presidencial atribui excessivos poderes ao presidente, que pode dissolver o governo e a Assembleia Nacional Popular, e em ambos os casos nomear nomes de sua confiança pessoal de forma sucessiva - mesmo que estes não exerçam mandato parlamentar -, sem que tenha que convocar eleições de forma antecipada para formar um novo governo. Lembrando que os presidentes podem indicar os chefes de governo de sua preferência pessoal, sem que estes sejam membros do parlamento após três sucessivas recusas dos presidentes dos nomes indicados pela assembleia. Com esses baixos custos políticos, os presidentes se tornaram o principal fator de desestabilização do sistema político, visto que efetivamente eles de fato governam o país por meio de chefes de governo indicados por eles.

Ao fim, essas regras incentivam padrões de comportamento centralizadores e voluntaristas por parte dos presidentes, se configurando como uma alternativa a qualquer tentativa de limitação política dos presidentes por parte dos partidos políticos. Assim, a constante instabilidade política, a fragmentação do sistema político, os constantes golpes de Estado e as sucessivas dissoluções de governos, apontam para a inexistência de uma genuína comunidade política estruturada em torno de regras republicanas e de um projeto comum de nação. Na sua ausência, os diversos grupos em disputa atuam de forma

disruptiva, visualizando sempre a possibilidade de conquista de um poder que se defronta com poucas mediações institucionais.

De fato, não houve um único governo formado a partir das eleições legislativas que tenha concluído o seu mandato. Com isso, podemos considerar que o processo eleitoral serve mais para estabelecer padrões não violentos de relações entre as elites políticas e para fornecer legitimidade à classe política eleita, do que para definir as efetivas condições de governabilidade e de responsividade democráticas vigentes no país. Ressaltando que nas eleições parlamentares os eleitores votam no símbolo do partido, sem lista aberta ou fechada, enquanto nas eleições presidenciais os votos são pessoais, portanto, os eleitores votam no candidato. Qualquer pessoa pode candidatar-se a presidente de forma independente, sem partido, e ser apoiado por qualquer partido. Mas essa forma de candidatura independente existe apenas nas eleições presidenciais, e não nas eleições parlamentares.

No contexto dessas formas de enquadramento institucional da disputa política, a sucessão de governos dissolvidos pelos presidentes com as recorrentes mudanças no perfil dos ministérios no contexto democrático, revela que o modelo político da Guiné-Bissau apresenta agudos problemas de estabilidade, governabilidade e efetividade para os governos em curso. Trata-se de um ambiente político e administrativo que tende a transformar corriqueiros processos de ajustes mútuos em potenciais conflitos no interior do Estado.

Na prática, o processo político substantivo demonstra que as prerrogativas da Assembleia em indicar o primeiro ministro e o papel exercido por este como responsável pela política doméstica, são regras sem nenhuma efetividade política e incapazes de se situarem como uma efetiva contraposição às tendências majoritárias do sistema, que se cristalizam principalmente nos excessivos poderes de presidentes eleitos pelo voto direto e em eleições de dois turnos. Efetivamente, funciona um semipresidencialismo altamente centralizado no presidente, que eventualmente é apoiado tanto pelas Forças Armadas quanto pelo eleitorado como fonte imediata de legitimidade política majoritária.

Essas fontes de força política e eleitoral dos presidentes, incluindo poderes fáticos que surgiram como interesses organizados após a democracia em 1994 e a inserção do país no sistema financeiro internacional, situam os presidentes com uma legitimidade e um poder de coerção que os primeiros-ministros não possuem. A força política e o simbolismo do voto direto, em um país com as desigualdades sociais e a fragmentação étnica e política como as existentes na Guiné-Bissau, indicam que os presidentes

conseguem estabelecer vínculos políticos com parte significativa do eleitorado, vínculo atualizado pelo sistema de eleição majoritária, que na prática transforma o sistema político do país em um sistema presidencialista com alta centralização de poder.

Uma das explicações possíveis para o comportamento de conciliação dos partidos políticos com esse quadro de alta centralização na Presidência da República, é que parte das lideranças partidárias eventualmente ocupam cargos no aparato estatal e dependem dos presidentes eleitos para manterem esses cargos e outros recursos de poder estatal. Inclusive porque, mesmo com a dissolução dos gabinetes formados após as eleições, é de se supor que parte dos ministros permanecem integrando os sucessivos governos posteriores nomeados pelos presidentes em exercício. Nesse sentido, os partidos gravitam mais em torno da dinâmica interna do aparato estatal, crucial para a sobrevivência política, do que em torno da conturbada sociedade guineense. Essa constante instabilidade política, que mistura erráticas e circunstanciadas mudanças político-administrativas com traços de continuísmo político em cargos de direção, transforma os processos de ajustes mútuos e de análise parcial em procedimentos prejudiciais à estabilidade política e à eficiência administrativa.

Por fim, uma questão política também importante refere-se ao comportamento político-eleitoral do PAIGC e às suas estratégias políticas. Se as eleições majoritárias para presidente exercem esse papel no processo de centralização do poder político, duas questões cabem aqui. Primeiro, qual o sentido da manutenção de um sistema semipresidencialista na Guiné-Bissau, se os governos formados são sempre dissolvidos. Em segundo lugar, qual a razão do PAIGC não ganhar sempre as eleições majoritárias, embora tenha liderado as eleições legislativas em grande parte dos pleitos realizados?

Questões políticas mais contextuais podem contribuir para a compreensão dessas questões. No próximo capítulo realizaremos uma abordagem mais geral, tentando indicar as características mais gerais e históricas da trajetória política e institucional da Guiné-Bissau e as condições contextuais que condicionam a conturbada experiência democrática do país.

Cap. 5 - A Trajetória do PAIGC e o Contexto das Transformações Políticas da Guiné-Bissau

Este capítulo explora as transformações políticas gerais ocorridas na Guiné-Bissau desde a independência, destacando as mudanças políticas e os problemas que surgiram a partir da instauração do multipartidarismo em 1994 e do surgimento de novos padrões de interação no âmbito do sistema político. Nesse sentido, a partir de uma abordagem mais geral e contextualizada, o capítulo se situa como uma tentativa de explicar os processos de deslocamento de poder político, administrativo e eleitoral descritos nos capítulos anteriores. Nele, procuramos mostrar as mudanças políticas e institucionais gerais que incidiram como obstáculos diante do PAIGC, mesmo com este se mantendo como o principal partido no contexto do sistema pluripartidário, processo descrito nos dois capítulos anteriores.

Mas também como visto anteriormente, ganhar as eleições legislativas no sistema político da Guiné-Bissau não significa manter o controle do processo político, tendo em vista que nenhum governo conseguiu concluir o mandato de quatro anos. Mais importante seria ganhar com mais frequência as eleições presidenciais. Mas nestas o partido teve um desempenho mais limitado ao longo do período democrático. Inclusive porque muitos de seus líderes, abandonaram o partido e se candidataram por outros partidos. Imigração esta que inclusive nos faz refletir sobre como funcionava efetivamente a dinâmica interna na estrutura hierarquizada e centralizada do PAIGC.

O fato é que as mudanças gerais ocorridas no sistema político se situaram como fatores adversos a um partido que foi originalmente estruturado como partido único e que detinha o monopólio do poder político. Como considera Panebianco (2005), a origem de um partido é um momento marcante na sua trajetória, que condiciona tanto a sua forma de organização quanto seu processo de institucionalização. Essa condição de origem, que marcou a trajetória organizacional do partido e sua forma de atuação, incidiu como uma limitação na forma de atuação e na organização do PAIGC no período democrático, se situando como um dos principais obstáculos à manutenção da centralidade política do partido, em um contexto político que passou a requisitar capacidade de negociação e renúncia do sentido de destino histórico que porventura o partido ainda alimentasse. Como visto no capítulo anterior, mesmo nos casos em que o partido não conseguia formar a maioria absoluta das cadeiras após as eleições legislativas, na maior parte das vezes o

PAIGC optou por formar governos unipartidários ou manteve a maioria dos ministérios, preservando um controle administrativo que era desproporcional à sua votação.

Postas essas ressalvas quanto às características do partido no contexto das mudanças ocorridas a partir da democratização, o que se pretende aqui, a partir de uma abordagem mais contextual, é realizar uma síntese das principais mudanças políticas que ocorreram ao longo dos anos, procurando identificar os mecanismos de influência mútua existentes entre o Estado, o PAIGC e o sistema político nessa trajetória. Reconhecemos que o PAIGC teve um papel crucial na formação do Estado guineense e forte influência no processo político partidário após a democratização. Influência exercida inclusive de forma indireta, visto que as demais forças partidárias desenvolveram estratégias políticas e eleitorais com o objetivo de limitar as possibilidades de retomada do poder pelo outrora partido dominante. Com essa perspectiva mais geral, procuramos indicar como as mudanças no contexto político guineense afetaram o espaço de poder e a mobilidade política do PAIGC, indicando em que medida este tentou se adaptar ao contexto democrático multipartidário, após passar 20 anos (1974-1994) como partido único na Guiné-Bissau.

Para a realização dessa leitura acerca do papel do PAIGC e de suas limitações no novo quadro político, contextualmente consideramos que alguns processos políticos estiveram interconectados e que incidiram sobre as condições políticas vigentes na Guiné-Bissau no início dos anos 90. Dentre eles, a erosão política do Estado autoritário baseado no poder do partido único; a perda do monopólio político partidário do PAIGC, a forte crise econômica que assolou o país após a queda da União Soviética, e a pressão das agências internacionais por reformas democráticas no sistema político. Nesse sentido, uma das teses implícitas deste capítulo é a de que a pressão internacional em um contexto de crise econômica, se situou como um dos principais condicionantes das mudanças políticas ocorridas após o final dos anos 80. Consequentemente, com o fim do sistema de partido único, o desmonte do sistema de coordenação política centralizado resultou nas sucessivas rupturas políticas e em mudanças caóticas no país, afetando diretamente a estabilidade das novas instituições políticas.

Com esses objetivos gerais, no próximo item examinaremos o percurso político inicial de Guiné-Bissau como Estado-Nação e sua relação com o PAIGC. O objetivo é entender de que maneira a construção do Estado, as posteriores mudanças no sistema político e as transformações do próprio PAIGC moldaram o percurso político de uma nação recém-independente. E muito embora o texto possa parecer repetir aspectos já

tratados em capítulos anteriores, o que se objetiva aqui é resgatar elementos que foram descritos nos capítulos precedentes de forma mais articulada.

5.1. O Percurso Político Inicial: a relação do PAIGC com o Estado após a independência: 1973-1980.

A compreensão da natureza da relação entre o PAIGC e o Estado no processo inicial de formação do sistema político guineense, que abrange o período compreendido entre a independência em 1974 e o golpe militar comandado por Vieira Nino, ocorrido em 1980, é indispensável para o entendimento do cenário histórico e político da Guiné-Bissau. A trajetória do PAIGC como um movimento inicial de luta de libertação e sua transformação em partido único foi uma tendência presente em outros estados nacionais de formação tardia, conforme descrevemos em capítulos anteriores. O partido desempenhou um papel fundamental na busca pela independência da Guiné-Bissau e de Cabo Verde, ambos sob domínio colonial português.

Como mostramos no Capítulo I, para enfrentar a ocupação colonial portuguesa, o PAIGC recorreu aos recursos da luta armada, o meio utilizado pelos nacionalistas guineenses e caboverdianos para enfrentar os invasores portugueses. Neste período, a relação do PAIGC com o Estado colonial era de conflito e de claro desafio bélico. Mas conquistada a independência, se a luta mudou de caráter, os desafios políticos para a formação do novo Estado não foram menores. Na verdade, os movimentos de libertação nacional africanos que buscavam a autonomia das potências coloniais europeias, tiveram desdobramentos complexos após a conquista da independência, e isso tem sido um desafio enorme nestes países e de modo particular na Guiné-Bissau, que viveu sob ondas dos golpes militares e conflitos interétnicos nos tempos recentes.

Os desafios enfrentados por estes Estados recém-independentes foram numerosos e difíceis, e na maioria dos casos tiveram impactos negativos sobre o desenvolvimento político, econômico e social posterior. Alguns dos problemas que incidiram sobre os padrões de relações entre os movimentos de libertação e os Estados em formação eram de difícil equacionamento, posto que atuavam como fortes entraves ao desenvolvimento econômico e à estabilidade política, tais como a pesada herança colonial, as deficiências de formação das bases administrativas dos novos Estados, a definição de fronteiras arbitrárias entre estes países, as divisões étnicas e tribais e as desigualdades sociais. Estes foram alguns dos legados presentes nas administrações dos Estados africanos recém-

independentes, sobretudo na Guiné-Bissau nas primeiras duas décadas após a independência.

Um outro fator de peso foi a instabilidade política gerada pela fase de transição das administrações coloniais para a governança independente de novos Estados africanos. Essa instabilidade política envolvia lutas pelo poder no âmbito do Estado, rivalidades étnicas e ausência de experiência administrativa, induzindo a sucessivas crises políticas e a rupturas institucionais, como veremos no caso da Guiné- Bissau. Mas também outros países africanos de língua oficial portuguesa, enfrentaram conflitos internos após a independência, que desaguaram em frequentes guerras civis. O caso da Angola e Moçambique é um bom exemplo disso. Em 1975 instalou-se uma disputa em Angola entre vários grupos sociais pelo controle do poder após a independência. Caso semelhante aconteceu também em Moçambique nos anos 1970 após a sua independência de Portugal.

Fatores estruturais também agravaram o quadro político das transições nesses países, como a situação da economia e a debilidade administrativa, que aprofundaram o estado de subdesenvolvimento vigente. Nas administrações dos pós independências em alguns países africano, senão em todos eles, a forte presença dos elementos herdados da administração colonial e a herança econômica representaram desafios para estes Estados, pois boa parte dessas nações recém-independentes foram deixadas à sua própria sorte em termos econômicos, fazendo com que os mesmos vivessem da dependência das grandes potências europeias. Quando olhamos para alguns setores, como por exemplo a produção de matérias-primas, a gestão dos recursos naturais e a ausência de infraestrutura adequada, torna-se evidente que estes fatores se situam como fortes obstáculos para o desenvolvimento desses países.

Adicionalmente, todos os Estados africanos recém-independentes enfrentaram intervenções externas nas suas políticas internas, seja por meio de pressão política direta ou indireta por parte das potências ocidentais, ou por meio de invasões militares delegadas indiretamente a nações vizinhas. Este fato tem sido um desafio para a consolidação do poder e a estabilidade interna das instituições políticas partidárias nesses países, como tem acontecido na Guiné-Bissau. Essa instabilidade política e as sucessivas rupturas afetam o enfrentamento dos problemas relativos às graves questões sociais, como a precária situação da educação e da saúde, problemas que contribuem para deslegitimar os governos em curso e estimular sucessivas rupturas políticas, num círculo vicioso de difícil resolução. As implicações políticas da situação da saúde e da educação se agravam em função do perfil populacional, majoritariamente rural e com altas taxas de analfabetismo,

o que exige um esforço enorme para a construção de infraestrutura educacional e de saúde no campo. No caso guineense, os estudos apontam que existe uma taxa de analfabetismo em torno de 90% e uma rede escolar com apenas 418 escolas no país (SAMBA, 2018).

Nesse contexto generalizado de pobreza, instabilidade política e subdesenvolvimento econômico, o papel dos líderes dos movimentos de libertação nos países africanos, e na Guiné-Bissau em particular, adquire uma importância crucial na resolução desses problemas. Pois se é verdade que os líderes dos movimentos de libertação, na sua maioria, desempenharam papéis cruciais na luta pela independência, também é verdade afirmar que as ações das novas elites políticas tiveram um impacto negativo nas trajetórias desses países após a independência, pois permaneceram no poder por longos períodos, sustentados por práticas autoritárias, o que impediu a formação de consensos políticos genuínos em torno dos problemas do desenvolvimento. Portanto, as relações entre os movimentos de libertação nacional e os novos Estados após o processo de independência, foram complexas e moldadas por fatores políticos de difícil controle. O enfrentamento dos desafios econômicos e sociais, e a gestão das diversidades étnicas foram elementos críticos nesse processo de construção do típico Estado pós-colonial africano.

Salientamos que no caso guineense após a independência, o PAIGC se transformou em um partido único e assumiu o papel de organização que instituiu as estruturas estatais e controlava a ação governamental. A transição do movimento de libertação para partido governante envolveu a adaptação das estruturas do PAIGC às demandas de governança e administração do Estado, tornando as instâncias do partido partes das próprias estruturas estatais na fase inicial da independência. Neste contexto, podemos considerar que este momento representou o verdadeiro desafio para a sobrevivência do partido como organização autônoma e centrada em seus próprios objetivos, no contexto da relação intrincada entre o Estado e o partido, dando origem a um típico partido-estado. O PAIGC, agora como partido que detinha o monopólio do poder e detendo prerrogativas de Estado, teve que enfrentar desafios que extrapolavam as típicas tarefas de um partido comum, como a construção de instituições estatais funcionais, o desenvolvimento econômico e a gestão da diversidade étnica e cultural do país, processos que implicaram em cisões partidárias internas em torno das formas de ação política e dos modelos de desenvolvimento, temas que foram fatores de desavenças posteriores entre os diferentes grupos dentro do partido.

O padrão de relação entre o PAIGC e o Estado continuou a influenciar a política do país ao longo do tempo, moldando a dinâmica política interna, às relações internacionais e os desafios enfrentados pelos sucessivos governos. Nesse processo, tradicionais lideranças submergiram enquanto novos grupos políticos surgiram no limitado espaço do pluralismo estatal controlado de um regime de partido único. Sob a liderança de João Bernardo Vieira Nino, por exemplo, no período que vai de 1980 a 1990, ocorreram eventos que resultaram na instabilidade política da Guiné-Bissau, envolvendo demarcação de fronteiras arbitrárias, divisões étnicas e tribais, perseguições a opositores político, e problemas agudos de desigualdades sociais, fatores que contribuíram para a erosão político-institucional do sistema de partido único.

5.2. O Processo de Erosão Institucional do Regime Autoritário e as Mudanças Ocorridas no PAIGC a Partir dos Anos 1980

Após a independência, a Guiné-Bissau passou por um período conturbado, com sucessivos golpes militares e profundas crises sociais e políticas. Como descrito em capítulos anteriores de forma mais detalhada, nas décadas iniciais após a independência ocorreram dois golpes militares. O primeiro aconteceu no ano de 1980, liderado por João Bernardo Vieira Nino, o que lhe garantiu o controle do poder por mais de uma década. E o segundo, conhecido como a guerra civil de 1998-1999, envolveu uma disputa entre o Presidente João Bernardo Vieira Nino e Ansumane Mané, chefe da junta militar guineense.

O papel desempenhado pela liderança de João Bernardo Vieira Nino e o PAIGC nesse contexto contribuiu de fato para consolidar um sistema político estruturalmente instável. Na sucessão de rupturas e conflitos do período, é bom salientar a natureza do golpe de 1980, liderado por João Bernardo Vieira Nino como Primeiro-Ministro e Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas sobre Luís Cabral, um dos fundadores do novo Estado e que era o presidente da república no período. O golpe ocorreu em 14 de novembro de 1980 e lhe garantiu o poder em um regime autoritário que durou de 1980 até 1994, ano em que foram realizadas as primeiras eleições na Guiné-Bissau. O outro golpe foi liderado pelo General Ansumane Mané, em 1998, Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas guineenses, que depôs Vieira Nino como Presidente da República, evento decorrente da disputa entre ele e o chefe Estado-Maior das Forças Armadas guineense. É de notar que o golpe de 1980 representou uma ruptura significativa na ordem

política, com a separação entre Cabo Verde e a Guiné- Bissau, na qual um dos líderes do próprio partido no poder foi deposto por outro membro destacado do PAIGC.

Se o golpe de 80 ocorreu em decorrência de disputas entre as duas mais destacadas lideranças do PAIGC, a guerra civil de 1998-1999 não aconteceu de forma diferente, só que desta vez o presidente era João Bernardo Vieira Nino, eleito nas eleições de 1994 e deposto pelo Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas do próprio governo do PAIGC. As alegações de Mané envolviam acusações de tráfico de armas para favorecer rebeldes do sul do Senegal, e o fato é que esse evento resultou em uma violenta guerra civil na Guiné-Bissau.

Salienta-se que João Bernardo Vieira Nino adotou uma linha política caracterizada pelo pragmatismo político em um ambiente violento, em que procurava manter o controle centralizado de poder em torno da sua figura pessoal, tentando garantir sua sobrevivência política num cenário político caracterizado por rivalidades pessoais e crise política e econômica. Distintamente dessa forma de ação política, Mané cultivava um discurso orientado por ideias de reformas democráticas, e sua linha política enfatizava a necessidade de uma reforma institucional, o combate à corrupção, a promoção da transparência e o fortalecimento das novas instituições democráticas.

Ressalta-se aqui que a constante influência das motivações pessoais no processo político da Guiné-Bissau aponta para a fragilidade das instituições frente a atores com poder político e factual, mostrando um quadro complexo e permeado por turbulências políticas. A natureza volátil e não institucional do processo político é evidente, e decorre frequentemente de rivalidade existentes entre líderes políticos, que são comumente acusados de corrupção pelos adversários e, em casos mais graves, de tráfico de armas e drogas. O fato é que a permanente instabilidade política e a baixa institucionalização do sistema, impactam significativamente o desenvolvimento da Guiné-Bissau.

No que se refere ao principal evento de ruptura política na trajetória original da Guiné- Bissau, o golpe de Estado de 14 de novembro de 1980 se situa como a chave para a compreensão das características da transição política e as mudanças ocorridas no PAIGC sob a liderança de João Bernardo Vieira Nino, ocorridas principalmente no final dos anos 80 e início dos anos 90. Diante desse fato, a guerra civil de 1998 pode ser considerada como mais um dos desdobramentos da inaugural prática golpista levada a cabo por Vieira Nino.

As mudanças políticas na Guiné-Bissau nas primeiras duas décadas dos anos iniciais do Estado guineense, mostra como a liderança voluntarista e autoritária de Vieira

Nino influenciou a instabilidade posterior no país. De uma perspectiva mais imediata e visível, a principal causa do golpe de 14 de novembro de 1980 foi a desigualdade na representação entre guineenses e cabo-verdianos nos órgãos superiores do partido e nos cargos administrativos do Estado, levando o PAIGC a viver um período de profunda divisão interna (COUTINHO, 2017; JAUARA, 2005). Na perspectiva de Jauara (2005), a desigualdade na representação no Estado estava desequilibrada, em favor dos cabo-verdianos. De acordo com este autor, os cabo-verdianos ocupavam altos cargos tanto no partido como no governo e no Estado, concentrando poder e despertando insatisfação entre os membros guineenses do partido. Entre 17 titulares ministeriais no primeiro governo após a independência, apenas 3 eram ocupados por membros guineenses do PAIGC e 14 eram ocupados pelos cabo-verdianos (Jauara, 2005). Com essa divisão, a insatisfação dentro do partido atingiu um ponto crítico, levando a ações drásticas para alterar a dinâmica política de então. Assim, o golpe não culminou apenas na cisão do PAIGC, mas também na ruptura da ideia de um Estado binacional, abrindo o caminho para uma mudança na concepção original de uma Guiné-Bissau e Cabo-Verde unidas politicamente. Mas ressaltando também que o pano de fundo desse processo envolvia basicamente a luta por cargos, recursos e poder de Estado.

Entendemos que é necessário retomarmos uma avaliação do modelo organizacional do PAIGC, para compreendermos a dinâmica do seu funcionamento e como foi a relação do Estado com o partido ao longo do tempo.

5.3. O Partido-Estado e os Primeiros Conflitos Internos

O termo "partido-estado" indica que o PAIGC não era apenas um partido político, pois tinha um papel significativo na modelagem e funcionamento do próprio Estado, ocupando espaços político-institucionais intercambiantes, em que se tornava difícil identificar as exatas fronteiras entre o Estado e o partido. Trata-se de um fenômeno em que a organização partidária não só exerce um controle significativo sobre as arenas estatais, posto que também se confunde com o próprio Estado, mas também mantém uma relação de domínio sobre a economia do país e a sociedade como um todo, tendo em vista que o próprio partido se encontra na origem do Estado centralizado e dominado por uma burocracia partidária.

Mesmo autores como Michels (1914), que reconhece que os partidos políticos são instrumentos indispensáveis para o avanço da democracia, salienta que apesar dos

partidos serem instrumentos indispensáveis para o desenvolvimento da política, os mesmos inevitavelmente tendem a se transformar em organizações oligárquicas (MICHELS, 1914). Essa foi a trajetória de muitos partidos de libertação nacional na África e particularmente na Guiné- Bissau, visto que as lutas internas no âmbito do partido nos anos 80 e o conseqüente golpe militar, podem ser compreendidos também como uma luta entre duas oligarquias políticas: a cabo-verdiana e a guineense. Sendo assim, é observável que o que estava em questão no contexto da política interna do PAIGC era a ocupação dos altos cargos no partido e no novo Estado em formação. A concentração de poder nas mãos de uma pequena comunidade cabo-verdiana, despertou a insatisfação entre as lideranças guineenses, que eram majoritários em termos de representação demográfica.

Deve ser salientado que após o golpe, a liderança exercida por João Bernardo Vieira Nino não foi muito diferente da exercida anteriormente por Luís Cabral, em termos de concentração de poderes nas mãos de uma minoria partidária dirigente. Se o governo de Cabral concentrava poderes nas mãos de membros cabo-verdianos do partido, o governo de Nino Vieira após o golpe militar de 1980 não foi diferente, pois este formou um governo na qual os cargos eram predominantemente ocupados por militares guineenses do PAIGC. Em um universo de 9 pastas e 4 conselheiros - assessores políticos que fornecem orientações administrativas ao governo -, todos eram guineenses (COUTINHO, 2017).

Há um aspecto marcante que merece destaque neste novo modelo governamental, que é a forte presença dos militares – na verdade antigos combatentes da guerra de libertação nacional - na direção do Estado após o golpe de 1980, indicando que, para além da capacidade de controle político do PAIGC sobre o Estado e a sociedade guineense, o partido passa a depender do exercício do poder militar para manter o controle do Estado. Entre 13 pastas ocupadas, 9 eram militares e apenas 4 eram civis. A tabela abaixo destaca como os cargos e pastas após o golpe militar de 1980 estavam distribuídas, demonstrando a centralidade dos militares guineenses, restando aos civis poucos cargos não institucionalizados.

Tabela 14: Nomes e perfil ocupacional dos membros que integraram o governo de João Bernardo Vieira Nino após o golpe militar em 1980.

Nomes	Cargo ocupados	Identidade
João Bernardo Vieira Nino	Presidente	Militar

Nomes	Cargo ocupados	Identidade
Vitor Saúde Maria	Vice-Presidente	Militar
Iafai Camará	Comandante	Militar
Paulo Correia	Primeiro comandante	Militar
Manuel Saturnino da Costa	Comandante	Militar
Buota N'Batcha	Comandante	Militar
João da Silva	Comandante	Militar
Samba Lamine	Colaborador	Civil
Beghateba Beate	Capitão	Militar
Joseph Turpin	Colaborador	Militar
Victor Monteiro	Colaborador	Civil
Mário Cabral	Colaborador	Civil
João Cruz Pinto	Colaborador	Civil

Fonte: Coutinho, tabela elaborada pelo autor, 2024.

É perceptível que após o golpe de 1980 quase todos os cargos foram ocupados por um pequeno grupo de militares que já integravam a guerrilha original durante o processo de libertação nacional. Assim, do golpe não surgiu um governo mais descentralizado e ampliado em sua composição, mas sim um governo dominado por uma corporação militar, que doravante iria ser um dos principais fatores da instabilidade política da Guiné-Bissau. Como salienta Schumpeter na sua visão “realista” acerca da natureza das elites governantes,

Quando dizemos que os políticos e os partidos individuais são expoentes de interesses de classe, estamos, na melhor das hipóteses, enfatizando só a metade da verdade. A outra metade, tão importante quanto ou até mais, se evidencia quando consideramos que a política é uma profissão que envolve interesses próprios – interesses que podem colidir ou coincidir com os dos grupos “representados” por um homem ou um partido (SCHUMPETER, 2016, P. 176).

Assim como na observação de Schumpeter, podemos afirmar que o governo liderado por João Bernardo Vieira Nino reunia um círculo de interessados em assumir o poder de Estado não por razões republicanas ou socialmente relevantes, mas sim para

concentrar poder e alijar as lideranças cabo-verdianas. E para isso, a militarização do poder era um dos requisitos dessa profunda inflexão política que resultou em dois países distintos.

Convém lembrar que após a composição inicial do governo, ilustrada na tabela, houve mudanças tanto no PAIGC quanto no aparato estatal, com o poder se centralizando crescentemente na figura personalista de João Bernardo Vieira Nino. Em 1984 a centralização do poder se aprofunda e se torna mais excludente, com alguns dirigentes partidários e membros do aparato estatal sendo afastados dos seus cargos, dentre eles, Vitor Saúde Maria, a segunda figura do PAIGC e Primeiro-Ministro do país; Nicandro Barreto, Procurador Geral da República; Joseph Turpin, Ministro dos Recursos Naturais; Vitor Freire Monteiro, Ministro de Economia e Finanças; Avito José da Silva, Ministro da Educação Nacional; João Cruz Pinto, Ministro da Administração Interna, todos acusados por João Bernardo Vieira de orquestrar um golpe de Estado contra a sua liderança (SILVA, 2018). Vieira Nino também extinguiu o cargo de Primeiro-Ministro, fato que levou à discórdia entre os dirigentes do partido e ao afastamento dos dirigentes acima mencionados. Corroborando essa observação, Sambu (1989) e Semedo (2021) apontam que,

A origem da discórdia entre Saúde Maria e Nino Vieira estava na decisão de extinguir o cargo de primeiro-ministro. Possibilidade que Saúde Maria discorda, alegando que um dos motivos do Saúde Maria era não permitir que o presidente da República acumulasse poder. Como é “proibido desafiar” o líder na ditadura, a disputa foi interpretada como uma afronta ao líder. E o ministro da defesa, Iafai Camará, que coordenava ações da polícia política, acusou a Saúde Maria de tentar aliciá-lo para executar o golpe de estado. Ao tomar conhecimento da acusação que estava sendo alvo, pediu demissão do cargo (SAMBU, 1989, P. 135, *apud* SEMEDO, 2021, p. 75).

De fato, após o golpe militar de 1980, o cenário político guineense foi caracterizado por eventos envolvendo acusações mútuas, calúnias, intrigas e prisões arbitrárias, eventos estes que contribuiriam para suscitar disputas interétnicas e instauraram uma longa crise política nos anos de 1985 e 1986. Em outubro de 1986 houve uma disputa entre as etnias Balanta e Papel, este último o grupo social do Presidente Vieira Nino, apoiado por alguns membros de outros grupos sociais menores da Guiné-Bissau (SEMEDO, 2021). Assim, em outubro de 1986 vários membros do grupo social Balanta foram acusados e arbitrariamente presos pelo regime do Presidente João Bernardo Vieira Nino. Entre os presos estavam:

[...] o ministro de Justiça e Poder Local, comandante Paulo Correia, ex-procurador-geral da República, o jurista Viriato Rodrigues Pã, o Chefe da Casa Civil Presidencial, Binhanquerem Na Tchanda, o comandante Braima Bangura, o comandante Pedro Ramos, M'Bana Sambú, Baptista Tagme Na Waie, Wagna Na Fanda, primeiro tenente Pass Kull, major Saié Braia Nhakpa, coronel Laina Cissé e tenente coronel Malam Sany (SEMEDO, 2021, p. 80).

Deve ser salientado que além das prisões arbitrárias citadas acima, houve também o fuzilamento de alguns presos e mortes por torturas na prisão. O comandante e Ex-Procurador-Geral da República, Paulo Correia, o jurista e chefe da Casa Civil Presidencial Viriato Rodrigues Pã, e Binhanquerem Na Tchanda, foram alguns dos nomes fuzilados (KOUDAWO, 1996, TRAJANO FILHO, 2016). Da perspectiva de um contexto mais amplo, a liderança de Vieira Nino pode ser compreendida por meio do que Mosca (1992), Michels (1914) e Pareto (1984) classificam como ações de preservação de poder por parte de grupos políticos específicos com o objetivo de assegurar o *status quo*, se antecipando a processos que podem pôr em risco o controle do poder. Os eventos de 1980 e de 1998 marcaram a dinâmica do sistema político, inaugurando um padrão violento e disruptivo nas disputas políticas, apesar da realização de eleições periódicas.

É possível afirmar inclusive que a crise econômica que assolou o país durante a segunda metade dos anos 80 e início dos anos 90 se deve principalmente ao governo de Vieira Nino. As disputas interétnicas, a rivalidade entre líderes políticos, as acusações de corrupção e a luta pelo controle do poder surgidas durante seu governo em meados da década de 80, são eventos que contribuem para a instabilidade política a correlata crise econômica, principalmente no caso da Guiné-Bissau, que herdou uma economia fragilizada da administração colonial portuguesa e da guerra de libertação nacional, que perdurou por mais de uma década. A guerra impactou as atividades principais que poderiam atuar como fatores de desenvolvimento do país, como as atividades agrícolas e o setor industrial, resultando em pobreza e desemprego (KOUDAWO, 1996).

Durante a guerra de libertação já era notória a ausência de infraestrutura adequada e de dinamismo econômico. A falta de engajamento das autoridades coloniais no desenvolvimento agrícola, a ausência de infraestrutura, a ausência de rede rodoviária, a falta de crédito agrícola e uma balança comercial negativa de forma permanente eram as principais questões do país. No ano de 1970 o déficit comercial era de 195,9 milhões de escudos, e em 1971 já era de 702,6 milhões de escudos, e após a independência esse número passou para um bilhão de escudos (KOUDAWO, 1996).

Lembramos que boa parte da população guineense vivia de trabalhos manuais na agricultura e cerca de 90% da população do país dependia dessa atividade para sobreviver, o que estimulava um “êxodo rural estimado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) em 150.000 pessoas, ou seja, 20% da população total” (KOUAWO, 1996, P. 33).

Se a economia da Guiné-Bissau se encontrava no nível extremo de subdesenvolvimento, os reflexos das crises políticas dos anos 80 e 90 provocadas pelas lutas de poder entre os dirigentes do partido-estado, tenderiam a agravar ainda mais os impactos negativos, pois “a estratégia de desenvolvimento econômico perseguido pelo PAIGC no pós-independência não fez grandes tentativas de romper com o passado da nação” (KOUAWO, 1996, P. 36). Os dados apontam que, no ano de 1981, a produção de amendoim era estimada em 30.000 toneladas, mas o país só conseguiu colher 1.547 toneladas; no mesmo ano a produção de arroz era estimada em 80.000 toneladas, mas 6.475 toneladas foi o resultado obtido. Isso demonstra a incapacidade do partido liderado por João Bernardo Vieira Nino de garantir aquilo que era essencial à população guineense.

Mas não era apenas a má gestão governamental do presidente Vieira Nino que levava o país para crises econômicas sucessivas. No âmbito das relações internacionais, a crise que assolou o bloco soviético no final dos anos 80 e início dos anos 90 afetou profundamente o apoio político e econômico dado ao governo da Guiné-Bissau, pois a URSS era o principal aliado do PAIGC e deixou o país órfão em termos de apoio para a manutenção da agricultura e a importação de máquinas e equipamentos. Essa crise econômica obrigou o PAIGC a realizar uma inflexão nos seus alinhamentos políticos externos e a adotar medidas econômicas prescritas pelo Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (KOUAWO, 1996). E uma das exigências destas instituições financeiras internacionais eram as mudanças no sistema político em direção a um sistema de pluralismo partidário, com eleições abertas para a competição de outros partidos.

5.4. O PAIGC Frente às Pressões do Sistema Financeiro Internacional

No cenário geopolítico do século XX, os partidos políticos aliados à União Soviética desempenharam um papel significativo no desenvolvimento de países recém-independentes, especialmente durante a Guerra Fria. No entanto, apesar da influência política e militar que exerciam, esses partidos encontraram desafios significativos ao

tentar se contrapor às demandas impostas pelo sistema financeiro internacional após a queda na União Soviética.

Quando afirmamos anteriormente que com a crise e as mudanças políticas o PAIGC perdeu o monopólio político, não estamos nos referindo apenas à perda de poder no sentido político-institucional e administrativo que detinha como partido único de base estatal. Mas também o poder de continuar se situando como “organização de educação social” e o poder de hegemonizar o processo de desenvolvimento após a independência. Para além dos conflitos internos violentos que minaram a legitimidade política e moral do PAIGC, este não foi capaz de se contrapor às orientações do sistema financeiro internacional, que sempre trazem uma forte carga de exclusão social.

A crise do bloco soviético deu seus primeiros sinais em meados da década de 80, e implicou na redução da cooperação econômica e tecnológica com os países africanos, com uma aguda escassez de insumos para a agricultura e a indústria, bastante dependentes dos equipamentos e peças fornecidos pelo bloco soviético. Nesse contexto, a partir de 1989 a Guiné-Bissau ficou sem condições de desenvolver sua economia de forma minimamente satisfatória.

Com o fim da guerra fria e da disputa bipolar entre a URSS e os EUA, as pressões da sociedade civil guineense por direitos sociais e liberdade política e as pressões do sistema financeiro internacional – agora credores da Guiné-Bissau – para a adoção de políticas de ajuste econômico estrutural e abertura política, se agregaram como fatores cruciais para a erosão do poder social e político do PAIGC como organização partidária dotada de legitimidade e poder moral para conduzir um desenvolvimento nacional autônomo. As políticas de ajuste estrutural tiveram como objetivo integrar o país ao sistema financeiro internacional e enquadrá-lo dentro das regras do capitalismo globalizado, retirando parte da autonomia política que o país possuía em definir sua política doméstica antes da queda da União Soviética.

São essas as questões políticas que nortearam a reconstrução do Estado e do sistema político guineense a partir da década de 90, expressando uma inflexão na trajetória política do país que afetou as bases políticas de poder do PAIGC e mudou as antigas formas de legitimação social do partido. De forma abrupta, o país deixou o seu antigo modelo de organização política, um regime autoritário de partido único com ideologia política de viés socialista, para aderir a um modelo pluralista multipartidário, inflexão que tornou as antigas instituições e relações políticas inadequadas aos novos processos de competição política que estavam emergindo. De fato, após a abertura

democrática, em 1990, foram registrados três golpes militares, além de outras tentativas de golpes fracassados. Para um país recém-democrático tardio, se defrontar com uma sucessão de golpes e tentativas de golpe, não contribuiu para a consolidação de um sistema democrático, tendo em vista que a democracia pressupõe alguma estabilidade nas regras do jogo e estratégias incrementais em contextos de transição política.

Isso nos remete ao problema citado por Easton, quando afirma que, “[...]o comportamento de cada sistema é, até certo ponto, imposto a ele pelo tipo de sistema que ele é, ou seja, (por) sua própria estrutura e necessidade internas” (EASTON, 1957, P. 24). Mesma visão é compartilhada por Almond (1972), quando afirma que pensar um regime político para uma determinada nação, exige necessariamente refletir sobre a trajetória política e econômica do país, o perfil cultural e social da sociedade, as regras tradicionalmente vigentes no sistema político, as limitações para as mudanças políticas, além dos desafios nacionais cruciais para a elite dirigente e a receptividade dos elementos institucionais e político do próprio sistema às mudanças nas formas de distribuição de poder.

Assim, salientamos que diante da trajetória de centralização e personalismo que o PAIGC estava trilhando a partir do golpe de 1980, em uma sociedade caracterizada pelo tradicionalismo político e social e com conflitos étnicos não resolvidos, o próprio sistema político possuía pouca flexibilidade cultural para realizar uma mudança abrupta em direção a um sistema democrático e simultaneamente modificar seus padrões de reprodução social e econômica.

Mesmo em países sem conflitos étnicos e sociais profundos e com algum grau de desenvolvimento, como são exemplos as políticas de ajustamento estrutural ocorridas em países da América Latina, as mudanças realizadas sob pressão das instituições financeiras multilaterais resultaram em desigualdades sociais (MARINI, 2000). Processo de influência internacional que não é tão novo assim, pois desde que o capitalismo mercantil emergiu durante o século XVI, que ele tem requisitado o enquadramento dos mercados periféricos nas regras do processo de acumulação que ocorre na Europa e nos EUA. Como salienta Santos (2015), essa expansão teve como âncoras domésticas as elites dos países periféricos, que se identificam “com os interesses do capital imperialista a abdicar completamente de qualquer aspiração nacional e democrática” (SANTOS, 2015, p. 29). De acordo com Marini (2000), esse foi o exemplo do golpe militar de 1964 no Brasil, que depôs o presidente constitucionalmente eleito, num movimento reconhecido pelos seus próprios integrantes como uma “contrarrevolução preventiva” que se antecipou a

possíveis medidas nacionalistas: “diante das concessões econômicas que fez para os capitais norte-americanos, muitos o consideram simplesmente como uma intervenção disfarçada dos Estados Unidos (MARINI, 2000, P. 11).

Nesse sentido, os novos Estados que emergiram do contexto colonial da África, são marcados por relações de dependência em relação aos antigos poderes metropolitanos europeus, que impõem modelos políticos e econômicos nem sempre condizentes com o quadro doméstico dessas nações. O Estado guineense após a abertura democrática da década de 90, carece dos elementos políticos e institucionais que caracterizam os Estados democráticos nos moldes europeus. Trata-se, de fato, de um sistema político formal e constitucionalmente democrático, porém, substantivamente autoritário e com uma dinâmica política muito instável. Estes tipos de sistemas políticos, que Almond (1972) caracteriza como estados com sistemas modernos “pré-mobilizados” e com diferenciação e “secularização limitadas”, são sociedades na qual a transição do processo político anterior para um estágio mais moderno e institucionalizado ainda não se completou. No caso da América Latina, por exemplo, sobretudo no Brasil, os estudos apontam que a democracia brasileira é um tipo de regime que apresenta características de “democracia inercial”, isto é, uma democracia na qual as instituições políticas são modernizadas sobre leis e regras oligárquicas” (SANTOS & BAQUERO, 2007).

No exemplo da Guiné-Bissau, o resgate de um projeto econômico mais redistributivo e menos dependente do sistema financeiro, no contexto de um sistema mais democrático e pluralista, se tornou uma tarefa difícil em função das debilidades econômicas de um Estado que não dispõe de significativas riquezas naturais, tecnologias modernas, infraestrutura ou mesmo expertise administrativa. Com esses obstáculos econômicos e administrativos, agregar atores em conflitos em um sistema democrático de baixa institucionalização, de traços personalistas, com débeis valores de cidadania e com deficiências econômicas e organizacionais, se tornou uma tarefa quase impossível.

Abandonado o projeto socialista original sob as antigas condições históricas vigentes até os anos 1980, os novos termos do comércio internacional globalizado e as imposições das agências financeiras internacionais, apenas vieram agravar os fatores políticos domésticos que romperam com qualquer consenso razoável em torno de um desenvolvimento amplo e equilibrado na Guiné- Bissau. E se era politicamente compulsória uma nova inserção do país na economia internacional e sua submissão parcial às regras do sistema financeiro internacional, a forma desorganizada e atrelada com que esse processo ocorreu, deve ser atribuída à fragmentação do sistema político, à

ausência de uma genuína comunidade política com projeto de nação e aos agudos conflitos internos vigentes dentro do partido dominante.

Diante dos imperativos da inserção na nova ordem econômica mundial, o PAIGC foi incapaz de negociar projetos alternativos setoriais consequentes e de se manter como um partido que tinha legitimidade política para conduzir o país nessa transição. Contrariamente, manter o poder de forma impositiva foi a prática inaugurada de forma incremental desde o golpe de 1980. Nessa trajetória, o partido foi perdendo capacidade de condução política do país, incapaz de aglutinar amplos grupos sociais em torno de um projeto nacional de desenvolvimento minimamente consensuado.

Nesse sentido, devemos reconhecer que, em que pese os fatores vinculados ao poder das agências financeiras internacionais sobre a dinâmica política doméstica, que contribuíram para desorganizar tradicionais relações sociais, as causas da desordem política interna se vinculam principalmente ao padrão de exercício de poder político mantido pelos vários governantes após 1994. Na medida em que os recursos vindos do sistema financeiro internacional passaram a ter um peso maior na manutenção do poder dos governantes, o sistema político da Guiné-Bissau foi se transformando em uma arena de lutas pelo controle do poder e criando um círculo vicioso de dependência econômica e tutela política.

Com essas observações, queremos fugir de explicações que aderem a causas unilaterais na avaliação das crises políticas da Guiné-Bissau. Inclusive porque, no processo de mudanças para uma sociedade mais orientada para padrões de produção e consumo capitalista, as transformações não são apenas econômicas. Como lembra Miliband (1997), o desenvolvimento da moderna sociedade capitalista não somente representou uma revolução econômica, mas também marcou a redefinição dos padrões de relações sociais e políticas no interior dos estados e nas sociedades. Com o incremento da complexidade social sob processos de mudanças, mais necessário se faz um Estado capaz de coordenar efetivamente os rumos do desenvolvimento.

Sob os condicionantes típicos dos processos de modernização em sociedades desiguais e subdesenvolvidas, o padrão de governo inaugurado a partir do golpe de 1980 deu sua contribuição. A ditadura de Vieira Nino desencadeou um processo de desorganização institucional, incrementado pela personalidade voluntarista do presidente e pelo autoritarismo de seu círculo governamental, que não souberam coordenar adequadamente uma conjuntura que associava crise econômica e social e pressão internacional pela abertura política. A convergência desses fatores e o isolamento político

do PAIGC após a queda da URSS, criaram as condições para que o partido sucumbisse às pressões econômicas externas e perdesse capacidade de manter o controle político do Estado e de assegurar alguns elementos do antigo projeto político.

Convém nos determos um pouco nas mudanças político-organizacionais ocorridas no âmbito do PAIGC, mostrando como o partido teve dificuldade de se transformar, mantendo parcialmente uma estrutura organizacional ainda orientada para a coordenação de processos políticos vigentes em períodos passados.

5.5. O PAIGC e os Desafios da Transição Política - 1980-1994.

Enquanto maior partido da história política da Guiné-Bissau, o PAIGC passou por momentos significativos de transformações ao longo do seu processo evolutivo. Abordagens que tratam de sistemas partidários podem contribuir para uma compreensão mais exata acerca do processo político interno que afetou o sistema partidário na Guiné-Bissau. A transição do partido-estado envolveu mudanças significativas ocorridas na prática política guineense, implicando na perda do monopólio partidário sobre o Executivo e do espaço partidário do PAIGC como referência política para a classe política da Guiné-Bissau. Com essas fragilidades, as pressões do sistema financeiro internacional se ampliaram e passaram a condicionar as diretrizes do sistema político.

A escassez de recursos financeiros e o isolamento internacional do governo sob o PAIGC, num contexto caracterizado pela ausência de coesão política no partido e pela crise do projeto socialista, impulsionaram mudanças significativas nas orientações políticas dos grupos políticos do país. Ao fim desse processo, o partido perdeu sua capacidade original de ancorar o processo político frente às tendências fragmentadoras que se instauraram no sistema político após os anos 90. As demandas impostas pela comunidade internacional modelaram não só a dinâmica interna do PAIGC, como também a dinâmica política do país, que passou a gravitar muito em torno das negociações entre o governo e o sistema financeiro internacional.

A observação sobre algumas mudanças nas formas de ação do PAIGC e nos padrões de interação com a sociedade ao longo do período, podem elucidar as dificuldades enfrentadas pelo partido para transitar da sua condição de partido único para um sistema partidário pluralista.

5.6 - O Perfil do PAIGC e as Mudanças Políticas

A estrutura do Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC) pode ser enquadrada como uma organização política integrada e comandada por lideranças carismáticas, que partilhavam originalmente ideias anticoloniais e socialistas. Passado esse período inicial, o PAIGC enfrentou desafios bastantes significativos no período da transição para o multipartidarismo, visto que as mudanças de regime político envolveram transformações internas no partido e no sistema político. Suas lideranças tiveram que promover a democracia interna no partido e reconfigurar a sua estrutura, no sentido de acomodar opiniões mais diversificadas e se adaptar aos requisitos de um sistema multipartidário, assim como teve que enfrentar o desafio de instaurar um sistema político baseado no pluralismo partidário.

A concretização da transição do regime autoritário para o multipartidarismo era fundamental para a consolidação democrática e a promoção da estabilidade política da Guiné-Bissau, onde a cultura política não tinha um enraizamento social democrático. Como enfatizam Borba e Cardoso (2019), atualmente os estudos de comportamento político sobre a democratização enfatizam o peso da cultura política como um elemento crucial para o sucesso de um regime democrático.

Para autores como Sartori (1982), a relação entre partido e pluralismo muitas vezes apresenta resultados enganosos. Para este autor, “o pluralismo (político) é uma hinterlândia, um elemento de *background*, e a sua ligação com o pluralismo partidário dificilmente será direta” (SARTORI, 1982, P. 35). Isso porque “o pluralismo partidário foi, com toda a certeza, uma exportação dos países nos quais o pluralismo (político) foi implementado em primeiro lugar, mais nos países protestantes do que nos dá Contrarreforma” (SARTORI, 1982, P. 35).

Levando em consideração o processo político da Guiné-Bissau, principalmente o processo da institucionalização do Estado após a década de 1980, observamos que na ausência de um genuíno pluralismo político, o pluralismo partidário não obteve um bom desempenho, inclusive porque os partidos políticos fracassaram na estabilização do sistema político. Pela centralidade política que possuíam, faltou às lideranças do PAIGC uma reflexão mais apropriada acerca da viabilidade de um sistema multipartidário em um contexto autoritário e com valores étnicos tradicionais, e se de fato era essa a saída mais sensata para o sistema político. Um requisito prévio seria promover diálogos entre lideranças e grupos sociais com o objetivo de sanar os conflitos históricos de longo curso

existentes. As lutas e rivalidades étnicas deveriam ter um tratamento especial na montagem prévia do multipartidarismo.

Com esses obstáculos históricos, a mudança para um sistema pluralista em um contexto de conflitos tribais, onde existia apenas um partido centralizado operando, teve que se defrontar com obstáculos quase intransponíveis. Mas a exata percepção desses problemas não foi reconhecida pelos principais responsáveis pela transição política na Guiné-Bissau. No caso específico de países com o grau de fragmentação social como o da Guiné-Bissau, construir instituições democráticas sempre foi um problema subestimado: “esta dificuldade foi sempre subestimada pelos estudiosos ocidentais, como também pelos elaboradores de políticas que queriam exportar a democracia” (SARTORI, 1982, P. 35). Na nossa compreensão, seria importante pensar sobre o grau de aderência do PAIGC ao multipartidarismo, sua dependência do aparato estatal, a aderência de seus membros ao processo democrático e sobre o lugar ocupado pelos conflitos internos do partido-estado como obstáculos à abertura democrática.

Como já refletido anteriormente, é possível compreender que o PAIGC, enquanto organização política inicialmente baseada na força das armas e posteriormente incrustada no poder de Estado, passou por etapas que modificaram as suas formas operacionais internas e os padrões de relações entre seus líderes. De um movimento externo inicialmente mobilizador de massas com um ideário nacionalista, emigrou para um formato de organização orientada para a luta armada baseada na coesão entre seus membros, para finalmente chegar ao poder de Estado e passar a atuar baseado em um sistema de interesses partidários, antes de finalmente ser forçado pelas circunstâncias a aderir ao multipartidarismo.

Esse processo de transformação do PAIGC como principal organização do sistema partidário envolve problemas de identificação acerca da natureza das mudanças ocorridas no partido. Panebianco (2005) chamou à atenção para a forma pelo qual a origem condiciona os posteriores processos de evolução, organização e institucionalização dos partidos. Para este autor, a avaliação das mudanças partidárias deve incorporar a singularidade original de cada partido para que se evite generalizações de casos, focando nos aspectos que identifiquem qual o perfil da trajetória dessas organizações e qual modelo adequado para um partido seguir. Para ele, isso implica necessariamente em compreender os seguintes aspectos:

Antes de mais nada, a ideia de que o modelo pelo qual a organização nasce e se consolida tem uma incidência muito forte sobre o seu

“estado” organizativo posterior e que, portanto, a análise dos partidos (e, provavelmente, de qualquer organização) deve necessariamente retroceder à face formadora do partido, deve reintroduzir na posição central, e não marginal, a dimensão histórica. Em segundo lugar, a ideia do exame da interação entre o modelo originário, a posição do partido na fase da institucionalização e as características ambientais permite formular explicações mais satisfatórias em relação àquelas tradicionalmente difundidas na literatura sobre os partidos políticos. Por exemplo, uma análise desse gênero permite ir além das classificações tradicionais de Duverger (partidos de criação externa e de criação interna, partidos diretos e indiretos etc), recipientes muitos amplos, nos quais estão reunidos casos muitos diferentes entre si. (PANEBIANCO, 2005, p. 312).

O peso das etapas políticas iniciais das organizações partidárias da Guiné-Bissau pode explicar o fracasso do multipartidarismo na Guiné-Bissau. Da forma como ele foi implantado no país, o multipartidarismo se situa como uma realidade político-organizacional formal, mas sem nenhuma efetividade diante de partidos como fenômenos mais vinculados ao processo de facciosismo dissidente no âmbito de uma organização original. A ideia da viabilidade de um pluralismo partidário constitucional liberal, que seja adequado ao tradicional contexto político da Guiné-Bissau, só se torna admissível sob modelos formalistas de teorias políticas, sem enraizamento na realidade social de países portadores de culturas tradicionais e com sérios problemas étnicos. Como ironiza Sartori (1982), “[...] podemos amontoar o pluralismo ocidental moderno, o sistema de status hierárquico medieval, o sistema hinduísta de castas e uma fragmentação tribal do tipo africano, e chamar tudo isso de pluralidade, ou de uma sociedade plural” (SARTORI, 1982, P. 18).

Sob esse contexto, o sistema político da Guiné- Bissau após os anos 90 se caracterizou por se apresentar como um semipresidencialismo, mas onde o presidente concentra excessivo poder político, desfigurando os objetivos institucionais de um modelo político que originalmente foi desenhado para possibilitar a convivência entre grupos e partidos diferentes. Como já discutido anteriormente, o primeiro-ministro, escolhido pelo parlamento e nomeado pelo presidente, tem prerrogativas de Chefe de Governo e exerce as funções administrativas do país. Contudo, o presidente pode sucessivamente vetar os indicados pelo Parlamento e nomear um nome de sua confiança pessoal para chefe de governo, mesmo que este não detenha mandato parlamentar. Ou seja, sob essa regra o sistema político abandona a dimensão institucional como uma base minimamente coerente e adentra no mundo da vontade pessoal dos governantes e

lideranças políticas. Uma regra absurda sob qualquer ponto de vista político, que expressa principalmente o peso da personalidade e do espaço ocupado pelos poderes fáticos no sistema político.

Assim, é possível notar que apesar de formalmente estar vigente um sistema de separação entre Legislativo e Executivo, há uma incapacidade do parlamento de monitorar e limitar o Poder Executivo. Por isso, Panebianco (2005) aponta para os riscos representados por organizações e poderes fáticos externos ao sistema e às suas regras formais, tendo em vista que “a existência de uma organização patrocinadora externa, sendo também externa à sociedade nacional, impede esses partidos de uma forte institucionalização” (PANEBIANCO, 2005, P. 319). No caso guineense, essa situação se reflete na débil institucionalização dos partidos políticos, não só do PAIGC. Trata-se de um contexto em que os problemas do sistema partidário se originam de regras que desequilibram a balança de poder em favor de grupos e lideranças políticas que controlam a Presidência e as Forças Armadas, um modelo político concentrado que é o principal responsável pela instabilidade política vigente.

Na transição para o multipartidarismo, o pluralismo institucional formal instaurado não incorporou os parâmetros de um efetivo sistema baseado em "checks and balances". O objetivo do processo de negociação ocorrido durante os anos 1990 pela mudança no sistema partidário, ficou restrito à instauração quantitativa de novos partidos políticos, pois o que importava era principalmente o aumento no número de partidos como forma dos novos atores nacionais e internacionais se contraporem aos interesses imediatos do PAIGC como único orientador do desenvolvimento econômico. Mas as mudanças não contemplaram o equilíbrio entre os poderes e nem procurou se antecipar aos problemas derivados da excessiva concentração de poder nas mãos do presidente da República. Por isso, na sua tipologia sobre sistemas políticos novos, Almond (1972) classifica Estados como o da Guiné-Bissau como sistemas "pré-mobilizados", pois são Estados formalmente democráticos, mas com sistemas políticos autoritários, porque os atores políticos não conseguiram se divorciar totalmente das práticas autoritárias herdadas da antiga tradição, apesar do modelo ser formalmente democrático.

Na prática, a partir dos anos 90 os atores políticos guineenses foram induzidos a criarem partidos políticos, como se de fato atuassem em um sistema de pluralismo liberal competitivo. Contudo, a ideia de uma democracia com o perfil de pluralismo partidário liberal na Guiné-Bissau, só se tornaria viável sob uma revisão constitucional que limite os poderes do Executivo. O desenho constitucional vigente não estimula um

multipartidarismo efetivo, visto que o sistema partidário é frequentemente desestabilizado pelas sucessivas dissoluções de governo levadas a cabo pelos presidentes. Assim, há uma grande distância entre o pluralismo constitucionalmente estabelecido e o pluralismo partidário, visto que o desenho formal do sistema político não se coaduna com a efetiva realidade política, que preserva práticas voluntaristas e autoritárias herdadas do período do partido-estado. Como observa Putnam sobre a trajetória da Itália após a instauração dos governos regionais, “a reforma institucional nem sempre altera padrões fundamentais da política” (PUTNAM, 1996, P. 33).

Adicionalmente não podemos desconsiderar fatores vinculados à cultura política do país. As lideranças políticas não têm espírito democrático e não têm tolerância política para aceitarem princípios constitucionais pluralistas. Mas como consideram autores como Sartori e Panebianco, a questão não se resume a um problema de liderança, pois uma questão importante foi a forma como a democracia foi transplantada para os países africanos nos moldes ocidentais. Corroborando essa observação, Álvaro Nobrega (2015, p. 10), no que diz respeito à democratização na África, ressalta dois aspectos que consideramos de extrema importância:

“O primeiro aspecto a ter-se em conta quando se fala de democracia em África, no contexto do debate da democratização, é de que não se está a falar de um modelo político endógeno, mas da adaptação de um exógeno. Uma segunda questão prende-se com a extrema sensibilidade que rodeia este tema na análise africanista, em particular a relação entre cultura política e democracia. Com efeito, e não obstante o debate sobre a democracia ter-se tornado intenso, a partir dos anos 90, a referência à influência de condicionalismos socioculturais na política continua a ser uma questão delicada”.

Os dois pontos mencionados pelo autor são essenciais quando se discute a democracia em África, um contexto onde a fragmentação tribal é bem presente. A ignorância da realidade social e política da Guiné-Bissau tornou o processo de interação entre o aparato estatal e o PAIGC muito delicado, principalmente a partir do momento em que o partido anteviu a possibilidade de perder o controle do Estado. Neste contexto, as palavras usadas por Gramsci em outro contexto histórico e político servem de alerta: “a crise consiste justamente nisso: os senhores não mais podem nos impor sua ordem e nós ainda não podemos impor-lhes a nossa” (GRAMSCI, 1999, p. 460). Obviamente que essa perda de recursos de poder do PAIGC não é apenas o poder de continuar sendo um partido de massas, até porque mesmo com a abertura democrática, na década de 90, o PAIGC continuou a manter uma grande adesão eleitoral. O poder aqui tratado refere-se

também ao poder educativo, poder de liderança moral da nação e de proporcionar o desenvolvimento adequado à população guineense, também como consequência dos conflitos que surgiram entre projetos políticos alternativos no interior do Estado, após a abertura política e a incorporação de demandas vinculadas ao sistema financeiro internacional. É importante salientar que essa perda de poder colocou o PAIGC diante de um novo desafio, que é a busca pela reconquista de poder no novo contexto multipartidário.

5.7 A Influência Política do PAIGC no Contexto do Multipartidarismo-(1994-2023)

O Partido para a Independência de Guiné e Cabo-Verde (PAIGC) desempenhou um papel fundamental na construção do Estado guineense. O nosso foco neste item específico será orientado para uma avaliação da capacidade política do partido frente aos desafios de manter a sua influência na complexa dinâmica do sistema político multipartidário, implementado entre os anos 1990 e 2023. O objetivo será o de tentar compreender a natureza dos esforços empreendidos pelo PAIGC para manter sua influência política sob o novo cenário político, e qual a capacidade demonstrada pelo partido para se adaptar aos novos desafios políticos.

A consolidação de novas interações e relações entre diferentes atores políticos dentro do partido após a implementação do pluralismo partidário, impulsionaram o surgimento de novos interesses, novas clivagens políticas, novas arenas institucionais e novos grupos políticos. Esses são elementos que motivaram as estratégias do PAIGC de manter uma grande influência no novo contexto político. Com a implementação forçosa do pluralismo político constitucional nos moldes ocidentais, surgiram novas instituições e antigas foram reconfiguradas. A Assembleia Nacional Popular (ANP) foi situada como o órgão legítimo, criado para representar o povo, bem como para exercer o poder legislativo, promulgar as leis e supervisionar o governo. No novo modelo, a Presidência da República se tornou a instituição como maior poder, com um presidente eleito por sufrágio universal e Comandante em Chefe das Forças Armadas. O governo formado a partir da ANP e empossado formalmente pelo presidente se situou como a instância responsável pela implementação das políticas públicas e pelas ações administrativas internas do país. Os partidos tornaram-se os veículos de competição eleitoral e de representação de diferentes interesses e ideologias. Os tribunais e sistemas judiciais independentes, se situam como responsáveis pela manutenção e independência do sistema

de justiça, com a Comissão Nacional Eleitoral (CNE) sendo o órgão responsável por supervisionar as eleições. De fato, o surgimento destas e outras instituições tornou-se um desafio para um partido como o PAIGC, que cresceu e se consolidou sob um sistema autoritário de partido único.

Nesse novo contexto político, a manutenção do seu poder político anterior tornou-se um desafio para os seus círculos dirigentes, o que forçou o partido a adaptar a sua estrutura à nova dinâmica política. Conforme o artigo 3º de seu Estatuto afirma, o objetivo do partido na nova realidade política é “b) Consolidar a unidade nacional, através da promoção de uma política educativa e cultural, capaz de despertar a solidariedade e a coabitação interétnica, e o combate ao espírito Tribalista, racista e regionalista”. Apesar desses objetivos, as lutas pelo poder, as rivalidades étnicas e a falta de experiência em governar frequentemente são alguns dos elementos presentes no próprio PAIGC, bem como nas outras instituições políticas do país em geral.

Nesse novo quadro político, o PAIGC passou a defender o pluralismo das ideias entre todos os seus membros e militantes, como podemos observar no artigo 5º do Estatuto: “a) livre expressão de ideias e reconhecimento do pluralismo de opiniões aos seus militantes dentro dos órgãos do partido”. Com isso, fica evidente que havia um reconhecimento dentro do partido da necessidade de tornar o partido mais plural e livre. Contudo, a dissidência de um grupo de 15 deputados da sua bancada frente ao programa do partido no parlamento, implicou na expulsão de todo o grupo de parlamentares. Concordamos que votar contra o programa governamental do seu próprio partido no parlamento pode ser entendido como violação da disciplina partidária, regulada pelas leis internas do mesmo. Isso é fundamental para uma organização partidária, pois define os limites de lealdade e de apoio ao programa e estratégia do partido. Mas a clássica contradição entre mandato imperativo, controle partidário sobre os parlamentares e autonomia do representante, tem como pano de fundo no exemplo citado a trajetória de um partido extremamente centralizado e verticalizado.

No artigo 78º, alínea 2, da Constituição da República da Guiné-Bissau, está explicitado que “os Deputados da Assembleia Nacional Popular são representantes de todo o povo e não unicamente dos círculos eleitorais por que foram eleitos”. Além disso, o estatuto dos deputados em seu artigo 10º também determina que, “Nenhum Deputado pode ser incomodado, perseguido, preso, julgado ou condenado pelos votos e opiniões que emitir no exercício das suas funções”. Isso demonstra que os parlamentares têm o direito de votar de maneira independente, por mais que seu voto entre em conflito com a

disciplina do seu partido, pois o que ele julga ser o melhor para o povo deve ser colocado como primeira opção. Nesse sentido, a expulsão de 15 dos seus deputados vai na contramão da constituição e do estatuto dos partidos políticos.

No que diz respeito à cooperação, o partido, no seu artigo 145º, registra que “compete ao Comitê Central deliberar sobre a coligação do PAIGC com outros ou forças políticas, para efeitos eleitorais, parlamentares ou autárquicos”. É muito provável que, um dos maiores desafios do PAIGC na fase democrática esteja nas coligações e coalizões. Embora necessárias para sustentar a governabilidade, no contexto histórico e político guineense tanto as coligações quanto as coalizões não geraram os resultados positivos para o PAIGC.

As alianças não geraram os recursos de poder necessários à manutenção da estabilidade e do controle político, mesmo se situando como partido com mais eleições vencidas nas últimas décadas, pois nenhum dos chefes de governo indicados pelo partido conseguiu terminar seus mandatos, como os dados dos Capítulos III e IV apontaram. O partido venceu a primeira eleição geral em 1994, na qual obteve um total de 46,2%, e na segunda posição surgiu o partido da Renovação Social (PRS), liderado por um ex - PAIGC, com 21,88% do total, segundo os dados da Comissão Nacional de Eleições (CNE). Contudo, nem na primeira eleição o PAIGC conseguiu terminar este mandato, mesmo com uma vitória significativa e com o presidente sendo um integrante do próprio partido. Nem este e nem os demais mandatos dos demais chefes de governo indicados pelo partido como vencedor das eleições legislativas.

Com isso, salientamos que coligações eleitorais e coalizões de governo não têm garantido a estabilidade dos governos na Guiné-Bissau, embora sejam importantes para produzirem legitimidade política. Regra geral, os sistemas multipartidários modernos tendem a ser fragmentados, e por isso, o “[...] acesso ao poder implica normalmente a formação de coligações e, desse modo, a construção de amizades e alianças entre partidos” (MAIR. 2003, P. 287). Mas no caso do sistema político guineense, maioria parlamentar não garante governabilidade, tanto em decorrência das regras do sistema, que concentra todos os poderes nos presidentes eleitos pelo voto direto, como também em função da natureza autoritária e pouco institucionalizada do sistema político. Com um poder ultra concentrado nos presidentes e tendo os militares como os fiadores últimos do poder, uma das maiores vítimas desse sistema acabou sendo o próprio PAIGC, o maior vencedor das eleições legislativas e o principal responsável pela transição política.

A sucessão de vitórias eleitorais do partido em eleições legislativas e a sequência de seus governos que foram derrubados demonstram isso. Nas eleições legislativas do ano de 2004, o PAIGC foi o primeiro colocado com 33,88%. No segundo lugar surgiu o PRS, liderado por um antigo membro do PAIGC, com 26,50% dos votos. Nas eleições legislativas do ano de 2008 novamente o PAIGC saiu como o partido mais votado e de forma mais sólida, conquistando 49,52% do total, com 227.350 votos expressos. E novamente o PRS se configurou na segunda posição, com um total de 115.755 votos expressos, correspondendo a 25,21%. Em 2014, o partido saiu novamente como o partido mais votado das eleições legislativas daquele ano, com 47,98%, totalizando 281.408 votos expressos, e mais uma vez o PRS ficou na segunda posição, com 180.432 votos, correspondendo a 30,76%⁴⁰.

Com exceção das eleições de 1999/2000, vencidas pelo PRS, **o PAIGC foi o mais votado em seis das sete eleições legislativas realizadas no país**, ocorridas nos anos de 1994, 2004, 2008, 2014 e 2019⁴¹, mas vencendo as eleições de 2023 com uma maioria absoluta de 53%, por meio da coligação Plataforma da Aliança Inclusiva Pai-Terra Ranka, na qual o PAIGC foi o principal partido da coligação. Mas todos os seus governos foram abortados por golpes ou dissoluções por parte dos presidentes, sem razões claras e legítimas, como já explicado nos terceiro e quarto capítulos. Essas vitórias foram obtidas apesar da fragmentação do sistema partidário, composto por 22 partidos políticos e estruturado sobre uma legislação extremamente permissiva, que estimula a indisciplina e a criação de novos partidos sem sólidos requisitos políticos e eleitorais⁴².

⁴⁰ Nesta e nas próximas páginas consideramos que é importante repetirmos parcialmente a descrição de alguns dados eleitorais, já explicitados e discutidos nos capítulos III e IV, com o objetivo de atualizar o leitor num quadro partidário e eleitoral que é estruturalmente conturbado e permeado por sucessivos governos, o que pode confundir o leitor acerca do processo descrito.

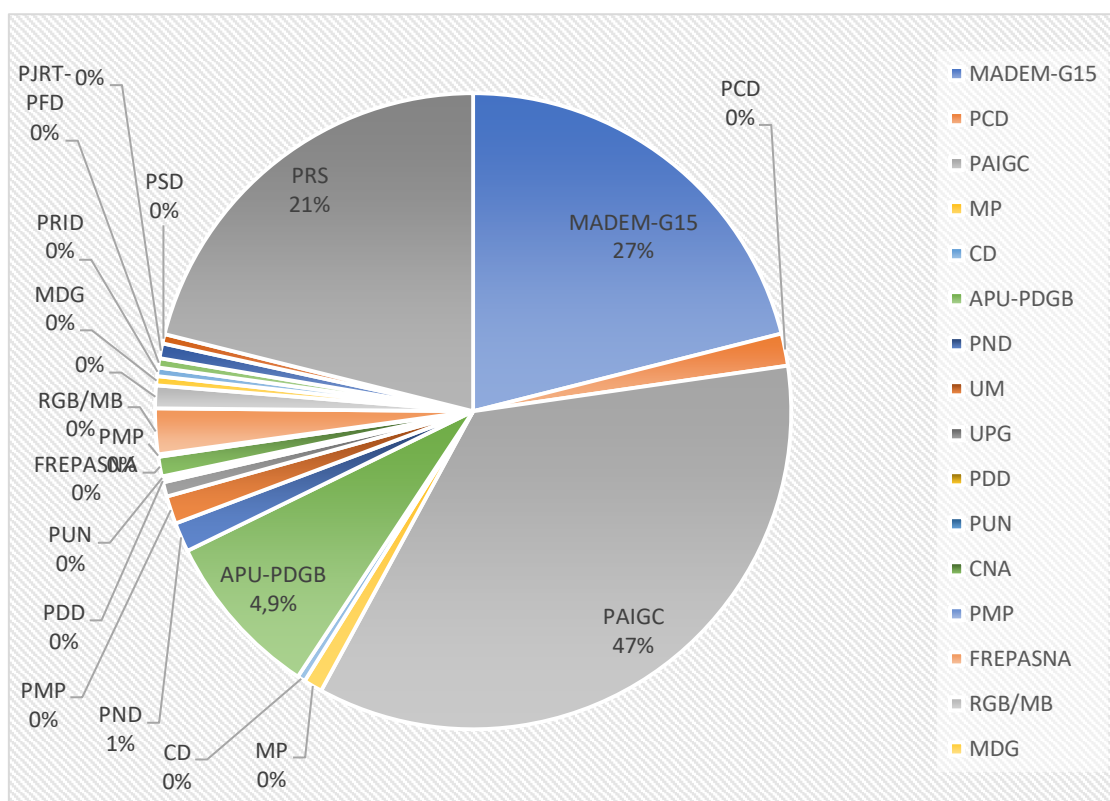
⁴¹ Lembrando novamente que em 2012 não ocorreram eleições legislativas e presidenciais, devido ao golpe militar daquele ano, ocorrido entre o primeiro e o segundo turno das eleições presidenciais, com a previsão de vitória do candidato do PAIGC, Carlos Gomes Junior.

⁴² Tal como já explicado antes, mas relembro aqui, existem atualmente 22 partidos políticos: Assembleia do Povo Unido –Partido Democrático da Guiné-Bissau (APU-PDGB); Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC); Aliança para República (APR); Partido Unido Social Democrata (PUSD); Resistência da Guiné-Bissau (RGB); Movimento para a Alternância Democrática (MADEM-G15); Partido da Unidade Nacional (PUN); Partido dos Trabalhadores Guineenses (PTG); Partido Republicano da Independência para o Desenvolvimento (PRID); Partido da Nova Democracia (PND); Frente Patriótica de Salvação Nacional (FREPASNA); Partido para Liberdade e Desenvolvimento da Guiné-Bissau (PALDG); Convergência Nacional para a Liberdade e o Desenvolvimento (COLIDE-GB); Partido do Manifesto do Povo (PMP); Centro Democrático (CD); Partido Nossa Pátria (PNP); Partido Africano para Paz e Estabilidade Social (PAPE); Movimento Social Democrático (MSD); Partido da Renovação Social (PRS); o Congresso Nacional Africano (CNA) e o Partido Luz da Guiné-Bissau (PLGB).

É importante salientar que boa parte dessas formações partidárias são de centro esquerda, embora o grau de fragmentação partidária e a formação de coalizões pragmáticas tendam a reduzir a nitidez dessa classificação. Diante deste cenário, as observações gerais de Magna Inácio acerca de sistemas multipartidários na América Latina são pertinentes e se adequam ao quadro da Guiné- Bissau, quando afirma que “[...] as chances de um partido ou presidente sair das urnas com maioria parlamentar num contexto multipartidário são reduzidas” (INÁCIO, 2006, P. 4). Neste contexto, os líderes do partido são obrigados a adotar uma estratégia de cooperação, que se expressa por meio de coligações e coalizões com outras formações políticas partidárias. A autora mostra ainda que em tais cenários é possível observar que os índices de fragmentação na disputa eleitoral e parlamentar do sistema partidário são fatores motivadores para a construção de governos de coalizão ou acordos políticos partidários. No exemplo do PAIGC, como resultado de sua força eleitoral, este só passou a estabelecer coalizões significativas a partir do ano de 2019.

A consolidação de um padrão estável de governabilidade tem sido ainda um desafio para o PAIGC, que não consegue concluir os mandatos de seus governos, embora tenha continuado a ser o partido mais forte eleitoralmente. Como nas eleições anteriores, nas eleições legislativas realizadas no ano de 2019 o PAIGC também emergiu como o vencedor, embora não tenha conseguido sair com a maioria absoluta dos votos para formar o seu governo de forma independente. Os detalhes sobre os resultados eleitorais do ano referido podem ser observados nos dados abaixo, testemunhando que, apesar do PAIGC ter vencido as eleições, sua representação no parlamento não lhe possibilitou deter o controle da maioria e o poder de formar o seu governo independente, sem que tivesse que recorrer a alianças.

Gráfico 3: dados de resultados das eleições legislativas de ano 2019

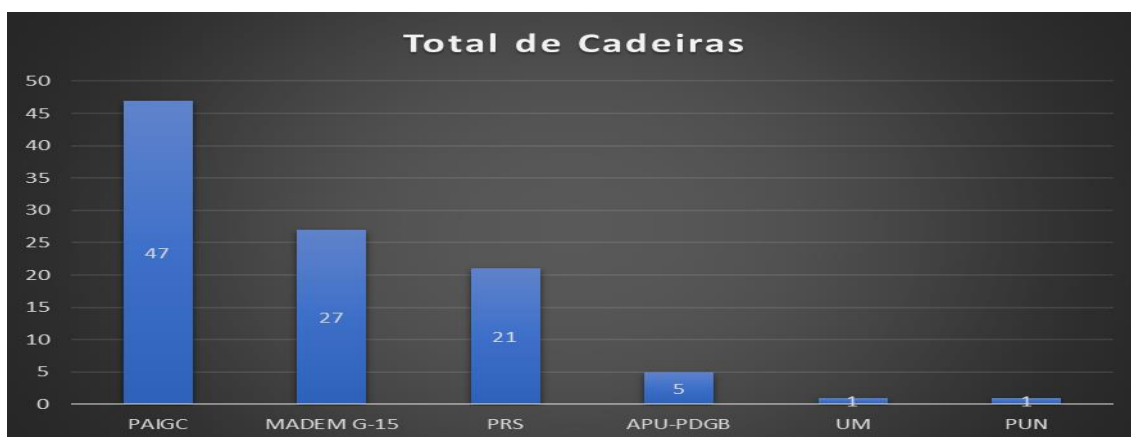


Fonte: Comissão Nacional de Eleições (CNE). Gráfico elaborado pelo autor em 2024.

As percentagens ilustradas no gráfico representam os números de votos proporcionais que cada partido obteve no pleito legislativo de 2019. O PAIGC obteve uma votação significativa frente aos demais partidos, com um total de 212.148 votos, representando 47% do total. O segundo mais votado foi o partido dissidente do PAIGC, que emergiu de seus quadros parlamentares em 2016, o MADEM G-15, com 126.935 votos, representando 27%. O PRS se situou em terceiro lugar, com 21%, totalizando 127.104 votos, se consolidando ao longo do tempo como um partido entre médio e grande. Na sequência dos partidos mais votados, na faixa entre oito e nove mil votos e que se situam em torno de 8% dos votos, em média, temos o APU-PDGB, o PUN e o UM.

Todos os partidos citados acima têm assentos no parlamento, com maior destaque para o PAIGC. Importa salientar que os demais partidos que não mencionamos, apesar de terem obtido votos, não conseguiram o número mínimo de votos que dá direito a obter cadeiras no parlamento, o que indica que quase 10% dos votos válidos não produziram cadeiras para os menores partidos. Lembrando que o sistema eleitoral guineense é o proporcional de lista fechada. Os detalhes sobre o total de cadeiras que cada partido obteve nas referidas eleições, pode ser observado no gráfico abaixo.

Gráfico 4: total de cadeiras por cada Partido nas eleições legislativa de ano 2019



Fonte: Comissão Nacional da Eleição. Gráfico elaborado pelo autor em 2024.

Os dados do gráfico acima representam os números de cadeiras que cada partido obteve nas eleições legislativas do ano de 2019. O PAIGC obteve 47 cadeiras, com cerca de 46% dos votos; na sequência surgiu o MADEM G-15, com 27 cadeiras; na terceira posição configura o partido PRS, com 21 cadeiras; na quarta posição aparece o APU-PDGB com cinco cadeiras, e na última posição configura o Um e o PUN, ambos com uma cadeira cada. Com esse resultado, o Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC) venceu as eleições legislativas, mas não conseguiu alcançar a maioria absoluta para formar o seu governo de forma independente, e optou por coligar-se com o pequeno APU-PDGB, que deteve cinco cadeiras, formando um governo com 52 cadeiras em um total de 102. Portanto, um governo de maioria mínima.

Apesar do acordo assinado se configurar como um passo importante para o partido sustentar o seu programa, o governo formado em 2019 não durou muito para ser dissolvido, pois no mesmo ano de 2019 o então Presidente da República, José Mário Vaz, membro do PAIGC, após um impasse para formar o governo resultante do acordo assinado entre o PAIGC sob a liderança de Domingos Simões Pereira e a APU-PDGB, liderada por Nuno Gomes Nabiam, em 2019. Perante a impossibilidade de avançar na implementação do acordo, a coligação não foi além dos documentos assinados, uma vez que não concluiu o seu mandato devido às divergências entre os dois signatários do acordo. Segundo informações transmitidas pela Rádio Televisão Portuguesa (RTP), um dos principais fatores que levaram ao colapso do governo do PAIGC/APUB-PDGB foram os conflitos de interesses entre os próprios dirigentes da APU-PDGB e os dirigentes do PAIGC. Embora alguns líderes da APU-PDGB, como Paulo Bodjam e Marciano Indi,

tenham optado por apoiar o PAIGC e permaneceram fiéis ao acordo, o presidente do partido, Nuno Gomes Nabiam, não concordou com as ideias dos seus companheiros parlamentares eleitos pelo partido. Esta discordância no seio da APU-PDGB levou ao colapso do acordo que sustentava o governo do PAIGC, liderado por Aristides Gomes em 2019.

Vale lembrar que os conflitos em questão giravam em torno da distribuição de cargos e poderes político-administrativos no governo. Nuno Gomes Nabiam, líder do APU-PDGB, buscava garantir uma parcela significativa de influência e de recursos dentro do governo. Mas essas demandas por poder político e recursos governamentais não foram aceitas pelo PAIGC, liderado por Domingos Simões Pereira, partido que historicamente manteve uma posição de controle dos recursos político-administrativos do Estado guineense desde a independência, em 1973, salvo nos momentos de ruptura política aguda de seus governos.

Durante esse conflito em torno da formação do governo, no ano de 2019, o partido APU-PDGB tinha apenas cinco cadeiras, mas destas cinco uma delas era ocupada pela figura máxima do partido, o presidente Nuno Gomes Nabiam. Este decidiu se retirar do acordo e assinou outro acordo paralelo de apoio político em Dakar, no mesmo ano de 2019, apoiando Umaro Sissoco Embaló o candidato presidencial do principal rival do PAIGC, o MADEM-G15, para as eleições presidenciais no mesmo ano. Embora os demais 4 parlamentares e dirigentes do APU-PDGB tenham afirmado que não tinham reconhecido esse acordo, sob essa insegurança política se tornou inviável para o PAIGC manter o seu governo e continuar no controle político-administrativo do país, visto que não dispunha de um número suficiente de assentos no Parlamento para formar maioria de apoio ao seu governo.

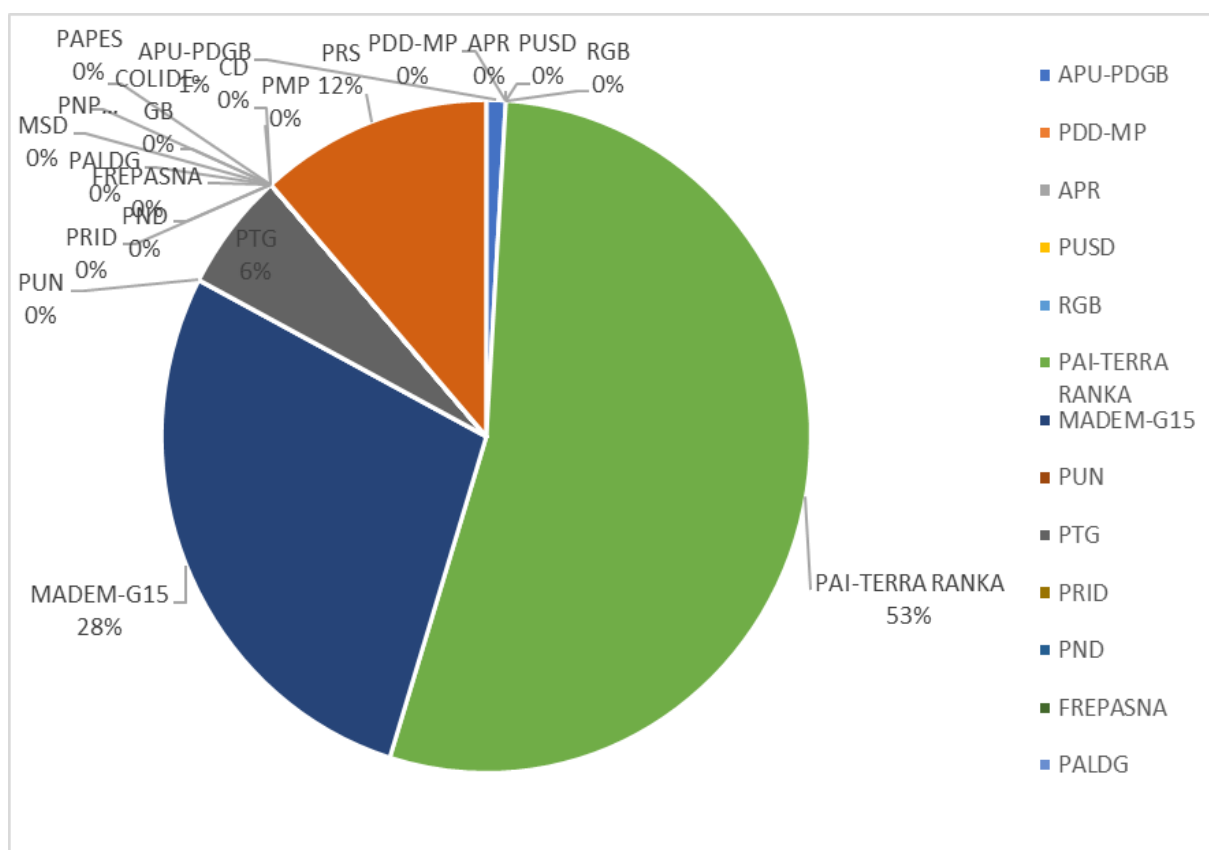
Diante desses conflitos, ocorreu um impasse que paralisou o funcionamento da Assembleia Nacional Popular (ANP) no ano de 2020. Isto motivou o então Presidente da República, Umaro Sissoco Embaló a derrubar o governo do PAIGC, invocando a situação de crise política decorrente desse impasse.

Vale lembrar que esta é a continuação do episódio da dissolução dos governos do PAIGC iniciado por José Mário Vaz quando era Presidente da República, em 2015. Em 2016 novamente o Presidente Mário Vaz derrubou o governo do PAIGC, liderado por Carlos Correia e, por último, em 2019, Mário Vaz novamente derrubou o governo do PAIGC sob a liderança de Aristides Gomes. Ou seja, ainda como membro do PAIGC, o então Presidente Mário Vaz derrubou três governos de seu próprio partido durante o seu

mandato presidencial⁴³. Na verdade, essa sucessão de dissoluções expressa a natureza personalista da disputa pelo poder na Guiné-Bissau, uma prática inaugurada pelos próprios quadros do PAIGC desde o golpe de Estado de 1980.

Na última eleição legislativa, realizada no ano 2023, o PAIGC, junto com o União para Mudança (UM), o Partido da Convergência Democrática (PCD), o Movimento Democrático Guineense (MDG) e o Partido Social-Democrata (PSD) se coligaram antes das eleições e formaram uma frente única, denominada Plataforma de Aliança Inclusiva Pai-Terra Ranka, saindo vencedores com maioria absoluta dos votos (53%) e formando a maioria no parlamento. Os dados desse pleito podem ser conferidos no gráfico abaixo.

Gráfico 5: dados dos resultados eleitorais de 2023 em forma de percentagem



Fonte: Comissão Nacional da Eleição. Gráfico elaborado pelo autor em 2024.

O gráfico exibe a participação relativa de cada partido e/ou coligação, e é possível observar que a Plataforma de Aliança Inclusiva Pai-Terra Ranka obteve uma percentagem significativa de apoio eleitoral. Na segunda posição surgiu o partido dissidente, o

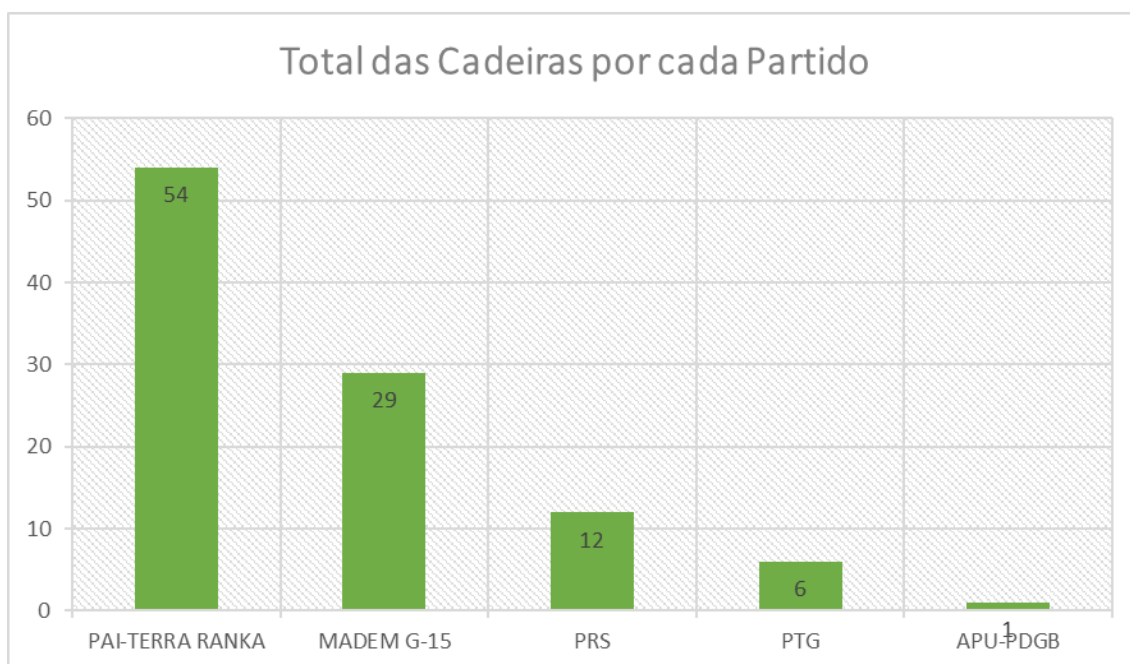
⁴³ Para mais informações, segue o seguinte link: <https://www.rfi.fr/pt/guine-bissau/20190708-pr-guineense-considera-que-coabitacao-com-dsp-era-impossivel>

MADEM G-15, com 28% dos votos, correspondendo a 163.509 votos. Na terceira posição configura o PRS, com 12% e um total de 100.429 votos. Na quarta posição está o PTG, com 6% e 54.784 votos. Os demais partidos não passaram de 1%.

Cabe observar que um bloco de partidos grandes e médios, formados principalmente pelo MADEM-15 e o PRS, mas que incluem outras forças menores, obtiveram 46% do total dos votos, indicando o fortalecimento de forças partidárias alternativas ao PAIGC, principalmente o MADEM-15 como partido dissidente e o PRS, ambos se afirmando como partidos com força eleitoral significativa nas últimas eleições legislativas realizadas.

Convém lembrar que as porcentagens do gráfico acima mostram a distribuição proporcional das cadeiras com base no apoio recebido por cada partido. As informações relativas ao número total de cadeiras que os partidos conquistaram no pleito em questão estão disponíveis no gráfico abaixo.

Gráfico 6: número das cadeiras para cada partido nas legislativas de 2023



Fonte: Comissão Nacional das Eleições. Gráfico elaborado pelo autor em 2024

O gráfico representa os números de cadeiras que cada partido político obteve nas eleições legislativas do ano de 2023. No contexto específico do resultado das eleições do ano 2023, o gráfico mostra que a coligação Pai-Terra Ranka obteve o maior número de cadeiras, 54. Na segunda posição emerge o MADEM G-15 com 29 mandatos, seguido

pelo PRS com 12 cadeiras. O Partido dos Trabalhadores Guineenses (PTG) se configurou na quarta posição, com seis mandatos, enquanto o APU-PDGB obteve apenas um mandato.

Apesar da coligação Pai-Terra Ranka sair dessa eleição com um resultado eleitoral que lhe permitia formar o governo de forma independente, ela optou por reforçar a posição do governo, se coligando com o PRS, que dispunha de 12 cadeiras, e com o PTG com 6 cadeiras. Essa estratégia indica que o PAIGC, pela primeira vez, havia mudado de perspectiva quanto a formar coalizões de governo mais amplas sem que isso fosse necessário. Por outro lado, esse movimento teve o claro objetivo de isolar o MADEM-15 como um partido de oposição política e ideológica ao PAIGC, partido que se cristalizou a partir da dissidência política ocorrida em 2016.

É importante sintetizar que no período dos últimos seis anos o PAIGC fez três alianças, rompendo com a sua antiga tradição vigente até as eleições de 2019, de formar governos unipartidários, uma das razões das sucessivas quedas dos seus governos anteriores⁴⁴. Uma coligação no período pré-eleitoral de 2023, que se cristalizou na Plataforma da Aliança Inclusiva Pai-Terra Ranka, e as outras duas foram alianças políticas no próprio período eleitoral para a futura formação do governo: primeiro com o APU-PDGB e depois com o PRS e o PTG.

Contudo, mais uma vez, o governo formado a partir da coalizão ampliada formada em 2023 durou menos de quatro meses e culminou com o fim dos acordos com os dois últimos partidos mencionados. Apesar dos motivos permanecerem obscuros, a verdade é que o acordo não chegou até o momento de formação do governo.

O governo da coligação eleita em 2023, liderado por Geraldo Martins, do PAIGC, logo foi derrubado pelo Presidente da República Umaro Sissoco Embaló, eleito pelo MADEM-15 e ex-membro do PAIGC. Como dito anteriormente no Capítulo III, o motivo imediato foi o incidente envolvendo os conflitos armados entre as forças da Guarda-Presidencial (GP), submetidas ao presidente da república, e as da Guarda-Nacional (GN), submetidas ao primeiro-ministro.

As frequentes rupturas dos acordos políticos no âmbito das coalizões, indicam a fragilidade programática e ideológica vigente no âmbito do funcionamento do sistema político partidário, rupturas resultantes principalmente da ação de lideranças partidárias

⁴⁴ É importante notar que a Constituição da República no seu artigo 69º confere ao Presidente da República as prerrogativas de revogar a Assembleia Nacional Popular (ANP) em caso de grave crise política, ouvido o Presidente da (ANP) e os partidos que têm assento no parlamento, assim como dissolver o governo.

personalistas e dos grupos que circulam em torno desses líderes. Sobre essa questão, é significativo que Przeworski (2020) tenha observado que, em contextos partidários instáveis, mesmo coalizões majoritárias podem se configurar frágeis e inconsistentes demais para extrapolar o período eleitoral.

Como agravante da situação partidária na Guiné-Bissau, os partidos são pouco homogêneos, apresentam baixa disciplina interna e não possuem sólidos consensos intrapartidários sobre os acordos estabelecidos, quadro que requisita um partido capaz de coordenar a coligação em meio aos conflitos políticos. Estudiosos como Power (2015) e Amorim Neto (2000) afirmam que a coordenação de uma coligação envolve tanto a etapa de composição como de cultivo. A primeira envolve a configuração das coligações eleitorais, e a segunda envolve as estratégias de gerenciamento da coalizão durante o período governamental, seja no presidencialismo ou no parlamentarismo⁴⁵. No contexto específico da Guiné-Bissau, sobretudo no caso do PAIGC, observamos que este obteve sucesso nas composições de coligações partidárias nas eleições legislativas de 2019 e 2023, mas não obteve sucesso no gerenciamento da coalizão no legislativo após a formação do governo.

5.8. A Transição Política e os Conflitos Internos do PAIGC

O PAIGC se manteve na perspectiva de formar governos minoritários até as eleições de 2019. Isso demonstra que o dilema entre presidir e coordenar (INÁCIO, 2006) se colocou poucas vezes para as lideranças do partido, mesmo sob as circunstâncias adversas da política guineense, que envolve as especificidades de um sistema político com elementos de diferenciação étnica, o que tende a radicalizar o processo de disputa pelos recursos estatais e pelo poder político, principalmente em um contexto em que o poder é exercido também sobre bases personalistas. Trata-se de um contexto complexo e cambiante, mas onde os recursos estatais possuem sempre um peso determinante nas possibilidades de poder abertas para o sistema partidário.

Essa característica não deixou de ser reforçada pelas mudanças a partir da influência do sistema financeiro internacional e da instauração de um sistema multipartidário. Essas transformações reduziram as possibilidades do governo de definir

⁴⁵ Ver, Lameirão, Paiva e Carvalho, 2020; Neto, 2000, 2006; Pereira e Mueller, 2002; Pereira, Power e Rennó, 2005; Raile, Pereira e Power, 2011.

unilateralmente os padrões de distribuição de recursos econômicos políticos, tanto entre os membros do PAIGC quanto entre potenciais membros de outras forças políticas integrantes de coalizões de governo. Nesse caso, vale, de forma ampliada, as lições das coalizões vigentes na América Latina, onde fazer alianças é ter que coordenar contextos complexos de barganha política (INÁCIO, 2006), tarefa que não estava entre as vocações do PAIGC até o ano de 2019.

Para um partido que nasceu e se consolidou como uma organização política que detinha o monopólio do Estado – incluindo recursos materiais e coercitivos e capacidade de definir o modelo organizacional do Estado e a própria legislação do país -, faltou ao PAIGC uma tradição de barganha política sob um contexto partidário competitivo e menos autoritário. Nesse sentido, para além do receio das agremiações adversárias diante da possibilidade de reconstrução do poder político original do partido, podemos considerar que a gênese e a trajetória política inicial do PAIGC se situaram como entraves para uma atuação mais flexível do partido após a instauração do multipartidarismo no país. Ressaltando aqui que, a configuração de um multipartidarismo frágil e cambiante, não deixa de afetar constantemente a correlação de poder entre grupos políticos e oligárquicos de diversos tipos, agora organizados sob o formato de partido político.

Numa leitura mais pessimista acerca do processo político da Guiné-Bissau, a adesão do PAIGC à democracia nos anos 90, se configurou como uma avaliação interna equivocada por parte das lideranças partidárias acerca do peso da tradição interna do partido como obstáculo a um desempenho eficiente sob o multipartidário. A posterior forma de institucionalização do Estado e a dinâmica do sistema político após o período de partido único, se tornou problemático para o PAIGC. Sem o monopólio no controle do aparato estatal e sem um poder político incontestável para se defrontar com as coalizões políticas adversárias, o partido, fosse por ausência de experiência em contextos de barganhas democráticas competitivas, ou porque já não dispunha de recursos para controlar seus próprios quadros e cooptar quadros adversários, foi perdendo capacidade de controlar o sistema político.

O fato é que a abrupta inflexão ocorrida no Estado e no sistema político guineense durante os anos 90, gerou um sistema político sem estabilidade institucional e sem nitidez política, onde poderes fácticos com o apoio de militares passaram a promover sucessivas rupturas institucionais, com implicações diretas sobre a consolidação política do sistema partidário e a sua dinâmica de negociação. Nesse sentido, o sistema partidário da Guiné-Bissau foi reflexo direto do errático processo de organização do sistema político, contexto

em que os partidos políticos e suas lideranças aderiram a formas voluntaristas de fazer política, e onde a vitória nas urnas muitas vezes deixou de ser o principal fundamento da legitimidade dos governos.

Em certo sentido, podemos afirmar que tanto as práticas políticas voluntaristas quanto a presença de lideranças políticas autoritárias, foram heranças da fase inicial de partido único e, portanto, crias bastardas do PAIGC como partido-estado. O que o partido não foi capaz de prever ainda nos anos 90, foi a perda de controle do poder político a partir da multiplicação de outros partidos políticos, mesmo mantendo expressivas votações em sucessivas eleições legislativas realizadas após os anos 90. Aqui, as evidências precoces que surgiram desde 1999, ano do segundo golpe militar e já na fase democrática, não impediram o surgimento de uma crença entre lideranças do PAIGC, de que o processo de institucionalização do sistema teria como referência o respeito aos resultados dos processos eleitorais, dimensão política onde o partido da revolução continuaria forte.

Contudo, é evidente que essa crença fazia tabula rasa das próprias regras do semipresidencialismo instaurado no país ainda sob a hegemonia do PAIGC, onde a figura do Presidente da República, eleito em pleito majoritário e não raramente sob condições plebiscitárias, passou a concentrar excessivos poderes políticos e institucionais. Lembrando novamente aqui que dentre essas prerrogativas, o presidente pode dissolver a Assembleia e recusar sucessivamente as indicações do partido ou coalizão vencedora, nomeando um primeiro-ministro de sua escolha pessoal, sem que necessariamente o indicado mantenha qualquer vínculo partidário. Adicionalmente, os presidentes podem se eleger de forma independente, sem filiação partidária, confiando principalmente nos vínculos com seus círculos de eleitores. Ou seja, sob essas regras, os custos das ações dos presidentes são muito baixos, principalmente porque eles não têm que se submeter a dirigentes de outros partidos e não possuem incentivos para negociarem com os mesmos. Assim, o golpismo surge como consequência direta dessas condições e sem necessitar de justificativas políticas consistentes.

Portanto, não é surpreendente que uma das questões do processo político guineense seja a ausência de uma genuína institucionalização do sistema partidário, visto que os partidos não possuem efetivamente capacidade de sustentar governos e, conseqüentemente, não podem dispor de recursos de poder de forma estável.

Salienta-se que não só os governos do PAIGC foram vítimas de destituições na Guiné-Bissau. Essa prática tornou-se rotina na cena política guineense, com todos os

governos sendo dissolvidos antes de concluírem seus respectivos mandatos. E o mais surpreendente, alguns deles destituídos por presidentes do próprio partido do governo. Além dos governos do PAIGC derrubados pelos presidentes Nino Vieira e Mário Vaz, ambos do PAIGC, também há o exemplo do governo do PRS, destituído no dia 14 de setembro de 2003 por um golpe militar liderado pelo então Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas nomeado pelo governo, Veríssimo Correia Seabra, cujas causas já foram explicadas nos Capítulos III e IV.

Conforme descrevemos anteriormente, a queda precoce de governos emanados da Assembleia está principalmente relacionada às disputas de natureza pessoal entre diferentes líderes políticos, seja do PAIGC ou de outro partido. Aqui é importante nos referirmos aos nomes dos líderes que anteriormente integravam o PAIGC e que posteriormente derrubaram os governos desse partido e de outras agremiações ao assumirem cargos de presidentes.

Tabela 15: Lista de nomes de presidentes que derrubaram governos do PAIGC, que anteriormente faziam parte do próprio partido.

Nomes	Instituição Partidária Anterior	Categoria anterior no partido	Instituição Partidária Atual	Forma de eleição e ano
João Bernardo Vieira Nino	PAIGC	Presidente do PAIGC	Sem partido, (candidato independente 2005)	Venceu as eleições presidenciais sem filiação partidária, em 2005
José Mário Vaz	PAIGC	Membro do PAIGC	MADEM-G15. Presidente de honra	Venceu as eleições presidenciais de 2014 apoiado pelo PAIGC
Umaro Sissoco Embaló	PAIGC	Membro do PAIGC	Fundador do MADEM-G15	Venceu as eleições presidenciais pelo MADEM-G15 em 2019

Fonte: Arquivo PAIGC. Tabela elaborada pelo autor em 2024.

As razões de destituição de sucessivos governos do PAIGC são complexas, pois envolvem diversos fatores. No exemplo do governo de Carlos Gomes Júnior, relatos da Rádio Televisão Portuguesa (RTP) indicam que os motivos da cessação do governo do PAIGC liderado por Carlos Gomes Júnior, em 2005, pelo presidente João Bernardo Vieira

Nino, foi em decorrência de conflitos pessoais em torno do poder político após Carlos Gomes ter apoiado outro candidato às eleições presidenciais. As mesmas motivações pessoais levaram o presidente José Mário Vaz a dissolver vários governos de seu próprio partido entre 2015 e 2019. Já Umaro Sissoco Embaló, também destituiu dois governos do PAIGC, em 2020 e em 2023, partido que antes integrava e perante o qual teve várias divergências que culminaram na formação do seu próprio partido, o MADEM-15.

É preciso recordar que não apenas esses três presidentes saíram do PAIGC e depois derrubaram governos do partido, pois outras lideranças originais também saíram do PAIGC e fundaram partidos políticos que depois se tornaram adversários políticos, tendo contribuído indiretamente, por meio de alianças, para a queda dos sucessivos governos do PAIGC. Para compreender melhor este cenário extremamente complexo da política guineense, a tabela abaixo lista outras lideranças que organizaram novos partidos e grupos políticos.

Tabela 16: Lista de nomes de dirigentes que anteriormente integravam o PAIGC seguidos dos seus atuais partidos e funções.

Nomes	Partido Anterior	Categoria	Partido Atual	Categoria
Domingos Fernandes Gomes	PAIGC	Militante	RGB	Presidente do atual partido
Rafael Barbosa	PAIGC	Ex-presidente da honra do PAIGC	FDS	Presidente do atual partido
Kumba Ialá	PAIGC	Militante	PRS	Presidente do atual partido
Nuno Gomes Nabiam	PAIGC	Militante	APU-PDGB	Presidente do atual partido
Braima Camará	PAIGC	Militante	MADEM-G15	Coordenador do atual partido
Baciro Djá	PAIGC	3ºvice-presidente	FREPASNA	Presidente do atual partido
Lesme Monteiro	PAIGC	Militante	PLGB	Presidente do atual partido

Fonte: Tabela elaborada pelo autor em 2024

Analisando esta tabela, verifica-se que os maiores partidos de oposição ao PAIGC são liderados por antigos membros do próprio partido. As razões para a saída destes membros são complexas e incluem uma série de fatores pessoais e políticos, como conflitos de lideranças e ambições políticas pessoais. Contudo, deve ser salientado que o

PAIGC, como partido de libertação nacional e como partido único por cerca de 20 anos, foi o formador original da classe política guineense e da elite dirigente do país. Processo inevitável, em decorrência da forma que o processo político assumiu durante duas décadas, tendo o PAIGC como centro da vida política nacional. Assim, o que não fica perfeitamente claro em termos de fatos objetivos, são as razões das recorrentes dissoluções dos governos do partido, embora a natureza do processo político sob o multipartidarismo, baseado mais no poder das lideranças políticas que nas instituições, possa explicar esse fenômeno, tendo em vista inclusive o potencial risco político e eleitoral que o PAIGC podia representar para as demais lideranças políticas.

As migrações das lideranças políticas do PAIGC listadas na tabela acima, se relacionam a fatos ocorridos ao longo da trajetória do partido, alguns ainda na fase de partido único, e ajudam a entender determinados receios de seus atuais adversários políticos.

Por exemplo, de acordo com o “arquivo da presidência portuguesa”⁴⁶, a razão da saída de Domingos Fernandes Gomes do PAIGC em 1986, futuro fundador do partido Resistência da Guiné-Bissau (RGB), se deve ao assassinato de alguns membros do PAIGC, incluindo o antigo Procurador-Geral da República, Viriato Rodrigues Pã em 1986, amigo de Gomes, acusado de armar um golpe de Estado contra João Bernardo Vieira Nino durante o ano mencionado. Recordar-se aqui que o RGB foi o primeiro partido de oposição contra o PAIGC depois da independência, quando este ainda era o partido-estado após o golpe militar de 1980. Para driblar o regime repressivo de Vieira Nino, o partido foi criado em Portugal, no dia 27 de julho de 1986.

Também há o exemplo de Rafael Barbosa⁴⁷, fundador do partido Frente Democrática Social (FDS), em 1990, depois de ter sido perseguido e preso pelos líderes do PAIGC, fato que tornou Barbosa adversário do PAIGC. Já Kumba Ialá⁴⁸ foi expulso do PAIGC em 1989, por ser um crítico fervoroso do regime de João Bernardo Vieira Nino e por defender reformas democráticas. Fundou o Partido da Renovação Social (PRS) em 1992, que se tornou um dos principais partidos da Guiné-Bissau, como visto na descrição do desempenho partidário em capítulos anteriores.

⁴⁶ As informações acerca deste arquivo podem ser encontradas no seguinte link: <https://www.arquivo.presidencia.pt/>

⁴⁷ ver no seguinte link: [Morreu nacionalista guineense Rafael Barbosa \(rtp.pt\)](#)

⁴⁸ disponível em: [Kumba Yala, a biografia de um político com história \(voaportugues.com\)](#)

Outro dirigente destacado na tabela acima é Braima Camará, atual coordenador do MADEM-G15, partido que elegeu o presidente nas eleições de 2019, expulso do PAIGC em 2016 com outros 14 parlamentares do partido⁴⁹ - como Abel da Silva, Amido Keita, Bacai Sanhá Júnior, Eduardo Mama, Adulai Djalo (Nhiribui), Tchernó Sanhá, Tumane Mané, Aurora Sanó, Rui Diã de Sousa, Manuel Nascimento Lopes, Isabel Buscardini, Satu Camará e Soares Sambu -, quando o PAIGC era liderado por Domingos Simões Pereira, em 2016. Como já explicado, a expulsão destes membros do PAIGC se deveu às discordâncias em torno da aprovação do programa de governo no parlamento, em 2016. Os deputados expulsos formaram um novo partido em 2016, o Movimento de Alternância Democrática (MADEM- G15), que apoiou Umaro Sissoco Embaló nas eleições presidenciais de 2019 e este se saiu como vencedor, sendo o atual presidente da Guiné- Bissau.

Os demais dirigentes apresentados na tabela vivenciaram a mesma lógica conflituosa em torno de questões consideradas fundamentais pelos dirigentes do PAIGC. Quando não foram expulsos, desertaram porque não concordaram com a forma como o partido estava sendo dirigido, como foi o exemplo de Nuno Gomes Nabiam, fundador do Assembleia do Povo Unido-Partido Democrático da Guiné-Bissau (APU-PDGB), em 2014; de Baciro Djá em 2018, que fundou a Frente Patriota de Salvação Nacional (FREPASNA); além de Lesmes Mutna Freire Monteiro, que fundou o Partido Luz da Guiné-Bissau (PLGB), em 2022.

Obviamente que a criação de um partido político como rota de fuga política para lideranças insatisfeitas em seus partidos de origem, só se torna uma alternativa possível em função da permissividade da legislação partidária, que possibilita a criação de partidos com muita facilidade, além de permitir o lançamento de candidaturas independentes para presidente, se configurando como um conjunto de estímulos à fragmentação e à fragilização do sistema partidário. Como mostram os dados anteriores referentes às eleições legislativas, inúmeros partidos saem com menos de 1% dos votos. Sob esse frouxo quadro institucional, o processo de dissidência no âmbito do PAIGC como fundador do Estado e formador original da antiga comunidade política, se tornou uma das principais causas de nascimento de novos partidos.

⁴⁹ ver seguinte link: <https://expressodasilhas.cv/mundo/2016/01/15/guine-bissau-paigc-expulsa-deputados-que-inviabilizaram-programa-de-governo/47263>

Mas apesar de todos esses conflitos internos e dos obstáculos políticos representados pelos demais partidos, é importante mostrarmos o desempenho geral eleitoral do PAIGC ao longo do período democrático. Sendo o maior e mais antigo partido do país, e também sendo o objeto central dessa pesquisa, esse desempenho nos fornece um painel geral sobre a manutenção da influência política relativa do PAIGC entre 1994 e 2023. Recordamos que foram realizadas um total de 13 eleições entre 1994 e 2023, dentre as quais, seis foram presidenciais e sete legislativas. Ao longo deste trabalho já citamos os dados eleitorais em várias oportunidades, mas para fornecermos uma visão geral ao leitor, sintetizamos aqui o desempenho eleitoral do partido. Assim, os dados das eleições presidenciais podem ser conferidos na tabela abaixo, lembrando que a regra geral para a escolha dos presidentes é a de eleição em dois turnos, que garante ao vencedor a maioria absoluta dos votos.

Tabela 17: Desempenho eleitoral do PAIGC no segundo turno das eleições presidenciais.

Ano	Partido	Desempenho das Eleições Presidenciais em termos percentuais
1994	PAIGC, vencedor	52%
2000	PAIGC, derrotado	28%
2005	PAIGC, derrotado	47,65%
2009	PAIGC, vencedor	63,31%
2014	PAIGC, vencedor	61,92%
2019	PAIGC, derrotado	46,45%

Fonte: Comissão Nacional das Eleições (CNE). Tabela adaptada por autor, 2024.

Da tabela fica evidente que nas seis eleições presidenciais realizadas, o partido venceu três, nomeadamente as eleições presidenciais de 1994 com 52% dos votos, sendo eleito Bernardo Nino Vieira; as eleições presidenciais de 2009, com 63,31% dos votos, sendo eleito Malam Bacai Sanhá; e as eleições presidenciais de 2014, com 61,92% dos votos, sendo eleito José Mário Vaz. As três derrotas ocorreram nas eleições gerais de 2000, com 28% dos votos, contra o candidato do PRS Kumba Ialá; nas eleições de 2005, com 47,65% dos votos, contra Vieira Nino, agora como candidato independente; e nas eleições presidenciais de 2019, contra o candidato do MADEM-15, com 46,45% dos votos, sendo eleito Umaro Sissoco Embaló.

Assim, é evidente que considerando os partidos de forma isolada, o PAIGC tem se mostrado o partido mais forte do país, vencendo a metade das eleições presidenciais, inclusive em meio à forte instabilidade política. Mas esse peso não se limita apenas às disputas das eleições presidenciais, pois tem ocorrido de formas mais marcante nas eleições legislativas. Como dito antes, nestas o partido venceu seis das sete eleições realizadas, como mostra a tabela abaixo.

Tabela 18: Desempenho eleitoral do PAIGC nas eleições legislativas.

Ano	Partido	Desempenho das eleições legislativas em termos percentuais
1994	PAIGC, mais votado	62%
2000	PAIGC, derrotado	24%
2004	PAIGC, mais votado	33,88%
2008	PAIGC, mais votado	49,52%
2014	PAIGC, mais votado	47,98%
2019	PAIGC, mais votado	47%
2023	PAIGC-Coligação PAI-Terra Ranka, mais votado	54%

Fonte: Comissão Nacional das Eleições (CNE). Tabela adaptada por autor, 2024.

Da tabela percebe-se que das sete eleições legislativas realizadas, o PAIGC ganhou seis e perdeu apenas uma. Com exceção das eleições legislativas perdidas no ano 2000, no contexto de uma guerra civil envolvendo diretamente o presidente eleito pelo partido e um golpe militar, o PAIGC venceu todas as demais eleições. Se nas eleições presidenciais afirmamos que o PAIGC é o partido mais forte considerado isoladamente, nas eleições legislativas ele pode ser considerado um partido dominante, inclusive pela possibilidade de formar governos sem que detenha a maioria absoluta dos votos.

A sucessiva vitória do PAIGC na cena eleitoral deve ser compreendida a partir da contraposição de algumas dimensões centrais, tais como o contexto político, a situação econômica e social e o comportamento dos eleitores. No contexto político, é possível deduzir que o partido tem uma organização ampla e uma estrutura sólida, possui penetração no aparelho de Estado, dispõe de uma base política consistente de militantes políticos e ainda dispõe de uma visão política fundacional em relação à nação, o que se constitui de um apotencial capital simbólico. Sabemos que a situação econômica é adversa, mas diante do padrão histórico de consumo e de recursos acessíveis à maioria dos

residentes no país, os eleitores podem avaliar que embora as políticas econômicas do partido não sejam perfeitas, elas podem ser melhores que as alternativas, visto que antes da crise econômica e durante o período inicial da independência, com a ajuda da União Soviética, o partido pode ter demonstrado ser capaz de assegurar padrões mínimos de bem-estar social. Isso pode explicar o comportamento dos eleitores, que ainda percebem o PAIGC como uma organização fundadora da nação e um símbolo nacional, que deixou um legado importante para a população. Assim, a dimensão organizacional e a simbólica do PAIGC podem ser os fatores centrais que explicam o seu desempenho ao longo do tempo, apesar do quadro caótico do sistema político da Guiné-Bissau. De fato, é importante reconhecer que o papel do partido na formação do Estado-nação gerou um legado que ainda marca a memória das gerações atuais.

Um indicador disso é a manutenção de seu desempenho eleitoral relativo. Nas eleições legislativas, salvo nas eleições de 2000 e de 2004, um período muito conturbado, o desempenho do partido se manteve muito alto: obteve 62% em 1994; foi derrotado pelo PRS com 24% dos votos no ano de 2000, seu pior desempenho; obteve apenas 33,8% em 2004, mas se situou como o partido mais votado; voltou a crescer como o partido mais votado em 2008, com 49,52% dos votos; também foi o partido mais votado em 2014, com 47,98% dos votos; em 2019 ganhou com 47% dos votos, apesar de ter perdido as eleições presidenciais deste ano para o MADEM-15; por fim, também saiu vitorioso em 2023, com 54% dos votos como principal partido da coligação Terra-Ranka. Ou seja, um quadro incontestável de manutenção de sua força eleitoral ao longo de todo o período democrático, com exceção dos anos da guerra civil de 1999 e da profunda crise política que se seguiu durante o período 1999-2004.

Nas eleições presidenciais, onde venceu a metade delas, o seu desempenho foi significativo. Venceu com 52% em 1994, com Vieira Nino; derrotado com 28% para o candidato do PRS, Kumba Ialá, no ano de 2000, seu pior desempenho; derrotado por Vieira Nino em 2005, ex-PAIGC, nesse ano como candidato independente, mas com a expressiva votação de 47,65%; venceu com 63,31% dos votos em 2009, elegendo Malam Bacai Sanhá; venceu com 61,92% em 2014, elegendo Mário Vaz; derrotado em 2019 para o candidato do MADEM-15, Umaro Sissoco Embaló, ex-integrante do PAIGC, mas com a expressiva votação de 46,45% e se saindo como vitorioso nas eleições legislativas.

Sobre esse quadro, é importante observar que, na medida em que todos os seus governos foram sucessivamente depostos, alguns deles por presidentes integrantes de seus próprios quadros, tornava-se difícil manter um desempenho equivalente nas eleições

presidenciais. Esse foi o caso das eleições de 2000 e das eleições de 2019, quando o partido teve seus sucessivos governos dissolvidos por presidentes que foram eleitos pelo próprio PAIGC, mas que se transformaram em adversários do próprio partido. Quadro este que aponta para a existência de muitos conflitos represados ao longo do tempo no interior do PAIGC, mas que passaram a extravasar as fronteiras do partido na medida em que as eleições se sucediam e os partidos se multiplicavam sob uma legislação partidária permissiva.

5.9. Considerações Sobre as Limitações do PAIGC no Contexto do Multipartidarismo

Num contexto de permanente instabilidade política e de ausência de mecanismos institucionais que estabilizassem o sistema político, o PAIGC, sem recursos administrativos, políticos e econômicos permanentes para garantir a lealdade de seus membros, se situou como uma organização com dificuldades de se manter como partido dominante no contexto do sistema multipartidário. Como frutos de uma trajetória inicial autoritária, os grupos e organizações que surgiram no cenário político após o fim do monopólio partidário não tinham outras referências de ação que não a busca pragmática pelo poder político e pelo controle político-administrativo do Estado, a despeito da vigência de um sistema formalmente democrático. Sob esse quadro, todos os governos formados pelo PAIGC a partir das eleições legislativas foram dissolvidos pelos presidentes ou derrubados por golpes militares. E até mesmo presidentes integrantes do PAIGC derrubaram governos formados pelo partido.

Obviamente que não podemos afirmar que todos os tipos de atores predatórios e de práticas políticas disruptivas foram heranças diretas do PAIGC como partido-estado. Mas pelo espaço político que detinha e pelos recursos que controlava na fase inicial da Guiné-Bissau como Estado independente, o partido pode ser considerado o principal nexo político e simbólico que une o passado autoritário aos novos atores e organizações políticas que emergiram após os anos 90.

Contudo, apesar da força desse papel histórico, sob o contexto pluripartidário o partido passou a ser confrontado por grande parte de seus filhos políticos em processo de dissidência. O processo de adaptação do PAIGC a um semipresidencialismo excessivamente centralizado na figura do presidente, se defrontou com a sua própria tradição organizacional e ideológica e com a ambição de suas antigas lideranças, em um

contexto político que passou a propiciar excessiva liberdade às lideranças políticas individuais. Tratava-se, de fato, de um novo quadro político, que havia restringido para o partido grande parte dos recursos políticos e coercitivos que possibilitavam manter a sua força política e a sua coesão interna. Restaram os recursos simbólicos e o próprio modelo organizacional do partido, forjados no contexto da luta armada e no difícil e irregular processo de formação do Estado nacional.

É evidente que os fatos e processos relatados no presente capítulo, indicam que o antigo partido-estado não dispôs de capacidade de conter os germes dos processos disruptivos em curso. Processos estes que foram propiciadas pelas condições político-institucionais do multipartidarismo que emergiram com o apoio do PAIGC, talvez na crença de que seu enraizamento no aparato estatal e a solidez de suas antigas estruturas, seriam suficientes para manter seus membros em torno de seu projeto político na democracia eleitoral. Contudo, diante da velocidade das mudanças políticas e da natureza errática das instituições políticas que surgiram a partir do início dos anos 90, o PAIGC se mostrou incapaz de conter a evasão de seus quadros e de limitar as ambições políticas de antigos filiados no contexto da competição partidária.

Tudo isso também indicava que a antiga comunidade política, que circulava em torno de um partido com ambiciosas pretensões históricas e portador de um projeto de nação unificada sob a sua égide, passou por um processo de desagregação. Os sucessivos golpes e dissoluções e governos indicam a inexistência de uma comunidade política que gravitasse em torno de qualquer princípio político coletivo ou de uma eventual nova ordem política capaz de compatibilizar os interesses sob regras comuns.

Assim, deve ser salientado que as limitações do partido também derivavam do próprio caráter não institucionalizado e errático do processo político deflagrado a partir da democratização. Estruturado para conflitos em um contexto político-organizacional mais fechado e hierarquizado, portanto, em um ambiente mais previsível e onde os recursos de poder podem propiciar coesão interna e capacidade de se confrontar com forças políticas externas, o PAIGC não contava com os efeitos políticos que as novas regras estimulariam, principalmente o estímulo ao voluntarismo político e à fragmentação acelerada das forças políticas do país. Nesse quadro, regras como a possibilidade de lançamento de candidaturas independentes nas eleições majoritárias e o poder político e institucional atribuído à Presidência da República, tornaram as eleições presidenciais extremamente atrativas para aventureiros e líderes políticos insatisfeitos com a cúpula de seus partidos. Sob esse quadro, o PAIGC e sua tradicional organização hierarquizada,

seria o maior prejudicado com as sucessivas defecções que ocorreram no âmbito do partido.

É também importante ressaltarmos que nem todos os fatos e processos disruptivos descritos aqui derivam da configuração institucional do sistema político da Guiné-Bissau. Como observado em inúmeras passagens desse trabalho, para além dos fatores institucionais, há que se considerar as características sociológicas, culturais e étnicas que fundamentam e estimulam o autoritarismo político e o voluntarismo vigentes no sistema político. A verdade é que a trajetória de luta contra o colonialismo marcou as práticas das lideranças políticas do PAIGC como principais responsáveis pelo processo de libertação nacional e pela criação do novo Estado independente. Nessa trajetória, a adoção do sistema de partido único em meio à guerra de libertação nacional, pode ser considerada como uma decorrência natural do processo político vivenciado pelo país.

Assim, estabelecido esse quadro de centralização política e administrativa num contexto de luta armada e em uma sociedade permeada por conflitos étnicos e com um quadro cultural estranho ao liberalismo político, alguns desdobramentos políticos se tornaram inevitáveis. Dentre eles, a centralização interna do PAIGC e a posterior consolidação do poder da cúpula partidária; a incorporação de uma ideologia de unidade nacional como marco norteador das ações de governo após a independência; a ausência de instituições públicas que mediassem os recorrentes conflitos políticos entre grupos políticos com referências políticas, étnicas e culturais distintas; a simbiose político-administrativa entre o partido de libertação e o Estado; a atuação de poderes fácticos em um sistema político sem nítidas fronteiras institucionais e, por fim, uma das heranças mais graves desse quadro histórico: a militarização da política, que emergia na medida em que o Estado foi se instituindo como uma estrutura jurídica e política autônoma de poder.

Esse conjunto de fatores e suas múltiplas clivagens se desdobraram na reconfiguração de processos políticos mais amplos, que extravasaram a capacidade do PAIGC de continuar coordenando o sistema político da Guiné-Bissau. E é irônico que, se as regras do sistema político condicionassem o comportamento dos atores políticos, e se instituições políticas dispusessem de resiliência frente aos frequentes conflitos políticos, o PAIGC, como partido dotado de organização política, militância mobilizada e com quadros políticos dotados de experiência política, seria um dos principais beneficiários desse processo de institucionalização.

Nesse sentido, como um dos principais responsáveis pelo desenho institucional do novo sistema político, permeado por incentivos à mobilidade política e à liberdade de

ação das lideranças partidárias, o PAIGC talvez tenha calculado que as condições políticas vigentes até 1994 seriam replicadas no contexto do multipartidarismo. Ao fim, tudo indica que o partido talvez esperasse por um processo mínimo de institucionalização, que viria congelar algumas assimetrias organizacionais e políticas favoráveis ao partido e vigentes na fase unipartidária do sistema político.

Cap. 6. - Considerações Finais

Acredito que os principais achados empíricos e as questões analíticas relevantes já foram explicitados ao longo do trabalho. Mas creio ser importante retomar alguns aspectos centrais, que condicionaram a trajetória do PAIGC e suas formas de interação com o sistema político, este considerado ao longo do trabalho também como uma expressão política e institucional da ação de longo curso do partido.

Inicialmente convém relembrar que o processo da Guiné-Bissau não difere significativamente do contexto geral das lutas de libertação que ocorreram na África colonial, principalmente nos países de língua portuguesa. Como em muitos outros exemplos do continente, embrionariamente o estado guineense nasceu da luta armada entre os invasores portugueses e os membros do PAIGC em 1963, ano em que teve início a guerra da libertação nacional. A existência de revoluções que contemplavam conteúdos nacionalistas, antirracistas e socialistas, aponta para a variedade de ideologias e perspectivas políticas que impulsionaram os movimentos de libertação nacional, com destaque para o processo guineense.

Em decorrência disso, a luta de libertação na Guiné-Bissau assumiu uma variedade de estratégias adotadas pelo povo guineense, desde confrontos militares diretos com o invasor até alianças temporárias com forças coloniais. Inclusive o papel exercido pelas primeiras guerras travadas pelos reis originais da Guiné-Bissau não pode ser menosprezado. Estas não encerraram o processo de colonização, mas desempenharam um papel fundamental no despertar dos sentimentos nacionalistas que serviram de base aos movimentos das décadas de 1950 e 1960.

De acordo com o que foi descrito, o trabalho destaca a importância de duas dimensões presentes no processo de libertação do continente africano, especialmente na Guiné-Bissau: a luta armada e a resistência à opressão, esta última um valor fundamental para a defesa da liberdade e de direitos básicos negados aos povos guineense e caboverdiano até 1973.

Como na maioria dos países africanos colonizados, a origem do Estado-nação da Guiné-Bissau surgiu de um contexto de violência que custou o sangue de homens e mulheres do país conhecido hoje como Guiné-Bissau. O papel dos partidos de libertação, como o MPLA, o FRELIMO e o PAIGC, foi crucial para a independência dos países

africanos colonizados por Portugal, especialmente o papel exercido pelo PAIGC na Guiné-Bissau.

Mas essa gênese violenta do Estado-nação guineense deixou marcas na posterior trajetória do PAIGC e do sistema político. A opção por um modelo político centralizado de partido único, além de ser a expressão de uma trajetória original baseada na força da luta armada, também reforçou a dinâmica autoritária do sistema político instaurado posteriormente. A transição para um sistema formalmente democrático em 1994, não reduziu o problema da incidência de poderes fácticos sobre a dinâmica do sistema em situações de dissensos políticos. E sem os freios políticos vinculados ao sistema autoritário de partido único, as mudanças democráticas contribuíram para o aumento dos conflitos étnicos e políticos e para a instabilidade política vigente no país nos últimos 30 anos. Essa tendência tem se refletido na erosão geral do sistema político, mas também atinge o PAIGC como o partido eleitoralmente mais sólido do país, principal prejudicado pela instabilidade política.

Sob a vigência do uso da força na fase inaugural do Estado, as facções políticas da Guiné-Bissau, ainda mal formadas como uma classe política que deveria atuar sob regras comuns, tiveram dificuldades em se adaptar a esta nova realidade política, tanto no âmbito do aparato estatal quanto no âmbito das instituições partidárias. Não é possível inclusive afirmar com total segurança, que o padrão de atuação do PAIGC após a democracia, seja de fato um padrão mais disruptivos que os praticados pelas demais forças políticas após os anos 90. Inclusive porque o partido perdeu a sua capacidade original de ancorar o processo político face às tendências fragmentadoras que se instauraram no sistema político após a década de 90.

A natureza disruptiva do sistema político e o aventureirismo presente nas lideranças políticas e nas relações entre as facções políticas, foram também incentivados pelo perfil institucional do sistema semipresidencialista, que atribuiu excessivos poderes aos presidentes eleitos diretamente e criou incentivos para todos os tipos de aventura política. Com esse perfil político-institucional, até as ações de presidentes golpistas foram sendo legitimadas pelas regras vigentes, que tendem a normalizem golpes já instaurados. Dessa forma, os incentivos do sistema contribuíram para imprimir ao campo institucional elementos de incerteza e mesmo de violência política. Tendência agravada pelo comportamento dos militares no processo político, que atuam como se ainda fossem o exército de libertação em ação contra o colonizador português. Contudo, apesar do poder desestabilizador do exército, o mais provável é que, na sua ausência, os conflitos entre as

facções das elites civis desaguaria num quadro caracterizado por permanentes conflitos armados ou uma constante guerra civil.

Esse quadro de instabilidade e voluntarismo político foi bloqueando o poder que o PAIGC poderia potencialmente dispor a partir de suas sucessivas vitórias eleitorais. Tudo ocorre como se as demais forças políticas, grande parte delas oriunda do próprio partido, estabelecessem um pacto não claramente definido, com o objetivo de bloquear a consolidação do poder político e eleitoral do PAIGC por meio das sucessivas dissoluções de seus governos.

Também julgamos que o principal problema do sistema político não é o processo eleitoral, dimensão em que o PAIGC quase sempre se saiu como o principal vencedor. O maior problema se situa na ausência de uma pactuação das elites políticas, que não avaliam as consequências políticas decorrentes das sucessivas dissoluções de governos. Como dito no capítulo anterior, a Guiné-Bissau não possui uma genuína comunidade política congregada em torno de regras e horizontes políticos comuns, que estimulem a estabilidade política e o surgimento de princípios republicanos no funcionamento do sistema político.

Da trajetória política da Guiné-Bissau emerge uma questão importante, referente à viabilidade da democracia em um país com as características políticas, econômicas, sociais, culturais e étnicas do país. A sucessão de fatos objetivos transcorridos ao longo dos últimos 30 anos, indica que a experiência democrática não tem conseguido se consolidar. O modo como os fatos políticos se sucedem no país, indica que o aventureirismo político e o golpismo flertam de forma permanente com a instabilidade institucional e as possibilidades de violência política.

Mas mesmo sob essa trajetória conturbada, aqui é importante respondermos de forma clara e objetiva à questão posta no início do trabalho acerca do lugar político e eleitoral ocupado pelo PAIGC, questão que foi sendo respondida de forma incremental ao longo dos três últimos capítulos. A nossa resposta objetiva é a de que, apesar de todos os obstáculos externos e internos, o PAIGC demonstrou possuir uma notável capacidade de resiliência política e continuou a ser o maior e o mais importante partido político da Guiné-Bissau. Se nos anos iniciais após a independência, o próprio sistema político e o Estado podiam ser avaliados como uma expressão do partido, após os anos 90 e a instauração do multipartidarismo competitivo, o PAIGC já não era o único construtor do sistema político, mas ele continuou a ser a principal referência política para o eleitorado guineense. Salientando que como os dados eleitorais e os eventos políticos mostraram, a

força eleitoral do partido se tornou maior que seu poder político efetivo em um contexto de constantes rupturas políticas. O partido de fato não dispôs de força para se contrapor às sucessivas dissoluções de seus governos, em um ambiente que flerta com o arbítrio institucional e a violência política. Embora tenha se consolidado como um ator político incontornável nas eleições realizadas ao longo de 30 anos.

Essa resiliência eleitoral indica que o funcionamento de um sistema político e seus elementos políticos processuais mais relevantes, não dependem apenas das arenas institucionais nas quais a competição política transcorre e é regulada. Os sistemas políticos incluem também aspectos culturais, sociais e simbólicos, fatores estes que foram cruciais na manutenção da importância política do PAIGC. E isso em um contexto em que as dificuldades de consolidação de um multipartidarismo democrático e estável na Guiné-Bissau, apontam para a inadequação do modelo semipresidencialista à realidade socioeconômica, cultural e política do país.

Sobre essa inadequação, ousamos considerar que uma das vantagens históricas do PAIGC frente aos demais partidos talvez tenha sido a permanência de seu modelo organizacional original e a manutenção de parte de suas antigas formas de enraizamento social. Apesar dessa questão extrapolar os limites empíricos dessa pesquisa e limitar a segurança dessa nossa afirmação, os resultados eleitorais ao longo de 30 anos indicam que o PAIGC, mesmo que parcialmente, manteve as suas formas organizacionais e seu modo de atuação enraizados na história das Guiné-Bissau. Assim, a manutenção do perfil político e organizacional do partido, contribuiu para reforçar os marcos simbólicos que vinculam a história do PAIGC ao processo de independência nacional, à formação da nacionalidade e à construção do Estado-nação guineense.

REFERÊNCIAS

ABADIA, Danúbia Mendes. A rejeição revolucionária do colonialismo: Amílcar Cabral e a luta de libertação na Guiné-Bissau e em Cabo-Verde. **Revista Espaço Acadêmico**, v. 16, n. 183, p. 113-125, 2016.

AFLALO, Hannah M. Representação e Representatividade. In: DANTAS, Humberto; LUZ, Joyce (Coords.) *Ciência Políticas e Políticas de Educação: conceitos e referências*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, Stiftung, 2021. Link do livro completo: https://votoconsciente.org.br/wp-content/uploads/Ciencia-politica-e-politicas-de-educacao-26_07.pdf

AFRICAN ELECTIONS DATABASE (2008). Disponível em: Disponível em: <http://africanelections.tripod.com/index.html> Consultado em 25 ago, 2023.

ALMOND, Gabriel Abraham; **POWELL**, G. Bingham; **ALMEIDA**, Narceu. Uma teoria de política comparada. Zahar, 1972.

ARAÚJO FILHO, Valdemar F. de - Presidência, Estilo de Governo e Coordenação Governamental no Contexto das Reformas Econômicas nas Democracias da América Latina. In: Anais do 12o Encontro da ABCP; 18 a 21 de agosto de 2020, João Pessoa (PB).

BAQUERO, M., & Amorim, M. S. S. D. (2004). Cultura política fragmentada: o papel do capital social na democratização brasileira. *Sociedade e cultura: revista de pesquisas e debates em ciências sociais. Goiânia, GO. Vol. 7, n. 1 (jan./jun. 2004), p. 9-20.*

BAQUERO, Marcelo e **SANTOS**, Everton. Democracia e Capital Social na América Latina: uma Análise comparativa. In: *Rev. Sociol. PolítCuritiba*, 28, p. 221-234, jun. 2007.

BARANY, Zoltan. How to Build Democratic Armies. **PRISM**, v. 4, n. 1, p. 2-16, 2012.

BENEDICT, Anderson. Comunidades imaginadas. **São Paulo: Companhia das Letras**, p. 12-32, 2008.

BENEDICT, Anderson. Nação e Consciência Nacional. Ed Atica, São Paulo, 1989.

BIJAGÓ, Vagner Gomes. O processo de democratização na África: a difícil transição na Guiné-Bissau. **Cadernos de Campo: Revista de Ciências Sociais**, n. 23, p. 217-244, 2017.

BOAHEN, Albert Adu; **GUEYE**, M. 'Baye. Iniciativas e resistência africanas na África ocidental, 1880-1914. **História Geral da África**, VII: África sob dominação colonial. São Paulo: Cortez, 2010b.

BORBA, Julian; **CARDOSO**, Gabriela Ribeiro. Os estudos de comportamento político na ciência política brasileira: caracterização do campo, apontamentos sobre a literatura e

trabalhos de referência. **BIB-Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 89, p. 1-33, 2019.

BORGES, Andre et al. Desenvolvendo argumentos teóricos a partir de estudos de caso: o debate recente em torno da pesquisa histórico-comparativa. *Revista BIB*, v. 63, p. 45-59, 2007.

CABRAL, Amílcar. Análise de alguns tipos de resistência. (**No Title**), 1974.

CARDOSO, Carlos. A transição democrática na Guiné-Bissau: um parto difícil. *Lusotopie*, v. 2, n. 1, p. 259-282, 1995.

Composição do novo elenco governamental de Carlos Gomes Júnior na Guiné-Bissau. RTP Notícias. Portugal, 16, abr, 2005. Disponível em: https://www.rtp.pt/noticias/mundo/composicao-do-novo-elenco-governamental-de-carlos-gomes-junior-na-guine-bissau_n109045 . Acesso em: 22, mai 2024.

CONSTITUIÇÃO da República da Guiné-Bissau. Disponível em: https://r.search.yahoo.com/_ylt=AwrNZ9YxaeVkgE.NXz6Qt.; ylu=Y29sbwNiZjEEcG9zAzMEdnRpZAMEc2VjA3Ny/RV=2/RE=1692785073/RO=10/RU=https%3a%2f%2fwww.pjguinebissau.com%2fconstituicao-da-republica%2f/RK=2/RS=7HBTfycr6DjkwL5e30Ugi_Z6.KU-

COUTINHO, Ângela Sofia Benoliel. **Os Dirigentes do PAIGC**. Imprensa da Universidade de Coimbra/Coimbra University Press, 2017.

DARAME, Braima. Novo Governo da Guiné-Bissau tem 16 ministérios. Agência Lusa. Alemanha, 03, jul, 2019. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/guin%C3%A9-bissau-novo-governo-com-16-minist%C3%A9rios-e-15-secretarias-de-estado/a-49462971> . Acesso em 20 mai, 2024.

DARAME, Braima. PR nomeia novo Governo da Guiné-Bissau com 19 ministérios. Agência Lusa. Alemanha, 13, ago, 2023. Disponível em: [PR nomeia novo Governo da Guiné-Bissau com 19 ministérios – DW – 13/08/2023](https://www.dw.com/pt-002/guin%C3%A9-bissau-pr-nomeia-novo-governo-com-19-minist%C3%A9rios-e-15-secretarias-de-estado/a-62462971). Acesso em: 18 mai, 2024.

DEUTCH, Karl - Política e Governo. (Cap VII: Autogoverno como um sistema político que se autodirige; Cap VIII: O Processo e o Mecanismo de Governo). Brasília: Ed. UNB, 1983.

DE ALMEIDA, Debora Rezende. Representação além das eleições: repensando as fronteiras entre Estado e sociedade. Paco Editorial, 2017.

DIÁRIO de Governo Português. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Desktop/Cap.%20V/Di%C3%A1rio%20do%20Governo%20Portugu%C3%AAs.pdf>. Acesso em: 01, maio de 2024.

EASTON, David. O sistema político. *Política Mundial*, v. 9, n. 3, p. 383-400, 1957.

ESTATUTO dos deputados. Acesso em: 23 jan. 2024.

FILHO, Wilson Trajano. O projeto nacional na Guiné-Bissau: uma avaliação. *Estudos Ibero-Americanos*, v. 42, n. 3, p. 913-943, 2016.

FORREST, Joshua B. Autonomia burocrática, política económica e política num Estado 'suave': o caso da Guiné-Bissau pós-colonial. **Soronda: Revista de Estudos Guineenses**, v. 15, p. 57-96, 1993.

GERHART, Engel Tatiana e **SILVEIRA**, Tolfo Denise. Métodos de pesquisa. Coordenado pela Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e pelo Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GOMES, Patricia Godinho. “As outras vozes”: Percursos femininos, cultura política e processos emancipatórios na Guiné-Bissau. **Odeere**, v. 1, n. 1, p. 121-145, 2016.

GOMES, Patrícia Godinho. **Os fundamentos de uma nova sociedade: o P.A.I.G.C. e a luta armada na Guiné-Bissau (1963-1973)**. Torino: Editora © L’Harmattan Italia srl. 2010.

GRAMSCI, Antonio. Introdução ao estudo da filosofia. A filosofia de Benedetto Croce. **Cadernos do cárcere. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira**, 1999.

INÁCIO, Magna. Entre Presidir e Coordenar: presidência e gabinetes multipartidários no Brasil. In: **III Congress of the Latin American Political Science Association (ALACIP), Campinas, Brazil, September**. 2006. p. 4-6.

JAUARA, Manuel. Os luso-africanos e etnorurais disputam o poder na Guiné-Bissau, África. **Revista do Centro de Estudos Africanos**, USP, São Paulo, 24-25-26: 119-145, 2002/2003/2004/2005.

KOUDAWO, Fafali. **Pluralismo político na Guiné-Bissau: uma transição em curso**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas, 1996.

LAMEIRÃO, Camila; **PAIVA**, Denise; **CARVALHO**, Guilherme. O debate recente nos 30 anos do presidencialismo de coalizão: novas abordagens, dimensões de análise e algumas notas sobre a dominância do executivo. **BIB-Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 93, p. 1-24, 2020.

LIMONGI, Fernando P. (1989). “O federalista”: remédios republicanos para males republicanos & HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. (1989) [1788]. O Federalista (trechos selecionados). in: F. Weffort (org.): Os clássicos da política, volume 1 – São Paulo: Ática (capítulo 7) (p.p.243-287).

LINDBLOM, Charles E. - O Processo de Decisão Política (Capítulos: 6 a 12). Brasília, Editora da UNB, 1980. 293.

LOPES, Filomeno. É possível construir outros paradigmas intelectuais para entrar e sair das universidades? In: **Revista Periferia**. Disponível em: <https://revistaperiferias.org/materia/e-possivel->

construir-outro-paradigma-intelectual- para-entrar-e-sair-das-universidades-2/. Acesso em: 03 jun. 2020.

MAIR, Peter; **CABRAL**, Rui. Os partidos políticos e a democracia. **Análise social**, p. 277-293, 2003.

MARINI, Ruy Mauro, 1932-1997. Dialética da dependência / uma antologia da obra de Ruy Mauro Marini; organização e apresentação de Emir Sader. - Petrópolis, RJ: Vozes; Buenos Aires: CLACSO, 2000.

MEMORIAL DA DEMOCRACIA. Senegal: Independência. Disponível em: \<<http://memorialdademocracia.com.br/africa/sn>>. Acesso em: 24 nov. 2023.

MENDY, Peter Karibe; **LOBBAN JR**, Richard A. **Dicionário histórico da República da Guiné-Bissau**. Imprensa Espantalho, 2013.

MICHELS, Robert. **Sociologia dos partidos políticos**: editora Universidade de Brasília, 1914.

MILIBAND, Ralph. El Estado en la sociedad capitalista. Siglo xxi, 1997.

MONTEIRO, Artemisa, Odila Cande. **Guiné-Bissau: da luta armada à construção do estado nacional - conexões entre o discurso de unidade nacional e diversidade étnica (1959-1994)**. Universidade Federal da Bahia Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas Programa de pós-graduação em ciências sociais. Salvador. 2013.

MOSCA, G. *La clase política*. México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

MUNCK, Gerardo L. e **LEFF**, Carol Skalnik. Modos de Transição em Perspectiva Comparada. In: Lua Nova, São Paulo, n. 40/41, 1997.

NAMONE, Dabana. A ANÁLISE CRÍTICA DA INFLUÊNCIA DO PROCESSO DAS INDEPENDÊNCIAS DAS COLÔNIAS PORTUGUESAS O CASO DE GUINÉ-BISSAU. **Sociologias Plurais**, v. 1, n. 2, 2013.

NÓBREGA, Álvaro. **Guiné-Bissau: Um caso de democratização difícil (1998-2008)**. Instituto superior de ciências sociais e políticas, Universidade de Lisboa, 2015.

NUNES, Edson. A construção do insulamento burocrático e do corporativismo e a nacionalização do clientelismo. **NUNES**, Edson. A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

O'DONNELL, Guillermo – Desenvolvimento Político ou Mudança Política? In: **PINHEIRO**, Paulo Sérgio (Org.) O Estado Autoritário e os Movimentos Populares. Rio de Janeiro: Ed Paz e Terra, 1980.366.

OLORUNTIMEHIN, B. Olantunji. A política e o nacionalismo africanos, 1919-1935. **África sob dominação colonial**, v. 1935, p. 657-673, 2010.

PAIGC - PÁGINA OFICIAL DO. Disponível em: <https://www.paigc.net>. Acesso em: 31 de ago. 2023.

PANEBIANCO, Ângelo. **Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos**. Martins Fontes, 2005.

PARETO, V. Sociologia. S.Paulo: Ática, 1984 (Grandes cientistas sociais; 43) (p32-111).

PÉLISSIER, René; **DE SOUSA**, Franco. História da Guiné: portugueses e africanos na Senegâmbia (1841-1936). 1989.

PINTO, Bruno César. Transição democrática e crises institucionais na Guiné-Bissau (1994-2012): os desafios da consolidação democrática. 2019. 1 recurso online (104 p.). Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP.

PION-BERLIN, David; **DUDLEY**, Danijela. Civil-military relations: What is the state of the field. **Handbook of military sciences**, p. 1-22, 2020.

POR DENTRO DA ÁFRICA. Guiné-Conacri completa 58 anos de independência. Disponível em: [\<https://www.pordentrodaafrica.com/cultura/guine-conacri-completa-58-anos-de-independencia\>](https://www.pordentrodaafrica.com/cultura/guine-conacri-completa-58-anos-de-independencia). Acesso em: 24 nov. 2023.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU. Disponível em: <https://www.presidencia.gw/ospresidentes> Acesso em: 14 ago. 2023.

PRZEWORSKI, Adam. **Crises da democracia**. Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 2020.

PUTNAM, Robert - Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna (Rio de Janeiro: FGV, 1996

REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU. Boletim Oficial, 07, jan, 2009. **Revista Periferia**. Disponível em: <https://revistaperiferias.org/materia/e-possivel-construir-outro-paradigma-intelectual-para-entrar-e-sair-das-universidades-2/>. Acesso em: 03 jun. 2020.

REZENDE, Flávio da Cunha - Convergências e Controvérsias Sobre a Mudança Institucional: modelos tradicionais em perspectiva comparada. In: Revista de Sociologia Política, Curitiba, v. 20, n. 41, p. 37-51, fev. 2012

SAMBA Sané. Desafios da educação na Guiné-Bissau. In: Revista Temas em Educação. Disponível em: <https://doi.org/10.22478/ufpb.2359-7003.2018v27n1.39717>. Acesso em: 28 jun. 2020.

SARTORI, Giovanni. **Partidos e sistemas partidários**. Universidade de Brasília, 1982.

SCHUMPETER, Joseph. Capitalismo, Socialismo e Democracia. Parte IV: “Socialismo e Democracia”, capítulos 20, 21, 22 e 23. Editora UNESP. 2016.

SCHWARTZMAN, Simon - Estudo Comparado de Sistemas Burocráticos: conceitos e perspectivas. In: RAP; Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 79-100, janeiro-junho, 1970.

SEMEDO, Rui Jorge da Conceição Gomes. PAIG: A face do monopartidaríssimo na Guiné-Bissau (1974-1990). Universidade Federal de São Carlos Centro da Educação e Ciências Humanas: São Carlos- SP, 2009.

SILVA, Flaviano Fernandes da. **Instituições políticas no semipresidencialismo: uma análise a partir da constituição da Guiné-Bissau e de Cabo Verde**. Tese (doutorado)-Universidade Federal do Paraná, setor de Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciências Políticas, Curitiba, 2018. Disponível em: <https://hdl.handle.net/1884/63820>. Acesso em: 03 jun. 2021.

SKOCPOL, Theda - *Estados e Revoluções Sociais: análise comparativa da França, Rússia e China*. Lisboa: Editorial Presença, 1985.

SOUZA, Maria do Carmo Carvalho Campello et al. Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964). 1990.

TEIXEIRA, Ricardino Jacinto Dumas. Transição democrática e modelos de democracia. **Tensões Mundiais**, v. 11, n. 21, p. 199-223, 2015.

TUCK, R. (Introdução). In: HOBBS, T. *Leviatã*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.