

DEMOCRACIA E GOVERNABILIDADE NA GUINÉ-BISSAU: UM ESTUDO SOBRE A INSTABILIDADE POLÍTICA (2014-2019)

DEMOCRACY AND GOVERNABILITY IN GUINEA-BISSAU: A STUDY ON POLITICAL INSTABILITY (2014-2019)

Vavito André da Costa¹

Resumo: O presente artigo analisa a crise de governabilidade na Guiné-Bissau decorrente do conflito interno no Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC) entre 2014 e 2019. O estudo busca compreender a representatividade dos partidos e grupos políticos nos sucessivos governos formados durante esse período, bem como a sua composição no órgão legislativo. Além disso, apresenta um panorama do número de dias em que cada Primeiro-Ministro permaneceu no exercício das suas funções, permitindo avaliar o grau de estabilidade governamental ao longo da nona legislatura. Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa de caráter exploratório, baseada na análise documental e bibliográfica. Na Guiné-Bissau, a consolidação da democracia e da governabilidade continua a constituir um dos principais desafios do sistema político. Desde a introdução do multipartidarismo, no início da década de 1990, nenhum Primeiro-Ministro conseguiu concluir integralmente o seu mandato. Entre 2014 e 2019, período correspondente à nona legislatura, o país foi governado por cinco Primeiros-Ministros diferentes, evidenciando um elevado nível de instabilidade política e institucional. Os resultados da pesquisa indicam que o processo de reforma interna e as disputas de liderança no PAIGC constituíram a causa imediata da crise de governabilidade observada durante a nona legislatura. Esse conflito produziu sucessivas mudanças governamentais, fragilizou o funcionamento das instituições democráticas e dificultou a implementação de políticas públicas

¹ Bacharel em Humanidades e Licenciado em Ciências Sociais pela Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira-UNILAB. Mestre em População, Território e Estatísticas Públicas pela ENCE-IBGE - Email: vavitociso@gmail.com



voltadas para o desenvolvimento nacional.

Palavra-Chave: Democracia. Partidos Políticos. Instabilidade Governativa.

Abstract: This article analyzes the governance crisis in Guinea-Bissau resulting from the internal conflict within the African Party for the Independence of Guinea and Cape Verde (PAIGC) between 2014 and 2019. The study seeks to understand the representativeness of political parties and groups in the successive governments formed during this period, as well as their composition in the legislative body. Furthermore, it presents an overview of the number of days each Prime Minister remained in office, allowing for an assessment of the degree of governmental stability throughout the ninth legislature. Methodologically, this is an exploratory study based on documentary and bibliographic analysis. In Guinea-Bissau, the consolidation of democracy and governance continues to be one of the main challenges of the political system. Since the introduction of multi-party politics in the early 1990s, no Prime Minister has managed to complete their full term. Between 2014 and 2019, corresponding to the ninth legislature, the country was governed by five different Prime Ministers, demonstrating a high level of political and institutional instability. The research results indicate that the internal reform process and leadership disputes within the PAIGC constituted the immediate cause of the governance crisis observed during the ninth legislature. This conflict produced successive governmental changes, weakened the functioning of democratic institutions, and hindered the implementation of public policies aimed at national development.

Keywords: Democracy. Political parties. Government instability.

Introdução

Do final da década de 1940 ao início da década de 1990, o mundo testemunhou um dos mais

importantes acontecimentos do século XX, conhecido como Guerra Fria. Esse período culminou na reunificação das duas Alemanhas, na desintegração do bloco soviético e, consequentemente, no enfraquecimento de seu modelo econômico (Cardoso, 1995; M'bunde, 2017).

O fim do bloco socialista tornou mais evidentes as limitações financeiras dos países africanos. Nesse contexto, diversas condições passaram a ser impostas pelas potências ocidentais, por intermédio de duas importantes instituições financeiras internacionais — o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) — como requisito para a concessão de apoio financeiro. Entre as principais exigências dessas agências multilaterais e de outros organismos internacionais destacava-se a transição para a democracia multipartidária, entendida como uma forma de romper com o sistema de partido único. Segundo essas instituições, esse sistema constituía um dos fatores responsáveis pela profunda crise enfrentada pelos países africanos (Cardoso, 1995; M'bunde, 2017).

Do ponto de vista de Furtado (1998), a luta em África por uma vivência democrática não constitui um fenômeno dos anos 1990. Nos espaços coloniais franceses e ingleses, assistia-se, após a Segunda Guerra Mundial, a reformas em direção ao pluralismo político e sindical. De acordo com o autor, as greves que se iniciaram no final da década de 1940 e ao longo dos anos 1950 constituem a gênese da dinâmica dos movimentos sociais na busca do efetivo exercício do pluralismo e da democracia.

Furtado (1998) analisa várias revoluções ocorridas em diversos países da África. Na Guiné-Bissau, a revolução dos estivadores do porto, que culminou no Massacre de Pindjiguiti, em 1959, configura um dos exemplos desses movimentos. Os movimentos emergentes acabam progressivamente por originar projetos políticos e societários, dando origem, em muitos casos, à formação de partidos políticos. O Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC), fundado em 19 de setembro de 1956, surgiu nesse contexto sociopolítico, passando de movimento social a partido político com a finalidade de lutar contra a colonização portuguesa e o regime fascista na Guiné e no continente africano (Furtado, 1998; Semedo, 2021).

Conforme Furtado (1998), os processos de transição democrática em África trouxeram um

clima de diálogo e maior espaço de participação política e cívica, apesar de serem marcados por alguns percalços. Devido à própria situação colonial, não havia espaço para um governo do povo, seja diretamente ou por delegação, uma vez que a colonização constituía uma negação da democracia, enquanto conceito e realidade histórica. A luta contra a colonização e pelas independências dos países africanos marca, do ponto de vista político e institucional, as condições para a busca de uma convivência democrática (Furtado, 1998).

Um dos fatos marcantes na história do surgimento do PAIGC foi a unidade entre a Guiné e Cabo Verde, um lema importante do Pan-Africanismo² (Semedo, 2021). O PAIGC compartilhava as mesmas ideologias e estratégias de luta coletiva com diferentes movimentos de libertação em África, em especial aqueles que lutavam contra a colonização portuguesa, designadamente: a Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO), o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) e o Movimento de Libertação de São Tomé e Príncipe – Partido Social Democrata (MLSTP-PSD).

O PAIGC, por ser o único partido que conduziu a luta de libertação nacional, configurou-se, após a independência e nos termos da Constituição, como a única formação partidária com legitimidade para dirigir a sociedade guineense e cabo-verdiana. Todas as instituições do Estado estavam vinculadas ao partido, sem a estrita observância do princípio da separação e independência dos poderes. Em 1991, com o advento da abertura democrática, o partido perdeu esse privilégio em decorrência da revisão da Constituição da República, o que permitiu a disputa pelo poder por outras formações políticas e a pluralidade de opiniões (Semedo, 2021).

Os governos formados nos primeiros anos pós-independência enfrentaram grandes desafios para lidar com diversas questões burocráticas do Estado. Por um lado, havia a insuficiência de quadros qualificados à altura de compreender e enfrentar os complexos problemas da administração pública, bem como os efeitos da crise do petróleo de 1979, que afetou as economias mundiais. Por outro lado, existiam as clivagens internas no partido, impulsionadas por sentimentos nacionalistas entre

2 Ler PAIM, Márcio. Pan-africanismo: tendências políticas, Nkrumah e a crítica do livro Na Casa De Meu Pai. São Paulo: Sankofa, v. 7, n. 13, p. 88-112, 2014.

guineenses e cabo-verdianos em relação ao projeto de Estado binacional³ (Koudawo, 2001; Semedo, 2021).

Consoante Koudawo (2001) e Semedo (2021), a situação agravou-se e, em consequência, culminou no golpe de Estado de 1980, liderado por João Bernardo Vieira (Nino), guineense, contra o então Presidente Luís Cabral, cabo-verdiano e meio-irmão de Amílcar Cabral. O golpe pôs fim à unidade política e administrativa entre os dois Estados, embora tenham permanecido os vínculos identitários e culturais entre os seus povos. João Bernardo Vieira, líder do PAIGC, assumiu o poder como Presidente da República, governando sob o regime de partido único entre 1980 e 1994.

Na Guiné-Bissau⁴, o processo de transição para a democracia multipartidária foi marcado por diversos acontecimentos. Por um lado, destacaram-se a crise econômica e as tensões políticas e sociais; por outro, a renovação da estrutura do Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC). Além disso, verificaram-se a emergência de novos partidos políticos e a desvinculação das instituições do Estado em relação ao PAIGC (Cardoso, 1995; Koudawo, 2001).

De acordo com Lopes (2010), em 1994 foram realizadas as primeiras eleições gerais (legislativas e presidenciais), das quais participaram 11 partidos e 8 candidatos à Presidência da República. O PAIGC, partido no poder, embora tenha sido alvo de fortes críticas devido à má governança, às prisões arbitrárias e aos assassinatos de opositores políticos, venceu as eleições legislativas, elegendo 62 deputados, contra 38 eleitos pelos partidos da oposição. O seu candidato, João Bernardo Vieira, foi vencedor das eleições presidenciais no segundo turno, obtendo 52% dos votos, contra 48% alcançados por Kumba Ialá, líder do Partido da Renovação Social (PRS).

A mudança esperada no país, traduzida numa estabilidade governativa duradoura, não se concretizou. O governo liderado pelo PAIGC enfrentou inúmeras dificuldades para responder aos complexos problemas econômicos, sociais e institucionais que afetaram o país. A crise política e social

3 É projeto da unidade da Guiné e Cabo Verde. Pós- independência surgiu os questionamentos a respeito da continuidade da união de dois Estados independentes. Ver Koudawo (2001).

4 A Guiné-Bissau, desde a sua independência, teve quatro golpes de Estado, em 1980, 1998, 2003 e 2012.

agravou-se progressivamente até que, em 7 de junho de 1998, um levantamento militar protagonizado por antigos combatentes⁵ e outros grupos descontentes com a governação desencadeou uma guerra civil. O conflito prolongou-se por cerca de onze meses e culminou com a derrota do então Presidente da República, João Bernardo Vieira, e a consequente queda do seu regime (Koudawo, 2001).

Nas eleições gerais realizadas após a guerra civil, o PRS saiu vencedor, conquistando a maioria dos assentos parlamentares, enquanto o seu candidato, Kumba Ialá, foi eleito Presidente da República. Contudo, os sucessivos governos constituídos sob a sua liderança enfrentaram sérias dificuldades para responder à crise social e gerir os frequentes conflitos políticos e institucionais. Em 2003, Kumba Ialá foi deposto por um golpe de Estado liderado por Veríssimo Correia Seabra, então Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas (Lopes, 2010).

Entre 2004 e 2011, o país conheceu dois governos e dois chefes de Estado resultantes de processos eleitorais. Apesar da legitimidade democrática conferida pelas urnas, nenhum deles conseguiu assegurar um ciclo consistente de estabilidade governativa, mantendo-se a tendência de instabilidade política e institucional que tem caracterizado a história recente da Guiné-Bissau (Lopes, 2010; De Barros; Rivera, 2011; Semedo, 2021).

Como se não bastasse, o episódio do golpe de Estado continua a marcar a história democrática da Guiné-Bissau. Em 2012, durante o processo da segunda volta das eleições presidenciais, António Indjai, então Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas, liderou um golpe de Estado contra o Presidente Interino, Raimundo Pereira, e contra o governo⁶ chefiado por Carlos Gomes Júnior,

5 Os antigos combatentes são os soldados que participaram na luta contra a colonização portuguesa, reivindicavam junto do governo as melhorias das suas condições precárias. Uma parcela significativa permanece como militar ativo nas Forças Armadas da Guiné-Bissau. A revolta militar foi liderada por Ansumane Mane, então Chefe do Estado Maior General das Forças Armadas. Ver Koudawo (2001).

6 O governo chefiado por Carlos Gomes Júnior foi acusado de muitos assassinatos e espancamentos de opositores políticos. Entre vários casos, o assassinato do Presidente da República e do Chefe do Estado Maior das Forças Armadas, ambos no exercício das suas funções se notabilizaram no mundo a fora. Ler Soldados matam presidente de Guiné-Bissau e dizem que "respeitarão" instituições do país... - Veja mais em Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2009/03/02/soldados-matam-presidente-de-guine-bissau-e-dizem-que-respeitarao-instituicoes-do-pais.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 06 jun. 2026.

presidente do PAIGC e candidato à segunda volta das eleições presidenciais (De Barros; Rivera, 2011).

Mais de duas décadas após a abertura da democracia multipartidária, nenhum Primeiro-Ministro indicado pelo partido ou pela coligação com maior representação parlamentar conseguiu concluir o seu mandato dentro do período constitucional de quatro anos. As sucessivas interrupções governativas resultaram de diversos fatores, nomeadamente da ruptura de alianças entre partidos políticos, da demissão de governos, da dissolução do parlamento e de golpes de Estado perpetrados pelas forças de defesa e segurança (Lopes, 2010; Sangrem; Proença e Martins, 2016; Semedo, 2021).

A nona legislatura (2014–2019), apesar da nova configuração tanto no parlamento como na composição do governo, não constituiu uma exceção ao padrão de instabilidade política. O PAIGC emergiu como vencedor das eleições legislativas de 2014 e conquistou a Presidência da República, com a eleição de José Mário Vaz. Contudo, apesar desses resultados eleitorais favoráveis, o partido não conseguiu assegurar uma governação estável.

A crise de governabilidade resultou, em grande medida, de divisões internas no seio do PAIGC, particularmente a ruptura com um grupo de cerca de 15 deputados dissidentes, frequentemente designado como “grupo dos 15” -(G-15)⁷, que retirou apoio à liderança governativa⁸. Paralelamente, a instabilidade foi agravada pela fragilidade das coligações parlamentares e pelas tensões políticas entre o governo, a Presidência da República e outros partidos, incluindo o PRS. Como consequência, a legislatura foi marcada por sucessivas crises governativas, dificultando a consolidação institucional e a continuidade da ação executiva ao longo do período.

Em 2018, os 15 deputados dissidentes fundaram o Movimento para a Alternância Democrática

7 Os 15 deputados, denominados de G-15 são parlamentares eleitos, em 2014, na lista do PAIGC que foram submetidos ao processo disciplinar e tiveram seus mandatos suspensos, por votarem contra o programa do governo da mesma formação política. O grupo foi composto por diversos dirigentes políticos, com larga experiência e influência na sociedade guineense. Esta capital política contribuiu na fragmentação da base do apoio do PAIGC. O G-15 tinha forte ligação com o Presidente da República, José Mário Vaz (JOMAV) e acompanhava as suas ações.

8 O Parlamento da Guiné-Bissau expulsa 15 deputados do PAIGC. Disponível em: <https://www.voaportugues.com/a/parlamento-da-guine-bissau-expulsa-15-deputados-do-paigc/3148718.html>. Acesso em: 16 jun. 2023.

(MADEM G-15), tendo Braima Camará, deputado da nação, empresário e antigo dirigente do PAIGC, sido designado coordenador do movimento. Nas eleições legislativas de 2019, correspondentes à décima legislatura, o MADEM G-15 elegeu 27 deputados, tornando-se a segunda maior força política no Parlamento, atrás apenas do PAIGC, que conquistou 47 assentos. No mesmo ano, nas eleições presidenciais, o candidato apoiado pelo MADEM G-15⁹ Umaro Sissoco Embaló, então terceiro vice-coordenador do movimento, foi eleito Presidente da República no segundo turno, disputado contra Domingos Simões Pereira, candidato do PAIGC.

A presente pesquisa busca responder à seguinte questão: de que forma a crise interna do PAIGC impactou a democracia e a governabilidade na Guiné-Bissau entre 2014 e 2019?

O objetivo do artigo é analisar a crise de governabilidade¹⁰ decorrente das divisões internas do PAIGC e seus efeitos sobre o funcionamento do sistema político e democrático no país durante o período em análise. Em particular, pretende-se compreender como a fragmentação partidária influenciou a representatividade de partidos e grupos políticos tanto nos sucessivos governos quanto no órgão legislativo. Adicionalmente, o estudo apresenta um panorama da duração dos mandatos dos diferentes primeiros-ministros no período, medido em dias de governação, com o intuito de evidenciar a instabilidade governativa e a recorrência de interrupções no exercício do poder executivo.

Desenvolver uma pesquisa dessa natureza no contexto político guineense permite compreender o compromisso dos partidos políticos com o fortalecimento da democracia no país. Além disso, possibilita expô-los ao escrutínio da população, para que seus desempenhos sejam avaliados. Por fim, contribui para a identificação de caminhos possíveis que garantam a governabilidade e a

9 Constituição do MADEM- G15. Disponível em: <https://www.rfi.fr/pt/guine-bissau/20180701-bissau-constituicao-madem-g15>. Acesso em: 30 ago. 2023.

10 Luz, Aflalo e Dutra (2018), a governabilidade é o objetivo a ser perseguido por todo bom governante que assume o comando em regimes democráticos e em diversos sistemas parlamentaristas, presidencialistas e semipresidencialistas. Ela é entendida como o sucesso com que o governo consegue a aprovação de sua agenda de políticas pelos membros do parlamento [legislativo]. Viana e Oliveira (2018) a governabilidade passa a ser tratada como uma função do arranjo institucional vigente em determinado local, durante um determinado período, de forma independente das escolhas estratégicas dos atores políticos. É, portanto, condição necessária, mas não suficiente para que um dado sistema político funcione como se espera.

estabilidade política.

A pesquisa caracteriza-se como um estudo exploratório, com análise qualitativa dos dados. A página da Comissão Nacional de Eleições (CNE) disponibiliza os resultados de todas as eleições legislativas e presidenciais já realizadas. Com base nos resultados das eleições legislativas de 2014, foi elaborado um gráfico contendo os dados percentuais de todos os partidos que participaram do pleito eleitoral. As informações relativas às nomeações e exonerações de primeiros-ministros foram obtidas nas páginas da Rádio Sol Mansi, da DW África e nos blogs Tchogue e Jornal O Democrata GB.

O jornal O Democrata GB constituiu a principal fonte para a análise da distribuição das pastas ministeriais entre os partidos políticos. O veículo disponibiliza informações sobre os percursos académicos, políticos e profissionais (biografias) da maior parte dos membros dos diferentes governos. Com base nessas informações, foi possível identificar a quantidade de membros de cada partido e os cargos ocupados no governo, permitindo, assim, analisar a distribuição das pastas entre os partidos e demais grupos políticos.

Em relação à representação das figuras ligadas ao Presidente da República (FPR) no governo, a análise consiste na observação da relação de proximidade entre José Mário Vaz e esses atores políticos, alguns dos quais vinculados ao seu gabinete. Além disso, essa análise justifica-se pela intervenção direta do Presidente da República na ação governativa¹¹ determinado período, de forma independente das escolhas estratégicas dos atores políticos. É, portanto, condição necessária, mas não suficiente para que um dado sistema político funcione como se espera.

Devido à indisponibilidade ou à inexistência de acordos governamentais formalmente assinados pelos partidos e alianças políticas, este método mostra-se viável para analisar a representatividade dessas formações e grupos políticos nos sucessivos governos. Embora esteja sujeito a algumas limitações, como a ligeira subenumeração ou superenumeração do número de pastas atribuídas, em razão das frequentes mudanças de filiação partidária verificadas entre os atores políticos durante o período analisado.

11 Mon na lama passa de projeto para fundação. Disponível em: <https://www.ODemocratagb>. Acesso em: 19 jun. 2023.

Essas mesmas limitações podem ser observadas na distribuição das pastas entre as figuras ligadas à Presidência da República. Em virtude dessas mudanças, torna-se difícil identificar o posicionamento do Partido da Nova Democracia (PND) entre as duas alianças políticas.

Para o cálculo dos dias de governo, efetua-se a contagem dos meses, considerando-se 30 dias como base para a multiplicação pelo número de meses governados, a fim de se obter o número absoluto de dias. A análise dos dados, isto é, os valores de média, máximo e mínimo foi gerada automaticamente por meio de funções no software RStudio. Os gráficos¹² foram elaborados no Excel.

Pelo recorte adotado no cálculo, a partir de 30 dias podem ocorrer algumas variações numéricas quanto ao número exato de dias de duração de cada governo, uma vez que alguns meses possuem 31 dias. Há ainda casos de anos comuns e bissextos, nos quais o mês de fevereiro varia entre 28 e 29 dias. Também não foi incluído no cálculo o primeiro governo de Bacião Dja, que durou menos de 72 horas. Esses desvios, por serem residuais, não afetam os resultados obtidos.

A primeira parte do artigo consiste na definição de democracia e de partidos políticos, bem como na sua ressignificação ao longo do tempo, uma vez que estes figuram como elementos fundamentais para o funcionamento da democracia. A segunda parte analisa as sucessivas participações e a representatividade dos partidos e alianças em todos os governos constituídos entre 2014 e 2019, bem como o tempo de governação de cada Primeiro-Ministro. Por fim, apresentam-se as considerações finais.

Segundo Bobbio (2000), a democracia é muito antiga e foi transmitida pelo pensamento político grego por meio de uma célebre tipologia das formas de governo. Ela é definida como o governo de muitos, dos mais, da maioria ou dos pobres. A composição da palavra remete ao governo do povo. De acordo com o autor, apesar de terem transcorrido vários séculos e de se ter intensificado o debate em torno das diferenças entre a democracia dos antigos e a dos modernos, o significado geral do termo não se alterou.

De acordo com Dahl (2012), o exercício da democracia era pensado exclusivamente para a

12 As cores dos gráficos representam as mesmas dos partidos políticos, com exceção de G-15 e Figuras ligadas ao Presidente da República.

cidade (pólis) e, no decorrer do tempo, marcado por guerras e revoluções, a ideia de democracia foi transferida da cidade-Estado para a escala muito maior do Estado nacional. Essa transformação levou ao surgimento de novas instituições políticas.

Na perspectiva de Sell (2006), Mendonça, Cunha e Cardoso (2018), com a reinvenção da democracia na modernidade, passaram a integrar outras expressões e ações sociais e políticas, nomeadamente: liberdade, igualdade entre cidadãos, representação política e separação dos poderes do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário).

Essas instituições têm funções distintas, mas em algumas ocasiões são interdependentes, dependendo da forma como o Estado é organizado politicamente, isto é, da forma de Estado e do sistema de governo, respectivamente. A reinvenção da democracia na modernidade é considerada um dos estágios mais importantes da redefinição dos Estados na contemporaneidade (Sell, 2006).

Na visão de Bobbio (2000), a democracia possui dois significados: o primeiro refere-se à democracia como forma de governo do povo, e o segundo à democracia como o ato de governar para o povo. Ainda de acordo com o autor, nos regimes democráticos o conflito social é mais intenso, pois uma das funções de quem governa é justamente a de resolver esses conflitos, de modo a tornar possível a convivência entre indivíduos e grupos que representam interesses diversos.

No estudo sobre a democracia, um dos conceitos mais debatidos é o de representação. Segundo Pogrebinschi e Feres Jr. (2010), a representação começou a ser delineada a partir do século XIII, mas somente no século XVII adquiriu sentido político, tendo sido universalizada com as revoluções do século XVIII. Assim, a representação passou a estar ancorada ao conceito de democracia.

Na abordagem de Melo (2018), os partidos políticos, com suas características atuais, surgiram no século XIX, em decorrência da afirmação do Parlamento como instituição soberana e da expansão do sufrágio. Esse processo de surgimento dos partidos políticos ocorreu de diferentes formas, em diversos contextos e países. De acordo com Viana (2003), a origem dos partidos políticos modernos ocorre em um contexto histórico marcado pela luta de classes no século XIX e pelas mudanças nas formas capitalistas de regulação das relações sociais (Estado capitalista, democracia burguesa).

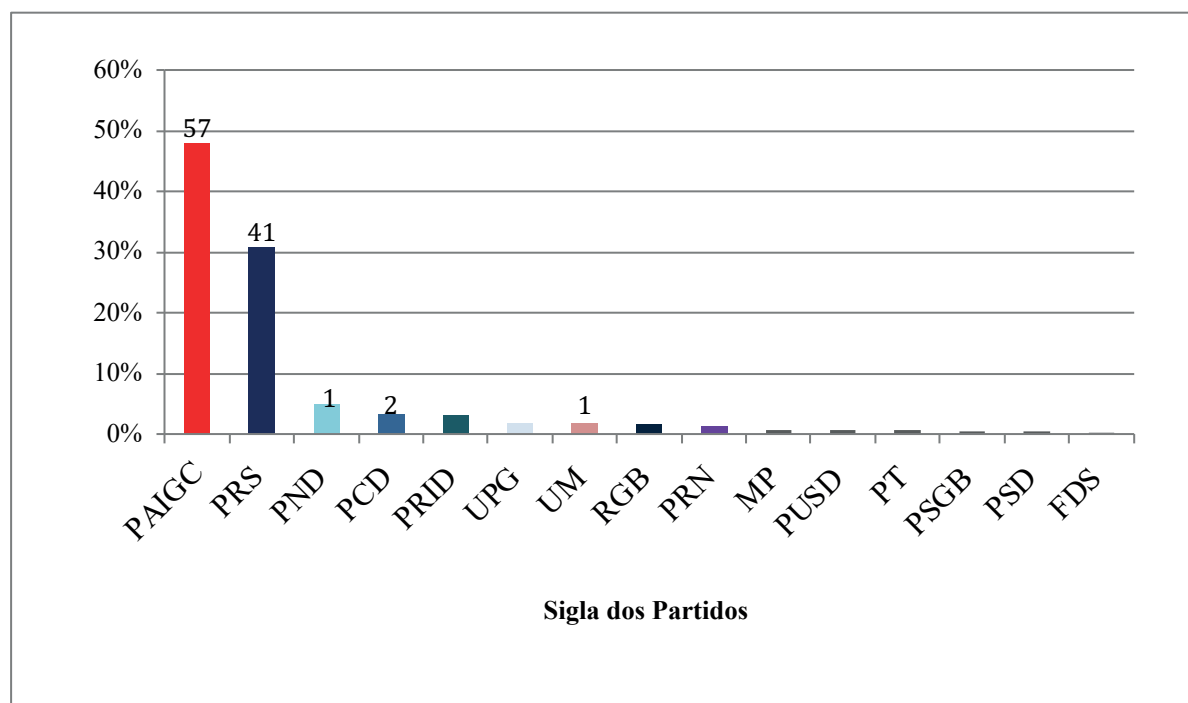
Os partidos têm contribuído para a definição, em cada país, de sistemas partidários que, ao longo do tempo, passaram a canalizar as reivindicações da sociedade em direção às instâncias de governo. Portanto, é necessária a coesão dos partidos políticos para garantir a governabilidade. Além disso, os partidos são elementos importantes em qualquer sistema político, tanto em regimes autoritários quanto democráticos, em Estados em desenvolvimento e em países industrializados (Baracho, 1979; Melo, 2018).

A representatividade dos partidos e grupos políticos nos sucessivos governos e disputas no legislativo na Guiné-Bissau (2014-2019)

As eleições gerais (presidenciais e legislativas) realizadas em 2014 marcaram o fim do governo de transição formado na sequência do golpe de Estado de 12 de abril de 2012. De acordo com os resultados divulgados pela Comissão Nacional de Eleições (CNE), o PAIGC foi o grande vencedor do pleito eleitoral. O candidato do partido, José Mário Vaz, foi eleito Presidente da República, enquanto Domingos Simões Pereira, então líder do PAIGC, foi indicado para o cargo de Primeiro-ministro, considerando que o partido conquistou a maior representação na Assembleia Nacional Popular (ANP).

Os resultados das eleições legislativas são apresentados na Figura 1. Esta figura mostra os percentuais de votos obtidos pelos 15 partidos políticos concorrentes. Dentre estes, apenas cinco partidos conseguiram eleger representantes para a ANP, resultando na seguinte distribuição de mandatos: 57 deputados do PAIGC; 41 deputados do Partido da Renovação Social (PRS); 2 deputados do Partido da Convergência Democrática (PCD); e 1 deputado para cada um dos partidos União para Mudança (UM) e Partido da Nova Democracia (PND).

Figura 1: Distribuição de votos e vagas no parlamento por partidos da IX Legislatura (2014-2019)



Fonte: CNE, Resultados das Eleições em 2014. Elaboração própria.

Conforme Inácio e Batista (2018), o sistema do governo é classificado com base nas seguintes características: como os governos e suas autoridades políticas são constituídos, como decidem e as políticas governamentais e de que forma são controlados por cidadãos. Os autores Inácio e Batista (2018), demonstram que o sistema semipresidencialista relaciona dois sistemas, isto é, a integração entre o executivo e legislativo do sistema parlamentarista e a separação de poderes do sistema presidencialista.

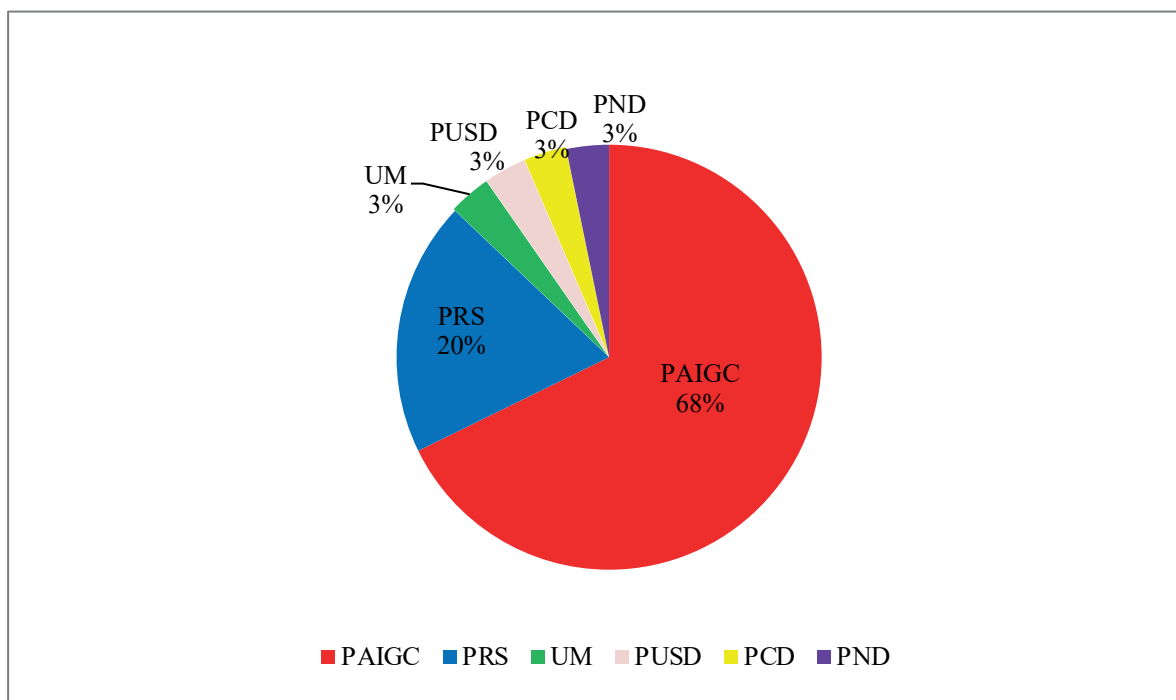
Conforme mencionado por eles, nesse modelo o primeiro-ministro, indicado e mantido pelo parlamento, divide suas atribuições com um presidente não eleito pelo parlamento. Ambos os chefes desempenham as funções políticas e a extensão dos poderes dos dois depende das regras e dos procedimentos formais adotados em cada país.

O primeiro-ministro é responsável pelas principais decisões governamentais. O presidente

detêm expressivos poderes excepcionais como o de nomear o primeiro-ministro e outros ministros (Inácio; Batista, 2018). Neste caso a Constituição da República da Guiné-Bissau promulgada em 1996, no seu artigo 98.º do ponto 1 e conjugado com artigo 68.º da alínea g reserva os direitos ao PAIGC de liderar o governo De acordo com Luz, Aflalo e Dutra (2018) a coalizão de governo é acordo formal entre o partido do presidente ou primeiro-ministro, ou seja, o partido/coalizão com maioria parlamentar com demais formações políticas representadas no legislativo. Isso daria ao executivo o status de um coletivo formado por partidos que apoiam o governo. Responsáveis de formular uma agenda de políticas e de executá-las.

O PAIGC busca a aliança de todos os partidos políticos representados no parlamento com o intuito de construir uma agenda do governo inclusivo, para uma normalidade democrática e institucional, sendo premissa fundamental para efetuar as reformas necessárias e criar condições para a efetiva execução do Programa Terra Ranka. No governo liderado por Domingos Simões Pereira, foi formada uma coligação governativa com participação das principais forças políticas representadas no parlamento. O PAIGC detinha a maior representação parlamentar, seguido do PRS, enquanto os restantes partidos dispunham de uma representação minoritária na Assembleia Nacional Popular. Essa configuração multipartidária conferiu inicialmente uma base de apoio parlamentar ao governo, permitindo a aprovação das suas principais agendas governativas. Os dados relativos à composição política do governo e à distribuição de forças parlamentares são apresentados na Figura 2.

Figura 2: Representação dos partidos no governo liderado por Domingos Simões pereira (julho de 2014 a agosto de 2015)



Fonte: Dw.África: Guiné-Bissau tem novo Governo. Jornal O democratagb.

Os membros do governo de Domingos Simões Pereira: percursos profissionais, académicos e políticos.

Elaboração própria.

Passados alguns meses, tornou-se evidente o empenho do governo em cumprir as promessas assumidas durante a campanha eleitoral. Entre as diversas realizações alcançadas, destacou-se a organização da Mesa Redonda de Bruxelas¹³, realizada em março de 2015, considerada um marco importante, uma vez que seus resultados poderiam contribuir para a dinamização da economia do país, bem como para a promoção do desenvolvimento e do bem-estar social. Segundo Té e Monteiro (2020, p. 230), “o objetivo foi conseguir dos parceiros ajuda financeira para a estratégia de desenvolvimento do país, tendo saído de Bruxelas com uma promessa superior a mil milhões de euros”.

13 Mesa-Redonda de Bruxelas dá frutos. Disponível em: <https://uniogbis.unmissions.org/en/node/100041347>. Acesso em: entre 19 jun. 2023.

As mudanças previstas devido aos resultados positivos da Mesa Redonda de Bruxelas não foram concretizadas. Os ganhos pareciam ter uma interpretação diferente do Presidente da República e de alguns grupos políticos. De acordo com Té e Monteiro (2020), depois desse encontro de grande relevância, circulava a informação a respeito da suposta exoneração do chefe do governo. Os rumores da demissão do governo deixaram o clima político e social um pouco agitado no país.

A sociedade civil¹⁴ mobilizou-se em oposição à decisão presidencial, enquanto a Assembleia Nacional Popular aprovou uma moção de confiança ao governo, demonstrando a manutenção do apoio parlamentar ao executivo. Apesar desse respaldo político e das manifestações de setores da sociedade civil, o Presidente da República, José Mário Vaz, decidiu exonerar o Primeiro-ministro.

A decisão presidencial gerou forte controvérsia no cenário político nacional. Diversos atores políticos e analistas consideraram que a exoneração do governo constituiu o ponto de partida da crise governativa que marcou a nona legislatura. A demissão do executivo intensificou o debate em torno dos poderes constitucionais do Presidente da República e suscitou questionamentos sobre o funcionamento do sistema semipresidencial vigente na Guiné-Bissau, particularmente no que se refere à delimitação das competências entre o Chefe de Estado e o governo (Semedo, 2020).

Luz, Aflalo e Dutra (2018) apresentam suas perspectivas em relação ao sistema de governo e à diferença entre presidente e primeiro-ministro. De acordo com esses autores, no que se refere à manutenção do cargo, o primeiro-ministro mantém sua força quando seus atos estão alinhados com a maioria formada no Parlamento, enquanto o presidente se mantém mesmo com minoria parlamentar, uma vez que sua eleição não decorre do Parlamento.

Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998) estabelecem a distinção entre diferentes tipos de crises e suas causas. Conforme os autores, a crise governamental refere-se ao funcionamento do subsistema de governo, sendo causada por diversos fatores, como a relação entre a estrutura governamental e a sociedade, a homogeneidade ou heterogeneidade do governo, bem como a relação entre a classe política e a sociedade e a falta de representatividade da classe política no poder. Além disso, a crise

14 Sociedade civil pede a manutenção do governo de Simões Pereira. Disponível em: <https://www.ODemocratagb>. Acesso em: 03 jan. 2023.

de um determinado sistema político também envolve os dispositivos jurídicos e constitucionais que o estruturam.

A crise governativa guineense, há muito tempo, é consequência de todos esses fatores. Segundo Carvalho (2010), a instabilidade política na Guiné-Bissau deve-se à incapacidade das instituições públicas de desempenharem as suas funções básicas do Estado. Para M'bunde (2017), as interrupções das legislaturas são frequentes desde a abertura democrática até os dias atuais, devido aos arranjos político-partidários no poder legislativo, que condicionam a formação de novas alianças políticas para a composição do governo.

Com a exoneração de Domingos Simões Pereira, nos dias subsequentes, Baciro Djá foi nomeado Primeiro-ministro, tendo sido exonerado em menos de 72 horas, na sequência do Acórdão n.º 1/2015 do Supremo Tribunal de Justiça (STJ), interposto pelo PAIGC, que alegava a ilegalidade do ato (Kosta, 2016). Com a decisão do STJ, o cenário político do país adquiriu novos contornos. O Partido da Renovação Social (PRS), que integrava a coligação liderada pelo PAIGC, rompeu o acordo político e aproximou-se dos 15 deputados em desacordo com a liderança do partido. Essa aliança passou a reivindicar a existência de uma maioria parlamentar, defendendo, por conseguinte, o direito de formar governo.

Assim, iniciou-se as negociações entre as principais forças políticas com vista à formação de um novo governo de consenso. Na sequência dessas negociações, o PAIGC indicou Carlos Correia para o cargo de Primeiro-ministro. A composição deste novo governo, envolvendo três formações políticas, é apresentada na Figura 3. Apesar de o PAIGC ter aumentado significativamente a sua representatividade no Executivo, ocupando cerca de 94% dos cargos governamentais, perdeu a sua base de apoio parlamentar.

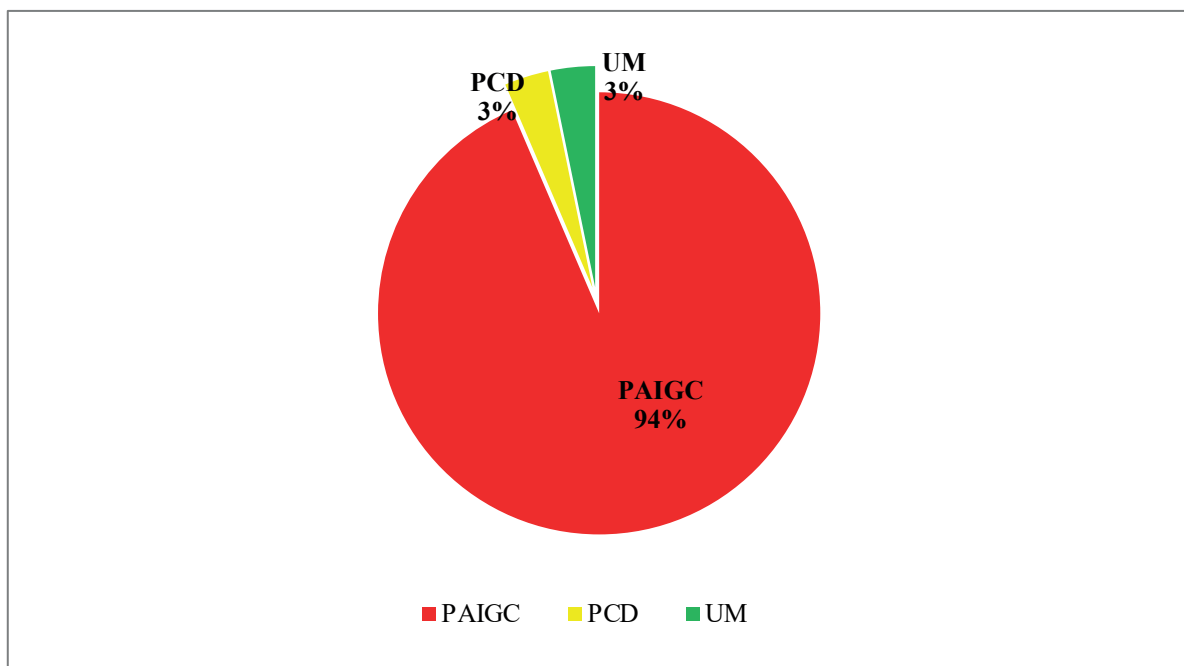
No desenvolvimento da crise, esses deputados dissidentes romperam a disciplina partidária e juntos com os deputados do PRS votaram contra o Programa do Governo apresentado à Assembleia Nacional Popular (ANP). Como consequência, o Executivo perdeu o apoio parlamentar necessário para garantir a aprovação da sua agenda política.

De acordo com a Constituição da República da Guiné-Bissau¹⁵ no artigo 104.º e alínea b, uma das causas que acarreta a demissão do governo é a “não aprovação pela segunda vez consecutiva do Programa do Governo”. O PAIGC diante da dificuldade de redefinir o novo acordo político com PRS, o governo transita para a fase de caducidade e perde a legitimidade. Em consequência, o Primeiro-ministro foi exonerado.

Esta relação de fragmentação do governo em democracias representativas é um problema já pontuado por Inácio e Batista (2018). Conforme as autoras, o sistema de partidos e o grau de fragmentação política de cada país interferem diretamente na formação e no funcionamento dos governos. A dinâmica partidária pode afetar o tamanho da maioria parlamentar (minoritário ou majoritário e o tipo do governo formado (unipartidário ou de coalizão).

15 Artigo 104º 1- Acarreta a demissão do Governo: a) O início de nova legislatura; b) A não aprovação pela segunda vez consecutiva do Programa do Governo; c) A aceitação pelo Presidente da República do pedido de demissão apresentado pelo Primeiro-Ministro; 32 d) A aprovação de uma moção, de censura ou não aprovação de uma moção de confiança por maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções; e) A morte ou impossibilidade física prolongada do Primeiro-Ministro. 2- O Presidente da República pode demitir o Governo em caso de grave crise política que ponha em causa o normal funcionamento das instituições da República, ouvidos o Conselho de Estado e os partidos políticos representados na Assembleia Nacional Popular.

Figura 3: Representação dos Partidos no Governo liderado por Carlos Correia (setembro de 2015 a maio de 2016)



Fonte: Tchogue.blogs. Guiné-Bissau: Governo de Carlos Correia. Jornal O democrata gb. Os membros do governo de Carlos Correia: percursos profissionais, académicos e políticos. Elaboração própria.

Luz, Aflalo e Dutra (2018), levantaram a mesma questão, referente ao sistema do governo e forma de eleição entre presidente e primeiro-ministro. Na concepção dos autores o apoio no legislativo tem grande impacto sobre a sobrevivência do governo. O primeiro-ministro é dependente de uma maioria no legislativo tanto para a conquista, quanto para a manutenção de seu cargo.

Baciro Djá foi novamente incumbido das funções de chefe do governo, tendo sido apoiado pela nova coligação formada pelo PRS e pelo G-15, que detinha a maioria parlamentar. Esta situação é típica de um sistema multipartidário. Segundo Inácio e Batista (2018), em sistemas multipartidários, a formação de governo resulta de acordos entre partidos políticos com vista à constituição de uma

coalizão majoritária, necessária para a formação do Executivo, especialmente quando nenhum partido possui maioria absoluta.

A Figura 4 demonstra a distribuição das forças políticas no governo, evidenciando uma reconfiguração das alianças partidárias. O PRS passou a assumir maior influência no elenco governamental, seguido pelo denominado “Grupo dos 15”, facção dissidente do PAIGC. Neste contexto, destaca-se ainda o surgimento da denominada “força política ligada à Presidência da República”, correspondente à participação de personalidades da confiança do Chefe de Estado na composição governamental.

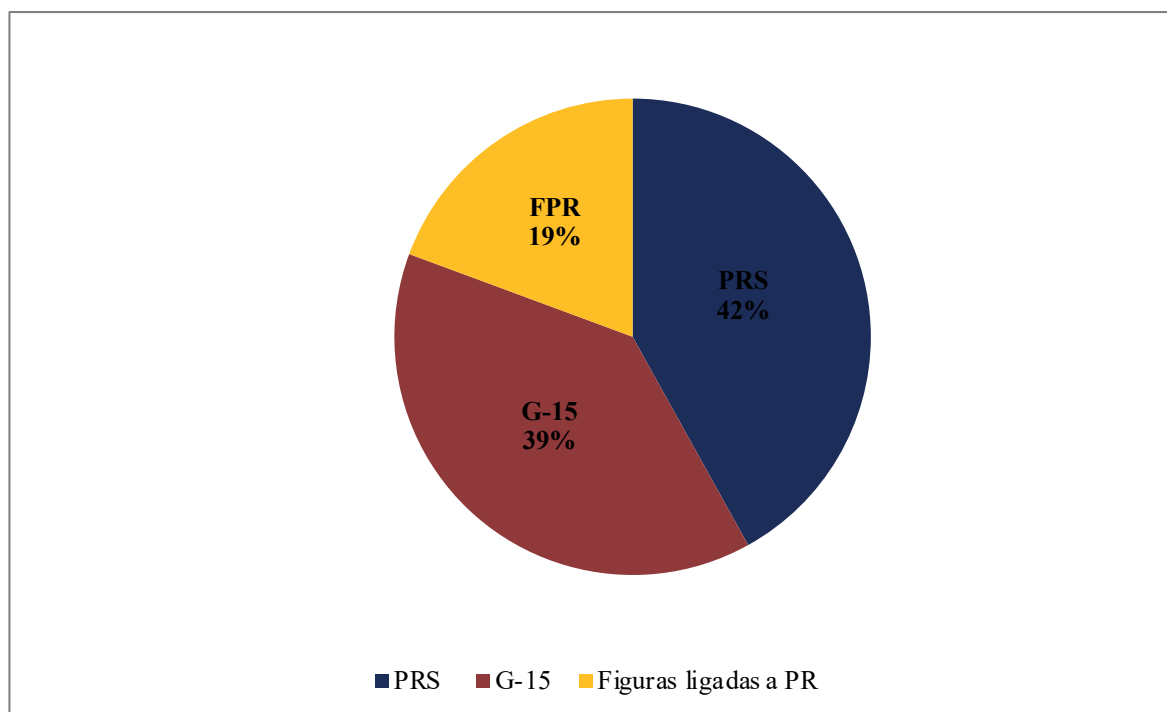
Segundo Baracho (1979), a ascensão dos partidos no poder legislativo conduz à formação de bancadas parlamentares organizadas, com o objetivo de articular os interesses partidários no processo legislativo e influenciar o funcionamento das instituições. Nesse sentido, a ocupação de cargos de direção parlamentar passa a refletir as dinâmicas de cooperação e conflito entre as diferentes forças políticas.

Essa configuração evidencia que a relação entre as diferentes alianças políticas foi marcada por tensões e conflitos de interesse, os quais tiveram impacto direto na governabilidade do país. O governo liderado por Baciro Djá, apesar de ter apoio formal de uma maioria parlamentar, não chegou a submeter o seu programa de governo nem o Orçamento Geral do Estado à apreciação da Assembleia Nacional Popular, devido ao bloqueio das sessões da Comissão Permanente¹⁶, resultante da oposição articulada por partidos com maior representação neste órgão da ANP, o PAIGC, o PCD e a UM. Essa coligação liderada pelo PAIGC reivindicava a liderança do executivo, e, considerava a nomeação de Baciro Dja ao cargo de Primeiro-ministro inconstitucional¹⁷.

16 Segundo os Artigos 47º e 48º do Regimento Interno da ANP, a Comissão Permanente é presidida pelo Presidente da Assembleia Nacional Popular e é composta pelos Vice-Presidentes e por doze Deputados indicados pelos partidos, de acordo com a sua representatividade na Assembleia. Entre várias competências, uma delas é aprovar as propostas da ordem do dia. O PAIGC tendo a maior representação neste órgão inviabilizou o agendamento das sessões parlamentares para discussão de programa e orçamento de governos liderado por Baciro Dja e Umaro Sissoco Embaló.

17 ARTIGO 98.º: 2-O Primeiro-ministro é nomeado pelo Presidente da República tendo em conta os resultados eleitorais e ouvidos os partidos políticos representados na Assembleia Nacional Popu-

Figura 4: Representação dos Partidos no Governo liderado por Baciro Dja (maio de 2016 a novembro de 2016)



Fonte: Radiosolmansi. O empossamento de membros do governo de Baciro Dja. Jornal Odemocratagb. Os membros do governo de Baciro Dja: percursos profissionais, acadêmicos e políticos. Elaboração própria.

A não aprovação do Programa do Governo e do Orçamento Geral do Estado dentro do prazo legal compromete a legitimidade governamental. Nestas circunstâncias, torna-se extremamente difícil

lar. ARTIGO 97.º: 2- O Primeiro-ministro é o Chefe do Governo, competindo-lhe dirigir e coordenar a ação deste e assegurar a execução das leis. Artigo 68.º das competências do Presidente da República: g) Nomear e exonerar o Primeiro-ministro, tendo em conta os resultados eleitorais e ouvidas as forças políticas representadas na Assembleia Nacional Popular. ARTIGO 104º: 2 - O Presidente da República pode demitir o Governo em caso de grave crise política que ponha em causa o normal funcionamento das instituições da República, ouvidos o Conselho de Estado e os partidos políticos representados na Assembleia Nacional Popular (CRGB, 1996).

enfrentar as diversas crises sociais e económicas que afetam o país. Como consequência, registaram-se vários protestos e greves na função pública (Sangreman, Proença e Martins, 2016). Este cenário de instabilidade política e social acabou por conduzir à exoneração do Primeiro-Ministro.

A intervenção de CEDEAO na crise governativa na Guiné-Bissau: Acordo de Conacri

A Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) é uma organização sub-regional que tem atuado na Guiné-Bissau há muito tempo, com presença mais efetiva em dois momentos, nomeadamente: no golpe de Estado de 12 de abril de 2012 e na intervenção na crise governativa iniciada em 2015.

Com a exoneração de Bacirot Dja, o Presidente da República, como forma de buscar soluções para a crise governativa, solicitou a intervenção da CEDEAO para a construção de um acordo político. O acordo foi rubricado em Conacri, capital da Guiné-Conacri, entre os dias 11 e 14 de setembro de 2016, sob a mediação do então presidente Alpha Condé, nomeado pela CEDEAO como mediador da crise governativa na Guiné-Bissau. No Acordo de Conacri¹⁸ constam vários pontos para a formação do governo e para a realização de reformas institucionais. No entanto, o primeiro ponto, do qual os demais se derivam, tornou-se objeto de interpretação subjetiva por parte das alianças partidárias e do Presidente da República, especialmente no que se refere à nomeação do Primeiro-Ministro.

Diante dessa interpretação divergente do acordo¹⁹ político alcançado entre as partes, o Presidente da República nomeou Umaro Sissoco Embaló para o cargo de Primeiro-ministro, com o apoio do PRS e do Grupo dos 15 (G-15). A coligação liderada pelo PAIGC opôs-se à nomeação, argumentando que o novo chefe do governo não correspondia à figura consensualmente acordada

18 Num processo consensual da escolha de Primeiro-ministro que tenha a confiança do Presidente da República. O Primeiro-ministro deverá exercer as funções até às eleições legislativas de 2018 ponto 2, na formação de um governo consensual entre os partidos representados no parlamento, com base no princípio da proporcionalidade da respectiva representação parlamentar (Acordo de Conacri, 2016).

19 Discórdia em torno da aplicação do Acordo de Conacri – DW – 18/09/2017. Disponível em: <https://www.dw.com>. Acesso em: 03 jan. 2023.

durante as negociações para a formação do executivo. Em contrapartida, defendeu a nomeação de Augusto Olivais, apontado como o candidato de consenso para liderar o governo.

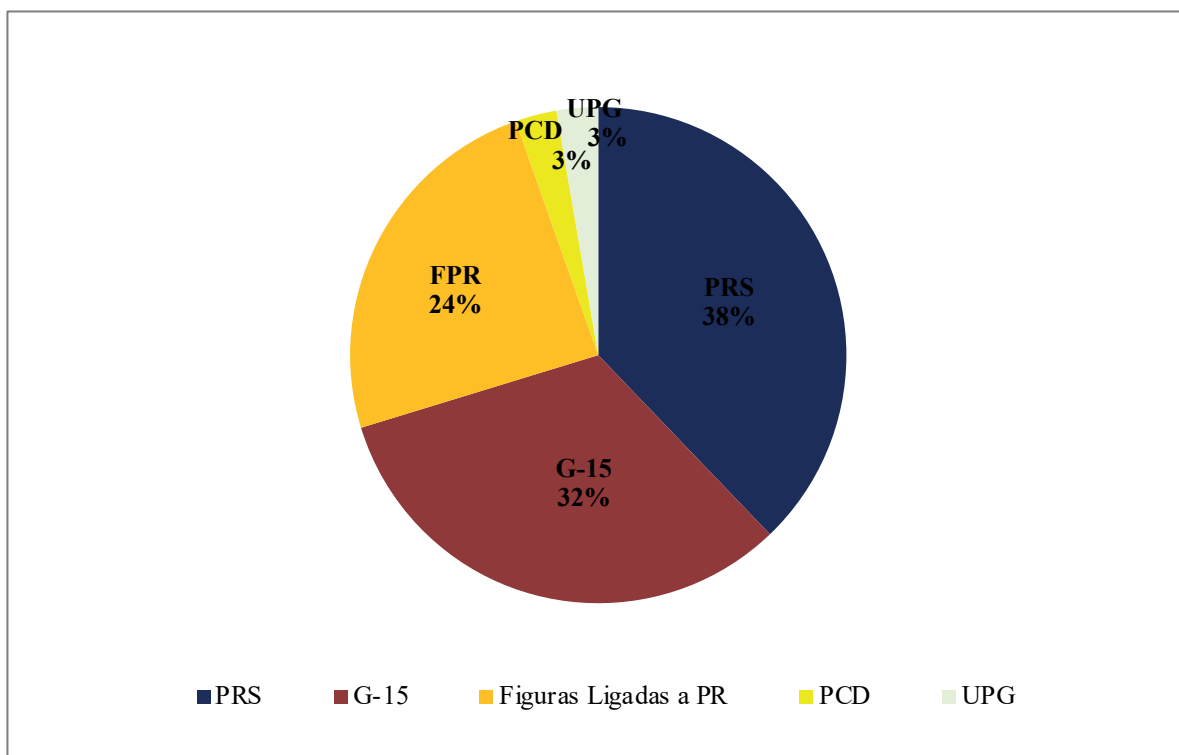
A Figura 5 apresenta a distribuição da representatividade das diferentes formações e grupos políticos no executivo. Os dados evidenciam que o PRS voltou a assumir papel de destaque, constituindo a força política com maior presença governamental, correspondendo a 38% da composição do governo, seguido pelo G-15, com 32%. Por sua vez, a denominada figura ligada à Presidência da República representa 24% dos membros do executivo.

A coligação formada pelo PRS e pelo G-15 incorporou ainda duas novas personalidades políticas: um deputado do Partido da Convergência Democrática (PCD) e o líder da União Patriótica Guineense (UPG), partido sem representação parlamentar. Ambos tiveram uma participação reduzida na composição governamental, correspondendo a 3% cada.

O governo não foi capaz de assegurar a governabilidade do país, em virtude da persistente ausência de sessões parlamentares destinadas à discussão da situação nacional e à consequente aprovação do Programa do Governo e do Orçamento Geral do Estado. Essa situação comprometeu o funcionamento regular das instituições e dificultou a implementação das políticas governamentais.

Em resposta, os partidos da oposição intensificaram as manifestações contra a atuação governamental, exigindo do Presidente da República o cumprimento integral do Acordo de Conacri. A mobilização estendeu-se a diversos movimentos sociais, que passaram a reivindicar o respeito rigoroso à Constituição da República, bem como a demissão do Primeiro-Ministro (Semedo, 2020).

Figura 5: Representação dos Partidos no Governo liderado por Umaro Sissoco Embalo (novembro de 2016 a janeiro de 2018)



Fonte: Dw.África: Governo de Umaro Sissoco Embalo. Jornal Odemocratagb. Os membros do governo de Umaro Sissoco Embalo: percursos profissionais, académicos e políticos. Elaboração própria.

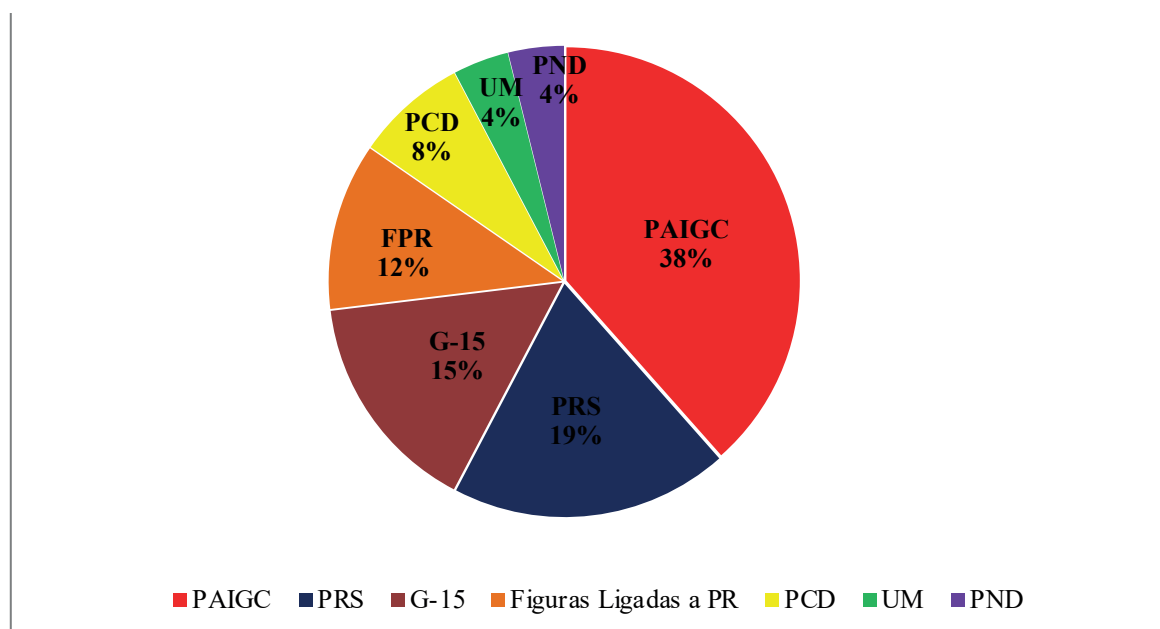
Semedo (2020) mostra como o impasse no parlamento impossibilitou o exercício eficaz do governo e gerou muitos debates e ação por parte da sociedade civil, Semedo (2020, p.26):

A situação de ingovernabilidade instaurada com a queda dos sucessivos governos e, consequentemente, o impasse verificado no Parlamento entre partidos na interpretação do Regimento Interno e Estatutos dos Deputados contribuiu para impedir o agendamento do debate sobre instrumentos de governação (Programa de Governo e Orçamento Geral do Estado). A paralisia institucional gerou assim um acirrado debate político-partidário extraparlamentar, suscitando o surgimento e questionamento dos movimentos ativistas sobre o Estado da democracia na Guiné-Bissau.

Perante a persistência da crise governativa na Guiné-Bissau e a ausência de uma solução política consensual, a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) voltou a reunir os partidos políticos e o Presidente da República para definir uma nova agenda política, com o objetivo de garantir a governabilidade do país.

Na cimeira realizada em Lomé, capital do Togo, foi assinado um acordo entre as partes envolvidas, cujo principal resultado foi a formação de um novo governo de consenso e inclusivo, constituído de acordo com a representatividade parlamentar dos diferentes atores políticos. Nesse contexto, Aristides Gomes²⁰ foi escolhido para liderar o Executivo, tendo como principal missão a organização das eleições legislativas. A Figura 5 apresenta a distribuição da representatividade dos diferentes grupos políticos no governo.

Figura 6: Representação dos Partidos no Governo liderado por Aristides Gomes (abril de 2018 a outubro de 2019)



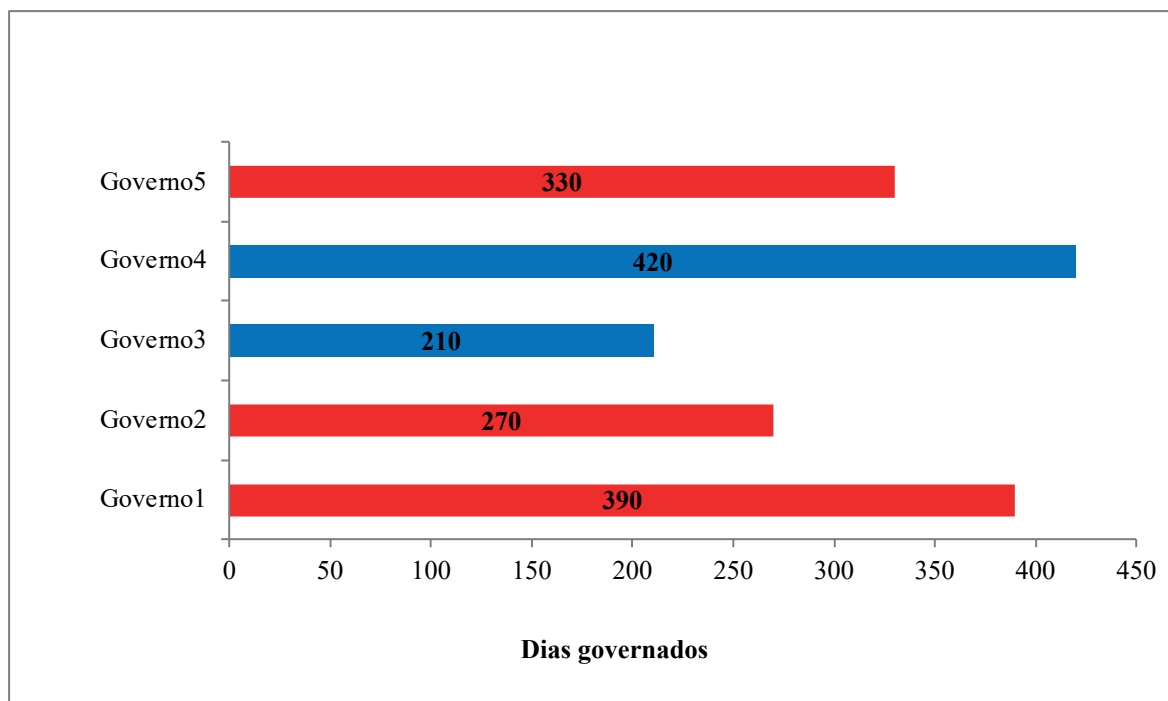
20 Cimeira da CEDEAO: Aristides Gomes é o novo primeiro-ministro escolhido pelas partes em Lomé. Disponível em: [https://www.O Democrata Gb](https://www.O%20Democrata%20Gb). Acesso em: 03 jan. 2023

Fonte: Dw.África. Governo de Aristides Gomes. Jornal Odemocratagb. Os membros do governo de Aristides Gomes: percursos profissionais, académicos e políticos. Elaboração própria.

O PAIGC, além de liderar o governo, detinha a maior presença, com 38%. O PRS possuía 19%, enquanto o Grupo dos 15 (G-15) detinha 15%. As personalidades ligadas ao Presidente da República representavam 12%, ao passo que o PCD possuía 8% e a UM e o PND contavam, cada um, com 4% de representatividade. Em virtude da sua principal missão, que consistia na organização das eleições, o governo contou com o apoio de todos os partidos representados na Assembleia Nacional Popular (ANP). As eleições legislativas realizaram-se em 10 de março de 2019, após o adiamento da data inicialmente prevista para 2018.

A Figura 7 apresenta a duração dos governos que integraram a nona legislatura (2014–2019). O Governo I, liderado por Domingos Simões Pereira, caracterizou-se pela inclusão de todas as forças políticas representadas na Assembleia Nacional Popular (ANP). O Governo II, chefiado por Carlos Correia, contou com a participação do PAIGC, do PCD e da UM. O Governo III, liderado por Baciro Djá, foi sustentado pela coligação formada pelo PRS e pelo Grupo dos 15 (G-15). O Governo IV, chefiado por Umaro Sissoco Embaló, manteve essencialmente a base de apoio político, assente na aliança entre o PRS e o G-15. Por fim, o Governo V, liderado por Aristides Gomes, foi constituído na sequência do Acordo de Lomé e obteve o apoio das diferentes formações e grupos políticos representados na ANP.

Figura 7: Dias Governados por todos os primeiros-ministros de 2014 a 2019



Fonte: Elaboração própria.

Os dados revelam um elevado grau de instabilidade governativa durante a legislatura em análise. Os cinco primeiros-ministros exerceram funções, em média, durante 324 dias, o equivalente a aproximadamente dez meses por governo. Entre eles, o governo liderado por Umaro Sissoco Embaló registou a maior duração, permanecendo em funções durante 420 dias, cerca de catorze meses. Em contrapartida, o governo chefiado por Baciro Djá apresentou a menor duração, com apenas 210 dias de exercício governativo, correspondentes a aproximadamente sete meses.

A sucessão de cinco governos num período de cinco anos evidencia as dificuldades de consolidação da governabilidade e a fragilidade dos acordos políticos estabelecidos entre os diferentes atores partidários. Tal dinâmica constitui um dos principais indicadores da instabilidade institucional que marcou a nona legislatura e afetou o funcionamento regular das instituições democráticas na Guiné-Bissau.

Os dois governos, o primeiro liderado por Domingos Simões Pereira, e o quinto chefiado por Aristides Gomes, conseguiram o apoio do parlamento, contudo, tiveram menor duração, 720 dias, 24 meses (dois anos). A maior parte da governação acontece com os governos em disputas, aqueles que não obtiveram o apoio dos parlamentares, cujos líderes Carlos Correia, Baciro Dja e Umaro Sissoco Embaló, durou 900 dias, o que corresponde a 30 meses (dois anos e seis meses).

A duração de cada legislatura na Guiné-Bissau é de quatro anos. O país adota o sistema de governo semipresidencialista, no qual o Governo emana do Parlamento, conforme estabelecem os artigos 79.º e 98.º da Constituição da República. Em um quadro de normalidade constitucional e democrática, o partido com a maior representação parlamentar deveria governar durante todo o período da legislatura.

No entanto, essa lógica nem sempre é observada. Frequentemente, os partidos da oposição e parte da classe política procuram integrar-se ao Governo ou afastar o partido vencedor por meio de arranjos políticos no Parlamento e, em alguns casos, através de golpes institucionais. O Gráfico VII evidencia essa realidade ao demonstrar que, em apenas cinco anos, o país teve cinco governos diferentes.

Essa elevada rotatividade governamental revela uma crise crônica de governabilidade e evidencia a falta de compromisso de grande parte da classe política guineense com a legalidade constitucional, o fortalecimento do Estado Democrático de Direito e a construção de condições políticas estáveis para enfrentar os desafios da contemporaneidade e promover o desenvolvimento do país.

Considerações finais

Os diálogos conceituais fornecem uma melhor compreensão das características dos partidos políticos na contemporaneidade e de como o sistema de governo e a relação entre os poderes legislativo e executivo são fundamentais para garantir a governabilidade. Na Guiné-Bissau, o principal problema

da crise de governabilidade entre 2014 e 2019 está intrinsecamente relacionado com os problemas internos do PAIGC, entre os quais se destaca a atuação da atual liderança na remodelação da estrutura do partido e no seu direcionamento para o cumprimento rigoroso da lei (estatutos do partido), bem como dos princípios ideológicos que nortearam a sua fundação. Essas divergências geraram posições antagônicas que resultaram na suspensão dos 15 deputados e, consequentemente, na dissidência do grupo das fileiras do PAIGC.

O resultado dessa disputa política teve impactos significativos sobre o funcionamento das instituições democraticamente constituídas, particularmente o governo e a Assembleia Nacional Popular (ANP). O parlamento permaneceu praticamente inoperante durante mais de dois anos, em consequência das sucessivas suspensões das sessões plenárias e dos impasses entre as diferentes forças políticas. Ao longo dos cinco anos da nona legislatura, foram nomeados vários primeiros-ministros e governos, evidenciando a elevada instabilidade governativa que caracterizou o período.

A sucessão de governos e a constante reconfiguração das alianças políticas não foram capazes de produzir consensos duradouros que permitissem responder de forma eficaz à crise política e social vivida no país. Como consequência, o funcionamento regular das instituições democráticas foi comprometido, reduzindo a capacidade do Estado de formular e implementar políticas públicas voltadas para o desenvolvimento socioeconômico.

Os resultados desta pesquisa indicam que a crise interna do PAIGC constituiu um dos principais fatores da instabilidade política observada entre 2014 e 2019. A fragmentação partidária, associada à formação de alianças políticas pouco estáveis e à disputa pelo controle das instituições do Estado, contribuiu para o enfraquecimento da governabilidade e para a paralisação de importantes processos legislativos e governativos. Neste contexto, o fortalecimento da democracia e da governabilidade na Guiné-Bissau depende do reforço da institucionalização dos partidos políticos, da consolidação de mecanismos internos de resolução de conflitos e do compromisso das lideranças políticas com as regras democráticas. Igualmente importante é a promoção de uma cultura política assente no diálogo, no respeito pela pluralidade étnica, religiosa e política do país e na valorização do interesse público

como princípio orientador da ação governativa.

Referências

Acordo de Conacri. 2016. Disponível em: https://www.parlamento.gw/leis/tratados-e-acordos-internacionais/acordo-de-conacri/at_download/file. Acesso em: 25 jul. 2020.

AIRES, Maria Cristina Andrade. A dimensão representativa da participação na teoria democrática contemporânea. *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 3, n. 2, p. 12-30, 2009.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria geral dos partidos políticos. Brasília: Revista de Informação Legislativa, 1979.

BOBBIO, Norberto. Liberalismo e democracia. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2000.

BOBBIO, Norberto et al. Dicionário de política. v. 1. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

CARDOSO, Carlos. A transição democrática na Guiné-Bissau: um parto difícil. *Lusotopie*, v. 2, n. 1, p. 259-282, 1995.

CARDOSO, V. A. A invenção e as reinvenções da democracia. In: MENDONÇA, R. F. CUNHA, E. S. M. (org.). Introdução à teoria democrática: conceitos, histórias, instituições e questões transversais. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2018.

CARVALHO, Ricardo Ossagô. Que democracia? O processo de transição política guineense e a atuação das forças armadas na condução da política nacional (1994-2009). 2010. Trabalho acadêmico. Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2010.

DAHL, Robert A. A democracia e seus críticos. Tradução de Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

DE BARROS, Miguel; RIVERA, Oscar. A (re) construção do estado no contexto dos estados frágeis: o caso da Guiné-Bissau. In: II Congresso Internacional "Africa-Occidente": corresponsabilidad en el

desarrollo. Universidad de Huelva, 2011. p. 603-62.

FURTADO, Cláudio. Democracia em África: possibilidades e limites. *África*, n. 20-21, p. 199-217, 1998.

GUINÉ-BISSAU. Constituição da República da Guiné-Bissau. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaPesquisaCplp/anexo/guinebissau.pdf>. Acesso em: 2 set. 2018.

INÁCIO, Magma; BATISTA, Mariana. Formas de governo e relação executivo-legislativo nas democracias contemporâneas. In: MENDONÇA, R. F. CUNHA, E. S. M. (org.). *Introdução à teoria democrática: conceitos, histórias, instituições e questões transversais*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2018.

KOUDAWO, Fafali. Cabo Verde e Guiné-Bissau: da democracia revolucionária à democracia liberal. Bissau: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, 2001.

KOSTA, Aníran Ykey Pereira Kafft. A problemática do sistema de governo na Guiné-Bissau. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Coimbra, Coimbra, 2016.

LOPES, Nelson Constantino. Os entraves à construção e consolidação do Estado na Guiné-Bissau. Lisboa: Universidade Lusófona, Centro de Estudos Africanos, 2010.

LUZ, Joyce; AFLALO, H. Maruci; DUTRA, A. Beatriz. Governabilidade e sistema eleitoral no Brasil. In: DANTAS, Humberto (org.). *Governabilidade*. Rio de Janeiro: Adenauer Stiftung, 2018.

M'BUNDE, Timóteo Saba. Comportamento partidário e cíclica interrupção da democracia na Guiné-Bissau. *Almanaque de Ciência Política*, v. 1, n. 2, p. 43-56, 2017.

MELO, C. R. Os partidos nas democracias. In: MENDONÇA, R. F.; CUNHA, E. S. M. (org.). *Introdução à teoria democrática: conceitos, histórias, instituições e questões transversais*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2018.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. Teorias democráticas: múltiplos olhares sobre um fenômeno em mutação. In: MENDONÇA, R. F.; CUNHA, E. S. M. (org.). *Introdução à teoria democrática: conceitos, histórias, instituições e questões transversais*. Belo

Horizonte: Editora UFMG, 2018.

POGREBINSCHI, Thamy; FERES JÚNIOR, João. Teoria política contemporânea. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

SANGREMAN, Carlos; PROENÇA, Fátima; MARTINS, Luís Vaz. Guiné-Bissau: a evolução (2010-2016). Lisboa: Instituto Superior de Economia e Gestão – CESA/CSG, Documento de Trabalho n. 148, 2016.

SELL, Carlos Eduardo. Ideologias políticas. In: SELL, Carlos Eduardo. Introdução à sociologia política. Petrópolis: Vozes, 2006. p. 51-78.

SEMEDO, Rui Jorge. Ativismo político-social e crise institucional na Guiné-Bissau: caso do MCCI, Bassora di Povu, O Cidadão e Voz do Cidadão do Mundo. Lisboa: Cadernos de Estudos Africanos, n. 40, p. 13-36, 2020.

TÉ, Paulo Anós; MONTEIRO, Artemisa Odila Candé. Transição democrática na Guiné-Bissau: uma análise sobre a mercantilização da democracia. Rio de Janeiro: Revista da Associação Brasileira de Estudos Africanos- AbeÁfrica v. 4, n. 4, p. 214-239, 2020.

VIANA, Nildo. O que são partidos políticos. Goiânia: Edições Germinal, 2003.