



**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL  
DA LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA  
INSTITUTO DE HUMANIDADES E LETRAS DOS MALÊS  
BACHARELADO EM HUMANIDADES**

**NICANDRO OQUETE INDI**

**ANÁLISE DA POLÍTICA EXTERNA DA GUINÉ-BISSAU NA CEDEAO (2012-2021)**

**SÃO FRANCISCO DO CONDE**

**2022**

**NICANDRO OQUETE INDI**

**ANÁLISE DA POLÍTICA EXTERNA DA GUINÉ-BISSAU NA CEDEAO (2012-2021)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira - UNILAB, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Humanidades.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Mariana P. O. de Lyra.

**SÃO FRANCISCO DO CONDE**

**2022**

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira  
Sistema de Bibliotecas da Unilab  
Catalogação de Publicação na Fonte

I34a

Indi, Nicandro Oquete.

Análise da política externa da Guiné-Bissau na CEDEAO (2012-2021) / Nicandro Oquete

Indi. - 2022.

70 f. : il.

Monografia (graduação) - Instituto de Humanidades e Letras dos Malês, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, 2022.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Mariana Preta Oliveira de Lyra.

1. África - Integração econômica. 2. Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental. 3. Guiné-Bissau - Integração econômica - 2012-2021. I. Título.

BA/UF/BSCM

CDD 330.96657

**NICANDRO OQUETE INDI**

**ANÁLISE DA POLÍTICA EXTERNA DA GUINÉ-BISSAU NA CEDEAO (2012-2021)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Universidade da Integração da Lusofonia Afro-Brasileira - UNILAB como requisito para obtenção do título de Bacharel Interdisciplinar em Humanidades.

Data de aprovação: 02/02/2022.

**BANCA EXAMINADORA**

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Mariana Preta Oliveira de Lyra (Orientadora)**

Universidade da Integração da Lusofonia Afro-Brasileira - UNILAB

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Joyce Amâncio de Aquino Alves (Avaliadora Interna)**

Universidade da Integração da Lusofonia Afro-Brasileira - UNILAB

**Prof. Dr. Leandro Teixeira dos Santos (Avaliador Externo)**

Universidade da Integração da Lusofonia Afro-Brasileira - UNILAB

*São elevados os votos da dedicatória deste excelente trabalho a Deus, meus ancestrais, familiares, amigos e conhecidos, que sempre me apoiaram quer da maneira direta e indiretamente para o bem e sucesso da minha carreira. Em especial ao meu pai Oquete Indi que me disponibilizou todo tempo para estudar e apoio significativo. E também para rainha e gloriosa mãe Maria Jesus Cá, que sempre deixa de comprar roupas ou arrumar os panos na mala para ostentar-se do valor cultural à custa do meu bem acadêmico. Sem esquecer das pessoas importantes que contemplam o meu esforço que se encontram no lugar invisível: vovô Ndinho Te, tio Nelson Cá, tias Nda Cá e Piunguni Cá, que a terra continua sendo leve para vocês. Finalmente minha dedicatória vai para todos meus irmãos, em especial Miliciana Té e meu tio PR. Manuel Djú.*

## **AGRADECIMENTOS**

Meus sentidos e excelentes agradecimentos são aggiornamentados a Deus e todos meus ancestrais e a família em geral, tanto pela força e oportunidade de encarar a faculdade até nessa etapa.

Agradecimentos estendidos cordialmente para Oquete Indi e Maria Jesus Cá, pela educação, cuidado e de me ter mostrado um caminho para almejar os meus sucessos. Vocês são heróis eternos na minha vida, e são inesquecíveis.

Fundos agradecimentos para amigo Neto e irmão Edson pela ajuda financeira e que tem ajudado bastante e relevante suprimento de algumas necessidades.

Sem palavras e adjetivos para romantizar, o quanto tão boa e excelente orientação desta monografia, orientadora Mariana Lyra, por ter disponibilizado seu tempo ao meu serviço sem sessar. Durante o nosso percurso da orientação, você não serviu apenas como orientadora, porem lhe caracterizo como uma pedagoga, metodologa e instrutora por excelência. Por fim agradeço todos meus irmãos, primos que sempre dizem “apostamos em você”, dito isso, comprometo dolorosamente com vocês.

## RESUMO

A CEDEAO é um espaço vital para a Guiné-Bissau, pois é uma comunidade que tem familiarizado na procura de soluções para problemas políticos do país. Sendo assim, A CEDEAO é um espaço importante para o exercício da política externa de Guiné-Bissau. Este trabalho começa tomando a Guiné-Bissau como uma agência política. As abordagens aqui apresentadas buscam responder a questão quais questões marcam a atuação da Guiné-Bissau na CEDEAO (2012-2021). Com base nesta pergunta, objetiva-se analisar a atuação da política externa da Guiné-Bissau na CEDEAO (2012-2021). Teoricamente, este trabalho se orienta pelo aporte analítico dos “jogos de dois níveis”, proposto por Putnam (2010). Além disso, foi utilizado o arcabouço teórico de política externa de Estados periféricos, vista o posicionamento periférico de Guiné-Bissau, que tem maior dependência de ajuda externa. Metodologicamente, esta pesquisa utiliza baseia-se na revisão de literatura combinada com análise de conteúdo. Considera-se primeiramente que a política da Guiné-Bissau na CEDEAO atua na defesa dos condicionantes internos, especialmente os de caráter político. A atuação da Guiné-Bissau na CEDEAO coloca em segundo plano as instruções da constituição da república, propondo e facilitando a influência de atores internos ao organismo sub-regional, procurando assim assegurar na organização para manter a segurança governativa. Neste sentido, a CEDEAO tornou-se um instrumento fundamental na resolução das crises políticas no país. Por fim, nota-se que a atuação da política da Guiné-Bissau na CEDEAO tem posto desafios à construção de consensos internos, valorizando as decisões externas.

**Palavras-chave:** África - Integração econômica. Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental. Guiné-Bissau - Integração econômica - 2012-2021.

## ABSTRACT

ECOWAS is a vital space for Guinea-Bissau, as it is a community that has become familiar with the search for solutions to the country's political problems. Therefore, ECOWAS is an important space for the exercise of Guinea-Bissau's foreign policy. This work begins by taking Guinea-Bissau as a political agency. The approaches presented here seek to answer the question which questions mark Guinea-Bissau's performance in ECOWAS (2012-2021). Based on this question, the objective is to analyse the performance of Guinea-Bissau's foreign policy in ECOWAS (2012-2021). Theoretically, this work is guided by the analytical contribution of “two-level games”, proposed by Putnam (2010). In addition, the theoretical framework of foreign policy of peripheral states was used, given the peripheral positioning of Guinea-Bissau, which has greater dependence on foreign aid. Methodologically, this research is based on literature review combined with content analysis. First, it is considered that Guinea-Bissau's policy in ECOWAS acts in the defense of internal constraints, especially those of a political nature. Guinea-Bissau's role in CEDEA puts in the background the instructions of the constitution of the republic, proposing and facilitating the influence of actors internal to the sub-regional body, thus seeking to ensure in the organization to maintain governmental security. In this sense, ECOWAS has become a fundamental instrument in the resolution of political crises in the country. Finally, it is noted that the performance of Guinea-Bissau's policy in ECOWAS has posed challenges to the construction of internal consensus, valuing external decisions.

**Keywords:** Africa - Economic integration. Economic Community of West African States. Guinea-Bissau - Economic Integration - 2012-2021.



## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ANC – Congresso Nacional Africano

CEDEAO – Comunidade Económica Dos Estados da África Ocidental

CR-GB – Constituição da República da Guiné-Bissau

ECF – Escrituração Contábil Fiscal

ECOMIB – Força da interposição da paz da CEDEAO

EU – União Europeia

FMI – Fundo Monetário Internacional

MADDEM-G15 – Movimento da Alternância Democrática - Grupo dos 15

MPLA – Movimento Popular de Libertação de Angola

MRE-BRASIL – Ministério das Relações Exteriores do Brasil

NEPAD – Novo Parceiro Para Desenvolvimento da África

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico

ODM – Objetivos do Desenvolvimento de Milénio

PAIGC – Partido Africano para Independência da Guiné e Cabo-Verde

PALOP – Países Africanos da Língua Portuguesa

UNITA – União Nacional para Independência de Angola

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	11
<b>2</b>	<b>UMA VISÃO GERAL DA POLÍTICA EXTERNA DE GUINÉ-BISSAU</b>	14
2.1	POLÍTICA EXTERNA: BREVE CONCEITUAÇÃO E A LOCALIZAÇÃO EM ÁFRICA	14
2.2	POLÍTICA EXTERNA DA GUINÉ-BISSAU	18
2.3	OS ATORES DA POLÍTICA EXTERNA DA GUINÉ-BISSAU	22
<b>3</b>	<b>POLÍTICA EXTERNA COMO UM JOGO DE 2 NÍVEIS</b>	27
3.1	CONDICIONANTES DA POLÍTICA EXTERNA DA GUINÉ-BISSAU	33
3.2	POLÍTICA EXTERNA DE GUINÉ-BISSAU: CONDICIONANTES, INSERÇÃO INTERNACIONAL E PRINCIPAIS ESPAÇOS MULTILATERAIS	40
<b>4</b>	<b>ATUAÇÃO DA GUINÉ-BISSAU NA CEDEAO</b>	45
4.1	VISÃO GERAL DAS RELAÇÕES GUINÉ-BISSAU-CEDEAO	45
4.2	UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DE GUINÉ-BISSAU NA CEDEAO	47
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO</b>	63
	<b>Referências</b>	66

## 1 INTRODUÇÃO

A presente produção científica em forma de monografia reverbera-se de abordagens pertencentes ao marco teórico de estudos de Relações Internacionais, grande campo da política externa da Guiné-Bissau, estudo das ciências políticas ou política internacional e tanto também das margens dos estudos pós-coloniais. Tomando a Guiné-Bissau como uma agência política e a sua relação sociopolítica com a CEDEAO.

Considera-se problema da pesquisa, que consiste a questão, quais questões marcam a atuação da Guiné-Bissau na CEDEAO (2012-2021). Tendo-se como objetivo analisar atuação da política da Guiné-Bissau na CEDEAO (2012-2021), tendo como foco, resolução de seus conflitos internos politicamente e nas relações de agendas da segurança e as influências da sua política em cumprimento ou intercalação de agendas entre as ambas.

O interesse em desenvolver ou evoluir um trabalho científico deste gênero, é de permitir influir as relações políticas, conseqüentemente as influências da política externa para com a vizinhança. Não obstante, pode-se entender que a nação guineense é um estado soberano com as suas influências políticas em cumprimento das agendas estabelecidas, vinde proporcionar agendas políticas que não colocam em risco o monopólio ou de obtenção do poder e influencias políticas dependentes ou desagregados. Na política externa do país pode entender que os órgãos da soberania de forma correlacionado exercem atividades, sendo presidente da República assina os tratados e estes são ratificados na assembleia geral e por fim promulgado e publicado no boletim oficial pelo presidente da república e o poder judiciário representa ali um instrumento de guardião de tudo que foi publicado (CR-GB 1996,). No exercício da política externa guineense, a presença da sociedade civil e diferentes classes que defendem os direitos humanos não são bem vistas, que talvez possam subestimar a decisão do país.

Para consolidar a descrição deste trabalho científico, destaca-se analisar sobretudo pressupostos da interpretação da política internacional de um estado face a organização internacional. E, trazendo detalhes para qual a política externa guineense é feita. Assim começando desde a sua formulação e implementação das diretrizes da política externa. Portanto, tudo isso em jeito de análise comparativa, apesar que os estados desenvolvem políticas externas diferentes, mas as orientações são mesmas, ainda que o uso do poder político é salientável e marcante na soberania de um estado.

Este artigo científico utiliza os apostes “jogos de dois níveis” como espelha (PUTNAM, 1988), é imprescindível apreciar as influências da política doméstica, na qual os órgãos da

soberania intercalam e tanto também grupos de interesses e partidos opostos, e por outro lado, a política internacional alheando as considerações de cada um destes grupos e tanto as suas pretensões que alavancam a política externa. Também devido os problemas internos que o país enfrenta, e da forma como os atores internos manifestam seus interesses ao governo e tanto de governo para com seus parceiros da CEDEAO, isso tem encorajado bastante a utilização do “jogo de dois níveis”. Pois Putnam (1998) diz que o domínio doméstico e internacional ambos são entrelaçados, isto é, interdependentes. Dependendo assim das duas questões colocados de “como” e “quando”.

No entanto com base no objetivo delineado neste trabalho nos possibilitaria analisar atuação da Guiné-Bissau em termos da sua potencialidade política na CEDEAO. Trazer de forma transcendente formulação e implementação da política externa do país. Ainda iluminando sobre assunto em andamento, incide nesta descrição analisar por um lado o comportamento dos órgãos da soberania enquanto representantes do estado que exercem a política externa.

Para determinar uma análise precisa sobre o tema em estudo, este artigo propõe revisão da literatura combinada com análise de conceito como forma de organizar e operacionalizar os documentos obtidos, caso de discurso da Guiné-Bissau nas cimeiras da CEDEAO e tanto as declarações por este no âmbito nacional. E também seguindo contempladamente a pesquisa por meio de método qualitativo, isto é, científico bibliográfico, sendo ela acessada nos livros, artigos científicos, dissertações, monografias, revistas, jornais e entrevistas gravadas nas agencias emissoras e na plataforma da CEDEAO, documentos ou ofícios disponibilizados no ministério dos negócios estrangeiros e da cooperação da Guiné-Bissau. Na coleção de dados, a pesquisa requer sistematicamente os discursos e declarações nas cimeiras da CEDEAO, opinião da sociedade civil e de partidos políticos

Esta pesquisa está dividida em três (3) capítulos, além da introdução e conclusão. O primeiro capítulo trata de aspecto geral e tanto específico da política externa: a política externa dos estados; a política externa da Guiné-Bissau; os atores internos e externos. O segundo capítulo discute as seguintes abordagens: política externa como jogo de dois níveis; condicionantes internos e externos. Trazendo assim, as abordagens sobre nível I e nível II, questão de não acordo e conjunto de vitórias. Já o terceiro capítulo debate conseqüentemente, situação geográfica da Guiné-Bissau e localização da CEDEAO e as relações históricas entre as ambas; compreensão do recorte do tema; análise de conteúdo – pré-análise como parte da escolha e coleção de dados e operacionalização destes dados.

Com base nessa organização, conclui-se primeiramente que a política da Guiné-Bissau na CEDEAO, atua-se respeitando normalmente os condicionantes internos identificados no texto. Em segundo lugar, também se percebe que durante período de recorte temporal, o país tem desenrolado a sua política junto à organização com intuito de resolver os conflitos políticos que assolam a sociedade guineense. Em terceiro lugar, entende-se por outro lado que a sua atuação na CEDEAO, acaba de certa forma colocando de lado a vigência da constituição da república, propondo e facilitando a influência de atores internos ao organismo sub-regional, procurando assim assegurar na organização para manter a segurança governativa. Em quarto momento, de fato a CEDEAO tornou-se um instrumento fundamental na resolução das crises políticas no país. No quinto momento, o exercício político da Guiné-Bissau continua balizado por dois regimes que se conflituam e que não pautam pelas soluções endógenas. Sexto lugar, nota-se também o quanto atuação da política na CEDEAO impossibilitou o consenso interno, valorizando assim as decisões externas quando elas fossem favoráveis. E sétimo último lugar, entre vários âmbitos sociais, culturais, econômicos, científicos e políticos, apenas este último ganhou muita dinâmica.

## 2 UMA VISÃO GERAL DA POLÍTICA EXTERNA DE GUINÉ-BISSAU

### 2.1 POLÍTICA EXTERNA: BREVE CONCEITUAÇÃO E A LOCALIZAÇÃO EM ÁFRICA

Tendo em conta o expoente maior das necessidades e interesses, os Estados propunham a disciplinar as relações entre si. Elas podem ser bilaterais, que diz respeito à relação diplomática entre dois estados, ou multilaterais, considerando a participação de mais de dois Estados e atores não-estatais. Isto é, as relações multilaterais são um conjunto de estados que estabelecem ou convergem parte de suas as políticas públicas (BRASIL, 2016). Tais relações podem ser assimétricas, quando há Estados mais fortes – ou potências – que possuem maior controle sobre os outros, por exemplo, durante a Guerra Fria, EUA e URSS eram potências rivais que exerciam pressão sobre os demais Estados.

As relações entre os estados demonstram as maneiras distintas como os estados expressam seus interesses internacionalmente, visto que os recursos são limitados e as necessidades são competitivas no sistema internacional. Dessa forma, a política externa (PE) é o conjunto de ações e decisões levado a cabo pelo Estado. Nessa ótica, Pinheiro (2004) define política externa como um conjunto de ações e decisões de políticas públicas que transcendem interesses e necessidades do Estado, nomeadamente no domínio cultural, social, econômico, militar e político. Por outro lado, a política externa também pode ser compreendida como os Estados desenvolvendo seus objetivos políticos além da sua fronteira.

Todos os fluxos planejados da política externa começam a ser formulados domesticamente, portanto, sem uma análise e participação ativa dos atores locais é desafiador estabelecer uma política externa com eficácia e eficiência, isto é justificado pela teoria liberal das Relações Internacionais. A política externa depende das demandas outorgadas pelos diferentes interesses nacionais. Pode-se entender que a política externa é política pública, na medida que ela propõe acarretar as demandas dos outros atores sociais e econômicas. Por isso, a “política externa é uma política pública, haja vista que atores institucionais, sociais e econômicos a tratam nessa perspectiva; falta-lhe, porém, arcabouço institucional que reflita politicamente essa nova configuração” (MILANI; PINHEIRO, 2013, p.28).

Sanchez et al (2006) também define a política externa como política pública, discutindo que ela é ancorada com fins de atingir grupos sociais no âmbito interno. A política externa é a política pública que é realizada pelo Estado em nível internacional. Dessa forma, a política pública dos Estados precisa ser institucionalizada para poder ganhar ênfase na competitividade

internacional, merecendo a atenção e participação dos atores domésticos, isto é, envolver a sociedade civil na prossecução da política pública na política internacional.

Galito (2011) afirma que o instrumento prático da política externa é a diplomacia. Baseando-se nisso, é pertinente que os Estados possam dispor de um corpo diplomático preparado para defender os interesses nacionais. Neste sentido, a diplomacia “é a arte do possível, gera objetivos mensuráveis, pelo que hierarquizáveis em função da prioridade” (GALITO, 2011, p.02). São considerados corpos diplomáticos o conjunto de agentes que intervêm e que suportam a arte de interesses mensurais do estado e o representando (SOUSA, 2011). As prioridades hierarquizadas estabelecidas pelo autor delimitam as necessidades do Estado, sintetiza-as e implica na qualidade das políticas públicas ou agendas que correspondem às expectativas nacionais. Isto exige muita qualidade da diplomacia, que precisa ter maturidade política e ser comprometida com o Estado.

Nessa lógica, Morgenthau (1993) afirma que a diplomacia é compreendida como poder, portanto, considerando-a como cérebro dos interesses nacionais. É salutar lembrar que o sistema internacional é anárquico do ponto de vista da teoria realista, então o sistema de autoajuda força os Estados a desenvolverem suas capacidades de ações em defesa do interesse nacional. A capacidade aponta objetivamente a força interna do Estado, principalmente militar, que garante a soberania.

No entanto, as PE não são realizadas em ambiente homogêneo, mas em um sistema internacional marcado pela assimetria de poder. Dessa forma, grandes potências expandem seus sistemas hegemônicos e os Estados relativamente menos poderosos acabam por aceitar as demandas para ajustar as suas estruturas nacionais – sejam econômicas, políticas ou sociais - aos moldes das potências. Isso implica que alguns Estados conseguem garantir melhor seus interesses nacionais, traduzidos em suas políticas externas, do que outros.

Durante as disputas da Guerra Fria, esta situação ficou mais nítida. Em África, por exemplo, muitos Estados foram compelidos a se associar às ideias hegemônicas da época (socialismo da URSS ou capitalismo da EUA), em busca de apoio para as nações recém-independentes. Em Angola, particularmente, a disputa bipolar se traduziu no conflito entre UNITA e MPLA, em que os EUA apoiaram a UNITA, enquanto a URSS apoiou o MPLA, tudo em detrimento da expansão ou ascensão da ideologia hegemônica do rival (MACAMO, 2013).

O continente africano é marcado pela disputa e influência das grandes potências. Durante quatro séculos, a África organizou suas relações externas a partir do sistema colonial. Antes das independências, os colonizadores europeus instalaram sua estrutura administrativa,

que dominava as relações internacionais africanas, colocando os Estados africanos em dependência total do exercício colonial. Apenas nos anos 1960, os países em África começaram a organizar suas políticas externas de maneira independente, ainda que com limitações.

Ao analisar as políticas externas nos países africanos, dois paradigmas analíticos emergem. O primeiro deles tem a ver com a condição que determina a debilidade das políticas externas em África, na medida que estes estados acabam herdando o sistema e a estrutura deixado pela metrópole (VISENTINI, 2010). Dentre outros motivos, isto perdurou pelo fato das elites africanas, que passaram a dominar o poder político, mantiveram relações próximas com as ex-metrópoles, no sentido de garantir a governação doméstica, o que acabou por colocar o modelo herdado em quadrante especial. Isto trouxe desafios, principalmente porque as realidades sociais, culturais e sociopolíticas africanas são demasiadamente diferentes das da Europa.

Depois das independências, houve conflitos e guerras civis que acabam agravando crises econômicas, levando ao enfraquecimento de diversos estados africanos. A Guiné-Bissau, por exemplo, depois de sete anos de independência, conheceu primeiro golpe de estado - chefiado por General Joao Bernardo Vieira (Nino), em 14 de novembro de 1980. Isto gerou diversas consequências, tais como a emergência do “Movimento Reajustador”, que contestava a maior presença dos cabo-verdianos no aparelho administrativo. No final da década de 1990, a Guiné-Bissau mergulhou em uma guerra civil. Após o fim deste conflito, em 1999, o país testemunhou seguidos golpes de Estado<sup>1</sup>.

Todos estes conflitos em Guiné-Bissau afetam a capacidade do país em garantir seus interesses na arena internacional, uma vez que traz debilidades para a concepção e implementação da política externa. Além disso, há discrepâncias entre os atores que deveriam planejar uma política pública para responder a interesse do Estado, gerando um clima de desconfiança para investimentos e parcerias. Esta situação vivida por Guiné-Bissau se repetiu em diversos outros Estados africanos, como Angola, Moçambique e Serra Leoa.

O segundo paradigma é a democratização. É importante destacar a existência de um discurso hegemônico que considera os Estados africanos incapazes de se alinhar aos princípios de respeito aos direitos humanos. Para este setor, os países africanos estão assolados pela ruptura dos arranjos democráticos e resiliência das estruturas que favorecem o monopartidarismo (MACUANE, 2005). Entende-se que se trata de um equívoco ocidental, por considerar uma posição determinística da África, bem como alimenta (mais uma vez) a função

---

<sup>1</sup> Para detalhes sobre os golpes de Estado em Guiné-Bissau, ver DJAU (2016).



civilizadora da Europa sobre o continente. Na década de 1990, esta visão se traduziu na pressão pela democratização dos estados africanos, condicionando ajuda financeira das instituições internacionais - nomeadamente Banco mundial e Fundo Monetário Internacional – ao desmantelamento dos regimes para adotar a democracia *top-down* (BIJAGÓ, 2017). Este processo de alinhamento enfraqueceu ainda mais o manejo da política externa dos Estados africanos, ou seja, produziu políticas externas demasiadamente dependentes.

Dessa forma, a política externa dos países africanos no período pós-independência tem sido pressionada pelo Ocidente. O reestabelecimento da União Africana acabou alvitando projetos das relações intra-continental para o desenvolvimento endógeno do continente, trazendo sucesso para os estados africanos. Pensar as relações internacionais ou as políticas externas africanas a partir da vizinhança acabou por fortalecer as organizações sub-regionais (VISENTINI, 2010). A União África propõe um fundamentalismo tão especial em fazer os Estados africanos priorizar as relações entre si, ajudando a amadurecer a sua autonomia no exercício das políticas externas (VISENTINI, 2010).

No âmbito dos Países da Língua Oficial Portuguesa (PALOP), logo após as independências, as políticas externas dos países se desenvolveram sob a lógica da bipolaridade e, com o seu fim, um retorno à esfera Ocidental. Segundo Bijagó:

Os chamados PALOP – Países Africanos da Língua Oficial Portuguesa que tinham uma ligação umbilical enquanto beneficiários da ajuda econômica financeiros da União Soviética, tiveram que procurar e costurar laços com o Ocidente. O fim da guerra fria consagrou a supremacia do mundo ocidental, que por sua vez passou a exercer mais pressão com vistas a reformas democráticas baseadas no modelo Ocidental. Por outro lado, a queda do comunismo no leste Europeu está relacionada ao descrédito da legitimidade do socialismo como programa político viável e desejável. Aliás, existem sobejas críticas por parte do Ocidente que aliam os partidos únicos na África ao socialismo e, dessa maneira, exigem reformas democráticas (BIJAGÓ, 2017, p.221).

Os PALOP tinham uma relação com a União Soviética quase desde os primórdios da guerra de libertação. Portanto essa relação acaba colocando estes estados no viés socialista. Com o fim da guerra fria os Estados PALOP se aproximaram muito pelo socialismo, isto porque a ligação entra ambos era de longa data. Porém a visão ocidental tem criticado esta relação, alegando que o socialismo está permanecendo efetiva provocando a centralização de poderes e não permitindo reformas democráticas, isto é, existências de outras formações políticas.

Mais recentemente, a China tem aumentado sua presença no continente, impactando fortemente nas políticas externas em África. É vista a presença da china na África com uma certa diferença, pois ela não interfere nos assuntos internos do país. Também os investimentos

feitos pela china em alguns países da África, e trocas comerciais e projetos da infraestrutura. As suas relações para com os países parceiros é mutua. E ajuda da china estabeleceu a melhoria da condição da vida, (STEFFENS, 2015).

## 2.2 POLÍTICA EXTERNA DA GUINÉ-BISSAU

Guiné-Bissau se situa na costa ocidental da África, com fronteira ao norte com Senegal, ao sul com Guiné Conakri e a oeste pelo oceano atlântico. Aqui realça-se a essência da geopolítica, tendo em vista que a relação do poder com o espaço é uma questão imprescindível, pois impacta nas relações fronteiriças, pode formar comunidades – particularmente em formas organizacionais ou integrativas. A Guiné-Bissau faz parte do espaço geográfico de atuação da CEDEAO. Além disso, o país tem relação espacial com o oceano atlântico, que é uma via importante para comercialização e comunicação com outros continentes, tais como a América, a Europa e a própria África.

De maneira geral, a política externa da Guiné-Bissau resulta de um trabalho fundado na Constituição da República, apesar das dificuldades do processo decisório e do próprio exercício da política externa, como pode ser visto nos artigos na frase seguinte. A estrutura política da Bissau-guineense é marcada pelo sistema de governo semipresidencialista, em que o Chefe de Estado (Presidente) e Chefe de Governo (Primeiro-Ministro) influenciam no processo decisório sem que este esteja explicitamente hierarquizado. Mbundé (2016) aponta o artigo 96 da Constituição da República da Guiné-Bissau, que reveste o Primeiro-Ministro da capacidade de conduzir a política externa, porém este deve se comunicar sobre tais assuntos com o Presidente da República. Igualmente ao anterior, o artigo 68 acaba gerando um cenário complexo, já que atribui ao Presidente da República o papel de ratificar os tratados e acordos internacionais. Neste caso, existe uma incongruência nas responsabilidades jurídicas neste sistema semipresidencialista, pois o Chefe de Estado desempenha em certas ocasiões o papel de Chefe de Governo e vice-versa.

No entanto, isso gera riscos no que tange a hierarquização do processo decisório da política externa. Embora haja discrepâncias entre estas duas instâncias de condução da PE, pode-se perceber que a Constituição preza pelo aconselhamento entre Governo e Estado, portanto, a falta da definição hierarquizada das competências na execução da política externa guineense pode impasses diante de situações tensas. Por exemplo, durante o mandato de Cadogo como Primeiro-Ministro, quando se instalou uma força da segurança liderada por

angolanos, o Presidente Malam Bacai Sanha e as Forças Armadas não apoiaram a ação, o que resultou em alguns problemas governamentais e consequente afastamento do Cadogo do cargo. Posteriormente, Cadogo foi para o exílio em Portugal.

Além disso, Mbunde (2016) afirma que o Primeiro-Ministro e o Ministro de Negócios Estrangeiro e da Cooperação (MNEC) são formuladores e implementadores da política externa da Guiné-Bissau, uma vez que esta é um tipo de política majoritariamente de governo, mas que não ser oposta à política de Estado. Isto reflete a questão do domínio, dos fins do governo e do Estado na política externa.

Em Guiné-Bissau, nos cinco últimos anos, vivem-se dificuldades de comunicação institucional entre Chefe de Estado e Chefe de Governo, devido a questões partidárias, especialmente a rivalidade endógena no PAIGC. Dessa forma, a Guiné-Bissau tem limitada capacidade de garantir interesses na área externa, pois existe um círculo vicioso em que o aprofundamento das crises políticas coloca entraves no exercício da política externa, enquanto o enfraquecimento da política externa impacta no agravamento das crises políticas. Atualmente, há uma baixa confiabilidade para manutenção de acordos e parcerias, dificultando com que o país fortaleça laços com outros atores, especialmente no âmbito das comerciais.

É observável que algumas instâncias nacionais guineenses têm dificuldades em desempenhar seu papel constitucional, principalmente neste cenário de que vários atores têm prerrogativa de gerenciar e exercer a política externa. O Chefe de Estado, o Chefe de Governo e o Ministro de Negócios e Cooperação competem entre si como atores centrais na formulação e implementação da política externa. Dessa forma, acaba colocando a política externa guineense em uma situação débil e de falta unidade.

Em relação ao processo decisório da política externa guineense, é importante mencionar o papel da Assembleia Nacional Popular (ANP), como órgão que diretamente envolve na aprovação de qualquer acordo assinado. Segundo o artigo 85 da Constituição, a ANP tem prerrogativa de “aprovar os tratados que envolvam a participação da Guiné-Bissau em organizações internacionais, os tratados de amizade, de paz, de defesa, de retificação de fronteiras e ainda quaisquer outros que o Governo entenda submeter-lhe” (CR-GB, 1996).

Para Hebling (2017), na formação da política externa há uma relação entre as ações de Executivo e Legislativo, em que:

O custo de um acordo não ser ratificado é alto para o executivo e, portanto, ele vai antecipar a reação do legislativo em sua negociação com o executivo estrangeiro, existindo dois movimentos no jogo: Executivos nacionais e estrangeiros negociam e

chegam a um acordo ou a legislatura ratifica ou rejeita o acordo (HEBLENG, 2017, p.18)

Neste sentido, Nilmer (1997 apud HEBLING, 2017) argumenta que nunca legislador vai reprovar a ratificação, porque na audiência entre ambos, é vista a questão da prioridade da ratificação pelo legislador. Só que no caso na Guiné-Bissau é diferente, pois em dezembro 2021, ANP reprovou acordo assinado pelo residente da república sobre exploração da zona conjunta de petróleo entre Senegal e Guiné-Bissau. Alegando que acordo não cumpriu os tramites exigido pela lei. E existem vários exemplos de não aprovação de acordos na ANP.

A política externa depende essencialmente de uma forte vinculação com vários elementos domésticos, como o território, a população, os recursos naturais, a economia forte, a capacidade militar, a capacidade diplomática e a qualidade da governação (CARVALHO, 2007). No caso de Guiné-Bissau, se sobressai questão econômica, visto que o país é dotado de recursos humanos e naturais, mas não é industrializado, resultando em um Estado altamente dependente de ajuda externa para o seu desenvolvimento. Segundo os dados de Banco Mundial (2020), através de Fundo Monetário Internacional apresenta que a Guiné-Bissau, na classificação da economia, resultando em 727.5 PIB/Per capita (USD).

Segundo portal de Fundação Mo Ibrahim<sup>2</sup> (2007), a Guiné-Bissau ocupa a posição de país com menor índice da boa governação no continente africano, segundo os seguintes critérios: segurança, transparência e corrupção, direitos humanos, desenvolvimento econômico sustentável e desenvolvimento humano. Estes fatores podem influenciar instabilidades na política guineense, especialmente na capacidade de conduzir sua política externa. Além disso, isto levanta questionamentos sobre as fragilidades da diplomacia guineense, que precisa ser composta de um corpo burocrático qualificado, maduro e comprometido com os objetivos do Estado.

Em Guiné-Bissau, a preocupação com a “qualidade da governação” é fundamental, pois ela fundamenta a (baixa) qualidade dos governos. Governanças frágeis geram governos débeis, o que explicaria os sucessivos golpes de estado, guerra civil e instabilidades desde a independência. Os baixos índices de governança tornam Guiné-Bissau pouco atrativo para investimentos, além de prejudicar suas chances de receber ajuda e financiamento externo, dificultando ainda mais a concretização dos objetivos de política externa do país. Em 2016,

---

<sup>2</sup> A Fundação Mo Ibrahim, criada pelo magnata sudanês Mo Ibrahim, apresentou a lista anual dos que considera os melhores países africanos em termos de Governação. A lista reflete somente 48 dos 52 países africanos; não contempla os países ao Norte do Sara. Disponível em: <https://pululu.blogspot.com/2007/09/os-melhores-pases-africanos-em...>

por exemplo, o Fundo Monetário Internacional (FMI) suspendeu empréstimos ao país, depois que uma manobra do Presidente da República, que causou impasses orçamentários e acabou por descumprir as medidas acordadas com o FMI.

A partir de uma abordagem liberal, Carvalho (2007) argumenta que a política externa da Guiné-Bissau privilegia elementos econômicos e de desenvolvimento, buscando o multilateralismo e construção de parcerias. Segundo o autor:

Estabilidade internacional e a segurança humana; Edificação de uma parceria global para o desenvolvimento, ou seja, a observância dos compromissos sobre os ODM; Criação de condições que favoreçam uma maior democraticidade no ordenamento político e económico internacional, ou seja uma ordem mais justa; Combate à pobreza e as pandemias; Atuação coletiva assente no multilateralismo; Integração regional; Edificação de parcerias sólidas e dinâmicas a vários níveis (CARVALHO, 2007, p.07)

A política externa guineense é estruturalmente complexa. Segundo Ossogô (2018), a política externa da Guiné-Bissau não se consterna a uma estrutura efetiva amparada pelo Estado, ou seja, não possui um pensamento diplomático independente como exige as relações internacionais modernas, condicionando o país a uma política externa da sorte. Desta forma, os objetivos são almeçados em função das necessidades imediatas, o que provoca modificação do fluxograma de governo eleito ou provisório. Para ilustrar esta percepção, Ossogô (2018) traz o exemplo da Política Externa Brasileira (PEB), que durante quatro governos de partidos distintos (e rivais) estruturou sua atuação externa em prol de seu modelo econômico e objetivos centrais. Para Saraiva, a PEB entre 1994 – 2004, mesmo sob modelos econômicos e paradigmas de atuação relativamente distintos, obteve impacto e atuou de maneira distinta para garantir os interesses brasileiros. Realmente as realidades entre ambos estados são diferentes, porem esta comparação vem intuito de demonstrar o quanto, é possível as mudanças entre os governos. E tais mudanças afeta a política externa também.

Na Guiné-Bissau, desde o período da democratização, a partir dos anos 90, os programas de governos são diferentes em consonância as diferentes realidades, afetando as diretrizes que cada governo define. Cada governo determina seu objetivo, que são descontinuados seja por troca no próprio governo ou por sua interrupção. É comum que mandatos governamentais não sejam concluídos, logo, os objetivos de política externa também não são perseguidos com constâncias, ficando suscetíveis a muitas mudanças ou o abandono em curto período de tempo. Em 2006-2007 o governo da Guiné-Bissau dirigido por Cadogo aliava com Angola e Portugal em partes, porem por exemplo outros governos que sucederam não continuaram com mesma

visão. Principalmente atual governo que estendeu a sua relação com Senegal. Isto quer dizer que cada governo se torcia por lado e outro por outro lado, sucessivamente.

Neste cenário, as rivalidades políticas são acentuadas, refletindo numa visão de partido vencedor. Aquele que toma o poder, ganha tudo (e pode mudar tudo). Por exemplo, na era de Cadogo Junior como líder de PAIGC, a Guiné-Bissau tinha proximidade militar com Angola. Pouco tempo depois, já sob a liderança de Domingos Simões Pereira - também do PAIGC – esta aproximação foi contestada. No atual governo do MADEM-G15, que chegou ao poder com o apoio com diversos países da região, as relações com Angola foram para segundo plano. Portanto, tal dinâmica permite que cada governo assente sua política externa baseada na necessidade corrente, debilitando o exercício de longo prazo da política externa guineense. Não se defende que cada governa deva ser uma extensão do anterior e não modifique a política externa, mas no caso da Guiné-Bissau as mudanças são acentuadas e abruptas, minando a possibilidade de definição do interesse nacional e, conseqüentemente, de sua busca na área internacional. Portanto, deve-se primar pela temperança na formulação e no exercício da política externa no sentido de fortalecer a soberania e desenvolvimento da Guiné-Bissau.

### 2.3 OS ATORES DA POLÍTICA EXTERNA DA GUINÉ-BISSAU

São considerados atores aqueles que influenciam a política externa, todas entidades ou indivíduos que se interessam em defesa dos interesses nacionais, levantados ou manifestados (BORELLI, 2017). É importante mencionar que a influência não se dá apenas na implementação, mas sim em todo o processo de construção da PE. Alguns atores, por exemplo, influenciam esta política mesmo não incluídos nos processos decisórios. Com base nos interesses múltiplos dos atores domésticos, eles propõem suas necessidades, afetando a agenda, estrutura e objetivos da política externa.

Kimer (2017 apud FIGUEIRA,2010) interpreta o Estado como uma “caixa preta”, e afirma que:

De acordo com Ariane Roder Figueira (2010, p. 20), a expressão “abrir a caixa-preta” do Estado é utilizada para evidenciar que o Estado não é uma unidade coesa, mas, sim, um ente que possui, em seu interior, atores com múltiplos interesses e que estão em contínua interação. Nesse sentido, a autora afirma a relevância de analisar esses atores, na medida em que seu comportamento pode revelar variáveis explicativas da atuação do Estado em âmbito internacional (FIGUEIRA, 2010, p. 20).

Apesar na visão realista, o Estado é considerado como uma unidade hermética que defende seus interesses no espaço internacional, porém é preciso valorizar os interesses que cada ator nacional – incluindo as instituições dentro do Estado - propõe. Dessa forma, tem-se o princípio da harmonização de interesses e participação ativa da sociedade civil. No caso de Guiné-Bissau, isso é quase inexistente. Os assuntos ligados à política externa se restringem aos os órgãos estatais e elites econômicas.

A relação entre Estado e sociedade civil é marcada pela dissipação de conflitos partidários, baseando-se na articulação de debates de redes em termo da criação de grupos. Segundo Aladino (2021, p. 04):

as relações entre a sociedade civil e o Estado na Guiné-Bissau se situam no cenário global a partir de uma configuração particular que combina três níveis, que são: a relação entre Estado, ONGs e associações comunitárias, impulsionadas pelos projetos financiados pelas agências internacionais de desenvolvimento; a relação entre o Estado, organizações e grupos da sociedade civil, pré-existentes à independência, em virtude do monopólio e do clientelismo no âmbito da intermediação partidária; e, finalmente, a relação a partir da tentativa de articulação de redes de debates e sugestões no âmbito das organizações e grupos da sociedade civil.

Para analisar o papel do estado, é necessário compreendê-lo como um parceiro especial para com grupos sociais existentes, pois próprio Estado é fruto social segundo ALADINO (2021). Assim, o Estado deve pautar a sociedade sem exclusão para materializar a sua política pública.

Os atores da política externa guineense são, principalmente, o Presidente da República, o Primeiro-Ministro, o Ministério de Negócio Estrangeiro e da Cooperação, a Assembleia Nacional Popular. Além destes atores institucionais, alguns outros influenciam por meio das suas reputações ou posicionamento, além dos partidos políticos. Neste sentido, destaca-se a atuação das Forças Armadas e do PAIGC.

O Presidente da República atua na política externa amparado pela constituição, especialmente o artigo 68, que: (1) faculta ao presidente a atribuição de representar o estado guineense; (2) dá a prerrogativa de ratificar os tratados internacionais; e (3) nomeia e exonera embaixadores e outras funções do corpo diplomático. Portanto, é na presidência da república que recai boa parte da prerrogativa para manejar a política externa.

Assembleia Nacional Popular é outro ator muito influente, que desempenha o papel da validação de todos tratados. Segundo o artigo 76 da Constituição da República, a ANP “é o supremo órgão legislativo e de fiscalização política representativo de todos os cidadãos

guineenses. Ela decide sobre as questões fundamentais da política interna e externa do Estado” (CR-GB, 1996, pp.21). O artigo 85 informa que ANP tem papel de “aprovar os tratados que envolvam a participação da Guiné-Bissau em organizações internacionais, os tratados de amizade, de paz, de defesa, de retificação de fronteiras e ainda quaisquer outros que o Governo entenda submeter-lhe” (CR-GB, 1996, PP.22). Nesse sentido, destaca-se a função decisória sobre a política externa. A Constituição da República, em seus artigos 75 e 85, ainda afirma que o presidente se pronuncia sobre a guerra e instauração da paz, porém quem lhe concede esse pronunciamento é ANP. Em outras palavras, executivo e Legislativo são atores que devem trabalhar em consonância, além de que ajuda a garantir o sistema de pesos e contrapesos.

Ainda que o Legislativo tenha papel importante na política externa guineense, o Poder Executivo é o ator principal no exercício da política externa, pois desempenha o papel de administrador do Estado. De acordo com o artigo 100 da Constituição, o governo tem o direito de negociar e concluir os acordos e convenções internacionais. Outros órgãos executivos com papel de destaque na PE são o Primeiro-Ministro e o Ministério de Negócio Estrangeiro e da Cooperação. São estes encarregues de materializar a política externa do país.

As Forças Armadas constituem-se outro ator que influencia a política externa do país, principalmente por sua participação ativa nos sucessivos golpes de estado, em que eles assumiram o governo e se tornaram os implementadores da política externa. A luta pela ascensão militar no poder civil e o encostamento de políticos para manutenção de poder são importantes variáveis na condução do país, incluindo a política externa. Sobre isso, Ossogô (2013, s/p) afirma que:

Depois do fim do conflito político militar de 1998, ganho pela junta militar, que era considerada rebelde, as forças armadas guineenses agiram de forma a se manter no poder com muitas regalias, prestígio e apoio popular sem que as suas posições fossem claras em relação à pretensão do poder político civil. Tentaram de várias formas manter ou controlar o poder diretamente, o que não foi possível. A partir de então, os conflitos de poder começaram a ficar mais visíveis e acirrados entre as chefias das forças armadas e o poder executivo (presidentes e primeiros-ministros).

A guerra civil, em 1998, e os sucessivos golpes militares na Guiné-Bissau ganharam muita repercussão no que diz respeito à fragilidade da política externa, pois colocaram o país numa situação de enfraquecimento e ruptura. As forças militares acabaram por ocupar posição de destaque, fazendo com que atores políticos nacionais do âmbito civil buscassem alianças com as Forças Armadas para manter-se no poder. Dada essa combinação entre Forças Armadas e governo civil, ambos se misturaram, resultando no fortalecimento das Forças Armadas em



detrimento do poder civil em termos de visibilidade e influência na condução da política nacional e externa de Guiné-Bissau (OSSAGÔ, 2013).

É importante destacar que as Forças Armadas influenciam a prossecução da política externa de qualquer estado. Nesse sentido, um Estado precisa da força militar nas suas relações externas. Todavia, em Estados democráticos, tal influência é limitada pelos setores políticos civis, em que as forças militares reforçam e obedecem aos objetivos civis. Não é o que acontece na Guiné-Bissau, onde as Forças Armadas constituem-se um ator com peso na formulação e implementação da política externa do país sem necessariamente ser constrangido pelos atores civis, mas atua com agenda e meios próprios.

Outro ator importante na política externa guineense é o PAIGC. Sua influência iniciou no período da independência e lutas políticas. A sua ligação histórica com as potências mundiais tornou-o mais importante na direção da política externa do país. Além disso, o PAIGC fez parte dos governos de Guiné-Bissau por um longo período muito logo, quase desde as primeiras eleições nos anos 90. Por outro lado, o partido foi desde muito cedo um patrimônio histórico-político para o país, começando orgulhar-se no que tange a determinação do partido na luta de libertação nacional e no momento foi único partido que levou a cabo todas as manifestações políticas para a independência. A sua reputação tanto no âmbito nacional, assim como no plano internacional, é uma força importante, pois eleva o partido a uma posição de relevância nas negociações internas e externas. Por exemplo, o PAIGC mantinha relações aproximadas com outros movimentos de libertação, como o MPLA e RENAMO. Quando estes partidos subiram ao poder em Moçambique e Angola, as relações com os governos do PAIGC guineense foram fortalecidas. O partido foi grande influenciador para a liberdade e independência do país.

Além destas questões, o PAIGC também é um ator da política externa por sua relevância na política doméstica. Uma vez que o semipresidencialismo de Guiné-Bissau permite que Primeiro-Ministro e Presidente possam ser de partidos diferentes, não é incomum que a Presidência use seu poder constitucional de dissolução de governo, afetando a estabilidade do Primeiro-Ministro e, conseqüentemente, a continuidades de suas políticas. Sendo estas duas instâncias dominantes no exercício da política externa, há dificuldades de se submeter ao outro. Por exemplo, em 2014, José Mario Vaz e Domingos Simões Pereira, ambos do PAIGC, não foram capazes de prosperar a legislatura dominada por partidos de oposição, além da existência de rivalidades entre eles, o que levou à exoneração de Pereira. Em 2019, um conflito político entre Umaro Sissoco Embaló (Movimento para Alternância Democrática) e Domingos Simões Pereira (PAIGC) resultou na exoneração de Pereira, então Primeiro-Ministro.

Ainda que existam outros atores, como as elites econômicas, Presidência, Primeiro-Ministro, MNEC, Forças Armadas e PAIGC dominam o cenário da política externa de Guiné-Bissau. Dessa forma, a política externa acaba por ser impactada pelo relacionamento destes atores, em que Forças Armadas e PAIGC competem com os atores constitucionais reesponsáveis pela política externa (Presidente, Primeiro-Ministro, MNEC e ANP). Isto impõe dificuldades severas para a formulação e implementação da política externa de Guiné-Bissau, minando suas chances de sucesso na garantia de seus interesses na arena internacional.

### 3 POLÍTICA EXTERNA COMO UM JOGO DE 2 NÍVEIS

O termo “jogo de dois níveis” para explicação de dois mundos políticos (interno e externo) foi criado por Robert David Putnam no seu texto intitulado “Diplomacia e prática doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis”. Essa obra ganhou destaque pelo extensivo debate provocado por teóricos neorrealistas e neoliberais, no contexto do debate neo-neo das Relações Internacionais. Putnam (2010) cunhou este conceito para explicar, remontar e pavimentar como as políticas internas e externas estão sempre entrelaçadas.

Putnam (2010) demonstra que os dois âmbitos políticos se influenciam, especialmente por meio das seguintes questões: como influencia e quando influencia<sup>3</sup>. As duas questões são importantes, pois a política interna serve de base para fortalecer a política externa, assim como a última também pode influenciar a política interna. Essas influências acontecem tendo em vista o objeto de interesse das partes, isto é, em que momento e de que modo a influência da política interna ou externa acontecem.

De acordo com Putnam (2010), existem dois estágios ou níveis de influência: o *primeiro estágio ou nível I* representa a política ou negociações no âmbito externo; e *segundo estágio ou nível II* representa a política ou negociação ou discussão no âmbito doméstico. O nível I refere-se à barganha entre os negociadores sobre o acordo provisório, concernentemente negociação ou assinatura, aqui ocorre um processo da competitividade de interesse entre os estados. E o nível II demarca a discussão ou concorrência separada entre os grupos domésticos de apoio sobre ratificação ou não de determinado acordo. Com base nisso, Pasquerelli (2010, p. 191) sublinha que a concepção deste jogo entre âmbito interno e externo é uma configuração para entender a realidade da política externa:

Sendo assim, o jogo de dois-níveis é a metáfora para entender as interações internas e externas nas relações internacionais. No nível nacional, os grupos domésticos

---

<sup>3</sup> Um exemplo de como a diplomacia e a política doméstica podem influenciar umas às outras ocorreu na Conferência Bonn de 1978. Na década de 1970, um programa coordenado global, liderado pelas economias de Estados Unidos, Alemanha e Japão, foi proposto para encorajar o restabelecimento das economias ocidentais frente ao primeiro choque do petróleo. Todos os lados concordaram que a economia mundial estava com sérios problemas. No entanto, não estava claro de quem era a culpa. Durante a Conferência, foi produzido um acordo balanceado entre as partes. A questão principal, segundo Putnam (1988), é que os governos adotaram políticas diferentes daquelas que eles teriam perseguido na ausência de negociações internacionais; e que o acordo somente foi possível porque uma minoria poderosa dentro de cada governo favoreceu os fundamentos domésticos dentro das demandas internacionais. Ou seja: o acordo representou uma coordenação política internacional, pois dentro de cada país uma facção apoiou a mudança política que vinha sendo pedida, mas as pressões internacionais foram condições necessárias para a mudança dessas políticas. Por outro lado, sem repercussão doméstica, as forças internacionais não conseguiriam produzir o acordo. Sendo assim, o acordo Bonn combinou pressões internas e externas (PASQUARELLI, 2010).

(partidos, parlamentares, grupos de interesse) seguem seus interesses pressionando o governo para a prática de políticas favoráveis; já no nível internacional os governos nacionais (diplomatas, conselheiros) procuram maximizar sua habilidade para satisfazer pressões domésticas. Com isso, nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelos decisores centrais (PASQUERELLI, 2010, p.191).

Este trecho revela uma tendência de cada estágio, mostrando a dinâmica de cada nível e a ambição que os Estados apresentam no nível I. Por outro lado, James Rosenau (2006) formula uma taxonomia de “vinculo em questão”, em que o autor trabalha como as duas políticas estão articuladas. Segundo Rosenau (2016), a taxonomia implicaria em saber analiticamente separar a política externa e interna e englobar todos os grupos internos na execução da política externa, não tendo o Estado com um ente para pensar os interesses nacionais, admitir negociação de vários interesses no nível II.

Outra corrente foca no fator “estrutural” e na “força do estado”, também coloca a política interna como principal elemento estratégico para pensar a política externa Putnam, (2010). É proposta aqui a “luta política”, isto é, que o estado deve incluir-se grupos sociais e de interesses, opinião pública, grupos econômicos ou não, as eleições, legislativos e executivos, no nível II (PUTNAM, 2010).

Ainda sobre entrelaçamento entre nível I e nível II, Freira e Vinha (2015) destacam a dicotomia da essência de cada âmbito político (doméstico e internacional), Freire (2013) sustenta a relevância de dois mundos políticos (interno e externo), compreendendo que a política doméstica é uma fonte especial para sustentar a política externa.

Putnam (2010) define que tanto a política externa quanto a política interna são tipicamente entrelaçados, portanto, não há primazia de uma sobre a outra. Dessa forma, é necessário incluir não apenas o estado como ente, mas também incluir as outras classes com seus interesses. As influências colocam o Estado no tabuleiro, em que por um lado domesticamente ele joga com grupos sociais para adição de seus interesses e de que forma eles podem ser priorizados.

A percepção de existência de dois níveis indica que o governo é confrontado com interesses de grupos domésticos, levando o cabo a politização de agendas de atores estatais e não estatais. Por Exemplo, o governo de Guiné-Bissau negocia e assina os acordos, mas a ratificação vai depender da aprovação pela Assembleia Nacional Popular. É assim que o jogo de dois níveis pode se materializar, quando o Executivo atua nas duas esferas para garantir a implementação da política externa, negociando ao mesmo tempo com atores internos e externos, em ambiente doméstico e internacional.

Putnam (2010) afirma que a ratificação caberia à função legislativa. Embora não seja um procedimento essencial, isto se justifica caso os atores do nível II fossem grupos burocráticos. Sendo assim, autor definiu os dois estagios de seguinte maneira:

No nível nacional, os grupos domésticos perseguem seu interesse pressionando o governo a adotar políticas favoráveis a seus interesses e os políticos buscam o poder constituindo coalizões entre esses grupos. No nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas das evoluções externas. Nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelos tomadores de decisão, pois seus países permanecem ao mesmo tempo interdependentes e soberanos (PUTNAM, 2010, p151).

Vale ressaltar que no nível I a maximização da habilidade de estados é importante, pois é no âmbito internacional que prevalece a ambição estatal de atingir os objetivos de todas as políticas públicas baseadas nos interesses dos diferentes grupos internos. As influências acontecem em ambos os níveis, o que implica que no nível II o governo negocia com os grupos internos levando em consideração a relevância de interesses. Ao passo que no nível I, o governo negocia com representantes de grupos internos, confrontando e competindo com outros Estados. No entanto, o nível II exige uma determinação da soberania em que o negociador/governo goza da soberania que não acontece no estágio I. Ou aliás, internamente, a soberania é exercida sem muitos problemas. Externamente, em teoria, a soberania também deveria ser exercida, mas acaba que isso esbarra nos graus de autonomia que os estados soberanos têm. Perder em um acordo internacional não significa que um estado não tenha soberania, mas que ele tem limitada autonomia para exercer plenamente esta soberania.

Os arranjos institucionais da política externa devem possuir “conjuntos de vitórias” (Winset), que significa o conjunto de procedimentos vigorados no nível I da ratificação de acordos, sem que este acordo seja dilapidado pelo Parlamento no nível II. Se este acordo tiver valores que não contrapõem os condicionantes internos, acaba levando a uma aceitação relativamente fácil de todos os grupos no nível II. Com isso, qualquer acordo que não obedece ao modelo de Putnam (negociar, assinar e ratificar), simplesmente ratificado no nível I, deve construir “boas vitórias” para que os grupos domésticos possam aceitar, isto é, efetiva-las. Sobre importância de conjunto de vitórias como forma de exercício da política externa do Estado, Putnam (2010, p. 154), aponta que:

Maiores conjuntos de vitórias tornam os acordos no nível I mais prováveis, *ceteris paribus*. Por definição, qualquer acordo bem-sucedido precisa encaixar-se nos conjuntos

de vitórias do nível II de cada uma das partes do acordo. Assim, o acordo somente é possível se esses conjuntos de vitórias sobrepuerem-se; quanto maior cada conjunto de vitórias, mais provável é a sobreposição. Inversamente, quanto menores forem os conjuntos de vitórias, maior é o risco de as negociações fracassarem.

Dada relevância de conjunto de vitórias, Putnam (2010, p.157) sublinha que “o tamanho do conjunto de vitórias depende da distribuição de poder, das preferências e das coalizões possíveis entre os grupos domésticos do nível II”. Portanto, significa que o conjunto de vitórias tem também como base a distribuição de poderes, sobretudo nos grupos internos, para materialização da negociação e ratificação. Dessa forma, três fatores são importantes para analisar as circunstâncias que afetam o tamanho do conjunto de vitórias: (I) as preferências e coalizões do nível II; (2) as instituições do nível I; e (3) as estratégias dos negociadores do nível I (Putnam (2010)).

Percebe-se que, no processo da negociação de um acordo - assinado e ratificado no nível I, o negociador (governo) deve ser acompanhado de representantes de cada grupo social doméstico. Putnam (2010, p.157) enfatiza que “o tamanho do conjunto de vitórias depende das atribuições ou distribuição de poderes das preferências e das coalizações possíveis entre os grupos domésticos do nível II”. Por isso, é conveniente que os acordos sejam ratificados no nível II, para diminuir os custos dos conflitos ou não efetividade do acordo, pois o Estado tem dentro de si vários grupos que o integram. Putnam (2010) enxerga o Estado como um agente no plural, visto que no interior dele existem vários grupos domésticos com interesses diferentes e que precisam ser priorizados e exercidos.

Putnam (2010) admite a existência do denominado “não-acordo” (*status quo*), que significa que quanto menor for um conjunto de vitórias, o não-acordo tem mais custos. Isto é, quanto menor for o conjunto de vitórias no âmbito doméstico, o não-acordo prevalece. Tal comportamento acontece caso a ratificação feita no âmbito internacional pelo Estado sem a participação do parlamento não esteja imbuído de necessidades nacional ou se a ratificação do acordo não corresponde às necessidades do Estado no seu todo (PUTNAM, 2010). Por isso, é muito valioso que a composição dos grupos domésticos no nível I mereça atenção de todos os grupos domésticos, em função de garantir boas vitórias.

Segundo Putnam (2010), a abnegação da ratificação de acordos no nível I não se vincula com as vitórias, salienta-se que:

É bom lembrar que o processo de ratificação se põe, em relação ao acordo proposto, não contra uma variedade de alternativas (possivelmente atraentes), mas apenas contra

o “não-acordo”<sup>26</sup>. O “não-acordo” geralmente representa o status quo, embora em alguns casos o não-acordo possa piorar a situação; essa pode ser uma descrição razoável para o fracasso na ratificação [...] (PUTNAM, 2010, p.157)

Os jogos de dois níveis são entendidos, segundo Kappaun e Santos (2011), como a relação entre a política interna e externa. Para estes autores, a preocupação básica não é sublinhar as influências que as políticas se exercem, mas a preocupação reside em compreender “como” essa influência ocorre e “quando” acontece. Vale ressaltar que a política interna é substancialmente diferente da política externa. Putnam (2010) concorda com essa afirmação, subscrevendo que estado deve levar a cabo os condicionantes internos, neste caso a soberania economia autonomia, entre outros, dependendo de como cada Estado os determinam, sem excluir também grupos internos, atores e instituições e partidos políticos, pois dentro do estado encontram-se muitas formações e classes sociais com seus interesses.

Dessa forma, para analisar a política externa devem-se levar em consideração três elementos: individual, estatal e sistêmico. O primeiro elemento remete à personalidade do negociador, sobretudo sua reputação, qualidade, persuasão e preparação no que tange o assunto em questão. O segundo elemento, identificado como estatal, permite examinar os comportamentos da política externa, principalmente de arranjos institucionais e a participação de grupos domésticos. E o terceiro elemento, denominado sistêmico, refere-se ao sistema internacional anárquico, em que os Estados são guiados por seus interesses e impera o sistema de autoajuda, as dinâmicas de balanceamento do poder (BREULING, 2007). O Quadro 1 abaixo detalha a questão:

**Quadro 1** - Processo de análise da política externa

<b>Nível de análise</b>	<b>Foco da política externa</b>	<b>Tipo de fator causal</b>
Individuo	Opção/Decisão	Decisão e reposta a eventos acelerados
Estado	Comportamentos	Causa Intermediaria
Sistêmico	Resultados	Causa profunda

Fonte: Adaptação de Breuling (2007).

Nesse sentido, o nível individual que tem como foco a política externa opcional da decisão, deve ser uma personalidade preparada para não possuir decisões e respostas aceleradas como tipo de fator causal. O no nível estatal deve reconhecer o foco da política externa o comportamento, não sendo ele colocado como estadocêntrico, pois as causas intermediárias

podem sofrer alteração, o estado representa ou desempenha papel intermediário entre nível II e nível I. Por fim, no nível sistêmico já demonstra que o jogo no tabuleiro internacional e competitiva, em que o esperado seria os resultados, que de certa maneira causa tipo de fator causal tornaria profunda. O fator causal neste caso seria o resultado de todo comportamento de indivíduo, estado e sistema na análise da política externa, por isso ele se comporta diferencialmente em cada nível.

Vinha e Freire (2011) propõem uma ruptura com a cosmovisão realista de Estado unitário e monolítico, definindo a política externa como um conjunto de atividades políticas de diferentes instituições e grupos domésticos. Uma das questões importante a ser levantada nesta abordagem é a ideia da racionalidade da tomada de decisões da política externa, que engloba um conjunto de melhores qualidades políticas que primam essencialmente pelo benefício do interesse nacional. Em consonância à este ideal racionalista, são apontados cinco princípios úteis: (1) reconhecimento e definição de problema; (2) seleção de objeto; (3) identificação de alternativas; (4) escolha a partir de um leque de várias opções; e (5) seleção racional da alternativa que melhor poderá levar ao objetivo pretendido (VINHA; FREIRE, 2014). Todas as possibilidades elencadas servem como órbitas que, de certa forma, condicionam o estado a tomar melhores caminhos para exercer sua política externa.

Por uma visão da análise crítica a racionalidade, (BARROS, 2010, pp.13) critica o modelo da racionalidade, implicando que “os indivíduos vão rejeitando as soluções que não os satisfazem até encontrarem soluções suficientes e consensuais satisfatórias que lhes permitem agir”. A crítica é implícita por salientar que a tomada de decisões racionais depende muito da interação entre os Estados, porque no nível I os estados são competitivos na arena internacional de modo que as soluções óbvias e satisfatórias para ambos os negociadores (estados) se atrelam. O mais importante nesta ótica é em que cada Estado deve procurar meios viáveis de concatenar o seu parceiro para concretizar seus objetivos.

A escola da política externa como “política burocrática” critica o relacionamento entre política externa e interna. Essa corrente defende que a política externa se sobrepõe a política interna, isto é, a política externa influencia a política internacional (PUTNAM, 2010) diz que o modelo da política burocrática constitui um pensamento de “sobreposição”, pois pavimenta sua atenção para os jogos internacionais em detrimento dos jogos de dois níveis.

Dessa forma, os “jogos de dois níveis” resultam analiticamente em colocar o estado ou governo negociante diante dos seus grupos internos, por um lado, e dos grupos externos, por outro. Um jogo que acontece dentro de um tabuleiro em que o negociador/governo se sente



responsável em desenvolver com toda precisão a sua estratégia. Sendo o Estado um elemento fundamental para dinamizar os interesses domésticos viabilizados pelos diferentes grupos e lançar a sua disputa para determinantes externos. Tudo isto baseando-se nos condicionantes internos e externos. As próximas subseções se dedicam a entender o jogo de dois níveis da Guiné-Bissau, apresentando seus condicionantes interno e externos.

### 3.1 CONDICIONANTES DA POLÍTICA EXTERNA DA GUINÉ-BISSAU

Tendo em vista que a política externa também é exercida no nível II (interno), contemplando as manifestações de agendas, instituições e atores que intervêm na realização da política externa. As agendas são, primariamente, instigadas pelos níveis II, em que a concorrência entre os atores internos os força a tentar posicionar melhor seus interesses para o estado/governo. Portanto, cada ator faz questão de fazer valer a sua pretensão, pressionando o governo para efetivar os interesses do ator interno.

As instituições no nível II também pressionam o Estado com vistas a proporcionar sua necessidade no nível I. Portanto, as principais instituições que intervêm no nível II na política externa da Guiné-Bissau são nomeadamente: o Executivo (especialmente a Presidência, o Primeiro-Ministro e o Ministério de Negócio Estrangeiro e da Cooperação, as Forças Armadas e o PAIGC. Todas estas instituições agem no nível II para combinar seus interesses aos do estado guineense. Logo no nível I, estas instituições se vinculam com o negociador/governo para fazer face aos seus interesses.

Estes atores definem seus interesses e agem a partir de alguns condicionantes. Os condicionantes internos dependem do tempo e espaço. Por exemplo, durante o período colonial quando a África se encontrava submetida à administração colonial, os condicionantes da Guiné-Bissau não teriam sido definidos de igual modo como no período pós-independência. Segundo Mattos (2015), durante o regime segregacionista, as características da política externa sul-africana se baseavam rigorosamente no isolacionismo, na beligerância da política, na militarização e na agenda global defensiva. Com o fim do *apartheid*, a África do Sul se redirecionou, buscando a cooperação sul-sul como uma forma de absorver, restabelecer e reorganizar suas diretrizes de política externa. Neste sentido, no período pós-*apartheid*, os condicionantes internos se relacionavam com a reorganização da burocracia estatal, a reformulação do papel do Parlamento e o crescimento do partido governo (ANC). Quanto aos

condicionantes externos, eles se referiam, sobretudo, às questões de impasse regionais africanos, em especial no âmbito do NEPAD (GALLAS, 2007).

Pereira (2020) indaga que, depois da independência da Guiné-Bissau, instaurou-se a má governação devido à interferência e centralização do poder militar em assuntos políticos e civis, o que trouxe instabilidades e fragilidades para o exercício do poder externo. Dessa forma, Guiné-Bissau foi dominada pela dinâmica da política externa de periferia ou (mais grave) de dependência.

Sendo PAIGC o principal partido libertador de Guiné-Bissau, isso construiu uma reputação e valores, o que lhe coloca numa posição diferencial entre outros partidos, mas nota-se também que o partido ainda se agi como se fosse partido estado. Tem sido instalado muito laços com outros partidos libertadores desde período da luta de libertação nacional, e essa relação em partes continua boa. Além disso, o PAIGC ficou um longo período como partido-estado, enraizando-se profundamente na governança do país. Desde 1994, o partido acumulou vitórias e governa por muitos mandatos sequenciais – embora alguns tenham sido interrompidos -, o que acaba desrespeitando a legislação, além de que seus problemas internos se espalham para a política nacional. Cria-se o cenário de que instabilidades no PAIGC se traduzem em instabilidades na Guiné-Bissau como um todo.

Alguns temas impactam na construção dos condicionantes internos da política externa na Guiné-Bissau, eles perpassam essencialmente na proteção da *soberania, autonomia, economia, territorialidade e estabilidade*. Para Ossogo (2013), a soberania tornou-se de extrema importância, pois a Guiné-Bissau conquistou a sua independência tardiamente, em 1973<sup>4</sup>, dando-lhe autonomia de manifestar a sua liberdade. No entanto, qualquer Estado ou organização não pode subverter ou intervir incondicionalmente no outro Estado, isto é, o estado é soberano apenas se ele pode controlar o próprio território e impor a sua vontade na persecução da política externa (OSSOGO, 2013).

Jean Bodim (2007) entende a soberania como um poder absoluto e perpétuo de um país. Apesar do absolutismo conceitual da soberania, ela pode ser questionada, principalmente quando se trata de Estados periféricos, altamente dependentes de ajuda externa. Isso implica em uma negociação da soberania ou a possibilidade de interferência (TOME, 2019). Já Reale (2007) afirma que a soberania é considerada como o poder de organizar por meio jurídico uma

---

<sup>4</sup> A data da Independência da Guiné-Bissau colocada aqui neste texto, recorre a de 1973, é justificada pelo valor endógeno de respeito pelos heróis nacionais, isto é, os antigos combatentes, e por consideração colocando esta data também é um reconhecimento da primeira assembleia nacional na Madina de boa. A data de 1974, trata-se apenas de reconhecimento de Portugal e tanto a Nações Unidas.

determinada porção territorial. Nesse sentido, a defesa da soberania é considerada como condicionante interno da Guiné-Bissau, visto que e, embora seja um direito fundamental de um Estado (LOPES, 2007), as assimetrias de poder do sistema internacional trazem desafios para que Guiné-Bissau garanta sua plena soberania em seu território. A forma como a soberania é vista no nível II posiciona de maneira diferente como ela é vista no nível I, porque nacionalmente a soberania não deveria receber a pressão de atores internos, ela é primordial. Porém, no nível internacional, a soberania é concorrida e ameaçada, pois existe um sistema em que os estados vão se balanceando. Portanto, a soberania torna-se relevante no nível II, pois através dela as instituições sociais não são atacadas ou impostas pela ameaça externa. Elas funcionam com determinação e autonomia.

Como Estado periférico, o que acontece na Guiné-Bissau é distinto, pois diante dos conflitos políticos, intervenções internacionais são realizadas. No século XXI, estas intervenções ocorrem, muitas vezes, a pedido do próprio governo, que se vê incapaz de garantir a ordem interna, um dos aspectos fundamentais da soberania (REALE, 2007). Em 2012, por exemplo, a intervenção da CEDEAO por meio de pedido de órgão da soberania ou de instituição que intervém no nível II que se sente descontente no país. Coloca-se a soberania do país na obediência às decisões exteriores sem respeitar ou garantir o funcionamento da justiça internamente. Neste caso, a CEDEAO sob a presidência da Guiné-Conakri, tem sido sempre convidado pela Guiné-Bissau para resolução de conflitos que abarcavam os órgãos da soberania. Deixa-se claro que toda participação da CEDEAO no país, vem respondendo ao pedido de qualquer regime dentro do estado guineense que se sente descontente. E também por vezes os assuntos de cada país são discutidos em cada cimeira o que pode permitir CEDEAO organizar qualquer comissão para resolver os conflitos.

Ossogo (2013) e Carvalho (2007) entendem que a soberania representa uma determinante da política externa no pós-independência, em que as instituições estatais devem desempenhar funções importantes para alavancar o desenvolvimento e, portanto, a gestão de conflitos internos. Assim, a soberania implica exercer um poder num espaço específico. A questão da soberania salientada como condicionante da política externa da Guiné-Bissau se segue ao colapso do modelo socialista no estado Cubano (MARCOS et al, 2012). Cuba fundamentava a sua afirmação da soberania nacional e ampliava seu envolvimento na formulação e execução da política externa, aqui se refere à pluralidade, isto é, a ideia democrática em termo de inclusão de variantes, porem na Guiné-Bissau a política externa ainda não é tida como de inclusão de diferentes autores, pois distanciamento da sociedade. Portanto,

ficaria bom se houvesse a participação de todos, com vista incluir vários atores internos na materialização da política internacional, embasando-se na diplomacia social.

Quando se fala da fragilidade da política externa da Guiné-Bissau, não se poder colocar de lado as sucessivas crises políticas internas. Conflitos entre órgãos da internos, luta pelo poder entre partidos políticos, rivalidades políticas, politização das organizações civis e outros grupos de interesses constituem instabilidades que impõem condicionantes para a política externa guineense. Como exemplo, as disputas entre PAIGC e MADEM. Outro exemplo é a crise após as eleições legislativas de 2014, que levou a desentendimentos entre o Presidente Jose Mario Vaz e o Primeiro-Ministro Domingos Simões Pereira, ambos do PAIGC. Isto levou à exoneração de Pereira e nomeação arbitrária do governo pelo Presidente da República, que não foi reconhecido. A não consideração do novo governo se deu, especialmente, pela intervenção da CEDEAO, que apoiou o pedido da parte descontente e estabeleceu vários acordos para dirimir o conflito.

Nesta situação, o PAIGC foi acusado de se vincular ao Presidente de Guiné-Conakri, isto é, pedindo a CEDEAO com intuito de ajudar para que a quem ganhou eleições na altura voltar ao poder. A CEDEAO convocou atores políticos e instituições guineenses para um encontro, em Conakri, a fim estabelecer um acordo, denominado “Acordo De Conakri”. Este demandava que o Presidente da República da Guiné-Bissau agisse para retornar à normalidade institucional, então nesse acordo apesar de construir um governo de inclusão, porem o Chefe de Governo caberia ao PAIGC o poder da escolha como partido vencedor das eleições e deposto de governar. O auge desta crise ocorreu quando a Senegal assumiu a presidência da CEDEAO, visto que o mandatário senegalês era percebido como aliado do Presidente da República e, eventualmente, ao grupo que depois criou o MADEM (setor descontente e expulso do PAIGC). Neste sentido, os aliados do Presidente da República que se conflituou com primeiro-ministro, era grupo de 15 que formou MADEM. A alinhamento aqui referenciada, é possibilitada a partir da divisão que foi averiguada no âmbito de conflito.

Fela (2020), citando Jackson e Roberg (1982), sublinha que o sistema de soberania estruturado pela descolonização não ajudou no sentido de promover e desenvolver atividades políticas, econômicas e socioculturais. Tal sistema foi cooptado pela bipolaridade e, posteriormente, ficou vulnerável ao seu fim, colocando os pequenos periféricos Estados, principalmente os africanos, a considerarem a política externa como a manutenção do controle sobre território nacional, mas de maneira pouco autônoma, pois era fundamentalmente baseada na busca de ajuda externa para resolver questões internas.

Outro condicionante encontrado na política externa de Guiné-Bissau é a *autonomia*, principalmente nos países periféricos a partir dos anos 1960 devido à descolonização e posicionamento contra as potências imperialistas. Assim a autonomia é indicativa de nível II, justificada pela ideia da independência. Autonomia é entendida como a forma pela qual os Estados devem agir de acordo aos seus interesses sem indução dos outros Estados (GERALDELLO, 2014). Porém, esta definição não infere que a autonomia é absoluta, mas sim que ela está atrelada a capacidade de funcionamento geral do Estado baseado na sua vontade. Com autonomia, as instituições exercem as suas agendas com base na vontade livre de imposições externas.

A autonomia é estabelecida e vivenciada no âmbito da feitura dos acordos, quer dizer que cada estado tem a sua autonomia de ativa na elaboração de acordos. Sendo assim, o estado consegue demonstrar a sua decisão e aderir ao que está vinculado ao seu próprio interesse. Também, o Estado deve-se sentir competitivo no nível I, isto é dar vida a sua autonomia da negociação sem ser imposto nada. O Estado se torna independente no exercício de poder, em que nenhum poder exterior tem o direito de manter a coerção sobre ele. Entende-se o Estado como sujeito que simplesmente por sua vontade e liberdade exerce a sua decisão. Dada importância do assunto, considera-se o fortalecimento da autonomia um condicionante interno guineense. Calich (2014) argumenta que a autonomia é central no sistema internacional, especialmente para os Estados africanos. Ao analisar o Zimbábue, o autor conclui que a autonomia tem sido central para concretizar os projetos na integração regional e consolidar as relações com a vizinhança (relação interafricana). Igualmente ocorre para Guiné-Bissau, que busca fortalecer sua autonomia de maneira a torna-lo mais contundente em sua política externa, de maneira geral, e nas relações regionais, em particular.

A *economia* representa outro ponto importante para analisar dinâmica interna das atividades produtivas do Estado. Carvalho (2010) aponta que a economia é uma importante condicionante para a política externa de Estados periféricos, como a Guiné-Bissau. O país possui uma economia frágil, portanto persegue as questões econômicas como vitais para sua sobrevivência. Existe uma visão de que é necessário proteger e fomentar o desenvolvimento econômico, combinando a preservação e exploração dos recursos naturais. Com sua economia baseada fundamentalmente em recursos naturais, que formam uma espécie de patrimônio especial, eles são articulados para o desenvolvimento da política externa, em que se buscam parcerias para exploração destes recursos. Ainda que de forma limitada, os governantes tentam

gerir os recursos naturais que o país tem, sendo central no desenvolvimento de algumas parcerias, como é o caso da China.

Por exemplo, a presença da China na Guiné-Bissau está intrincada mais nos aspetos económicos, principalmente em busca dos recursos naturais. De acordo com (DUQING 1990, p.02), “{...}os interesses fundamentais do seu povo e dos demais povos do mundo, a China trata como o objetivo básico da sua política exterior, combater o hegemonismo, defender a paz mundial, desenvolver a cooperação amistosa com todos os países e promover a prosperidade económica conjunta”. O que importa a China é negociar e fazer parcerias que lhe deixa de certa forma influir a economia conjunta.

A presença chinesa traz algumas tensões. Por exemplo, a exploração de madeiras, bauxita e fosfato pelos Chineses, causou protestos guineenses. Além disso, é importante mencionar as tensões não resolvidas na exploração de petróleo na zona conjunta entre a Guiné-Bissau e Senegal. Os recursos naturais da Guiné-Bissau são, por vezes, utilizados como barganha, afetando as decisões nos acordos económicos, tanto com os países vizinhos, mas também com atores fora do continente africano. A União Europeia que passou vários anos se pescando no mar da Guiné-Bissau. Nesse sentido, a questão económica é um elemento importante nos cálculos guineenses, que precisam dos investimentos externos, mas – ao mesmo tempo – precisa equacionar os tensionamentos internos que emergem. Também atuação de FMI é imprescindível. FMI é um parceiro económico e financeiro da Guiné-Bissau. Nela foi constituída um acordo económico que permitiu o desbloqueio de um valor significando em 2017. Este acordo no âmbito económico, visa restaurar a estabilidade macroeconómica e aumentar a eficiência na prestação de serviços públicos.

O acordo ECF de três anos com a Guiné-Bissau, no montante de DSE 17,04 milhões (60 por cento da quota) foi aprovado pelo Conselho de Administração em 10 de julho de 2015 (ver Comunicado de Imprensa nº 15/331). O objetivo do programa apoiado pelo acordo ECF é restaurar a estabilidade macroeconómica e aumentar a eficiência na prestação de serviços públicos para estimular o crescimento inclusivo (FMI, 2017).

Acordo de Escrituração Contábil Fiscal parece boa, porem a questão ficaria nas burocracias que estas instituições financeiras estabelecem, em termo na fiscalização e a forma de gerencia que depois deixa alguns países com dividas ou recorrem risco de não receberam outros financiamentos. Pelo visto no relatório de 2017 sob esta escrituração a Guiné-Bissau conseguiu no máximo sucesso no relatório, mas as mudanças não foram vistas no serviço publico e nem as estabilidades das macroeconomias.

A economia ergue-se como condicionante interno, porque é contemplada dentro de aparato endógeno como um fator de crescimento, sobretudo da gestão dos recursos naturais, a produção e intercâmbio social (SILVA, et al, 2012). A economia serve como suporte para manter as instituições internas em funcionamento. Portanto, não deve ser ameaçada, pois pode deixar o Estado ainda mais frágil e instável.

***Territorialidade ou separatismo*** também constitui um condicionante interno da Guiné-Bissau, pois afeta o exercício da soberania externa e internamente. O espaço geográfico serve para estabelecer a relação entre poder e território, portanto, no nível II ela é importante na medida em que indica os limites da jurisdição estatal e pode proteger das ameaças. No caso guineense, a região norte do país é particularmente vulnerável, visto que rebeldes de Cassamance se instalaram na fronteira Guiné-Bissau e Senegal no ensejo das lutas separatistas da região Ziguinchor. A invasão do território guineense gerou tensões armadas, em que as Forças guineenses têm atuado na defesa do de suas fronteiras e integridade. Este exemplo não é puramente territorial, mas articula território e economia, uma vez que é uma região rica de recursos naturais e ponto estratégico perto do oceano. Para Guiné-Bissau, o controle desta região é determinante para a integridade territorial e desenvolvimento econômico.

A ***Estabilidade*** associada a democracia também é reconhecida como condicionante da política externa da Guiné-Bissau. A democracia é um como fundamentos justamente porque existe princípios da separação de poder e valor da maioria sobre as decisões. Para tanto, o âmbito global da decisão deve merecer atenção de todos órgãos institucionais e não estatais. A visão da pluralidade tem a ver com as questões demonstrativas de que o estado não deve percorrer por uma visão hermética, mas sim reconhecer e competir várias reações de atores internos. Nota-se bem no capítulo anterior pode-se notar com muita atenção enquadramento deste condicionante, referentemente a forma pela qual ocorrem os processos de decisório da política externa guineense. Serve como condicionante, pois traz a ideia de várias reações internas sobre a política externa, e permite-a se fluir. (OSSOGO, 2013).

Apesar da situação vulnerável, marcada pelo neocolonialismo, em que as ajudas externas são predominantes, Guiné-Bissau tem buscado estruturar sua política externa a partir destes condicionantes. Sendo um pequeno Estado periférico, o exercício da sua política externa tende a ser mais frágil, o que acaba por fragilizar ainda mais o país e reforçando a importância dos condicionantes discutidos nesta seção nas relações internacionais de Guiné-Bissau.

### 3.2 POLÍTICA EXTERNA DE GUINÉ-BISSAU: CONDICIONANTES, INSERÇÃO INTERNACIONAL E PRINCIPAIS ESPAÇOS MULTILATERAIS

Salienta-se que os condicionantes externos convencenam o comportamento do estado sobre suas atitudes no espaço fora da fronteira. Portanto, cabe lembrar que no nível I, os estados tentam maximizar os seus interesses e hegemonia, sendo assim Putnam (2010) afirma que no âmbito externo o estado não exerce a sua soberania como se faz no nível II, em:

No nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas das evoluções externas. Nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelos tomadores de decisão, pois seus países permanecem ao mesmo tempo interdependentes e soberanos (PUTNAM, 2010, p.151)

Guiné-Bissau, historicamente, tem utilizado articulações com organizações internacionais para fazer frente às suas necessidades por meio da negociação multilateral. Isto é relativamente comum a países pequenos e periféricos. Semedo et al (2020) faz uma análise de Cabo-Verde e argumenta que para reforçar suas estratégias de negociação multilateral, o país se apoia na coalizção com organizações internacionais – tanto OI de pequenos estados em desenvolvimento, quanto OI internacionais insulares vulneráveis a mudanças climáticas, pois Cabo-Verde tem interesse particular na atuação de agendas de mudanças climáticas.

A inserção internacional da Guiné-Bissau é marcada pela sua posição periférica e de dependência. Em termos gerais, é a África Ocidental o local primário de atuação do país. Neste sentido, o espaço da CEDEAO é um dos mais importantes. É entendido que motivo da integração e fortalecimento da política econômica e política e social, há uma afinidade parcial da Guiné-Bissau com a CEDEAO, que muitas vezes é vista como apoio principal no fortalecimento da segurança, governança interna e gestão de conflitos (CEDEAO, 2017). Esta dependência a um poder exterior coloca Guiné-Bissau em posição vulnerável, porque pode inibir o fortalecimento institucional do país, a medida que grupos políticos internos podem dar amplo acesso a uma Organização Internacional (OI) a intervir em questões da política interna sob a justificativa da segurança, mas que pode mascarar o uso da OI para fins de manutenção de grupos no poder. Desta forma, esta dependência da CEDEAO pode gerar fragilidades das decisões no nível I.

Acima de tudo, as relações Guiné-Bissau-CEDEAO são complexas. Ao mesmo tempo em que elas podem ser percebidas como intervencionistas nos assuntos internos guineenses, elas são fundamentais para a mediação nos conflitos domésticos. Em 2015, durante os



desentendimentos entre Presidente da República, Jose Mario Vaz, eo Primeiro-Ministro, Domingos Simões Pereira, a CEDEAO foi convidada a mediar este conflito. Também, destaca-se a relação do PAIGC – importante ator interno – com a CEDEAO, que tem sido instada a encontrar soluções, especialmente porque nas últimas seis o PAIGC ganha as eleições legislativas, mas não consegue exercer plenamente o poder, devido ao sistema e conflitos políticos (analista político, Rui Landim DW-AFRICA, 2019)

Esta ambiguidade remonta a década de 1970, desde a criação da CEDEAO (em 1975), a organização participou em vários processos de resolução de conflitos internos guineense, sobretudo da guerra civil de 1998. Todavia, marco inicial sobretudo do recorte temporal deste trabalho, começou com o participação ligada a gerencia com muita anuência nos assuntos internos do país a pedido dos órgãos descontentes com o regime, começou ser vista ou entendida a partir de 2012, logo que houvesse sanções contra militares, imposição da força de segurança (ECOMIB), e diferentes acordos que desvendem a constituição e a decisão do órgão judiciário.

A dita força de Segurança da CEDEAO, instalada no país desde 2012, ficou sofrendo muita baixa pouco a pouco, mas logo na entrada do Umaro Sissoco Embaló, em função do seu discurso, pediu a CEDEAO que tirasse a sua força no país, alegando que a Guiné-Bissau possui sua força de segurança, afirmou que os problemas internos devem merecer como resposta as soluções internas. Até então, considera-se ainda discurso de atual Presidente Umaro, de autoafirmação de um estado independente que não admite a ruptura da soberania, a fala do presidente por sua vez não perpassa de considerar a Guiné-Bissau como um estado forte, assim podemos notar a visão realista sempre na fala do Presidente. Esse entendimento sobre ambiguidade assenta-se nas mudanças de governos que provocam as alterações também na política externa.

A questão de maximizar este assunto de marco conflituoso para deixar claro, como os estados vizinhos ganham muita força na resolução de conflitos da ordem interna no país ainda bem que cada um tem seu interesse. Também mostrar o gancho que estes estados vizinhos têm ao nível da organização sub-regional CEDEAO.

A CEDEAO conhecida já como comunidade que tem por finalidade de harmonizar a economia e política dos estados ocidentais da África. Ela tem uma postura muito relevante da política externa, principalmente no que tange resoluções de conflitos políticos e sanções que foram aplicados a atores que desestabilizam o país. É um parceiro tão especial no diz respeito a questões políticas.

PALOP também, uma organização em que a Guiné-Bissau faz parte, sobretudo da estabilidade de fator cultural a “língua portuguesa” tem tido também um instrumento aconselhar de problemas políticos que assolam o país. E harmoniza grandiosamente na oficialização da língua portuguesa no país (PEREIRA, 2020)

União Europeia, uma comunidade de vários países europeus, que tem financiados vários projetos para a Guiné-Bissau, também constitui um espaço de concertação e financiamento chamado “mesa redonda” em que Portugal, sendo potência colonizador destes países de PALOP, desempenha um papel de fio de ligação entre a EU e ex-colônias portuguesas na África.

E Portugal realmente continua ganhando mais perfil sobretudo na ajuda em termo da diplomacia para coma Guiné-Bissau. E, sim descartar o exercício do poder de Portugal, desempenha uma função de fio condutor entre a Guiné-Bissau e todos países do PALOP na União Europeia (UE) e conseqüentemente nas Nações Unidas, assim como faz França para suas colônias, (OSSOGO, 2013).

Por isso, pode-se notar justificadamente que:

A Guiné-Bissau e todos países que formam PALOP são nações cujas economias e modelos de desenvolvimento integrado depende da ajuda pública internacional, na qual Portugal como país colonizar assume papel como fio condutor perante a União Europeia (EU), a OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico) e outros centros de apoios internacionais, papel que o Brasil vem fazendo ultimamente (OSSOGO, 2013, s/p).

Sendo assim, este fio condutor continua representando a hegemonia da metrópole, isto é, efeito da colonialidade. Também, diante da dependência econômica, ter Portugal como elemento intermediário entre estes países à União Europeia é uma deturpação por um lado e inviabilidade, devidamente a vontade de Portugal acima dos interesses. Presume-se que em certos casos a Guiné-Bissau tabela contato com União Europeia usando os pés de Portugal, portanto tal atitude continua sustentando a hegemonia de Portugal sobre as suas periferias (OSSOGA, 2013). Ao mesmo tempo que a aproximação com Portugal parece auxiliar as discussões com a UE, tal situação acentua a dependência de Guiné-Bissau, em uma espécie de tutela, dificultando o exercício autônomo da política externa guineense.

Além disso, as relações com a UE são marcadas pela articulação dos condicionantes internos economia e estabilidade. Por exemplo, a mesa com a União Europeia, facilitada por Portugal, tinha o objetivo de buscar investimentos para setores econômicos prioritários, ajuda ao desenvolvimento e financiamento, todavia, os valores acordados não foram desbloqueados

devido à instabilidade política e conflitos iniciados que se instaurou em Guiné-Bissau desde 2015.

Sendo assim, a capacidade estatal, diz respeito essencialmente na qualidade, por exemplo governativa, militar e institucional, nessa ótica Fela (2013, apud TILLY (2010) afirma que:

A capacidade de estado significa a extensão na qual as intervenções dos agentes de estado em recursos, atividades e interconexões pessoais não estatais existentes alteram as distribuições existentes desses recursos, atividades e conexões interpessoais, bem como as relações entre aquelas distribuições (FELA, 2013, p.30 apud TILLY, 2010).

Segundo Pereira (2020) a inserção internacional de estados periféricos, como caso da Guiné-Bissau, um espaço pequeno e periférico estaria precisando na segurança externo, considera que a Guiné-Bissau é um estado pequeno, visto que possui um território pequeno, e que está em processo de construção, bem como consolidação das instituições administrativas. Apesar, a visão do autor contraria efetivamente a teoria realista que desconsidera o termo de estado pequeno ou grande, forte ou fraca. Então sendo uns alguns estados periféricos, a sua inserção internacional vai depender muito da sua ligação com outro país ou da sua integração regional. Porque um estado periférico em partes alguns não possuem forças nem atritos competitivos com outros estados, praticamente mina na arena internacional. A sua capacidade quer econômico, cultural, e político não lhe oferece elementos possibilidade por si só realizar as suas necessidades. Por exemplo, a Guiné-Bissau, para além de ser estado periférico, não há boa governação e estabilidade política. Portanto, vai precisando muito da ajuda exterior.

Em torno da definição do que seria estado periférico para melhor conceituar, Mbunde (2017, apud GUIMARAES,1999) define estado pequeno periférico como uma sociedade política com uma densidade populacional e territorial muito reduzida, caso da Guiné-Bissau e Cabo-Verde em especial. Com base nisso, ropõe que existe uma sobreposição dos fatores domésticos e sistêmicos, que geram o risco de dependência.

Contrapondo a ideia de Guimaraes (1999) a ideia da categoria de pequeno estado não se bastava apenas na redução ao território e à densidade demográfica. Marcos e Semedo (2020, p. 102) sublinham que:

A definição de Estado pequeno não é precisa, e pode variar em contextos específicos. Além disso, países territorialmente pequenos podem ter grandes reservas de petróleo ou ameaçarem a segurança regional com a posse de armas nucleares, por exemplo, e por isso atuarem como grandes atores em determinadas agendas.

Marcos e Semedo (2020) afirmam que estas categorias de classificação também não dependem da posição Norte-Sul, mas se derivam das vulnerabilidades econômicas dos estados em desenvolvimento, que têm dificuldades de interferir na economia internacional. São estados que não possuem bases econômicas sólidas para inserção internacional, acentuando sua condição vulnerável e instável em termos econômicos. Assim, há o entrelaçamento entre nível I e II, em que a frágil inserção na economia mundial acentua as tensões internas, aumentando a competitividade entre os grupos e destacando a condicionante economia na política externa guineense.

Em termos gerais, a política interna e externa de Guiné-Bissau estão entrelaçadas. Neste sentido, o país se preocupa com soberania, autonomia, territorialidade estabilidade e economia na obtenção das parcerias externas. Portanto, está dinâmica ilustra um cruzamento de estratégias, em que a dependência de ajuda econômica e diplomática internacional de Guiné-Bissau não implica na perda total da autonomia sobre exercício do poder, em que o país busca construir alternativas (TEMOTEO, 2017). O Estado guineense articula suas condicionantes para exercer – ainda que de maneira limitada – sua política externa nos principais espaços multilaterais que faz parte, em especial a CEDEAO, que será alvo de análise na próxima seção.

## 4 ATUAÇÃO DA GUINÉ-BISSAU NA CEDEAO

### 4.1 VISÃO GERAL DAS RELAÇÕES GUINÉ-BISSAU-CEDEAO

O Tratado de Lagos foi o encontro motivador da criação da CEDEAO (Comunidade Econômica Dos Estados da África Ocidental), em 28 de maio de 1975, por 15 estados membros. Depois várias tentativas de estados africanos sob liderança da Nigéria<sup>5</sup>, a CEDEAO foi criada com os objetivos de promover a cooperação e o desenvolvimento em todas as esferas da atividade econômica, a fim de elevar o padrão de vida de seus povos, manter e aumentar a estabilidade econômica, reforçar as relações entre os Estados-Membros e contribuir para o progresso e desenvolvimento do continente africano (CEDEAO, 1993). A CEDEAO é uma organização intergovernamental regional, que engloba 15 países da África Ocidental, são eles: Benin, Burkina Fasso, Costa do Marfim, Cabo verde, Mali, Gana, Guiné, Liberia, Guiné-Bissau, Gambia, Níger, Nigéria Serra Leoa, Senegal e Togo.

Embora a CEDEAO tenha sido criada com propósitos econômicos, em pouco tempo a instituição alargou sua esfera de atuação para incluir questões políticas e de segurança. De acordo com Una (2020), os interesses da criação da CEDEAO não perpassam apenas pelas questões da integração, mas também pela tentativa de superar o isolamento da maioria dos países africanos depois da independência. A organização busca se fundar no princípio de amizade e de harmonização de Estados da África Ocidental.

Pela necessidade de integração regional, estabilidade da região e intercâmbio, a Guiné-Bissau integrou a CEDEAO logo na sua fundação. Mas é nos elementos políticos e de segurança que a relação de Guiné-Bissau e CEDEAO mais se estruturam. Desde a independência, Guiné-Bissau vive um clima crises e instabilidade, que levaram a sucessivos golpes de Estado e guerra civil (UNA, 2020). Portanto, a sua relação com a CEDEAO está em partes direcionada para a resolução de conflitos políticos e militares.

A inserção da Guiné-Bissau na CEDEAO permitiu que o país participasse deste importante espaço multilateral e ajudasse nas relações com os países da região. Vale ressaltar que, quando aderiu à CEDEAO, a Guiné-Bissau tinha apenas dois anos de independência, ou seja, o amadurecimento político do país ocorreu em paralelo ao próprio amadurecimento da CEDEAO como OI catalizadora das relações regionais. Isso fez como que a CEDEAO estivesse

---

<sup>5</sup> Segundo Oliveira (2012), a Nigéria, como um estado já com anos de independência e amadurecimento político, tinha a ambição de ser potência industrial na África, percebendo que a promoção da integração regional permitiria tal ascensão.

diretamente envolvida com os acontecimentos – especialmente os conflitos políticos e militares – de Guiné-Bissau.

A relação Guiné-Bissau e CEDEAO é marcada pela atuação da segunda nas questões internas do país. Justificadamente pelos problemas que afetam o país e que precisam ser resolvidos para não trazer atrocidades. As relações de um momento bom e de outro lado ruim dependendo do comportamento de cada governo instalado no país

Em 2012, a Guiné-Bissau passou por severa instabilidade, que levou a um golpe de Estado. Diante desta situação, a CEDEAO implementou a ECOMIB para manter a segurança, assegurar a transição pacífica de poder, o funcionamento regular das instituições e a integridade do processo eleitoral. A partir daí, a atuação da CEDEAO no país se acentuou, uma vez que os atores locais começaram abdicar de pensar nas soluções internas para amortecer as crises, recorrendo cada vez mais à CEDEAO. Portanto, isto acaba colocando a CEDEAO no centro das decisões/resoluções sobre os conflitos da Guiné-Bissau. Se vejamos bem, todos os conflitos que passaram no país requerem soluções constitucionais, portanto o problema era de deixar os órgãos competentes judiciais aplicarem as leis internas, porém não é isso que acontece. Por exemplo, exoneração de PAIGC no governo pelo presidente da república de forma arbitrária.

A carta da transição acordada entre a CEDEAO e a Guiné-Bissau possibilitou o governo transitório. Vale ressaltar que esta aproximação também pode ser entendida como resultado da frágil autonomia guineense, pois existem leis internas que prescreviam soluções para as crises, mas foi preciso o apoio da CEDEAO para resolver a crise. Depois do período da transição, foram organizadas as eleições gerais, com vitória do PAIGC.

De 2012 a 2021, não houve progresso no que tange a estabilidade governamental incentivada pela CEDEAO. As relações entre ambos no decorrer deste tempo dependem muito de cada governo instalado. E durante vasto tempo recortado aqui, a Guiné-Bissau tem tido confiando bastante outrora nas soluções provenientes da CEDEAO. E essa confiança acaba tornando as suas decisões internas fracas.

As relações entre os dois vão se fluindo e esfacelando dependo do governo e diferentes regimes partidários instalados no país. Porém sempre os condicionantes estarão vivos pela existência, mas não pela força conjunta da sua efetivação. Pois os órgãos da soberania até então não se entenda. Também as relações dependem muito da presidência rotativa da CEDEAO, ora é estado x outrora é estado y.

## 4.2 UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DE GUINÉ-BISSAU NA CEDEAO

A seção anterior discutiu uma visão geral das relações Guiné-Bissau e CEDEAO. Fica nítida como esta OI tem sido chamada a participar das questões internas do país. Dessa forma, é importante observar de que maneira a Guiné-Bissau atua na organização de maneira a defender seus interesses. Portanto, esta seção se preocupa em analisar se os condicionantes internos da política externa guineense são levados a este espaço regional tão importante para o país, que é a CEDEAO.

Para compreender a política externa da Guiné-Bissau na CEDEAO, esta seção utiliza a análise de conteúdo dos discursos proferidos por parte de atores políticos relevantes da Guiné-Bissau, especialmente aqueles proferidos nas cimeiras da CEDEAO, declarações da Guiné-Bissau e documentos oficiais da CEDEAO e da Guiné-Bissau. As informações foram coletadas no *website* oficial da CEDEAO e *website* governamentais guineenses. Ademais, esta pesquisa restringe sua análise a 2012 - 2021, por considerar um período singular na política guineense. Para proceder com a análise de conteúdo, foram seguidas as recomendações de Bordin (2011) e conteve as seguintes fases: (1) Pré-análise, (2) exploração de material e tratamento dos resultados e (3) a interpretação.

No pré-análise, foi articulada a organização operacional e sistemática das ideias dos dados coletados e produzido os esquemas, baseando-se na: (i) escolha dos documentos, (ii) formulação de hipóteses e dos objetivos, (iii) a elaboração dos indicativos que fundamentam a interpretação. Os documentos aqui estabelecidos para análise são os discursos do estado guineense nas cimeiras da CEDEAO e declarações do estado guineense dirigidos a CEDEAO. Com base nesses documentos, a pesquisa sublinhou a presença dos condicionantes da política externa e tentou descobrir o quanto estes estiveram presentes no exercício da política externa da Guiné-Bissau na CEDEAO.

Na fase de exploração do material, os documentos foram organizados categorizados, conforme o Quadro 2:

Quadro 2 - Conjunto de dados

<b>N</b>	<b>AUTOR</b>	<b>CARGO</b>	<b>DATA</b>	<b>NOME DE DOCUEMNTO</b>	<b>PARTIDO</b>
<b>1</b>	<b>Baciro Dja</b>	Primeiro- Ministro	02.06.2016	A voz de Baciro Dja na cimeira da CEDEAO em Dacar	FREPASMA
<b>2</b>	<b>Umaro Sissoco Embalo</b>	Primeiro- Ministro	30.11.2016	O novo Primeiro- Ministro apresentou à CEDEAO na cimeira extraordinário em Adis Abeba propostas para a resolução de crise político no país.	Sem vínculo partidário
<b>3</b>	<b>Cipriano Cassama</b>	Presidente da Assembleia Nacional Popular – ANP	2017	O Presidente de ANP- saudou posição da CEDEAO, sobre cumprimento de acordo de Conakri	PAIGC
<b>4</b>	<b>Jose Mario Vaz</b>	Presidente da Republica	05.06.2017	Presidente da República na 51 <sup>a</sup> cimeira da CEDEAO, discursando sobre crise política do país	PAIGC
<b>5</b>	<b>Cipriano Cassama</b>	Presidente da	11.11.2018	Cipriano Cassama: “Qual é a solução	PAIGC



		assembleia Nacional Popular – ANP		que a CEDEAO traz para Guiné-Bissau”	
<b>6</b>	<b>Cipriano Cassama</b>	Presidente da Assembleia Nacional Popular – ANP	25.06.2019	Presidente da ANP na cimeira da CEDEAO em Abuja, falando da atrocidade do Presidente da Republica	PAIGC
<b>7</b>	<b>Jose Mario Vaz</b>	Presidente da Republica	2019	Discurso do Presidente da República na 54ª cimeira dos Chefes de estado da CEDEAO em Lomé	PAIGC
<b>8</b>	<b>Jose Mario Vaz</b>	Presidente da Republica	2019	Declaração do Presidente da República na sessão extraordinária da CEDEAO em Abuja	PAIGC
<b>9</b>	<b>Nuno Gomes Nabian</b>	Primeiro-Ministro	08.03.2020	Nuno Nabian diz que “a missão da CEDEAO não é bem-vinda na Guiné-Bissau	APU-PDGB
<b>10</b>	<b>Umaro Sissoco Emabalo</b>	Presidente da Republica	20.08.2020	Vídeo conferencia da Assembleia extraordinária dos	MADEM

				chefes de estados da CEDEAO	
<b>11</b>	<b>Aristides Gomes</b>	Primeiro-Ministro	09.02.2020	Primeiro-Ministro e Ministra de Negócio Estrangeiro em confronto na cimeira da CEDEAO em Adis Abeba	PAIGC
<b>12</b>	<b>Cipriano Cassama</b>	Presidente da Assembleia Nacional Popular – ANP	24.04.2020	Presidente da ANP- considera “precedente grave” a decisão da CEDEAO.	
<b>13</b>	<b>Cipriano Cassama</b>	Presidente da Assembleia Nacional Popular – ANP	06.09.2021	Jilo Cipriano Cassama e gangues liderados por DPS continuam a bloquear a ANP- CEDEAO exige cumprimento de acordo de Conacri.	PAIGC
<b>14</b>	<b>Umaro Sissoco Emabalo</b>	Presidente da República	2021	Mensagem à CEDEAO, afirmando que o país tem experiência nos assuntos ligados a golpes de estado	MADEM

<b>15</b>	<b>Umaro Sissoco Embalo</b>	Presidente da República	04.07.2021	A CEDEAO vai ajudar no processo acessório para revisão constitucional.	MADDEM
<b>16</b>	<b>Umaro Sissoco Embalo</b>	Presidente da República	15.11.2021	Cimeira analisa situação de golpes de Estado na sub-região. Cimeira extraordinária da CEDEAO.	MADDEM
<b>17</b>	<b>Suzi Barbosa</b>	Ministra de Negócio Estrangeiro e da cooperação	15.11.2021	Cimeira analisa situação de golpes de Estado na sub-região. Cimeira extraordinária da CEDEAO.	PAIGC (compactuada com atual regime governamental)

Fonte: Elaboração própria.

A de interpretação dos dados foi dividida em duas seções. A primeira faz uma exploração mais geral das informações, enquanto a segunda propõe uma análise mais detalhada das frequências e contextos. Nesse sentido, o Quadro 2 dá uma visão geral dos dados coletados, em que é possível observar que o PAIGC, como partido dominante na cena política guineense, teve preponderância no relacionamento com a CEDEAO, sendo o partido que mais direcionou discursos à organização. Esta conclusão não chega a ser surpresa, dada a importância histórica na construção do país, além de reforçar a visão apresentada em capítulos anteriores de que o PAIGC é um ator muito fluente no exercício da política externa guineense.

Antes de iniciar a interpretação detalhada dos dados, foi necessária a codificação do corpus de análise, procedeu-se a codificação. Segundo Bodim (2011, pp.133) a “codificação é um processo pelo qual os dados brutos são transformados sistematicamente e agregados em unidades, as quais permitem uma descrição exata das características pertinentes do conteúdo”. A

codificação pode ser realizada de três maneiras: (1) o recorte - escolha das unidades; (2) a enumeração, escolha das regras e contagem; (3) a classificação e a agregação da escolha de categorias. Esta pesquisa segue a codificação a partir classificação e agregação. Com base na discussão do capítulo 2, que trata das condicionantes da política externa de Guiné-Bissau foram definidas quais as categorias e unidades de análise.

A primeira categoria é *soberania*. Ela se deriva do condicionante interno de mesmo nome. Além disso, soberania é uma questão destacada na própria Constituição de Guiné-Bissau, especialmente nos artigos 2º e 3º. De acordo com Ossogo (2013), a soberania é aquela independência total de um Estado em relação ao sistema internacional, sendo ela promotora da sua autonomia. Para Bodin (2007) compreende a soberania como um poder absoluto e perpetua de uma república. Já com Reale (2007) a soberania é considerada como poder independente de organizar por meio jurídico um determinado território. A soberania é indicada nos textos a partir da aparição dos seguintes termos: soberania/soberano/soberana, independência/independente, controle controlar/controlado.

Outra categoria é *autonomia*. Ela é derivada do condicionante interno de mesmo nome. Segundo Calich (2014) e Geraldello (2014), a autonomia diz respeito ao poder, independência por meio da liberdade e a forma de agir sobre seus interesses sem indução. Na Constituição guineense, autonomia pode ser encontrada no artigo 7º (CR-GB, 1996), denotando a ação da estrutura unitária para realização de interesse nacional. Portanto, autonomia e soberania são categorias vinculadas, mas que representam resultados distintos, uma vez que autonomia seria é obediência própria, ação sem coerção e de livre espontânea. Enquanto soberania está especialmente relacionado ao status internacional e que impacta na obtenção (ou não) de autonomia. A autonomia é indicada nos textos a partir da aparição dos seguintes termos: autonomia, liberdade, poder.

A terceira categoria é *territorialidade*. Ela deriva de condicionante interno territorialidade apresenta em seções anteriores. Ela diz respeito ao exercício de poder do Estado dentro da sua limitação territorial e aversão a incursões externas, bem como separatismos, conforme amparado pelo artigo 8º da Constituição de Guiné-Bissau. territorialidade é indicada nos textos a partir da aparição dos seguintes termos: território, separatista, fronteira.

A quarta categoria é *economia*, derivada de condicionante interno do mesmo nome. Ela está amparada pelo artigo 11 (GUINÉ-BISSAU, 1996), que argumenta que: “a organização econômica e social da Guiné-Bissau tem como objetivo a promoção continua do bem estar de sujeições das pessoas humanas a interesses degradantes em proveito de indivíduos, de grupos

e classes”. Assim, retomando a ideia da autonomia estabelecida por Carvalho (2010) e Silva (2012), ambos a define como fator de crescimento, produção com vista ao intercâmbio do mercado mundial, considerado também como recursos de competição. A economia é indicada nos textos a partir da aparição dos seguintes termos economia/finanças, recurso e desenvolvimento.

A última categoria é *estabilidade* derivada do condicionante interno do mesmo nome. Neste sentido, a estabilidade é associada com democracia e pluralidade. Segundo Ossogo (2013), a pluralidade, isto é, a consistência democrática possibilita considerações de reações opostas de atores diversos domesticamente. Em outras palavras, a pluralidade e democracia são vistos como mecanismos para a acomodação dos diversos interesses sem a necessidade de usar a força ou do fomento à instabilidade. A Constituição de Guiné-Bissau, implicitamente, também articula estabilidade com democracia, à medida que no artigo 3º define o Estado guineense como democrático e constitucional, com efetiva participação popular, controle, liberdade e justiça. Já o artigo 4º implica que a pluralidade expressa a vontade popular e o pluralismo político. A palavra estabilidade é indicada nos textos a partir da aparição dos seguintes termos, eleição/eleições/eleitoral, democracia/democrático, estabilidade.

Com as definições das categorias, a análise de conteúdo (de frequência) foi realizada. As tabelas 1, 2, 3, 4 e 5 destacam os resultados.

**Tabela 1** - Análise das Frequências da Categoria *Soberania*

Número de Documento	Data	Categoria: Soberania			Total
		Soberano/a	Independente/cia	Controle	
01	2016	1	0	0	1
02	2016	1	1	0	2
03	2017	0	0	0	0
04	2017	1	0	0	1
05	2018	1	0	0	1
06	2019	1	0	1	2
07	2019	1	1	1	3
08	2019	2	0	0	2
09	2020	0	2	1	3
10	2020	1	1	0	2
11	2020	3	0	0	3

12	2020	1	2	0	3
13	2021	2	0	0	2
14	2021	1	0	1	2
15	2021	3	0	0	3
16	2021	2	0	0	2
17	2021	2	0	0	2
<b>Total</b>		23	07	4	34

Fonte: elaboração própria.

A categoria *soberania* esteve presente em 16 dos 17 documentos analisados. O termo indicador “soberania/soberano/soberana” é o mais frequente (23 menções). Isto reflete a importância do fortalecimento da soberania para um Estado periférico como Guiné-Bissau, que leva esta demanda interna para os espaços multilaterais que participa. Neste sentido, o espaço da CEDEAO é relevante para o país (re)afirmar sua soberania. A análise também mostra que o tema ganha força nos últimos dois anos (2020 – 2021). Acredita-se que isto se deve à crise atual, em que o Presidente da República tem reforçado as preocupações sobre a garantia da soberania. Os discurso e declarações de atual presidente, quer na cimeira assim como nos papos dia-a-dia, sempre reproduz a palavra soberania. Inclusive nas visitas feitas a alguns países em 2021, o presidente da república usa a soberania par garantir que qualquer estado é estado sem exceção.

**Tabela 2** - Análise das Frequências da Categoria *Autonomia*

Número de Documento	Data	Categoria: Autonomia			Total
		Autonomia	Liberdade	Poder	
01	2016	1	0	0	1
02	2016	0	0	1	1
03	2017	0	0	0	0
04	2017	0	0	0	0
05	2018	1	0	0	1
06	2019	1	1	0	2
07	2019	0	0	1	1
08	2019	1	0	1	2
09	2020	1	0	0	1

10	2020	0	0	1	1
11	2020	0	0	0	0
12	2020	1	0	0	1
13	2021	1	0	0	1
14	2021	1	1	0	2
15	2021	1	0	1	2
16	2021	1	0	1	2
17	2021	1	1	0	2
<b>Total</b>		11	03	06	20

Fonte: elaboração própria.

A categoria *autonomia* aparece em 14 dos 17 documentos, destacando-se o termo indicador “autonomia” (11 menções). Esta palavra aparece repetidamente nos discursos. A partir de uma análise qualitativa, observa-se que ela, frequentemente, é confundida com a noção de soberania. Há momentos que nos discursos feitos no nível I requer muito a palavra soberania, quando que deveria ser autonomia. Isto é esperado, uma vez que autonomia e soberania, embora conceitualmente diferentes, na prática são complementares. Assim, como a categoria soberania, *autonomia* aumentou presença nos discursos nos dois últimos anos. Várias afirmações feitas por ele requerem sempre as palavras da autonomia, poder e liberdade. No geral, *autonomia* é a segunda categoria mais frequente nos discursos analisados.

**Tabela 3** - Análise das Frequências da Categoria *Territorialidade*

Número de Documento	Data	Categoria: Territorialidade			Total
		Território	Espaço	Fronteira	
01	2016	0	0	0	0
02	2016	0	0	0	0
03	2017	0	0	0	0
04	2017	0	0	0	0
05	2018	1	0	0	1
06	2019	0	0	0	0
07	2019	0	0	0	0
08	2019	0	0	0	0
09	2020	0	0	1	1

10	2020	0	0	0	0
11	2020	0	0	0	0
12	2020	1	1	0	2
13	2021	0	0	0	0
14	2021	1	0	1	1
15	2021	0	0	0	0
16	2021	1	0	0	1
17	2021	0	0	0	0
<b>Total</b>		4	1	2	7

Fonte: elaboração própria.

Esta categoria aparece apenas 7 vezes nos documentos, presente em apenas 5 documentos analisados. Isto indica que, embora Guiné-Bissau tenha problemas nas suas fronteiras, isto não é relevante na sua relação com a CEDEAO. Aparentemente, a política externa guineense para a OI regional não está preocupada em discutir esta questão, uma vez que este condicionante interno não se traduziu em assunto direcionado à organização. No entanto, é importante mencionar que, das 7 menções da categoria nos documentos, 5 foram feitas nos últimos 2 anos. É possível relacionar o aumento da preocupação entre 2020-2021 com territorialidade com a maior atenção à soberania e autonomia – conforme discutido anteriormente. Territorialidade, soberania e autonomia são categorias que podem estar conectadas.

**Tabela 4** - Análise das Frequências da Categoria *Economia*

Número de Documento	Data	Categoria: Economia			Total
		Economia	Recurso	Desenvolvimento	
01	2016	0	0	0	0
02	2016	0	0	0	0
03	2017	0	0	0	0
04	2017	1	0	0	1
05	2018	0	1	0	1
06	2019	0	0	1	1
07	2019	0	0	0	0
08	2019	1	0	0	0



09	2020	0	0	0	0
10	2020	0	0	1	1
11	2020	0	0	1	1
12	2020	0	0	0	0
13	2021	0	0	0	0
14	2021	0	0	0	0
15	2021	0	0	0	0
16	2021	0	0	0	0
17	2021	0	0	0	0
Grande total =		2	1	3	6

Fonte: elaboração própria.

Embora economia seja um condicionante interno importante, especialmente para a posição de Estado pequeno e periférico de Guiné-Bissau, ela não parece ser relevante nas relações Guiné-Bissau e CEDEAO. Este resultado traz relativa surpresa, mas pode ser justificado pelo foco do relacionamento entre a Guiné-Bissau e a CEDEAO, que se fundamenta principalmente na segurança e questões políticas. Segundo Una (2020), há pouco interesse do Estado na materialização de relações comerciais com a CEDEAO, o que mantém a proximidade é a relação política, baseada na resolução de crises internas.

**Tabela 5** - Análise das Frequências da Categoria *estabilidade*

Número de Documento	Data	Categoria: estabilidade			Total
		Eleição/ções	estabilidade	Democracia	
01	2016	0	0	0	0
02	2016	0	0	0	0
03	2017	0	2	0	0
04	2017	0	2	1	2
05	2018	1	0	0	0
06	2019	0	1	0	1
07	2019	0	0	1	1
08	2019	0	1	0	0
09	2020	0	0	0	0
10	2020	0	0	0	0

11	2020	0	0	1	1
12	2020	0		0	0
13	2021	0	0	0	0
14	2021	0		0	0
15	2021	0	0	0	0
16	2021	1	0	1	2
17	2021	0	0	0	0
<b>Total</b>		2	5	4	11

Fonte: elaboração própria.

*Estabilidade* é a terceira categoria mais mencionada (11 vezes). Ela esteve presente em 10 dos 17 documentos analisados. Embora seja uma condicionante interna fundamentalmente política, não parece ter relevância no exercício da política externa guineense no âmbito da CEDEAO.

Após analisar cada categoria individualmente, é importante coloca-las em perspectiva. A Tabela 6 sintetiza os achados.

**Tabela 6** - Ocorrência de todas as categorias

Número de documento	Palavras-chaves/categorias				
	<i>Categoria Soberania</i>	<i>Categoria Autonomia</i>	<i>Categoria Territorialidade</i>	<i>Categoria Economia</i>	<i>Categoria Estabilidade</i>
	Soberania independência controle	Autonomia liberdade poder	Território Separatista Fronteira	Economia recursos/ desenvolvimento	Estabilidade Eleições/ democracia,
01	1	1	0	0	1
02	2	1	0	0	0
03	0	0	0	0	0
04	1	0	0	1	2
05	1	1	1	1	1
06	2	2	0	1	1
07	3	1	0	1	1
08	2	2	0	0	1
09	3	1	1	1	1
10	2	1	0	0	1
11	3	0	0	1	1
12	3	1	2	0	0

13	2	1	0	0	0
14	2	2	2	0	0
15	3	2	0	0	0
16	2	2	1	0	1
17	2	2	0	0	0
<b>Total</b>	<b>34</b>	<b>20</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>11</b>

Fonte: elaboração própria.

A categoria economia é a menos mencionada, implicando que não influencia nas relações de Guiné-Bissau e CEDEAO. Una (2020) argumenta que a relação da Guiné-Bissau com CEDEAO no aspecto econômico não é tão relevante, visto que as ajudas financeiras e parceiros econômicos da Guiné-Bissau não ficam no continente africano. Neste sentido, a baixa presença deste condicionante nas discussões com Guiné-Bissau fortalece a perspectiva de um Estado periférico que mantém relações de dependência econômica com as potências extra-regionais, nomeadamente EU e China.

A questão separatista foi a segunda menos mencionada, implicando que não é uma questão na agenda da política externa guineense para a CEDEAO. Não fica claro porque a demanda não chega à OI, mas levanta-se a hipótese de que a questão separatista tenha mais apelo doméstico, sendo mobilizada internamente, mas sem reflexo na política externa de Guiné-Bissau para espaços multilaterais. Além disso, a questão aparenta estar mais presente nas relações bilaterais com o Senegal, ratificada pela posição oficial de neutralidade da Guiné-Bissau (GOMES, 2019). Neste sentido, apesar da questão ser um condicionante interno, que interfere na estrutura doméstica, Guiné-Bissau evita levar para a CEDEAO e regionalizar a questão.

A estabilidade ficou mais em conta em relação aos dois primeiros relatados, pois é uma categoria em que todos os discursos e declarações apontam. A democracia torna-se palavra mais usada no sentido que, a Guiné-Bissau tem como regime político democrático. Portanto, admissão ou submissão da pluralidade institucional foi uma expressão que órgão da soberania afirmam. O princípio da maioria também reina nesta categoria e ganhou muita representação no quadro. Apesar pode ser usa para romantizar os discursos, porem apareceu na abordagem.

A segunda categoria mais mencionada, *autonomia*, releva a importância deste condicionante na política externa guineense na CEDEAO, Ela está imbricada com a soberania (categoria mais mencionada). Desta forma, o reforço da autonomia no âmbito da CEDEAO não implica na sua relativização ou perda, mas na percepção de que este espaço regional é um

parceiro que pode ajudar no fortalecimento da autonomia do país. Por outro lado, não se pode ignorar que as constantes participações da CEDEAO nas questões internas apontam para a fragilidade desta autonomia.

Por fim, soberania foi a categoria mais frequente, presente em quase todos os discursos analisados e proferido por todos os atores políticos, independente de filiações partidárias. Porém, descobre-se essa taxonomia do uso da palavra soberania, é influenciada pelo estado guineense, dependendo de como as soluções da CEDEAO favorece parte A ou parte B que estejam em conflito do poder. Isto é, quando as soluções não favorecem regime A aqui o estado se age contra a decisão alegando a soberania e tem momentos que, quando a resolução da CEDEAO coincide com a expectativa do regime B aí fica bom. Repare nos quadros acima indicados, tem momento que a soberania cai em número e sobe em outra instância, isso tem a ver como os regimes conflituosos ou alias órgãos da soberania têm sido movido a política internacional.

Assim como autonomia, a presença marcante da soberania nos discursos guineenses pode ser vista de dois prismas. O primeiro diz respeito à importância do reforço do tema neste espaço multilateral, posicionando a CEDEAO como espaço primário para afirmação de Guiné-Bissau como Estado soberano. Em discurso proferido em Monrovia, o presidente afirmou que Estado guineense é soberano, portanto, as soluções sobre as crises devem ser de competência dos órgãos internos (ODEMOCRATA, 2017). Por outro lado, do ex-Presidente Jose Mario Vaz, na Cimeira da CEDEAO em Abuja, relativiza a soberania guineense, quando reconhece a CEDEAO com papel principal na resolução da crise política no país. Tal atitude deslegitima as instituições doméstica, agravando as fragilidades de governança do país. Nota-se a ambiguidade nos discursos, em que a soberania é mobilizada de acordo com a conveniência, ora a soberania é vista como forte e importante, ora ela é relativizada.

Neste sentido, o ex-presidente Jose Maria Vaz, logo que CEDEAO o convocou em Conacri para assinatura juntamente com algumas personalidades políticas do país o chamado “acordo de Conacri” que tendo como pano de fundo criação de governo de inclusão. O chefe de estado o assinou sem prever que existe a constituição da república que pode resolver a crise, ou o problema pelo qual acordo está se redigindo. E ele por sua vez aplaudiu. Mas assim que chegou momento para a sua aplicação, o chefe de estado se achou inconveniente e inaplicável, alegando que o país tem a carta magna e todos devem primar por ela. E na 51ª cimeira da CEDEAO, o chefe de estado animou e definiu legal aplicação de “acordo de Conacri”, emocionado dizendo que a CEDEAO se tornou um instrumento para resolução da crise vigente

no país e mais tarde em Abuja cimeira da CEDEAO, o chefe de estado lembrou outra vez da aplicação de consenso nacional baseando na carta magna do estado – constituição da república, (DW-AFRICA, 2017). Portanto este paragrafo manter-nos informado, sobretudo, a forma como o chefe de estado, ora define uma posição de elogio na altura a favor a CEDEAO e outrora repudia e não aceita aplicar a decisão acordado na cimeira ou no acordo.

De todas as categorias analisadas, soberania e autonomia são as mais importantes, configurando-se as condicionantes internas mais importantes para o exercício da política externa guineense na CEDEAO. Ao fazer uma análise mais detalhada destes dois condicionantes/categorias nos documentos, contatam-se descontinuidades em sua defesa. Por exemplo, Cassama (presidente da ANP) fez um discurso indicando que a organização sub-regional era um instrumento capaz de dirimir as crises, pedindo que a CEDEAO use sua influência para que Acordo de Conacri entrasse em vigor (DW-AFRICA, 2016). Porém, em outro momento, Cassama retirou a confiança da CEDEAO e reforçou a da autonomia do Estado para resolver crise interno (CONOSSABA, 2020). Neste episódio, o Presidente de ANP e o Primeiro-Ministro Aristides não aceitaram a comitiva da CEDEAO, alegando a soberania guineense e autonomia para resolver os próprios conflitos.

Nos dois últimos anos, soberania e autonomia ganharam destaque. O atual Presidente, Umaro Sissoco Embaló, usa a seguinte expressão “Guiné-Bissau ika stadu di banana<sup>6</sup>” (Guiné-Bissau não é uma república frágil). Ela reafirma o rechaço a tentativas de decisões externas sobre o país. Por outro lado, o presidente não tem atuado para fortalecer o funcionamento regular das instituições, ao mesmo tempo que esta necessidade de afirmação da Guiné-Bissau como estado autônomo e soberano aparece estar relacionada a uma estratégia de silenciar as organizações sub-regionais quando eles contrariam o grupo que está no poder.

No ensejo de fortalecer a soberania e autonomia de Guiné-Bissau, Umaro Sissoco Embaló declarou na cimeira da CEDEAO, em Dacar, que chegou a hora da Guiné-Bissau começar efetivamente a integrar as delegações da CEDEAO para contribuir nas soluções de problemas de ordem políticos em outros estados membros (DW-AFRICA, 2020). Dessa forma, observa-se a tentativa de deslocar a Guiné-Bissau para a condição de sujeito na CEDEAO, não mais na posição de objeto de ajuda externa. Em resposta a esta demanda, em 2021, A Guiné-Bissau integrou a delegação direcionada para resolução da crise Guiné-Conacri. Na Cimeira de

---

<sup>6</sup> “ika stadu di banana” que significa em Portugal “não é estado de banana. Quer dizer Presidente usa essa expressão com intuito de erguer a sua soberania, e demonstrar que Estado guineense não é frágil e nem vai ser espaço de manobras para outros poderes externos. Uma expressão muito realista.

2021, o presidente guineense expressou que, em breve, a Guiné-Bissau alcançará a presidência da CEDEAO.

Soberania e autonomia têm presença frequente nos discursos do atual presidente, estando em quase todos seus discursos, sejam direcionados ao exterior ou interior. Por exemplo, a não aplicação de Acordo de Conacri explica-se na decisão do presidente José Mário Vaz de marcar a posição de não cumprir a acordo, alegando que Guiné-Bissau tem instrumentos internos para resolver crise. Ele se recusou a nomear ou obedecer aos trâmites descritos no acordo. Por outro lado, tal comportamento auxiliou para a continuidade da crise, que ainda tem reflexos hoje. Na tentativa de demonstrar a autonomia do Estado, o presidente nomeou sete ministros pela primeira na história do país (CONOSSABA, 2016).

Além disso, o atual presidente afirma que a Guiné-Bissau não será palco de manobras da CEDEAO e que o país deve andar com seus próprios pés. Com o fim da missão de ECOMIB, o presidente saudou o encerramento e reforçou que Guiné-Bissau tem forças de defesa e da segurança, sendo apoiado pelas Forças Armadas. O presidente indicou que a presença de forças estrangeiras - da CEDEAO - ameaça o território. Segundo Agência Lusa (2020), o presidente considera que qualquer presença da ECOMIB será considerada uma invasão ao território guineense.

Esta mudança nas relações entre Guiné-Bissau e CEDEAO são evidências da falta de continuidade na política externa guineense. A Guiné-Bissau exerce a sua política externa na CEDEAO levando em conta os condicionantes internos, mas o sentido deles pode mudar de acordo com o governo em questão. A CEDEAO é reiteradamente convidada por Guiné-Bissau a auxiliar na construção de soluções para os problemas, mas não obedece aos acordos. Isto se justifica por questões de interesse de cada governo em viabilizar ou não a implementação das soluções. Cada vez que o governo guineense em questão não cumpri os acordos, o país entra mais uma vez em crise.

Portanto, embora vários condicionantes estejam presentes na política externa guineense, no espaço da CEDEAO são as questões políticas que dominam. Isto coloca a orientação da PE de Guiné-Bissau a sempre acionar à CEDEAO para sanar crises políticas, como promotora de espaço para as partes envolvidas no conflito chegarem a um acordo. Ainda que de maneira titubeante, é possível perceber que a política externa busca defender o interesse nacional mais importante, que é a manutenção e defesa de sua soberania e autonomia.

## 5 CONCLUSÃO

Dada à relevância da temática, começando desde primeiro capítulo que se trata sentido geral do que seria a política externa dos estados, e tanto especificamente a política externa da Guiné-Bissau e conseqüentemente os atores que influenciam a política externa. Neste capítulo existem discussões que pavimentam as definições da política externa, quer no ponto de vista geral do conteúdo, quer na visão do estado guineense. É de salientar que a política externa da Guiné-Bissau é movida pelos atores internos, isto é, os titulares de alguns órgãos da soberania e partidos políticos (PAIGC) tanto também pela influência da força armada. As temáticas absorvidas neste capítulo, de fato vislumbram sobre a prisma inicial sobretudo do marco teórico do tema.

Logo no segundo capítulo, a discussão foi mais intensa na tentativa de compreender entrelaçamento taxonômico entre a política doméstica e a política internacional. Com base nisso, o texto traz a teoria de Putnam (2010) “jogos de dois níveis”. Nela busca-se compreender a interdependência entre dois hemisférios da política externa (interna e externa). Sob autoria de Putnam a relação entre estes dois níveis é muito observável, dependendo de “como influenciar” e “quando influenciar”. Estas duas expressões interrogativas são fundamentais para entender como a teoria de jogos de dois níveis se rola. Porém, autor conclui também que o nível doméstico sempre tem a tendência de influenciar o nível internacional, mas suas relações são interlaçadas. E por outro lado, este segundo capítulo nos demonstra, evidentemente os atores que interveem na política externa, sendo estes alguns órgãos da soberania e os partidos políticos e a força armada. Isto porque na teoria de jogos de dois níveis, coloca o estado no centro de dois lados de tabuleiro (PUTNAM, 2010), ora no nível doméstico existem atores para além do governo que são mencionados na frase anterior que fazem pressão ao governo e no nível internacional há atores internacionais ou seja outros estados parceiros que por sua vez esperam a competição dos interesses.

E no ultimo terceiro capítulo, as abordagens são mais metodológicas, pois é parte central, para qual, o objetivo percorre para dar resposta a questão colocada. Inicia-se com a contextualização geográfica da Guiné-Bissau e a relação histórica entre ambos. Pode-se notar que nessa parte introdutória do capítulo, são levantadas a situação geográfica e suas limitações fronteiriças e seus pontos geopolíticos. Também o texto indica que a Guiné-Bissau integrou a CEDEAO logo na sua criação em 1973. O país se comprometeu familiarizar com todos objetivos prescritos na carta da CEDEAO. E também, se abdicou de ficar isolado de vizinhos,

então estabeleceu essa relação com vista a proporcionar a sua política externa, no aspecto econômico, social e político. E desde a sua integração a CEDEAO tem participado em vários problemas da ordem política no país.

Para atingir o objetivo da pesquisa baseada no método qualitativo, recorre-se para análise de conteúdo (BODIN, 2011), como forma analítica de compreender os dados coletados. Portanto esse método de pesquisa “análise de conteúdo” contempla aqui a coleção dos dados como fase de pre-análise, os dados aqui apresentados são os discursos do estado guineense na cimeira da CEDEAO, incluindo algumas declarações feitas titulares de órgãos da soberania à CEDEAO. Então, como já são contemplados os objetivos e justificativas no texto, segue-se a parte da operacionalização dos condicionantes que são transformados em categorias de análise, baseando nos dados apresentados na (FIG-1). Finalmente, todo este procedimento resultou-se em afirmar que maneira a Guiné-Bissau desenrola sua política na CEDEAO.

Com base nestes dados coletados e da metodologia utilizada, faz sentido considerar que a política da Guiné-Bissau na CEDEAO, perpassa na inferência de sobrepor as decisões externas sobre as decisões internas; ora de demonstrar a CEDEAO que ele é um estado democrático e procura confiabilidade e credibilidade por parte da CEDEAO; uma política virada e ancorada de aceitação das decisões quando forem favoráveis e de rejeição quando elas fossem opostas

Uma política de ostracismo da sociedade civil na tomada de decisões; a própria política da Guiné-Bissau na CEDEAO acaba não tornando-o como um estado forte na sub-região pelo contraria a fragiliza e a torna impotente quer na liderança de comissão de mediação e na representação da organização; parece que essa política do país a CEDEAO apenas acontece quando o país se encontra nas situações conflituosas de crises políticas e institucionais. Ha pouca existência da política econômica entre ambos e a política da segurança aconteceu durante esse recorte temporal a partir de momento que a Guiné-Bissau entrou no ciclo de transição política 12 de abril, com vista a segurar o clima de instabilidade (SEIDE, 2020). E entre vários conflitos também que ocorreram quer em Mali assim como em Gambia, as tropas guineenses não foram convocadas a manter a segurança, pode-se afirmar q resulta-se na fragilidade do país e a sua menor potência a nível da sub-região.

A crise política da Guiné-Bissau que sucedeu progressivamente desde 2012 a 2021, é marcada pelo desentendimento entre os atores que intervêm na política externa, razão pela qual, se tornou preocupante a vida do país transcendentalmente. Entretanto, o exercício político do estado guineense na CEDEAO, em algumas ocasiões não possibilitou nenhum respeito pelas



normas regimentadas na constituição, isso porque cada vez que houver conflito, a CEDEAO a priori solicita as partes que primem pelas diretrizes da lei magna do estado (DW-África, 2017), todavia os órgãos apresentam incapacidade de contornar as leis internas, o que de certa maneira não deixa a CEDEAO de braços cruzados, portanto por sua vez cria possibilidades de soluções que outrora obedece a constituição e outrora não. Conclui-se afirmar que a política da Guiné-Bissau a CEDEAO corre na medida que o país funda em crises políticas, no entanto pede sempre mediação do organismo, o que lhe colocaria preguiça ou falta de interesse na pauta de resoluções endógenas. Usando a CEDEAO (UNA, 2020) como instrumento pra resolução de conflitos internos e raramente como parceiros para desenvolvimento econômico.

## Referências

- ALMEIDA, Elca. Publicado por A FUNDAÇÃO MO IBRAHIM 18 às H:55, 25 de setembro 2007. Disponível site: [Divulgação do Índice Ibrahim de Boa Governança Africana de 2017 – CEIRI NEWS – Jornal de Relações Internacionais](#). Acesso no dia 20 de dezembro 2021.
- ASSEMBLEIA, NACIONAL POPULAR. O presidente parlamentar considera procedente grave a decisão da CEDEAO. 24 de abril 2020.
- BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. GRUPOALMEIDA. Edição revista e ampliada. 2011.
- BARROS, Gustavo. **Hebert Simon e o conceito da racionalidade**: limites e procedimentos. Brasiliam Journal of Political economy, 2010
- BREULING, M. Foreign. Polityc analysis introduction. New York. Palgrave Mac-millan, Tradução de autor 2007.
- BIJAGÓ, Vagner Gomes. **O processo da democratização na África**; A difícil transição na Guiné-Bissau. Revista caderno de campo, Universidade Federal de Alagoas, junho/dezembro 2017.
- BODIM, Jean apud DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do estado. 26 edições são Paulo, Saraiva, 2007.
- BORELLI, Patrícia Capelini. Quem são agentes da política externa? Politize publicado em 19 de janeiro 2017.
- CALICH, Ana Paula de Matos. A política externa de Zimbabwe e os seus condicionantes. UFRGS: XX SALAO DE INICIAÇÃO científica, 2014.
- CALICH, Ana Paula Maltos. **A política externa da África de sul e seus condicionantes**: a cooperação sul-sul como padrão da inserção no pós-apartheid. SIC-XXVII SALAO DE INICIAÇÃO científica da UFRGS, 2015.
- CARVALHO, Apolinário Mendes. **Cooperação internacional e a política externa guineense**: intenção da jornada de reflexões sobre a coordenação da política nacional de cooperação. Bissau, outubro 2007.
- CARVALHO, Ricardo Ossogo. **Multilateralismo, plurilateralismo e a construção de uma ordem mundial**. Política externa da Guiné-Bissau, crises multidimensionais, rupturas constitucionais, e a questão das múltiplas pertencas identitárias na formação de estado/nação – o papel da ONU, CPLP, UA, CEDEAO para Guiné-Bissau. Bela Horizonte, 2013.
- CARVALHO, Ricardo Ossogo; JESUS, Ramelle Pessoa. **Política externa da Guiné-Bissau**: diretrizes, formulação, limitações, avanços retrocessos e ajuda/dívida externa (1974-2014). Encontro ABCP, 2018.
- GUINÉ-BISSAU. **Constituição da Republica da Guiné-Bissau** de 1996.

CEDEAO. A CEDEAO vai apoiar a revisão constitucional na Guiné-Bissau. 04 de julho 2021. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/cedeo-vai-apoiar-revisão-constitucional-na...> Acesso no dia 20 de novembro 2021.

CEDEAO. Acordo de Conacri. Disponível em [www.odemocratagb.com/wp-content/uploads/2016/11/Acordo-C...](http://www.odemocratagb.com/wp-content/uploads/2016/11/Acordo-C...) Acesso no dia 28 de junho 2021.

CONOSABA, do Porto. Jose Mario Vaz durante a 55 cimeira da CEDEAO em Abuja.

PUBLICIDADE. 29 de junho 2019. Disponível em:

<https://conosaba.blogspot.com/2019/06/discurso-de-jose-mario-vaz...> Acesso no dia 17 de maio 2021.

DJAU, Malam. **Trinta anos de golpes de estado na Guiné-Bissau**: uma análise da elite militar. Universidade Federal do Paraná, Curitiba. Abril de 2016.

CONOSABA, DO PORTO. Novo primeiro-ministro da Guiné-Bissau apresenta a CEDEAO propostas para resolver crise política no país. Por Lusa, as 08h:40mn, 30 de novembro 2016. Disponível: <https://www.sapo.pt/noticias/atualidade/pm-da-guine-bissau-apresenta-a...> Acesso em 30 de julho 2021.

DARAME, Braima. Discurso de Presidente da República na 51 cimeira da CEDEAO sobre crise política. BAMBARAM, DI PADIDA. 05 de junho 2017. Disponível em: <https://bambaramdipadida.blogspot.com/2018/04/discurso-do-presidente...> Acesso no dia 07 de setembro 2021.

DUGING, Chen. Política externa da China. Instituto de estudos avançados pela Universidade de São Paulo, 08 de agosto 1990.

DW-AFRICA. Jilo Cipriano Cassama e gangues liderados por DSP continuam a bloquear a ANP. Publicado por Bambaram di Padida, as 21h:35mn, 06 de setembro 2017.

DW-AFRICA. Sociedade civil apresenta queixa contra estado no tribunal da CEDEAO. Portal Impal News, 27 de outubro 2021. Disponível em: <https://www.msn.com/pt-br/noticias/mundo/guiné-bissau-sociedade-civil...> Acesso no dia 04 de novembro 2021.

E-GLOBO, Noticias em português. Guiné-Bissau, Cipriano Cassama na cimeira da CEDEAO em Abuja. Post bv. Fala de Papagaio, 25 de junho 2019. Disponível em:

<https://faladepapagaio.blogspot.com/2019/06/e-global-guine-bissau...> Acesso no dia 20 de janeiro 2021.

FERNANDES, Albino. A relação entre sociedade civil e o estado na Guiné-Bissau. Revista - semina de pós-graduação em história – UPF. V20, n1. janeiro/abril 2021.

FMI. Conselho de Administração do FMI conclui a quarta avaliação no âmbito do Acordo ECF, aprova o desembolso de USD 4,3 milhões e conclui a consulta à Guiné-Bissau ao abrigo do Artigo IV referente a 2017.

FREIRE, Maria Raquel. **Política externa russa**: as dimensões material e ideacional nas palavras e nas ações. Editora, Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, 01 junho 2013.

FREIRE, Maria Raquel; VINHA, Luís da. A política externa: as relações internacionais em mudanças. Editor. Empresa da Universidade de Coimbra.

GALITO, SOUSA. Diplomacia. Relação diplomática e política entre os estados. **CI-CPRI**, AI, N12, PP. 02 de junho 2011.

GALLAS, Daniel Russman. **A política externa da África do Sul de 1994 aos dias de hoje: condicionantes internos e condicionantes externos.** Universidade Federal do Rio Grande de Sul (UFRGS), Banco de teses e dissertações 2017.

GERALDELLO, Camila Silva. Autonomias na política externa brasileira: exercício da teoria da autonomia. Revista e estudos internacionais, 2014.

GOMES, Antonieta Rosa. **O conflito de casamansa e as relações de poder na senegambia:** Senegal, Guiné-Bissau e Gambia. Os cadernos de estudos africanos, 2019.

GUIMARAES, Samuel Pinheiro. Desafios e dilemas de grandes países periféricos: Brasil e Índia. Revis. Bras. Política. Int, 1998

HEBLINH, Matheus Lucas. Determinantes da formação da política externa. Semana de pós-graduação em ciências políticas. Repensando a trajetória do estado brasileiro. Universidade Federal de São Carlos, 2017.

JORNAL NO PINTCHA. O presidente da república na cimeira extra da CEDEAO em Acra. 15 de setembro 2021. Disponível em: [jornalnopintcha.gw/2021/09/15/cedeo-analise-situacao-de-golpes-de...](http://jornalnopintcha.gw/2021/09/15/cedeo-analise-situacao-de-golpes-de...) Acesso no dia 07 de novembro 2021.

KAPPAUN, Alexandre de O; SANTOS, Vanessa C. A intenção ente a política interna e a política externa: a teoria dos jogos de dois níveis e os temas sociais na política externa, externa brasileira. 3ª encontro nacional, abril 2011.

KEMER, Thaise. A análise da política externa no caso da atuação do Brasil para construção da paz na Guiné-Bissau. Revista social política, MRE, 2017.

KLEIN, Magno; SEMEDO, Manuel. Os limites da política externa dos pequenos estados em desenvolvimento: a atuação de cabo verde na agenda das mudanças climáticas (2010-2019). Revista POLITICA HOJE, volume 29, número-01, 2020.

LOPEZ, Inez. Breves considerações sobre os princípios constitucionais das relações internacionais, Saraiva, São Paulo, 2007.

MACAMO, Elísio. **Respostas sem perguntas ou:** porque a África não é um problema por resolver. Marxista.org/português, 2013.

MACUANE, José Jaime. Os paradoxos do desenvolvimento a la carte. **XI Assembleia Geral da Codesria.** Maputo 6 a 10 de dezembro 2005.

MARTINS, Miguel. **PM guineense na cimeira da CEDEAO em Adis Abeba.** RFI, as 20h:11mn, 09 de fevereiro 2020.

MBUNDE, Timóteo Saba. **Processo decisório e política externa nos pequenos estados da periferia: cabo verde e Guiné-Bissau.** Mural Internacional, novembro, 30 de 2017.

MILANI, Carlos R. S; PINHEIRO, Leticia. **Política externa brasileira: os desafios da sua caracterização como política pública.** Artigo. Contexto int.35 (1) de janeiro. Vol. 35, n01. janeiro/junho, 2013.

MORGENTHAU, Hans J. **A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz.** Editora universidade de Brasília, 2003.

MUNDO, AO MINUTO. PM Nuno Nabian diz que missão da CEDEAO não é bem-vinda na Guiné-Bissau. Por Lusa, as 18h: 44mn, 08/03/2020. Disponível em: <https://theworldnews.net/pt-news/pm-nuno-nabian-diz-que-missao-da...> Acesso no dia 20 de agosto 2021.

OLIVEIRA, Pedro Henrique Silva de. **O pós-colonialismo nas relações internacionais: uma proposta para repensar teoria, estrutura e racionalidade no Sistema Internacional.** **Revista Liberato**, Novo Hamburgo, v. 18, n. 30, p. 163-176, jul. 2017. Disponível em: <[http://www.liberato.com.br/sites/default/files/arquivos/Revista\\_SIER/v.18%2Cn.30%282017%29%2F06-Art10-PosColonialismo-16nov.pdf](http://www.liberato.com.br/sites/default/files/arquivos/Revista_SIER/v.18%2Cn.30%282017%29%2F06-Art10-PosColonialismo-16nov.pdf)>. Acesso em: 20 nov 2021.

PACIEVITCH, THAIS. **Geografia de Portugal.** 2021. Disponível em <https://elib.tips/geografia-de-portugal.html>. Acesso no dia 30 de novembro 2021.

PASQUARELLI, Bruno Vicente Lippe. Política externa como política pública: uma análise da atuação diplomática brasileira durante o governo de Lula. **Revista Política Hoje**, vol.19. n1, 2020.

PEREIRA, Fela Armando. **Inserção internacional de pequenos estados: Análise sobre a capacidade estatal na Guiné-Bissau.** Ficha catalográfica do UFRGS com os dados fornecidos pelo autor, Porto Alegre, 2010.

PUTNAM, David Robert. **Diplomacia e política doméstica: A lógica dos jogos de dois níveis.** Texto fundamental, revista sociologia Política, Curitiba, junho 2010.

REALE, Miguel. **Teoria d direito e de estado**, apud Dalmo de Abreu Dalli. Elemento da teoria geral do estado. 26 edições, são Paulo, Saraiva, 2007.

REINNER. F. **Peixes marinhos da Guiné-Bissau.** 2002.

RFI. **O presidente da ANP na cimeira da CEDEAO em Monrovia.** 2017. Disponível em: <https://www.rfi.fr/pt/guine-bissau/20170610-guine-bissau-presidente-da...> Acesso no dia 15 de março 2021.

RFI. PM da Guine-Bissau representa presidente da república na cimeira da CEDEAO. Publicado as 20h;35mn, 03 de junho 2016. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=AtiA1o6smyw>. Acesso no dia 06 de maio 2021.

ROSENAU, J. N. **International politics na foreign policy.** New York. Free. 1969.

SAMBU, Assana. Cipriano Cassama “qual é a solução que a CEDEAO traz para Guiné-Bissau”. Por **ODEMOCRATA**, 11 de novembro 2018. Disponível em: <https://tchogue.blogspot.com/2016/09/a-missao-de-mediacao-da-cedeao...> Acesso no dia 16 de abril 2021.

SANCHEZ, Michelle Batton et al. **Política externa como política pública**: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). Revista de sociologia e política, n27. 125-143, novembro 2006.

SILVA, Marcos Antônio da et al. **A política externa cubana nos anos 90**: condicionantes internos e inserção internacional. Revista da sociologia e política. 12 de abril 2012.

STEFFENS, Isadora da Silva. **Relações econômicas da China e África Ocidental**: análise dos casos da Nigéria e da Gana. XXIII salão de iniciação científica, UFRGS, 2015.

TAVARES, Adilson J. C. A. **Importância da política externa no processo de desenvolvimento**: o caso paradigmático de cabo-verde. Dissertação, Faculdade de ciências sociais e humanas de Lisboa, julho 2010.

UNA, Lazaro Uassena. **Crises internas e integração regional**: o caso da Guiné-Bissau na CEDEAO 1998 – 2018. Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, repertório, 2020.

VISENTINI, P. G. F. **A África na política internacional**: o sistema interafricano e sua inserção mundial. Curitiba: Juruá, 2010.